

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

10<sup>2018 / XVI. ROČNÍK / 31. 10. 2018</sup>

## OBSAH

3776. Řízení před soudem: žalobní body .....	661
3777. Kompetenční spory: posouzení podnětu k přezkoumání rozhodnutí o stanovení poplatku za znečištění ovzduší .....	663
3778. Spotřební daně: zajištění vybraných výrobků.....	670
3779. Rozhodnutí správního orgánu: uložení výtky státnímu zástupci .....	674
3780. Právo na informace: údaj o doměření daně z přidané hodnoty .....	690
3781. Provoz na pozemních komunikacích: vydání řidičského průkazu .....	693
3782. Školství: výše věcné pomoci nebo jednorázového peněžitého příspěvku.....	696
3783. Rybářské právo: volné spojení vodního útvaru .....	698
3784. Správní řízení: rozhodnutí o námitce podjatosti.....	700
Správní trestání: osoba přímo postižená spácháním přestupku .....	700
3785. Správní řízení: nárok na náhradu nákladů odvolacího řízení .....	705
3786. Služební poměr: náhrada škody za služební úraz .....	707
3787. Mezinárodní ochrana: rozhodování o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany; rozhodnutí o vyhoštění; pojem „zranitelná osoba“ .....	711
3788. Zaměstnanost: žádost o zvýšení příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením..	716
3789. Vodní zákon: působnost správních orgánů .....	721

## Řízení před soudem: žalobní body

k § 71 odst. 1 písm. d) a § 75 odst. 2 soudního řádu správního

**Pokud žalobce uplatní v žalobě proti správnímu rozhodnutí pouze takovou námitku, která se míjí s důvody, o něž správní orgán rozhodnutí opřel, a která zároveň nemůže mít vliv na výsledek správního řízení, soud takovou námitku věcně neposoudí, žalobu zamítne a v odůvodnění vyloží, proč tak učinil.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2018, čj. 8 Azs 59/2018-59)*

**Prejudikatura:** č. 1865/2009 Sb. NSS a č. 2162/2011 Sb. NSS.

**Věc:** Dodě D. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o povolení k trvalému pobytu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal dne 10. 7. 2014 žádost o prodloužení doby platnosti povolení k přechodnému pobytu, která byla zamítnuta dne 2. 4. 2015. Dne 16. 3. 2015 požádal o povolení k trvalému pobytu, který mu byl pravomocně zamítnut ke dni 21. 12. 2015. Dne 22. 12. 2015 byl žalobci uložen výjezdní příkaz. Následně dne 19. 1. 2016 podal žalobce žádost o vízum nad 90 dní, které mu dne 15. 2. 2016 nebylo uděleno. Dne 16. 2. 2016 požádal o povolení k přechodnému pobytu. Dne 15. 9. 2016 podal žalobce žádost o vydání povolení k trvalému pobytu jako rodinný příslušník občana Evropské unie. Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, žádost zamítlo s tím, že žalobce nesplnil podmínku dvouletého nepřetržitého pobytu na území. Žalobce pobýval na území na základě § 87y zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále „zákon o pobytu cizinců“), a dle ministerstva nelze tuto dobu započítat do nepřetržitého přechodného pobytu dle § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

Žalobce podal proti rozhodnutí odvolání, které Komise pro rozhodování ve věcech cizinců zamítla.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu u Krajského soudu v Brně. Namítl, že splnil podmínku dvouletého nepřetržitého pobytu na území. Žalovaná i orgán prvního stupně totiž nepřihlédly k § 18 písm. e) zákona o pobytu cizinců, dle kterého je rodinný příslušník občana EU oprávněn pobývat tři měsíce bez víza na území. Podmínku předchází ztráta krátkodobého víza, kterou stanoví uvedené ustanovení, označil za rozpornou s článkem 6 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, a dovolával se přímo aplikace unijní právní úpravy.

Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 14. 2. 2018, čj. 31 A 264/2017-34. Uvedl, že žalobce pobýval na území na základě fikce přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU (§ 87y zákona o pobytu cizinců). Nebyla tak splněna podmínka pro užití § 18 písm. e) téhož zákona, tedy ztráta krátkodobého víza. Směrnice 2004/38/ES se neuplatní; § 18 písm. e) citovaného zákona ji neprovádí, a proto před ním nemá přednost. Dále uvedl, že žalobce obdržel výjezdní příkaz a dobu, kterou strávil na území na jeho základě nelze považovat za oprávněnou a započítatelnou do nepřetržitého pobytu.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítl, že krajský soud nesprávně posoudil otázku aplikace § 18 písm. e) zákona o pobytu cizinců a článku 6 směrnice 2004/38/ES. Dále se stěžovatel domníval, že rozhodnutí krajského soudu bylo nedostatečně odůvodněno. Stěžovatel taktéž tvrdil, že splnil podmínku dvouletého nepřetržitého pobytu na území.

Žalovaný se ve vyjádření ztotožnil se závěry krajského soudu a setrval na svém právním názoru z předcházejících fází řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

## V.

(...) [13] V řízení o kasační stížnosti má stěžovatel za to, že byla nesprávně posouzena podmínka dvouletého nepřetržitého pobytu na území. Za zásadní považuje možnost užití § 18 písm. e) zákona o pobytu cizinců k tomu, aby jím vyplnil přetřžku oprávněného pobytu od 22. 12. 2015 do 16. 2. 2016. Tuto otázku kladl stěžovatel již v řízení o žalobě a krajský soud ji k žalobní námitce vypořádal.

[14] Nejvyšší správní soud však upozorňuje, že žalovaná ve svém rozhodnutí uvedla, že ode „dne 10. 7. 2014 je odvolatel oprávněně přítomen na území dle § 87y zákona o pobytu cizinců, s přetřzkou od 22. 12. 2015 do 15. 2. 2016, ale ani tento pobyt není započítatelným do doby nepřetržitého pobytu na území“. Správní orgán prvního stupně pak na straně 5 svého rozhodnutí doslova uvedl, že „[o]de dne 10. 7. 2014 je [stěžovatel] oprávněně přítomen na území ČR dle 87y zákona o pobytu cizinců, ale ani tento pobyt není, jak již bylo uvedeno výše, započítatelným do doby nepřetržitého pobytu na území“. Dle názoru žalované i orgánu prvního stupně nelze započítat dobu trvání fikce přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU do doby nepřetržitého pobytu. Není tedy pravda, že rozhodnutí prvního stupně je odůvodněno tím, že stěžovatel neměl od 22. 12. 2015 do 16. 2. 2016 žádným zákonným způsobem upravený pobyt a žalovaný jeho názor potvrdil, jak uvádí stěžovatel v žalobě.

[15] I v případě, že by stěžovatel přebýval oprávněně na území po dobu tří měsíců a tato doba by byla započítatelná do nepřetržitého pobytu, nesplnil by dle názoru žalované podmínku dvou let nepřetržitého pobytu. Stěžovatel tedy učinil předmětem řízení před správními soudy otázku, která nemohla ovlivnit výsledek správního řízení a míjí se s důvodem, pro který byla jeho žádost zamítnuta. Stěžejní byl pro správní orgány názor, že pobyt na území dle § 87y zákona o pobytu cizinců není započítatelným do doby nepřetržitého pobytu na území, který stěžovatel žalobou nenapadl.

[16] Správní soudy poskytují na návrh ochranu veřejným subjektivním právům (§ 2 a § 5 s. ř. s.) Dle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumává soud napadené výroky v mezích žalobních bodů. Smyslem uvedení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je jednoznačné stanovení rámce požadovaného soudního přezkumu (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). S ohledem na dispoziční zásadu krajský soud správně omezil svůj přezkum jen na otázku položenou stěžovatelem.

[17] Stěžovatel v souladu s § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. vymezil, z jakých důvodů považuje výrok rozhodnutí za nezákonný; posouzení tohoto žalobního bodu však nemohlo mít vliv na výsledek správního řízení (viz bod [15]). Stěžovatel se žalobou míjí s podstatou argumentace správních orgánů. Účelem správního soudnictví je rozhodovat ve věcech, které mají dopad do subjektivních práv fyzických a právnických osob, zcela jistě se nejedná o „soudnictví pro soudnictví“. Mají-li správní soudy poskytovat efektivní ochranu v přiměřeném čase, musejí se materiálně zabývat pouze věcmi, které mají skutečný dopad do postavení žalobců. Maličkostmi se soud nezabývá. Pokud by byly soudy nuceny materiálně přezkoumávat každou žalobní námitku i v případě, že zjevně nemůže ovlivnit výsledek správního řízení, mohlo by to vést až k ochromení soudní kontroly správních orgánů. Takový stav je nežádoucí.

[18] Odpovědnost za formulaci žalobních bodů má stěžovatel. Pokud učiní předmětem řízení před krajským soudem námitku, která se míjí s důvody, pro které bylo rozhodnuto, a její posouzení nemůže mít vliv na výsledek správního řízení, krajský soud by ji neměl materiálně přezkoumávat. V takovém případě by se měl omezit pouze na vyřčení toho, že jakékoliv její posouzení nemůže mít vliv na výsledek správního řízení, a žalobu zamítnout. Opačný výklad by vedl k nesmyslné situaci, jelikož by se soudy musely materiálně vyjadřovat k závěrům, ačkoliv by jejich korekce či změna nemohla žádným způsobem zasáhnout do právního postavení žalobců.

[19] Krajský soud tedy neměl žalobní bod materiálně přezkoumávat. Jedná se však o pouhý nesprávný právní názor soudu v odůvodnění, který může Nejvyšší správní soud korigovat (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

## Kompetenční spory: posouzení podnětu k přezkoumání rozhodnutí o stanovení poplatku za znečištění ovzduší

k § 97 odst. 2 a 3 soudního řádu správního

k § 101 odst. 1, § 121 odst. 1 a § 122 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

k § 15 odst. 9 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

I. „Řízení“ o podnětu k přezkoumání rozhodnutí, tj. „předběžné posouzení“ v dikci § 121 odst. 1 věty první zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, není řízením o právech a povinnostech toho, kdo dal podnět, nýbrž „toliko“ právem upraveným postupem, jímž má správní orgán vyřídit vnější, pro správní orgán nezávazný impuls ke správnímu uvážení, jak v konkrétní věci naložit se svou pravomocí nařídít přezkoumání rozhodnutí, kterou může, avšak nemusí využít. Jestliže však uvedené „řízení“ může v jedné z variant vyústit ve vydání rozhodnutí o právech nebo povinnostech [v rozhodnutí ve smyslu § 101 odst. 1 uvedeného zákona, jež je nepochybně i rozhodnutím podle § 97 odst. 3 (nebo 2) s. ř. s.], je nezbytné, aby i „řízení“ o podnětu provedl správní orgán, do jehož působnosti takové rozhodnutí náleží. Správní uvážení, jak má v konkrétní věci naložit se svou pravomocí (zda ji využít, anebo nikoli), musí učinit toliko ten orgán, který vůbec pravomocí k takovému správnímu uvážení disponuje.

II. Ministerstvo životního prostředí není ve věcech správy daní, konkrétně vyměření poplatku za znečišťování ovzduší za rok 2014 podle § 15 odst. 9 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, správcem daně nejbližší nadřízeným správcem daně, který napadené rozhodnutí vydal (zde Magistrátu hlavního města Prahy). Orgánem příslušným k posouzení podnětu stěžovatele dle § 121 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, a případnému nařízení přezkoumání rozhodnutí podle § 122 a násl. téhož zákona je Ministerstvo financí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2018, čj. Komp 2/2016-21)

**Prejudikatura:** č. 2195/2011 Sb. NSS, č. 2716/2012 Sb. NSS.

**Věc:** Ministerstvo financí proti Ministerstvu životního prostředí, za účasti Petra B. – APB Plzeň, o určení příslušnosti mezi správními orgány.

Rozhodnutím (platebním výměrem) ze dne 14. 4. 2015 vyměřil Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) osobě zúčastněné na řízení jako provozovateli zdroje znečištění ovzduší (mobilní recyklační linky stavebních hmot) na základě jejího poplatkového přiznání podaného dne 16. 3. 2015 poplatek za znečišťování ovzduší za rok 2014 ve výši 179 500 Kč. Podáním ze dne 29. 4. 2015 doručeným magistrátu dne 4. 5. 2015 a nazvaným „Námítka“ napadla osoba zúčastněná na řízení nadepsané rozhodnutí magistrátu s odkazem na § 159 odst. 1 daňového řádu s odůvodněním, že poplatkové přiznání ze dne 16. 3. 2015 zpracovala chybně, a proto jí byl magistrátem vyměřen poplatek nesprávně.

Dne 5. 6. 2015 vyhodnotil magistrát podání osoby zúčastněné na řízení ze dne 29. 4. 2015 jako podnět k nařízení přezkumného řízení ve smyslu § 121 a násl. daňového řádu. Konkrétně magistrát uvedl, že platební výměr není úkonem správního orgánu při placení daní (poplatku), nýbrž úkonem vydaným v rámci vyměřovacího řízení, proti kterému daňový řád podání námítky nepřipouští. A protože platební výměr nabyl v mezidobí právní moci, posoudil magistrát podání osoby zúčastněné na řízení jako podnět k nařízení přezkumného řízení a s odkazem na § 122 odst. 1 daňového řádu jej zaslal žalovanému jako nejbližší nadřízenému správcem daně k rozhodnutí. Žalovaný shledal, že v dané věci nemá vůbec postavení správce daně, a proto podání osoby zúčastněné na řízení dne 3. 7. 2015 postoupil žalobci jako nejbližší nadřízenému správcem daně.

Žalobce se kompetenční žalobou podle § 97 a násl. s. ř. domáhal rozhodnutí kompetenčního sporu o příslušnost k posouzení podnětu k přezkoumání rozhodnutí magistrátu o vyměření poplatku za znečišťování ovzduší podle § 15 odst. 9 zákona o ochraně ovzduší a k nařízení přezkoumání tohoto rozhodnutí je právě žalobce.

Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 11. 8. 2009, čj. 1 As 56/2009-58, a ze dne 17. 9. 2010, čj. Komp 4/2010-40, č. 2195/2011 Sb. NSS, vyslovil, že pokud není v zákoně o odpadech stanoven správní orgán příslušný k rozhodování ve druhém stupni řízení ve věci týkající se vyměření poplatku za komunální odpad, je na základě § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, a § 118 odst. 2 a 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, takovým příslušným správním orgánem Ministerstvo financí, které je ústředním orgánem státní správy pro daně, poplatky a clo.

Dle žalobce, na rozdíl od výše uvedené právní úpravy, zákon o ovzduší nestanovuje pouze „prvostupňového“ správce poplatku za znečišťování (§ 15 odst. 13 zákona o ochraně ovzduší), nýbrž též uvádí, že konkrétně žalovaný je správní orgán, který vykonává působnost ústředního správního úřadu, řídí výkon státní správy v oblasti ochrany ovzduší a rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím vydaným Českou inspekcí životního prostředí a krajskými úřady (§ 27 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší). Žalobce měl za to, že uvedené ustanovení je samo o sobě kompetenční normou, která je vůči § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb. i vůči § 118 odst. 2 a 3 zákona o hlavním městě Praze speciální a má před výše uvedenými ustanoveními přednost.

Dále žalobce konstatoval, že v obou výše uvedených věcech projednaných Nejvyšším správním soudem byla předmětem sporu příslušnost k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí v platební fázi daňového řízení (konkrétně proti výzvě k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě). Úprava placení a vymáhání peněžitých povinností do veřejných rozpočtů má svébytný charakter a nesouvisí příliš po věcné stránce s právní povahou těchto povinností a důvodem jejich vzniku. Zakonodárce toto akcentoval zavedením institutu dělené správy, uplatňovaného v mnoha dalších oblastech.

V projednávané věci se jednalo o rozhodnutí ve vyměřovací fázi daňového řízení. Problematika vyměření poplatku za znečišťování ovzduší podle § 15 zákona o ochraně ovzduší je z povahy věci neoddělitelná od odborné agendy ochrany ovzduší. Krajský úřad při stanovení výše poplatku provádí správní uvážení, hodnotí neurčité právní pojmy a posuzuje naplnění technických kritérií dle předmětného zákona. Posouzení podnětu k nařizení přezkoumání rozhodnutí o vyměření poplatku proto logicky spadá do kompetence žalovaného, který je ve smyslu § 19 odst. 1 a 2 zákona č. 2/1969 Sb. orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí a ústředním orgánem státní správy pro ochranu ovzduší, nikoliv do kompetence žalobce, který není pro výkon dané agendy odborně ani personálně vybaven.

Žalobce taktéž nesouhlasil s argumentací žalovaného opírající se o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2011, čj. Komp 3/2011-32, č. 2716/2012 Sb. NSS, že v řízení vedeném podle daňového řádu je příslušnost žalovaného vyloučena, neboť není správcem daně, a to s obecnou platností. Podle § 10 odst. 1 daňového řádu je správcem daně správní orgán nebo jiný státní orgán v rozsahu, v jakém mu je zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti správy daní. V takto limitovaném rozsahu se tedy správcem daně může stát kterýkoliv orgán veřejné moci. S využitím § 10 odst. 1 daňového řádu je třeba postupovat i v případě určení nadřízeného správce daně ve smyslu § 114, § 122 a dalších ustanovení daňového řádu. Neexistuje žádné zákonné ustanovení, které by zakotvovalo obecnou pravomoc žalobce jako správce daně. Pokud Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. Komp 3/2011-32 konstatoval, že v dané věci je odvolacím orgánem ve smyslu § 114 odst. 1 daňového řádu žalobce (Ministerstvo financí), protože je správcem daně nejbližší nadřízeným správcem daně, jež napadené rozhodnutí vydal, dopustil se argumentace kruhem. Žalobce se totiž v konkrétním odvolacím řízení stává správcem daně právě a pouze proto, že je nadřízeným správním orgánem prvostupňového správce daně, příslušným k rozhodnutí o odvolání (obdobně platí i pro další instituty daňového řízení).

S ohledem na výše uvedené žalobce považoval právní názor žalovaného o své příslušnosti v projednávané věci za nesprávný. Žalobce byl přesvědčen, že problematika posuzování podnětů dle § 121 daňového řádu proti rozhodnutím magistrátu o vyměření poplatku za znečišťování ovzduší vydaným podle § 15 odst. 9 zákona o ochraně ovzduší a případné nařízení přezkoumání těchto rozhodnutí ve smyslu § 122 daňového řádu není v kompetenci žalobce, nýbrž v kompetenci žalovaného.

Žalovaný vyjádřil svůj odlišný náhled na pojmy „nadřízený správní orgán“ plynoucí ze správního řádu a „nadřízený správce daně“ zakotvený v daňovém řádu. Své postavení ústředního správního úřadu na úseku ochrany ovzduší ani své postavení nadřízeného správního orgánu ve vztahu k magistrátu žalovaný nepopírá. Nesouhlasí

však s názorem, že z § 27 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší plyne jeho postavení nadřízeného správce daně, resp. zákonem svěřená působnost v oblasti správy daní ve smyslu § 10 odst. 1 daňového řádu. K nařízení přezkumu na základě podnětu je podle § 122 daňového řádu věcně příslušný žalobce, jenž je ústředním orgánem výkonu správy daní a poplatků, přičemž tato věcná příslušnost plyne přímo z § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb. Žalovaný dále odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že např. řízení o vyměření poplatku za komunální odpad je řízením ve věci daní a poplatků, které nespádá do gesce ústředního úřadu v oblasti životního prostředí, a to ani v případě, souvisí-li vyměřovaný poplatek poměrně úzce s věcnou problematikou na úseku ochrany životního prostředí.

Žalovaný uvedl, že řízení o vyměření poplatku za znečišťování ovzduší podle § 15 odst. 9 zákona o ochraně ovzduší je řízením ve věcech daní a poplatků, tedy podle daňového řádu. Ačkoliv z § 27 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší plyne, že žalovaný řídí výkon státní správy v oblasti ochrany ovzduší, pod tuto oblast nelze podřadit řízení ve věcech daní a poplatků, přestože poplatky s problematikou ochrany ovzduší věcně souvisí. Dle žalovaného nelze akceptovat nepřislušnost žalobce pouze z důvodu nedostatečného odborného a personálního zázemí; žalovaný se ale nebrání případné spolupráci se žalobcem, v souladu se zásadou dobré správy a spolupráce správních orgánů, v odborně složitějších případech uplatňování § 15 odst. 9 zákona o ochraně ovzduší.

Na závěr žalovaný uvedl, že obecná úprava přisuzuje příslušnost v řízeních ve věcech daní a poplatků žalobci, zvláštní zákon (zákon o ochraně ovzduší) postavení nadřízeného správce daně nikterak speciálně neupravuje, na základě čehož žalovaný svou příslušnost v dané a obdobných věcech popírá. Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, že v dané věci je příslušný k posouzení podnětu osoby zúčastněné na řízení žalobce.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že příslušné rozhodnout o podnětu k přezkoumání rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ve věci řízení o poplatku za znečištění ovzduší je Ministerstvo financí.

## Z odůvodnění:

### V.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

##### V.1 Pravomoc kompetenčního senátu

[14] Oba účastníci jsou ústředními správními úřady, proto se jedná o kompetenční spor ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[15] V daném případě jde o záporný kompetenční spor ve smyslu § 97 odst. 3 s. ř. s., neboť oba správní úřady popírají svou pravomoc v předmětné věci činit zákonem předvídané úkony.

[16] Ve věci samé jde o vyřízení podání, jež bylo správním orgánem, jemuž bylo doručeno, vyhodnoceno jako podnět k nařízení přezkoumání rozhodnutí ve smyslu § 121 a násl. daňového řádu. Podle § 121 odst. 1 věty první daňového řádu „[s]práve daně z moci úřední nařídí přezkoumání rozhodnutí, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem.“ Podle odstavce 3 téhož paragrafu „[p]odnět k nařízení přezkoumání rozhodnutí podá u správce daně, který rozhodl v řízení v posledním stupni, kterýkoli správce daně, jakmile zjistí, že pro nařízení přezkoumání rozhodnutí jsou dány zákonné podmínky“. Podle odstavce 4 pak „[z]a podmíněk podle odstavce 3 může podnět k přezkoumání rozhodnutí podat kterákoli osoba zúčastněná na správě daní. Pokud o to osoba, která podala podnět, požádá, sdělí jí správce daně, zda shledal podnět důvodným, či nikoliv.“

[17] Podle § 101 odst. 1 daňového řádu „[s]práve daně ukládá povinnosti nebo přiznává práva anebo probíhá práva a povinnosti stanovené zákonem rozhodnutím“.

[18] Z výše uvedených citací ustanovení daňového řádu o přezkumném řízení je patrné, že v jedné z variant vyřízení podnětu podle jeho § 121 odst. 4, tedy při nařízení přezkoumání rozhodnutí (§ 121 odst. 1), správce daně vydá rozhodnutí ve smyslu § 101 odst. 1 téhož zákona. Je tedy zřejmé, že v daném případě je při jedné z variant vyřízení věci splněna podmínka podle § 97 odst. 3 s. ř. s., že spořiči se správní úřady popírají svoji pravomoc vydat rozhodnutí o tomtéž právu nebo povinnosti téhož účastníka řízení před správním orgánem. Součástí

„řízení“ o podnětu k přezkoumání rozhodnutí podle daňového řádu je úvaha správce daně, zda přezkoumání rozhodnutí nařídí, anebo nenařídí (daňový řád tuto úvahu v § 121 odst. 1 větě první nazývá „předběžným posouzením“). Pokud nařídí, učiní tak rozhodnutím podle § 101 odst. 1 daňového řádu. Nenařídí-li přezkoumání rozhodnutí, sdělí správce daně tuto skutečnost osobě, která podala podnět, pokud o to požádala, v rámci sdělení podle § 121 odst. 4 věty druhé daňového řádu, zda shledal podnět důvodným, či nikoliv. Uvedené sdělení zjevně není rozhodnutím ve smyslu § 101 odst. 1 daňového řádu. „Řízení“ o podnětu k přezkoumání rozhodnutí, tj. „předběžné posouzení“ v dikci § 121 odst. 1 věty první daňového řádu, není řízením o právech a povinnostech toho, kdo dal podnět. Je „toliko“ právem upraveným postupem, jímž má správní orgán vyřídit vnější, pro správní orgán nezávazný impuls ke správnímu uvážení, jak v konkrétní věci naložit se svou pravomocí nařídít přezkoumání rozhodnutí, kterou může, avšak nemusí využít. Jestliže však uvedené „řízení“ může v jedné z variant vyústit ve vydání rozhodnutí o právech nebo povinnostech [v rozhodnutí ve smyslu § 101 odst. 1 daňového řádu, jež je nepochybně i rozhodnutím podle § 97 odst. 3 (nebo 2) s. ř. s.], je nezbytné, aby i „řízení“ o podnětu provedl správní orgán nadaný k tomu příslušnou pravomocí. Správní uvážení, jak má v konkrétní věci naložit se svou pravomocí (zda ji využít, anebo nikoli), totiž nutně musí učinit toliko ten orgán, který vůbec pravomocí k takovémuto správnímu uvážení disponuje.

[19] Nejvyšší správní soud je proto k rozhodování příslušný podle § 97 odst. 4 správního řádu. (...)

#### V.4 Obecné úvahy k řešení právní otázky

[35] Spor mezi účastníky spočívá v tom, zda k posouzení podnětu k přezkoumání rozhodnutí magistrátu a k případnému nařízení přezkoumání tohoto rozhodnutí je jako správce daně (poplatku za znečišťování ovzduší) nejbližší nadřízený magistrátu příslušným ministerstvem žalobce, anebo žalovaný.

[36] Žalobce tvrdí, že příslušným magistrátu nejbližší nadřízeným správcem daně v předmětné věci je žalovaný. Svůj právní názor zakládá jednak na tom, že vyměření poplatku za znečišťování ovzduší podle § 15 zákona o ochraně ovzduší je z povahy věci neoddelitelné od odborné agendy ochrany ovzduší, jednak na tom, že v § 27 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší je upraveno postavení žalovaného jako nadřízeného správce daně, resp. mu je zákonem svěřená působnost v oblasti správy daní ve smyslu § 10 odst. 1 daňového řádu.

[37] Z dosavadní judikatury kompetenčního senátu vyplývají určitá obecná pravidla, jimiž se řídí určování věcně příslušného ústředního správního orgánu v případech veřejnoprávních plateb.

[38] V první řadě je nutno rozlišit, jedná-li se o platbu, která má charakter daně ve smyslu legislativní zkratky v § 2 odst. 3 daňového řádu.

[39] V nyní projednávaném případě je tato podmínka splněna – ve věci jde o poplatek za znečišťování ovzduší, který je v příslušném zákoně (§ 15 zákona o ochraně ovzduší) výslovně jako poplatek označen, a splňuje tedy kritérium § 2 odst. 3 písm. a) daňového řádu.

[40] Dalším znakem, který je nutno zkoumat, je obsah konkrétní právní úpravy, která pravidla pro výběr platby určuje. V tomto ohledu je nutno rozlišit aspekty kompetenční a aspekty procedurální a rozlišovat i mezi jednotlivými fázemi procedury výběru, tedy stanovením (vyměněním) a placením (eventuálně v rámci toho i vymáháním) platby.

[41] V nyní projednávaném případě zákon o ochraně ovzduší obsahuje relativně ucelenou zvláštní úpravu týkající se poplatku za znečišťování. Ta obsahuje v první řadě pravidla hmotněprávní. Zejména se v nich stanoví, kdo je poplatníkem poplatku, co je předmětem poplatku, co je od poplatku osvobozeno, co je základem poplatku, jaké je poplatkové období a k čemu je určen výnos poplatku (viz k tomu zejm. § 15 odst. 1 až 7 a odst. 14 zákona o ochraně ovzduší). Dále obsahuje pravidla kompetenční. Ta stanovují, že správu poplatku vykonávají krajské úřady místně příslušné podle umístění jednotlivých stacionárních zdrojů (§ 9 odst. 13 věta první zákona o ochraně ovzduší), a dále mj. konkretizuje pravidla pro vydávání platebních výměrů těmito úřady (§ 15 odst. 9 až 11). Rovněž stanovují, že správu placení tohoto poplatku vykonávají příslušné celní úřady (§ 15 odst. 13 věta druhá zákona o ochraně ovzduší), a předepisují určitá pravidla pro součinnost mezi správcem poplatku a správcem placení poplatku (§ 15 odst. 12 zákona o ochraně ovzduší). Konečně lze v § 15 zákona o ochraně ovzduší



najít i některá pravidla procedurální, zejm. lhůty a další pravidla pro podání poplatkového přiznání a vydání platebního výměru (viz zejm. jeho odst. 8 a 9).

[42] Z výše uvedeného přehledu je patrné, že § 9 není ucelenou a dostatečně podrobnou právní úpravou stanovení a vybírání (vymáhání) poplatku, která by se obešla bez subsidiární procedurální úpravy k tomu obecně určené, tedy zejména daňového řádu. Dále je patrné, že kompetenční pravidla jsou v daném ustanovení výslovně formulována jen v omezeném rozsahu – týkají se v podstatě jen krajských úřadů pro oblast stanovení poplatku a celních úřadů pro oblast placení poplatku.

### V.5 Prejudikatura kompetenčního senátu

[43] Dosavadní judikatura kompetenčního senátu vycházela z koncepce, že ústředním orgánem státní správy pro oblast daní ve smyslu legislativní zkratky podle § 2 odst. 3 daňového řádu je Ministerstvo financí, a to podle § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., jenž mj. stanoví, že toto ministerstvo je ústředním orgánem státní správy pro daně, poplatky a clo. Jinak by tomu bylo leda tehdy, že by zákonné pravidlo, které by v tomto ohledu bylo ve vztahu k uvedenému ustanovení zákona č. 2/1969 Sb. v poměru speciality, stanovilo něco jiného.

[44] Podle takto postaveného názoru kompetenčního senátu proto bylo Ministerstvo financí shledáno ústředním orgánem státní správy například pro oblast výběru poplatků za komunální odpad podle zákonů o odpadech (jak dřívější zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, tak dosud účinný zákon č. 185/2001 Sb. o odpadech a o změně některých dalších zákonů). Stalo se tak v rozsudku kompetenčního senátu ze dne 17. 9. 2010, čj. Komp 4/2010-40, č. 2195/2011 Sb. NSS. Kompetenční senát tento úsudek učinil pro fázi stanovení těchto poplatků – v rozsudku fáze stanovení a fáze placení poplatku nejsou výslovně rozlišeny, přičemž ve věci samé šlo o stanovení poplatku Magistrátem hlavního města Prahy. Ve své argumentaci mj. v bodu 22 rozsudku uvedl: „*Dále je nutno poukázat na zákon č. 2/1969 Sb., z jehož § 4 odst. 1 plyne, že ústředním orgánem pro daně, poplatky a clo je Ministerstvo financí. Proto je právě toto ministerstvo kompetentní i k rozhodování o odvolání proti rozhodnutím Magistrátu hl. m. Prahy ve věcech řízení o poplatku za komunální odpad. Jakkoliv je totiž Ministerstvo životního prostředí ústředním orgánem pro odpadové hospodářství, tedy činnost zaměřenou na předcházení vzniku odpadů, na nakládání s odpady a následnou péči o místo, kde jsou odpady trvale uloženy, a rovněž na kontrolu těchto činností (§ 19 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb.), z logiky věci nelze do jeho kompetence podřadit rovněž řízení ve věcech daní a poplatků, byť by se jednalo o poplatky za komunální odpad.*“

[45] V následujícím bodu 23 rozsudku čj. Komp 4/2010-40 kompetenční senát dodal: „*Soud má proto za vyvrácenou stěžejní námitku žalobce, že v zákonné úpravě chybí kompetenční norma, z níž by plynula jeho pravomoc rozhodovat o těchto odvoláních. Jakkoliv totiž tato kompetenční norma není obsažena výslovně v zákoně č. 185/2001 Sb., je dovoditelná ze zákonů jiných. Na tomto místě je třeba připomenout, že právní norma představuje pravidlo chování, které není vždy nutně obsaženo v jediném zákonném ustanovení (paragrafu, odstavci apod.), nýbrž že může být i „rozptýleno“ do několika na sebe navazujících a obsahově konzistentních právních předpisů. V nyní projednávaném případě má soud za postaveno najisto, že tato kompetenční norma plyne zcela jednoznačně z citovaných ustanovení § 17a odst. 6 zákona č. 185/2001 Sb., § 1 odst. 1 a § 50 odst. 1 daňového řádu, § 118 odst. 2 a odst. 3 písm. b) zákona o hl. m. Praha, § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb. a konečně i § 178 odst. 2 správního řádu, podle něhož je v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušným ústřední správní úřad.*“

[46] K témuž závěru došel kompetenční senát v rozsudku ze dne 29. 12. 2011, čj. Komp 3/2011-32, č. 2716/2012 Sb. NSS, pro oblast placení nedoplatku na nákladech správního řízení ve věci uložení opatření k nápravě v oblasti ochrany lesa Českou inspekcí životního prostředí podle zákona č. 281/1991 Sb., o České inspekcii životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Zde bylo jádro argumentace kompetenčního senátu – a na to v jistém smyslu právem poukazuje žalobce – založeno na odlišení dvou různých typů věcí, a sice na jedné straně na „odborné“ působnosti České inspekce životního prostředí na úseku ochrany lesa, z níž plyne její pravomoc ukládat „odborné“ odůvodněné povinnosti (opatření k nápravě), a na druhé straně primárně peněžní (a tedy „neodbornou“, s ochranou lesa vlastně po odborné stránce nijak nesouvisjící) povinnost zaplatit náklady řízení v souvislosti s uložením „odborné“ povinnosti. Kompetenční senát k tomu v bodě 27 svého rozsudku uvedl: „*Nelze nevidět, že v této věci jde o nedoplatek (peněžité plnění), resp. o jeho vymáhání správcem daně, které se opírá o § 79 odst. 8 správního řádu. Nejde tedy o opatření k nápravě v oblasti ochrany lesa, případně o odvolání proti*

tomuto výroku, či o problematiku, v níž je žalovaný orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí (§ 19 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb.) a ústředním orgánem státní správy, mimo jiné pro ochranu přírody a krajiny (§ 19 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb.). Tato charakteristika pak určuje použití procesní úpravy, a to bez ohledu na hmotně-právní „původ“ peněžitého plnění. Není proto právně určující, že nedoplatek ‚vzešel‘ z řízení o uložení opatření k nápravě v oblasti ochrany lesa podle § 3 odst. 2 zákona o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Z logiky věci a z obsahu tohoto zákona vyplývá, že do kompetence žalovaného nelze podřadit izolované řízení ve věcech daní a poplatků, resp. řízení, jehož předmětem je pouze vymáhání nedoplatku podle daňového řádu z roku 2009, jež běží zcela samostatně mimo meritum věci. Žalovaný tedy v této věci není správcem daně nejbližše nadřazeným správcem daně, který napadené rozhodnutí vydal (České inspekci životního prostředí). Nadřazenost žalovaného vůči České inspekci životního prostředí by pak bylo možno dovozovat v odborných věcech životního prostředí, jež jsou vyjmenovány nejen v uvedeném zákoně, ale i v kompetenčním či jiném zákoně, mezi něž ale nepatří projednávaná problematika.“

[47] V novějším rozsudku ze dne 5. 12. 2017, čj. Komp 3/2016-56, se kompetenční senát zabýval tím, který z ústředních orgánů státní správy je příslušný posoudit podnět jednotlivce k nařízení přezkoumání rozhodnutí krajského úřadu o výzvě, kterou jemu instančně podřízený městský úřad jako úřad stavební zaslal podle § 5 odst. 2 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, v rámci řízení o odstranění stavby účastníkům tohoto řízení a podle níž měli tito účastníci zaplatit správní poplatek za ohledání na místě (obhlídku stavby) podle položky 20 písm. a) zmíněného zákona. I zde dospěl k závěru, že takovým orgánem je Ministerstvo financí. Kompetenční senát dospěl s výslovným odkazem na oba své výše citované rozsudky k závěru, že stavební zákon není co do působnosti ve věcech odvolacího nebo přezkumného řízení týkajících se správy daní zvláštním právním předpisem k zákonu č. 2/1969 Sb. Ministerstvu pro místní rozvoj není stavebním zákonem svěřena působnost vystupovat jako ústřední orgán státní správy ve věci správy daní, ač třeba vzešlých z řízení dle stavebního zákona. Žádný zvláštní zákon nestanoví, kdo je tímto orgánem, a proto i zde platí, že podle obecných kompetenčních pravidel (§ 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb.) je jím žalobce.

[48] Kompetenční senát v rozsudku čj. Komp 3/2016-56 uvedl i další argument důležitý pro nyní projednávanou věc. Považoval za nerozhodný poukaz Ministerstva financí, že i Ministerstvo pro místní rozvoj je správcem daně. Kompetenční senát Ministerstvu financí přitakal, že ve výslovně stanovených případech, a sice ve věcech výběru poplatků, je Ministerstvo pro místní rozvoj správcem daně. Tato kompetence je mu založena ustanovením § 5 odst. 1 zákona o správních poplatcích, podle něhož „[p]oplatky vyměřuje, vybírá a vymáhá správní úřad příslušný k provedení úkonu, nestanoví-li sazebník jinak“, ve spojení s ustanovením daňového řádu o místní příslušnosti (jeho § 13 odst. 2, podle něhož, „[j]e-li předmětem daně nemovitá věc, je ke správě daní místně příslušný správce daně, v jehož obvodu územní působnosti se nemovitá věc nachází“). Kompetenční senát nicméně dodal, že Ministerstvo pro místní rozvoj je správcem daně jen a pouze v rozsahu zvláštním zákonem takto vymezeném, avšak nikoli v rozsahu jiném. Kompetenční senát v této souvislosti poukázal na § 10 odst. 1 daňového řádu, podle něhož „[s]právcem daně je správní orgán nebo jiný státní orgán (dále jen ‚orgán veřejné moci‘) v rozsahu, v jakém mu je zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti správy daní“.

## V.6 Řešení nyní projednávané věci

[49] Nyní projednávaná věc se v rozhodných rysech neliší od těch, kterými se již kompetenční senát zabýval. Podstatou rozhodování správního orgánu, které je třeba v ní činit, je posouzení, zda jsou důvody pro přezkoumání rozhodnutí o vyměření poplatku za znečišťování. Jádrem věci je tedy poplatek jako veřejnoprávní platba ve smyslu § 3 odst. 2 písm. a) daňového řádu. Okolnost, že jde o poplatek na úseku ochrany ovzduší, je zde sekundární.

[50] Ve věci jde, jak bylo v obecné rovině rozebráno sub V. 4., o situaci, kdy zákon svěřuje určitému ministerstvu (zde žalovanému) „odborné“ kompetence v určité oblasti, zde v oblasti ochrany ovzduší. Zároveň stanovuje, že pro účely zajištění uvedených „odborných“ cílů (zjednodušeně řečeno za účelem dosažení přijatelné kvality ovzduší) je třeba užívat i nástrojů v podobě veřejnoprávních poplatků. Zákon o ochraně ovzduší stanoví určité pravidla pro jejich stanovení (vyměření) a svěřuje pravomoc poplatky vyměřovat krajským úřadům. Zároveň však právní úprava na úseku ochrany ovzduší nejde tak daleko, aby kompetence ve věcech stanovení poplatků za znečišťování svěřila žalovanému kompletně, tj. aby pro účely stanovení poplatků vytvořila ucelenou kompetenční

vertikálu od krajských úřadů až po žalovaného jako ústřední orgán státní správy nejen v „odborných“ věcech ochrany ovzduší, nýbrž i ve věcech poplatku za znečišťování.

[51] Proto i v nyní projednávané věci platí, že jelikož zvláštní právní úprava v zákoně o ochraně ovzduší se týká stanovení poplatku za znečišťování pouze ve vztahu k vymezení působnosti krajských úřadů v těchto věcech, ve všem ostatním v uvedené oblasti platí úprava obecná, zakotvená v § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb. Rozhodná není ani fáze řízení o poplatku, o niž se jedná, tedy jeho vyměření, a nikoli placení. Zvláštní zákon sice zavádí z kompetenčního hlediska věcnou dělenou správu poplatku (§ 15 odst. 13 věta první kontra věta druhá zákona o ovzduší) mezi žalovaného a celní správu. I hmotněprávní a procesní pravidla vyměření poplatku se výrazně liší od obecné úpravy existencí úpravy zvláštní v § 15 zákona o ovzduší, zatímco u placení poplatků v podstatě platí obecná úprava v daňovém řádu. Ani pro vyměření poplatků, ani pro jejich placení však z platné zvláštní právní úpravy neplyne, že nadřízeným správcem poplatku stojícím instančně nad krajským úřadem, a tedy současně ústředním orgánem státní správy ve věcech poplatků za znečišťování by měl být žalovaný.

[52] Zakotvení působnosti žalovaného jako ústředního správního úřadu i ve věcech poplatků nelze dovést ani z § 27 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší. Důvodem je, že žalovanému není svěřena zákonem o ovzduší též působnost ústředního orgánu státní správy na úseku poplatků. Formulace v uvedeném ustanovení, že v oblasti ochrany ovzduší žalovaný vykonává působnost ústředního správního úřadu, vykonává působnost ústředního správního úřadu, řídí výkon státní správy v oblasti ochrany ovzduší a rozhoduje o odvolání proti rozhodnutím vydaným inspekcí a krajskými úřady, není dostatečně konkrétní, aby z ní bylo možno dovést, že se vztahuje i na oblast, jejímž jádrem je agenda poplatková, nikoli agenda ochrany ovzduší. Ostatně i u materie, jíž se týkala věc sp. zn. Komp 4/2010, byla v příslušné „odborné“ úpravě, konkrétně v § 72 odst. 1 písm. a) a o) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, podobná formulace, a sice že žalovaný je ústředním orgánem státní správy v oblasti odpadového hospodářství a rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí inspekce a krajského úřadu. Přesto i u této materie (poplatků za komunální odpad) kompetenční senát shledal, že ústředním orgánem státní správy je žalobce. Proto i v nyní projednávané věci má být náhled kompetenčního senátu obdobný. Žalovaný vystupuje jako nadřízený správní orgán rozhodující o odvolání proti rozhodnutím vydaným Českou inspekcí životního prostředí a krajskými úřady v oblasti ochrany ovzduší, ne však jako nadřízený správce daně rozhodující v oblasti správy daní.

[53] Žalobce argumentoval, že agenda poplatků za znečišťování je natolik úzce svázána s „odbornou“ činností žalovaného a vyžaduje při rozhodování odbornost příslušných úředníků v oblasti ochrany ovzduší, že právě žalovaný, a nikoli žalobce by měl být v této agendě ústředním orgánem státní správy. Tento argument však, i kdyby byl z věcného hlediska trefný, směřuje spíše k úvahám *de lege ferenda*. Kompetenční pravidla musí být dostatečně jasná, jinak by nezaručovala požadavky plynoucí z čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy, tedy jednoznačné stanovení, za jakých podmínek může orgán veřejné správy vůči jednotlivci jednat, zejména mu ukládat povinnosti, dokonce povinnosti zasahující do jeho základních práv (čl. 4 odst. 1, čl. 11 odst. 5 Listiny). Je na zákonodárci, zda uváží, že v důsledku výkladu zastávaného konzistentně kompetenčním senátem se u Ministerstva financí kumuluje příliš mnoho kompetencí v poplatkových věcech, jež vyžadují speciální „odborné“ znalosti, dostupné spíše na jednotlivých ministerstvech resortně příslušných pro ty které odborností, a nikoli u žalobce. Pokud a dokud však takováto úvaha nebude vyjádřena, a to dostatečně jednoznačným způsobem, v kompetenčních ustanoveních příslušných zákonů, není důvodu dosavadní náhled kompetenčního senátu na věci tohoto typu měnit.

## Spotřební daně: zajištění vybraných výrobků

k § 42 odst. 1 a 2 a § 42d zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném do 31. 12. 2015

**I. Cílem řízení o zajištění vybraných výrobků není zjistit a určit jejich skutečného vlastníka, nýbrž prokázat, zda s nimi bylo nakládáno způsoby uvedenými v § 42 odst. 1 nebo 2 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném do 31. 12. 2015.**

**II. Pokud správce daně nerozhodne o uvolnění vybraných výrobků a současně panují důvodné pochybnosti o jejich vlastníkovu nebo o tom, které konkrétní osobě vlastnické právo svědčí, rozhodne správce daně o zabrání zajištěných vybraných výrobků (§ 42d zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2018, čj. 9 AfS 196/2018-42)*

**Prejudikatura:** č. 2054/2010 Sb. NSS.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným Czechoslovak Spirit proti Generálnímu ředitelství cel za účasti I) společností s ručením omezeným REMY COINTREAU CZECH REPUBLIC a II) evropské společnosti Mast-Jägermeister, o zajištění výrobků, o kasační stížnosti žalobkyně.

Na základě kontroly provedené dne 5. 3. 2012 v provozovně společnosti HOPI s. r. o. zajistil Celní úřad pro Olomoucký kraj (dále jen „správce daně“) dle § 42a odst. 2 zákona o spotřebních daních 3 294 ks lihoviny Jägermeister o obsahu balení 1 litr a obsahu lihu 35 % (dále jen „vybrané výrobky“). Kontrolou dokladů, které byly ke zboží předloženy, vzniklo správcu daně podezření, že doklady jsou pozměněné nebo že údaje v nich uvedené jsou nesprávné či nepravdivé. Nebylo tedy dostatečně prokázáno zdanění vybraných výrobků při uvedení do volného daňového oběhu, ani oprávněné nabytí vybraných výrobků za ceny bez daně. Dne 4. 4. 2012 bylo provedeno místní šetření u žalobkyně, která potvrdila, že byla dodavatelem vybraných výrobků. Doložila kupní smlouvu uzavřenou dne 19. 2. 2012 mezi ní jako kupujícím a společností MISTERA s. r. o. v likvidaci jako prodávajícím, fakturu vystavenou prodávajícím, platební příkaz na úhradu kupní ceny a fakturu na prodej vybraných výrobků s místem dodání v provozovně společnosti HOPI.

Dne 18. 4. 2012 vyzvala Policie České republiky správce daně k vydání zajištěných vybraných výrobků jako věcí důležitých pro trestní řízení. Usnesením ze dne 4. 6. 2012 rozhodla policie o vydání vybraných výrobků žalobkyni. Z odůvodnění usnesení vyplývá, že vybrané výrobky byly podvodně získány ze strany neznámého pachatele dne 16. 2. 2012 tak, že tento pod záminkou zajištění přepravy zboží naložil u osoby zúčastněné na řízení II) 33 ks palet s lihovinou zn. Jägermeister s tím, že toto zboží mělo být dopraveno osobě zúčastněné na řízení I), k čemuž nedošlo. Dle policie koupila žalobkyně vybrané výrobky od společnosti MISTERA v likvidaci v dobré víře, nabyla k nim tedy vlastnické právo. Ke stížnosti osoby zúčastněné na řízení II) Okresní státní zastupitelství v Rokycanech usnesením ze dne 25. 7. 2012 zrušilo usnesení policie o vydání vybraných výrobků žalobkyni z důvodu pochybností o vlastnictví věcí. V návaznosti na to rozhodla policie o uložení vybraných výrobků do úschovy Okresního soudu v Rokycanech s upozorněním, aby osoby, které si na věc činí nárok, tento uplatnily v řízení ve věcech občanskoprávních u uvedeného soudu.

Rozhodnutím ze dne 11. 6. 2012 oznámil správce daně žalobkyni zahájení řízení o zajištění vybraných výrobků ve smyslu § 42b odst. 1 zákona o spotřebních daních. Toto řízení správce daně ukončil konstatováním, že nelze určit konkrétního vlastníka vybraných výrobků, a proto vydal rozhodnutí o jejich zabrání s tím, že se jejich vlastníkem stává stát. V odvolání žalobkyně namítala, že určení vlastnického práva je předmětem soudního řízení u okresního soudu. Rozhodnutí správce daně bylo tudíž předčasné a rovněž také nesprávné, neboť § 42d odst. 1 písm. b) zákona o spotřebních daních lze aplikovat pouze v situaci, kdy není znám vlastník vybraných výrobků. Žalobkyně své vlastnické právo doložila. Vybrané výrobky nabyla v dobré víře, uhradila za ně kupní cenu a není dán důvod neplatnosti kupní smlouvy.

Správce daně dne 28. 8. 2015 rozhodl dle § 42d odst. 1 písm. b) zákona o spotřebních daních o zabránění vybraných výrobků, které byly zajištěny rozhodnutími ze dne 6. 3. 2012.

Odvolání žalobkyně žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 25. 5. 2016. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že na základě učiněných zjištění o porušení režimu podmíněného osvobození od daně byly splněny podmínky pro zajištění vybraných výrobků dle § 42 odst. 2 písm. b) zákona o spotřebních daních. Zajistí-li správce daně vybrané výrobky a nerozhodne poté o jejich uvolnění dle § 42c odst. 1 zákona o spotřebních daních, je povinen postupovat dle § 42d téhož zákona. Jelikož k vybraným výrobkům uplatňuje vlastnické právo žalobkyně i osoba zúčastněná na řízení II) a vlastníka nelze jednoznačně určit, byl dán důvod pro jejich zabránění dle písm. b) citovaného ustanovení. Výsledek řízení vedeného před okresním soudem (které bylo přerušeno do doby ukončení řízení vedeného správcem daně) by na osud vybraných výrobků neměl vliv. Pokud by byl vlastník určen, následkem by bylo jejich propadnutí státu (namísto jejich zabránění). Dle žalovaného nenabyla žalobkyně vlastnické právo v dobré víře. Vzhledem k okolnostem nákupu musela mít pochybnosti o původu zboží a prodávajícím.

Žalobkyně podala žalobu u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci, který ji rozsudkem ze dne 26. 3. 2018, čj. 65 Af 94/2016-69, zamítl, neboť přisvědčil názoru žalovaného, že vyřešení otázky vlastnického práva ve sporu před okresním soudem nebylo z hlediska následků daňového řízení relevantní. Žalobkyně neuvědla, jaký vliv by tato otázka měla na naplnění podmínek pro zajištění a následné rozhodnutí dle § 42d zákona o spotřebních daních. Správce daně rozhodl o zabránění vybraných výrobků poté, co byly tyto výrobky zajištěny na základě zjištění, že nebylo prokázáno jejich zdanění, popř. jejich oprávněné nabytí za ceny bez daně, a že předložené doklady nejsou pravdivé. Za takové situace se otázka vlastnického práva řeší pouze při rozhodování o tom, zda dojde k jejich propadnutí nebo zabránění. Výsledek je však stejný, vybrané výrobky se stanou vlastnictvím státu. Rozhodná je tedy pouze skutečnost, zda s výrobky bylo nakládáno dle § 42 odst. 1 nebo 2 zákona o spotřebních daních. Řízení o zajištěných vybraných výrobcích je na soudním řízení o určení vlastnického práva nezávislé. Správní orgán si může o vlastnictví učinit vlastní úsudek jakožto o předběžné otázce.

Dle krajského soudu byly ve správním řízení dány pochybnosti o tom, kdo je vlastníkem vybraných výrobků i o pravdivosti údajů uvedených v předložených dokladech. Bylo prokázáno, že vybrané výrobky byly odcizeny na území Německa a dopraveny do tuzemska, aniž by byla uhrazena spotřební daň. Neexistují listiny prokazující jejich původ a jejich celní či daňovou historii. Za této situace byl správce daně oprávněn postupovat dle § 42d zákona o spotřebních daních, neboť pro uvolnění zajištěných vybraných výrobků (§ 42c tohoto zákona) nebyly splněny podmínky, a jiný typ rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Není-li vlastník zajištěných výrobků znám, připadá v úvahu pouze rozhodnutí o zabránění vybraných výrobků dle 42d odst. 1 písm. b) zákona o spotřebních daních. Citované ustanovení dopadá i na situace, kdy se k vlastnictví vybraných výrobků hlásí více subjektů, neboť ani zde není vlastník znám.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž uvedla, že v průběhu správního řízení předložila nabývací titul k vybraným výrobkům i doklad o úhradě kupní ceny. Nemohla vědět, že předmět kupní smlouvy pochází z trestné činnosti a že spotřební daň není uhrazena. Poukázala na § 446 obchodního zákoníku ve znění účinném ke dni 19. 2. 2012, podle něhož bylo možno nabýt vlastnické právo od nevlastníka. Nesouhlasila se závěrem žalovaného, že měla získat pochybnosti o původu zboží kvůli tomu, že se dodavatel nacházel v likvidaci. Likvidátor může uzavírat nové smlouvy, kterými likviduje majetek společnosti jeho prodejem, k čemuž došlo v posuzovaném případě. Stěžovatelka připisovala rychlost transakce a její výhodnost právě snaze likvidátora o co nejrychlejší a nejefektivnější dosažení účelu likvidace.

Krajský soud se však otázce dobré víry při nabytí vlastnického práva zcela vyhnul. Dle stěžovatelky proto nesprávně posoudil skutkový stav, neboť měl dovodit, zda je vlastníkem stěžovatelka, či někdo jiný. Je v rozporu se zákonem a se zásadou libovůle dovozovat, že vlastník zboží znám není. Nelze souhlasit se závěrem krajského soudu, že otázka vlastnictví není pro posuzovanou věc relevantní. Tato otázka určuje povahu rozhodnutí o dalším osudu zajištěného zboží. Zatímco rozhodnutí o propadnutí vybraných výrobků je individuálním právním aktem zasahujícím do sféry jedince, o zabránění výrobků lze rozhodnout ochranným opatřením. Odlišuje-li zákonodárce zabránění a propadnutí věci, nelze tyto pojmy zaměňovat s odkazem na to, že výsledek obou institutů je shodný, tj. nabytí vlastnického práva státem.

Žalovaný ve svém vyjádření zpochybnil dobrou víru stěžovatelky při nabytí vlastnického práva. Poukázal na výpověď jednatele dodavatele MISTERA v likvidaci, při níž uvedl, že se tato společnost zabývala stavební a obchodní činností a obchod s alkoholem se uskutečnil jen jednou, přičemž údaj o uhrazení spotřební daně byl do kupní smlouvy uveden na základě požadavku stěžovatelky. Ke dni uzavření kupní smlouvy se dodavatel navíc nacházel v likvidaci. Stěžovatelka tedy musela mít minimálně pochybnosti o původu zboží a prodávajícím. Likvidátor společnosti nebyl oprávněn uzavřít novou smlouvu za situace, kdy se nejednalo o „ukončení nevyřízeného obchodu“. Krom toho k vybraným výrobkům uplatňovala vlastnické právo i osoba zúčastněná na řízení II). Správce daně rozhodne o zabrání vybraných výrobků nejen tehdy, pokud jejich vlastník není znám, ale i v případě, kdy není známo, komu vůbec svědčí vlastnické právo. Z dikce § 42d odst. 1 zákona o spotřebních daních vyplývá, že není třeba, aby správní orgány vždy a za všech okolností zjišťovaly vlastníka vybraných výrobků. V opačném případě by ztrácelo písm. b) smysl. Z hlediska „osudu“ vybraných výrobků je lhůstojné, zda je rozhodnuto o jejich propadnutí nebo zabrání. Není tedy třeba určit vlastníka. Vyčkávaní na výsledek sporu o určení vlastnictví by byl neúčelný a nehospodárný.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### IV.

#### Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) [16] Poté Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení kasační stížnosti z důvodu tvrzené nezákonnosti a shledal, že ani v tomto bodě není kasační stížnost důvodná.

[17] Z § 42d odst. 1 zákona o spotřebních daních ve znění účinném do 31. 12. 2015 plyne, že „[p]okud správce daně nerozhodne o uvolnění vybraných výrobků nebo dopravního prostředku, rozhodne o jejich

a) propadnutí v případě, že je vlastník těchto výrobků nebo dopravního prostředku znám, nebo

b) zabrání v ostatních případech“.

[18] Uvolnění zajištěných vybraných výrobků (nebo dopravního prostředku) upravuje § 42c zákona o spotřebních daních. Dle odstavce 1 písm. a) citovaného ustanovení ve znění účinném do 31. 12. 2015 správce daně rozhodne o uvolnění zajištěných vybraných výrobků, pokud se prokáže, že s nimi nebylo nakládáno způsoby uvedenými v § 42 odst. 1 nebo 2.

[19] O zajištění vybraných výrobků rozhodl správce daně z důvodu uvedeného v § 42 odst. 2 písm. b) a c) zákona o spotřebních daních. Citované ustanovení ve znění účinném do 31. 12. 2012 stanovilo, že „[n]ejedná-li se o vybrané výrobky pro osobní spotřebu nebo není-li prokázáno oprávněné nabytí vybraných výrobků za ceny bez daně, celní úřad nebo celní ředitelství tyto vybrané výrobky zajistí, jestliže

a) jsou skladovány bez dokladu uvedeného v § 5,

b) údaje uvedené na dokladu podle písmene a) jsou nesprávné nebo nepravdivé, nebo

c) doklad uvedený v písmenu a) je pozměněný nebo padělaný“.

[20] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že směrnice Rady 2008/118/ES o obecné úpravě spotřebních daní a o zrušení směrnice 92/12/EHS, sankce za nedodržení povinnosti přepravovat či skladovat vybrané výrobky s vyžadovanými doklady přímo nestanoví, což je ve vztahu práva EU a vnitrostátního práva pravidlem. Logicky to vede k tomu, že si členské státy sankce za nedodržení předpisů stanoví samy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2014, čj. 10 Afs 148/2014-70).

[21] Z výše uvedených ustanovení zákona o spotřebních daních vyplývá, že správce daně má pouze dvě možnosti, jak může řízení o zajištěných vybraných výrobcích ukončit. Buďto zajištěné výrobky uvolní (§ 42c), nebo naopak rozhodne o jejich propadnutí či zabrání (§ 42d). O jejich uvolnění rozhodne, prokáže-li se, že s nimi nebylo nakládáno způsoby uvedenými v § 42 odst. 1 nebo 2 zákona o spotřebních daních. V opačném případě

postupuje dle § 42d téhož zákona. Jinými slovy, správce daně vydá rozhodnutí podle § 42d odst. 1 uvedeného zákona poté, co bylo prokázáno, že s výrobky bylo nakládáno některým ze způsobů uvedených v § 42 odst. 1 nebo 2 téhož zákona.

[22] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nijak nezpochybňuje závěr správních orgánů, že v posuzovaném případě bylo s vybranými výrobky nakládáno způsobem uvedeným v § 42 odst. 2 písm. b) zákona o spotřebních daních, má Nejvyšší správní soud za prokázané, že vybrané výrobky nebyly určeny pro osobní spotřebu, nebyly oprávněně nabyty za ceny bez daně a byly skladovány na základě dokladu, na němž byly uvedeny nesprávné nebo nepravdivé údaje. Předpoklady pro postup dle § 42d odst. 1 citovaného zákona tedy byly naplněny. Mezi účastníky řízení zůstala spornou toliko otázka, zda správce daně za této situace s přihlédnutím k okolnostem případu oprávněně rozhodl o zabránění vybraných výrobků z důvodu, že jejich vlastník nebyl znám.

[23] Správce daně pochopitelně nemůže libovolně „volit“ mezi jednotlivými způsoby, kterými ukončí řízení o zajištěných vybraných výrobcích. V duchu zásady legality musí rozhodnout způsobem, který zákon pro danou situaci předvídá. Jak vyplývá z předestřené díkce zákona o spotřebních daních (§ 42d odst. 1), nutným předpokladem pro vydání rozhodnutí o propadnutí vybraných výrobků je neexistence předchozího rozhodnutí o jejich uvolnění a okolnost, že je znám jejich vlastník. Tímto způsobem lze ukončit řízení o zajištěných vybraných výrobcích pouze tehdy, pokud o vlastníkovi zajištěných vybraných výrobků nepanují žádné pochybnosti. Není-li splněn tento předpoklad, nemůže správce daně rozhodnout o propadnutí zajištěných vybraných výrobků a nezbyvá mu než rozhodnout o jejich zabránění. To znamená, že o zabránění zajištěných vybraných výrobků rozhodne správce daně tehdy, neuplatňuje-li vlastnické právo žádná osoba, a dále ve všech případech, kdy panují důvodné pochybnosti o konkrétním vlastníkovi nebo o tom, které konkrétní osobě vlastnické právo svědčí, např. z důvodu plurality osob, které k věci vlastnické právo uplatňují.

[24] K takové situaci došlo i v posuzované věci. Stěžovatelka sice předložila nabývací titul (kupní smlouvu se společností MISTERA v likvidaci), avšak správce daně v průběhu řízení o zajištěných vybraných výrobcích zjistil, že tyto byly před jejich nabytím ze strany prodávajícího odcizeny na území Německa a celá transakce byla vyšetřována orgány činnými v trestním řízení jako podvod. Tvrzení stěžovatelky, že vybrané výrobky nabyta v dobré víře, bylo na základě zjištěných skutečností kvalifikovaně zpochybněno v daňovém i trestním řízení. Jakkoliv policie v usnesení o vydání vybraných výrobků konstatovala, že není pochyb o jejím vlastnickém právu, nelze odhlédnout od toho, že toto usnesení následně Okresní státní zastupitelství v Rokycanech pro nesoulad se zákonem zrušilo. Poukázalo na to, že k věci uplatňuje vlastnické právo nejen stěžovatelka, ale i osoba zúčastněná na řízení II). V takovém případě lze dle § 80 odst. 1 trestního řádu věc vydat jen tehdy, jestliže vzhledem ke zjištěným okolnostem o uplatněném právu na věc ze strany konkrétní osoby nevznikají žádné pochybnosti. Okresní státní zastupitelství v Rokycanech však shledalo, že takové pochybnosti zde panují a vyjmenovalo konkrétní důvody, pro které lze o dobré víře stěžovatelky pochybovat (nabytí od likvidované společnosti, kupní cena byla nižší než cena obvyklá, absence dokladů prokazujících původ či historii zboží). Právě na toto usnesení správce daně v rozhodnutí o zabránění vybraných výrobků odkazoval. Rovněž žalovaný poukazoval na nestandardní okolnosti obchodu, z nichž bylo možno nabytí pochybnosti o původu zboží a prodávajícím. Nejvyšší správní soud považuje v tomto kontextu za nestandardní minimálně to, že údaj o úhradě spotřební daně byl na faktuře doplněn na základě požadavku stěžovatelky a že tato nedisponovala žádnými listinami, které by prokazovaly původ či jakoukoliv (celní nebo daňovou) historii zboží. Správní orgány tedy předestřely pádné argumenty, pro které nebylo lze považovat vlastnictví vybraných výrobků ze strany stěžovatelky za nesporné. Současně však správní orgány neměly dostatek poznatků, aby mohly jednoznačně prohlásit, že vlastníkem je jiná osoba [osoba zúčastněná na řízení II)], neboť ta svou procesní aktivitu v daňovém řízení směřovala k popření vlastnického práva stěžovatelky.

[25] Cílem řízení o zajištěných vybraných výrobcích není zjišťování a určení jejich skutečného vlastníka, nýbrž prokázání, zda s nimi bylo nakládáno způsoby uvedenými v § 42 odst. 1 nebo 2 zákona o spotřebních daních. Potvrdí-li se tato skutečnost, dojde k zabavení vybraných výrobků a jejich převedení do vlastnictví státu. Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že tento následek je sankcí za porušení zákona o spotřebních daních (viz rozsudek ze dne 3. 3. 2010, čj. 1 AfS 12/2010-107, č. 2054/2010 Sb. NSS). Správní orgány se otázky vlastnického práva věnovaly v rozsahu nezbytném pro popsání účel daňového řízení. Jestliže po provedeném daňovém řízení nemohl být vlastník jednoznačně identifikován, tj. v díkci zákona nebyl znám, postupoval správce daně v souladu

se zákonem, když řízení ukončil vydáním rozhodnutí o zabrání vybraných výrobků dle § 42d odst. 1 písm. b) zákona o spotřebních daních.

## 3779

**Rozhodnutí správního orgánu: uložení výtky státnímu zástupci**

k § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění zákona č. 14/2002 Sb.

k § 65 soudního řádu správního

k § 2 až § 8 správního řádu (č. 500/2004 Sb.) ve znění účinném ke dni 24. 4. 2012

**I. Výtka podle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění účinném od 1. 3. 2002 je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Soudní ochrana proti výtce musí být proto poskytnuta formou žaloby proti tomuto rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s.**

**II. Na ukládání výtky podle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění účinném od 1. 3. 2002 se použijí pouze základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až § 8 správního řádu.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016-41)*

**Prejudikatura:** č. 791/2006 Sb. NSS, č. 906/2006 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS a č. 3104/2014 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 349/2002 Sb. a č. 190/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 301/05)

**Věc:** JUDr. Martin V. proti Krajskému státnímu zástupci v Ústí nad Labem o žalobě proti písemné výtce udělené žalovaným žalobci, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 24. 4. 2012 udělil krajský státní zástupce JUDr. Jan Jakovec žalobci – státnímu zástupci Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem výtku podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, a to za porušení povinnosti zachovávat náležitou úctu k ostatním státním zástupcům ve smyslu § 24 odst. 4 zákona o státním zastupitelství. Porušení povinnosti spočívalo v tom, že poté, co Nejvyšší státní zastupitelství v trestní věci vedené u Krajského soudu v Ústí nad Labem nevyhovělo návrhu stěžovatele na podání dovolání v neprospěch odsouzeného, stěžovatel sepsal sdělení, v němž předsedovi senátu krajského soudu oznámil nepodání dovolání, přičemž argumentaci Nejvyššího státního zastupitelství označil za právně irelevantní, alibistickou a nerespektující platnou právní úpravu, včetně mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. Své hodnocení stěžovatel uzavřel slovy, že příslušný dovolací důvod „je bez jakékoliv diskuse naplněn“. Uvedené sdělení následně zaslal dále Krajskému ředitelství Policie České republiky Ústeckého kraje, Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových – odloučenému pracovišti v Chomutově, Vrchnímu státnímu zastupitelství v Praze a Nejvyššímu státnímu zastupitelství.

Žalobce podal proti výtce žalobu, a to jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Krajský soud takto žalobu projednal, přičemž se nejprve výslovně zabýval povahou písemné výtky udělené státnímu zástupci. Vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2015, čj. 4 As 173/2015-31, s jehož závěry se ztotožnil. I v rámci posouzení věci bylo podstatné, že šlo o žalobu proti rozhodnutí, neboť byla namítána jeho nicotnost a vady při jeho vydání. Krajský soud neshledal důvodnou námitku nicotnosti vydaného rozhodnutí (písemné výtky) spočívající v tvrzení, že rozhodnutí bylo vydáno osobou, která nemá postavení vedoucího státního zástupce. Krajský soud se neztotožnil také s námitkou, že došlo k procesním pochybením žalovaného, protože nebylo postupováno podle části druhé a třetí správního řádu. Učinil vlastní závěr, že na ukládání výtky se použijí pouze základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až § 8 téhož zákona.

V poslední řadě krajský soud hodnotil důvodnost uložené výtky. Dospěl k závěru, že formulace, kterými žalobce ve výše popsaném podání hodnotil postup Nejvyššího státního zastupitelství, je nutno chápat jako neuctivé,



překračující mez případné kolegiální kritiky, porušující povinnost uloženou státnímu zástupci § 24 odst. 4 zákona o státním zastupitelství a odpovídající drobnému poklesku ve smyslu § 30 odst. 3 téhož zákona.

Proti rozsudku krajského soudu ze dne 29. 2. 2016, čj. 15 A 67/2012-49, podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že udělená výtka nemá základní náležitosti správního rozhodnutí a v procesu jejího udělení nebyla dodržena jeho procesní práva, jako například právo vyjádřit se k podstatě věci, činit návrhy nebo seznámit se s podklady pro rozhodnutí. Odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2015, čj. 4 As 173/2015-31, stěžovatel považoval za nedostatečně odůvodněný a spatřoval v něm nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Podle jeho názoru měl žalovaný při neexistenci jiné zákonné úpravy postupovat podle procesních pravidel obsažených ve správním řádu. Navíc se domníval, že i pokud by se měl citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu aplikovat, pak nebyly dodrženy ani základní zásady činnosti správních orgánů. Poukázal i na nedostatečné vypořádání dalších žalobních námitek. Závěrem polemizoval s tím, zda byly vůbec splněny podmínky pro udělení výtky.

Při posuzování kasační stížnosti dospěl devátý senát k závěru, že se chce odchýlit od právního názoru vyjádřeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2015, čj. 4 As 173/2015-31, pokud jde o posouzení výtky jako rozhodnutí podle § 65 s. ř. s.

Ačkoliv v uvedeném rozsudku čtvrtý senát posuzoval primárně výtku udělenou soudnímu exekutorovi, jeho závěry se vztahují i na výtky ukládané podle příslušných právních předpisů notářům, soudcům a státním zástupcům.

Důvodů, pro které čtvrtý senát považoval výtku za rozhodnutí, je několik. V prvé řadě vyšel z toho, že velle povahy přezkoumávaného úkonu jsou důležité i důsledky rozsudku správního soudu, pokud je žalobě vyhověno. Upřednostněn by měl být ten výklad, který vede k přímému odklizení aktu správního orgánu jeho zrušením. Upozornil na to, že pouze proti rozhodnutí správního orgánu mohou podat žalobci žalobu ve veřejném zájmu, což by mohlo být důležité v případech, že by některým dozorovým orgánem došlo ke zneužití výtky tak, aby se zabránilo kárnému postihu (bod 46 odůvodnění rozsudku čtvrtého senátu). Dále se nepřímě opřel o materiální pojetí rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. a o judikaturu kárných senátů Nejvyššího správního soudu, které dospěly k závěru, že výtka představuje překážku *ne bis in idem* a dokonce ji výslovně označily za rozhodnutí, které nabývá právní moci (body 36 a 39 odůvodnění rozsudku čtvrtého senátu). Čtvrtý senát zároveň dospěl k závěru, že vzhledem k povaze výtky je vyloučeno, aby se na řízení o jejím uložení vztahovala část druhá a třetí správního řádu, neboť má jít o neformalizovaný „manažerský“ nástroj řešení méně závažných pochybení. Pokud by měla být ukládána ve formálním správním řízení, tento institut by postrádal svůj smysl. Ztrácel by se v podstatě rozdíl mezi kárným řízením a pouhým uložením výtky. Měly by být proto aplikovány pouze základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 správního řádu (bod 40 odůvodnění rozsudku čtvrtého senátu).

Uvedené závěry však byly podle názoru devátého senátu v rozporu se závěry rozšířeného senátu k rozlišení žaloby proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. a zásahové žaloby podle § 82 s. ř. s. Například v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, ve věci provedení záznamu do katastru nemovitostí, rozšířený senát mimo jiné dospěl k závěru, že rozhodujícím znakem není materiální povaha úkonu, ale jeho forma.

I podle závěrů čtvrtého senátu by však výtka udělovaná jednotlivým právníkům profesím měla být sama o sobě neformální a nemělo by jí předcházet formalizované správní řízení. To podle devátého senátu vedlo k jednoznačnému závěru, že by případná žaloba směřující proti udělené výtce měla být řešena žalobou proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s.

V případě státních zástupců sice musí být podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství uložena písemně, nicméně to neplatí v případě soudců [§ 88a zákona č. 6/2002 Sb. o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)] a notářů [§ 47 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)]. Požadavek písemné formy u státních zástupců nic nemění na neformálním charakteru výtky. Navíc se devátý senát ztotožnil se závěry rozsudku čtvrtého senátu, že by povaha výtek za stávající právní úpravy měla být vykládána shodně pro státní zástupce, soudce, notáře i exekutory.

Devátý senát proto nesouhlasil se závěry, které vedly čtvrtý senát k posouzení výtky jako rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Jednoznačně v rozporu se závěry rozšířeného senátu je poukaz na materiální pojetí rozhodnutí. Podstatný není ani důsledek rozsudku. I žalobou na ochranu před nezákonným zásahem lze docílit týchž důsledků, které by mělo zrušení rozhodnutí. Kromě deklarace nezákonnosti výtky připadá nepochybně v úvahu i uložení povinnosti k výtce jakkoliv nepřihlížet a odstranit ji z osobního spisu žalobce, pokud by do něj byla založena. Není případný ani poukaz na nemožnost podat žalobu ve veřejném zájmu. Tímto postupem ani nedojde k narušení judikatury kárných senátů Nejvyššího správního soudu, pro které není podstatné, podle kterého žalobního typu bude připuštěna ochrana před správními soudy. I pokud v případech uváděných čtvrtým senátem kárné senáty skutečně označily výtka jako kárné rozhodnutí, pak tak činily bez jakékoliv hlubší úvahy, neboť to pro své rozhodování nepotřebovaly. Devátý senát neviděl důvod, proč by i jiný úkon než rozhodnutí žalovatelné podle § 65 s. ř. s. nemohl zakládat překážku *ne bis in idem*.

Dle názoru devátého senátu proto byly dány zákonné důvody pro předložení věci rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s. Otázka, kterou chtěl devátý senát řešit odlišně od dosavadní judikatury, zněla: Je výtka podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství ve znění účinném od 1. 3. 2002, stejně jako výtka vůči příslušníkům dalších právnických profesí, rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., nebo má být soudní ochrana poskytnuta formou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 s. ř. s.?

Rozšířený senát rozhodl, že výtka podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství ve znění účinném od 1. 3. 2002 je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Soudní ochrana proti výtce musí být proto poskytnuta formou žaloby proti tomuto rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s.

Rozšířený senát dále rozhodl, že na ukládání výtky podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství ve znění účinném od 1. 3. 2002 se použijí pouze základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až § 8 správního řádu a věc mu vrátil k projednání a rozhodnutí osmému senátu.

## Z odůvodnění:

### IV.

#### Právní posouzení rozšířeným senátem

##### IV.A Právní úprava výtky

[18] Jak bylo uvedeno shora, spornou v projednávané věci je povaha výtky podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství ve znění účinném od 1. 3. 2002, podle něhož „[d]robné nedostatky a poklesky může vedoucí státní zástupce státnímu zástupci písemně vytknout, aniž by podal návrh na zahájení kárného řízení“.

[19] Institut výtky nebyl v roce 2002 v právním řádu novinkou. Rovněž starší právní předpisy týkající se organizace justice toto opatření pro vytknutí drobných nedostatků a poklesků, pro něž se nezahajuje kárné řízení, upravovaly. Zákon č. 412/1991 Sb., o kárné odpovědnosti soudců, jenž se do března 2002 vztahoval i na kárné řízení se státními zástupci, v § 3 odst. 5 stanovil, že „[d]robné nedostatky v práci nebo drobné poklesky v chování nebo přestupek může orgán, který je oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení, vyřadit tím, že je soudci vytkne, je-li to postačující“. Podobnou právní úpravu obsahovaly i předlistopadové organizační předpisy týkající se soudců, např. zákon č. 142/1961 Sb., o kárné odpovědnosti soudců z povolání, stanovil: „Pro drobné závady v práci nebo jiné drobné poklesky se kárné řízení nezavede. Takové závady nebo poklesky vytkne soudci ten, kdo vykonává služební dohled“ (§ 2 odst. 2 tohoto zákona). Stejně tak předchozí zákon č. 371/1957 Sb., o kárné odpovědnosti soudců lidových a krajských soudů, uváděl: „Pro nepatrné provinění se kárné řízení nezavede. Takové nepatrné provinění však soudci vytkne předseda soudu; jde-li o předsedu lidového soudu, učiní tak předseda krajského soudu, jde-li o předsedu krajského soudu, učiní tak ministr spravedlnosti“ (§ 2 odst. 2 citovaného zákona).

[20] Výtka upravují, kromě zákona o státním zastupitelství, rovněž aktuálně účinné právní předpisy týkající se příslušníků dalších právnických profesí. Rozšířený senát se ztotožňuje s názorem čtvrtého i devátého senátu, pokud jde o jejich souladný závěr, že povahu výtky je za stávající právní úpravy nutno vykládat shodně pro všechny právní profese, tj. státní zástupce, soudce, notáře i soudní exekutory. Zákony, které upravují povinnosti

příslušníků těchto právnických profesí, sice odlišně stanoví požadavky na formu výtky, avšak vymezení výtky jako opatření, kterým lze postihnout drobné nedostatky a poklesky, jež nedosahují intenzity kárného provinění, je napříč jednotlivými zákony shodné.

[21] Kromě zákona o státním zastupitelství vyžaduje právní úprava i v případě soudních exekutorů udělení výtky pouze písemnou formou. Podle § 7a odst. 1 exekučního řádu „[d]robné nedostatky v exekuční a další činnosti exekutora, drobné nedostatky v činnosti exekutorského kandidáta (dále jen „kandidát“) nebo exekutorského koncipienta (dále jen „koncipient“) nebo drobné poklesky v chování ministerstvo, Komora nebo předseda okresního soudu exekutorovi, kandidátovi nebo koncipientovi písemně vytkne“. Podle § 7a odst. 2 exekučního řádu, „[n]eprokáže-li se, že exekutor provedl veškerá opatření, která lze po něm spravedlivě požadovat při řízení exekutorského úřadu podle § 13 odst. 1, vytkne ministerstvo, Komora nebo předseda okresního soudu exekutorovi i drobné nedostatky v činnosti nebo drobné poklesky v chování kandidáta nebo koncipienta, kteří jsou jeho zaměstnanci“.

[22] Naproti tomu v případě soudců a notářů příslušné právní předpisy výslovně nestanoví povinnost písemné formy udělení výtky. Podle § 88a zákona o soudech, soudcích, „[d]robné nedostatky v práci nebo drobné poklesky v chování může orgán státní správy soudů, který je oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení, vyřídít tím, že je soudci, předsedovi soudu, místopředsedovi soudu, předsedovi kolegia Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu vytkne, je-li to postačující“. Stejně tak podle § 47 notářského řádu „[d]robné nedostatky v činnosti notáře nebo drobné poklesky v chování orgán vykonávající dohled notáři vytkne“.

[23] I přes odlišné formulace norem upravujících výtku u jednotlivých právnických profesí vyjádřil zákonodárce mezi jednotlivými instituty blízkost. Například v důvodové zprávě k zákonu č. 14/2002 Sb., kterým byla do zákona o státním zastupitelství nově vložena úprava kárné odpovědnosti, druhů kárných opatření za kárná provinění a v § 30 odst. 3 tohoto zákona byl v této souvislosti zakotven institut výtky za drobné nedostatky a poklesky, se předpokládá, že „kárné řízení se státními zástupci bude upraveno jednotně s kárným řízením se soudci“ (odůvodnění k bodu 18). Z toho lze a *simili* (podle podobnosti) dovodit, že rovněž institut výtky v zákoně o státním zastupitelství byl zákonodárcem zamýšlen se stejnými důsledky jako v případě zákona o soudech a soudcích.

[24] Stejně tak v důvodové zprávě k zákonu č. 347/2007 Sb., kterým byla výtka vtělena do exekučního řádu, se uvádí, že možnost vytknout soudnímu exekutorovi drobné nedostatky nebo poklesky „se upravuje obdobně, jako je tomu v [notářském řádu]“. Důvodová zpráva k zákonu č. 347/2007 Sb. dále uváděla, že „[p]ůjde o institut, který umožní postihnout jednání, jež nedosahují intenzity kárného provinění, který však přesto bude představovat určité upozornění na to, že jednání je nesprávné“.

[25] Také důvodová zpráva k notářskému řádu konstatovala, že „[d]robné nedostatky v činnosti notáře nebo drobné poklesky v jeho chování budou notáři vytknuty. Při závažném nebo opětovném porušení jeho povinností podá orgán dohledu návrh na zahájení kárného řízení.“

[26] Pro úplnost je vhodné poukázat rovněž na skutečnost, že podobnou právní úpravu výtky obsahuje i § 88 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, podle něhož „[d]robné nedostatky ve službě může představený nebo služební orgán vyřídít tak, že je státnímu zaměstnanci ústně nebo písemně vytkne. Písemná výtka se založí do osobního spisu státního zaměstnance na dobu 1 roku; po uplynutí této doby se z osobního spisu státního zaměstnance vyřadí.“

[27] S ohledem na shodnost účelu, který výtka v jednotlivých organizačních předpisech sleduje, jeho povahu, konstrukci i blízkost jazykového znění (srov. § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, § 88a zákona o soudech a soudcích, § 47 notářského řádu a § 7a exekučního řádu) rozšířený senát nevidí žádný důvod, proč by měl institut výtky v těchto předpisech vyvolávat odlišné právní účinky. Jde o předpisy upravující též statusové otázky jednotlivých judičiálních profesí, pro něž je typický poměrně rozsáhlý katalog povinností a zvláštní institucionální i procesní úprava odpovědnosti za jejich porušení. Ostatně již v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS, rozšířený senát konstatoval, že „[p]rávní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích“. Vzhledem k praktické totožnosti úpravy výtkek v jednotlivých zákonech by proto bylo v rozporu s citovanou maximou, pokud by v každém předpisu institut výtky podléhal jinému právnímu režimu.

## IV.B Povaha výtky podle komentářové literatury

[28] Komentářová literatura k výtce v zákoně o státním zastupitelství předestírá, že „[d]robné nedostatky a poklesky může vedoucí státní zástupce provinivšímu se státnímu zástupci pouze písemně vytknout, aniž by podával návrh na zahájení kárného řízení. Za drobné nedostatky a poklesky lze zřejmě považovat běžné, zpravidla pracovní nedostatky, vyplývající spíše z nedůslednosti, nedostatečné organizace vlastní práce nebo z určité pracovní improvizace, která je poznamenána nesoustředěnou činností vykazující občasné nedostatky v pravidelnosti, rychlosti a pečlivosti při vyřizování věci. Může se jednat o drobné poklesky v jednání a chování překračující sice míru běžné neslušnosti, jež však neohrožuje důvěru v činnost státního zastupitelství ani nesnižuje vážnost a důstojnost funkce státního zastupitelství“ (Kocourek, J.; Záruba, J. Zákon o soudech a soudcích; Zákon o státním zastupitelství. Komentář. 2. doplněné a přepracované vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 565).

[29] Podobně v komentáři k zákonu o soudech a soudcích se uvádí, že „[d]ošlo-li sice k porušení povinností soudce nebo k určitému nevhodnému chování či jednání, které však lze označit za drobné nedostatky v práci nebo za drobné poklesky v chování, má příslušný orgán státní správy oprávněný jinak k podání návrhu na zahájení kárného řízení možnost rozhodnout o tom, že návrh podán nebude a věc bude vyřízena v jeho kompetenci tím, že tyto nedostatky soudci vytkne. Pro takový postup je třeba, aby byl před tímto rozhodnutím učiněn závěr, že zvolený postup je v konkrétním případě postačující“ (Kocourek, J. Zákon o soudech a soudcích. Komentář. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2015, s. 242.).

[30] Navzdory shodné zákonné definici výtky napříč právníckými profesemi jako postihu za drobné nedostatky a poklesky, komentářová literatura se již poněkud rozchází ve vymezení samotné povahy výtky. Ačkoli je zřejmé, že výtka není ukládána v kárném řízení, mezi autory odborné literatury nepanuje jednoznačná shoda v tom, zda se jedná o sankci, či nikoliv.

[31] Novější komentář k zákonu o státním zastupitelství v této souvislosti uvádí: „Písemná výtka není sankcí v pravém slova smyslu, a ačkoli nemění nic na tom, že je na [státního zástupce] třeba hledět tak, jako by kárné postižení nebyl [...], má její udělení některé významné [...] důsledky. Prvním z nich je sám zmíněný fakt, že vůči němu není podán návrh na zahájení kárného řízení, a nehrozí mu tedy bezprostřední uložení žádné ze sankcí uvedených v předchozích odstavcích. Druhý z nich je skutečnost, že vyřešení pochybení státního zástupce udělením písemné výtky znamená konečné vyřízení věci, a jde-li o tento čin, nelze již vůči státnímu zástupci dodatečně podat návrh na zahájení kárného řízení, resp. byl-li takový návrh podán, bránila by udělená písemná výtka jeho úspěšnému (z hlediska možnosti uložení kárné sankce) ukončení. Vytváří tedy – podle našeho názoru však jen ohledně možného kárného postihu, nikoli tedy pokud jde o postih administrativní či trestní – překážku věci ‚pravomocně‘ vyřízené. Nejde tu sice o typický příklad zákazu dvojího postihu podle principu *ne bis in idem*, protože tu o uložení trestní sankce v pravém slova smyslu nejde, ale tímto způsobem vyřízení věci se vedoucí státní zástupce vzdal práva na uplatnění kárné odpovědnosti v kárném řízení a založil tím nemožnost kárného postihu za totéž jednání, ledaže by zjištěné skutečnosti (neznámé v době udělení písemné výtky) odůvodňovaly podání kárné žaloby. [...] Důsledkem pro státního zástupce negativním je, že existence takové výtky již signalizuje formálně (protože písemně) konstatovanou vadu v jeho chování či postupu, takže při případném opakování třeba i drobnějšího poklesku lze spíše očekávat vyvození přímé kárné odpovědnosti. Písemná výtka může být také jednou z významných skutečností posuzovaných v neprospěch státního zástupce nejen v dalším případném kárném řízení pro jiné pochybení, ale např. i v jiných souvislostech, kde posuzování nikoli snad přímo bezúhonnosti, ale spíše kvality osobnosti a kvality profesní (pokud jde o jím vykonávanou činnost) hraje významnou roli“ (Koudelka, Z.; Růžička, M.; Vondruška, F. Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou. Praha : Leges, 2010, s. 319–320).

[32] Rovněž autoři komentáře k exekučnímu řádu zastávají názor, že „písemná výtka není rozhodnutím ani kárným opatřením (sankcí), které je ukládáno po provedeném kárném řízení. Jelikož písemná výtka není rozhodnutím ani kárným opatřením, není důvodů tuto výtku neudělit kandidátovi nebo i koncipientovi, pokud budou vykazovat drobné nedostatky ve své činnosti nebo drobné poklesky ve svém chování. Smyslem udělení této výtky je toliko upozornit na nesprávnost jednání kandidáta nebo koncipienta, která má tak výrazně preventivní, a nikoliv sankční charakter“ (Kasíková, M. a kol. Exekuční řád. Komentář. 4. vydání. Praha : C. H. Beck, 2017, s. 31–32).

[33] Naproti tomu autoři komentáře k notářskému řádu v minulosti uváděli, že „[n]ejmírnějším stupněm sankce za drobné nedostatky v činnosti notáře či drobné poklesky v chování je výtka ze strany orgánu vykonávajícího dohled. Naopak sankce za závažné či opětovné porušení jeho povinností stanovených notářským řádem nebo zvláštním právním předpisem nebo předpisem Notářské komory ČR anebo usnesením orgánu notářské samosprávy nebo za závažné nebo opětovné narušení důstojnosti notářského povolání jeho chování jsou upraveny v následujících ustanoveních (§ 48 a násl.). Na rozdíl od kárného opatření (§ 48) nemá výtka žádné formální náležitosti (není dokonce vyloučeno, aby byla provedena ústně).“ (Bílek, P. a kol. Notářský řád a řízení o dědicství. Komentář. 4. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 171). Nutno však podotknout, že v nejnovějším vydání tohoto komentáře byla citovaná pasáž k § 47 notářského řádu přeformulována a k otázce, zda je výtka sankcí, či nikoliv, se již autoři komentáře výslovně nevyjadřují: „Výtka ze strany orgánu vykonávajícího dohled je opatření, kterým lze reagovat na „drobné“ zjištěné nedostatky v činnosti notáře nebo poklesky v jeho chování. [...] Postup při zjištění závažných či opětovných porušení povinnosti [...], anebo při zjištění závažného nebo opětovného narušení důstojnosti notářského povolání, jsou upraveny v následujících ustanoveních [týkajících se kárného provinění a kárného opatření] (§ 48 a násl.). Na rozdíl od kárného opatření nevyžaduje výtka žádné formální náležitosti a není vyloučeno, aby byla provedena jen ústně“ (Bílek, P. a kol. Notářský řád. Komentář. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2018, s. 240).

[34] V komentářové literatuře panují rovněž výhrady k názoru, že udělení výtky představuje překážku věci pravomocně vyřízené. Například v komentáři k zákonu o soudech a soudcích se uvádí následující: „Podle dosavadní judikatury je i [udělení výtky považováno] za uložení kárného opatření a věc je považována za věc vyřízenou (res iudicata). Je však otázkou, zda postup podle § 88a skutečně takové důsledky má. Výtku lze posoudit i z jiného pohledu, jako zvláštní úpravu (§ 84 odst. 4) oprávnění předsedy soudu jako vedoucího zaměstnance v rámci pracovního vztahu soudce jinak v zákoníku práce obecně upravené jako povinnost vedoucích zaměstnanců řídit a kontrolovat výkon práce a dávat zaměstnanci k výkonu práce závazné pokyny (§ 11 odst. 4 a § 302 zákoníku práce). Zvláštní právní úprava je přitom namísto s ohledem na specifika výkonu soudcovské funkce i na povahu funkce předsedy soudu, zejména s ohledem na princip nezávislosti soudce. Z dikce § 88a „Drobné nedostatky v práci“ vyplývá, že takové jednání nedosahuje intenzity nezbytné pro jeho kvalifikaci jako kárného provinění. Takové jednání nemůže naplnit znaky kárného provinění podle § 87. Výtka současně není kárným opatřením, neboť není uvedena v jejich výčtu (§ 88) a je upravena separátně v samostatném § 88a. V případech uvedených v § 88a se nevede kárné řízení podle zvláštního zákona, které je obligatorní, jde-li o kárné provinění. Výtka není proto výsledkem kárného řízení a neukládá ji nezávislý soud. Nemůže se proto jednat o překážku věci rozhodnuté (v kárném řízení podle zvláštního zákona). Opačný výklad by umožňoval kterémukoliv z kárných žalobců (účelově) zabránit kárnému stíhání soudce uložení výtky i za jednání, které dosahuje intenzity kárného provinění. Důsledkem by byla situace, kdy o kárném provinění by nerozhodoval nezávislý soud, ale zpravidla předseda soudu v pozici zaměstnavatele. Takový důsledek je v zásadním rozporu s povahou zvláštní právní úpravy kárné odpovědnosti nezávislého soudce, resp. se základním atributem kárné odpovědnosti soudce“ (Kocourek, J. op. cit., s. 242).

#### IV.C Povaha výtky podle soudní judikatury

[35] Vedle odborné literatury se výtka samozřejmě zabývaly i soudy. Judikatura správních soudů, zejména však rozhodnutí kárných senátů Nejvyššího správního soudu, stejně tak dříve vrchních soudů jako soudů kárných, vymezuje povahu výtky následovně:

##### a) Veřejnoprávní povaha výtky

[36] Z jednotlivých rozhodnutí předně vyplývá, že uložení výtky odpovědně osobě je výkonem veřejné moci svěřené úřední osobě (dohledovému orgánu). Veřejnoprávní povahu ukládání výtky předsedou soudu vůči soudci příznačně vyjádřil například Krajský soud v Praze v usnesení ze dne 3. 4. 2015, čj. 46 A 20/2015-22, v němž uvedl, že „již ze samotné textace § 88a zákona o soudech a soudcích vyplývá, že při uložení výtky nejedná předseda soudu v pozici vedoucího zaměstnance zaměstnavatele, nýbrž právě v pozici orgánu státní správy soudů, který ukládá disciplinární opatření. Aplikaci zákoníku práce v této konkrétní otázce brání právě skutečnost, že ukládání výtky upravuje specificky § 88a zákona o soudech a soudcích jako ustanovení speciální k ustanovením zákoníku práce. Ten se v této souvislosti sice může (samozřejmě až subsidiárně) použít pro posouzení otázky, zda to které jednání soudce

*lze kvalifikovat jako nedostatek v práci (tj. jako zaviněné porušení pracovněprávních povinností soudce), nikoli však jako právní základ pro udělení výtky za takové porušení povinností. Výtku podle § 88a zákona o soudech a soudcích rozhodně nelze ztotožňovat např. s pracovním posudkem ve smyslu § 314 zákoníku práce, resp. pracovním hodnocením zaměstnance zakládáním do osobního spisu vedeného podle § 312 zákoníku práce.* (Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 11. 6. 2015, čj. 9 As 91/2015-17, výrok I. výše citovaného usnesení Krajského soudu v Praze sice zrušil, avšak z jiných procesních důvodů – poznámka rozšířeného senátu). Věřejnoprávní povahu má ukládání výtky nepochybně i v případech odpovědných osob z řad jiných právnických profesí, než jsou soudci, tedy státních zástupců, notářů a soudních exekutorů.

### **b) Disciplinární opatření**

[37] Některé kárné senáty setrvale judikují, že výtka není kárným opatřením (není uvedena mezi druhy kárných opatření, jež lze odpovědným osobám ukládat v kárném řízení za kárná provinění), jedná se však o „*disciplinární opatření*“. Např. v rozhodnutí ze dne 14. 9. 2010, čj. 13 Kss 2/2010-87, kárný senát Nejvyššího správního soudu uvedl: „*Výtka orgánu státní správy soudů, který je oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení, není kárným opatřením uvedeným v § 88 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., které lze za kárné provinění uložit, tedy které může uložit kárný senát. Přesto jde o disciplinární opatření uložené podle zákona o soudech a soudcích*“ (obdobně srov. rovněž rozhodnutí ve věcech sp. zn. 13 Kss 5/2010, 13 Kss 6/2010, 13 Kss 1/2010; zvýraznění – rozšířený senát).

[38] Ojedinele kárné senáty charakterizovaly výtka jako „*sankční postih*“, např. v rozhodnutí ze dne 21. 2. 2007, sp. zn. 1 Ds 26/2016, Vrchní soud v Praze jako soud kárný uvedl, že „*je věcí orgánu státní správy soudů, aby si včas náležitě ujasnil, o jak závažný delikt v činnosti soudce se jedná a jaký způsob jeho postihu pokládá za tomu odpovídající, neboť v širším slova smyslu se jedná o sankční postih za porušení pracovních povinností, pro jehož projednání podpůrně platí veškeré základní zásady trestního řízení*“. V novější judikatuře však již označení „*sankční*“ bylo podle všeho vypuštěno, například v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2009, čj. 12 Ksz 1/2008-97, kárný senát uvedl: „*Je proto pouze věcí příslušného orgánu ujasnit si, o jak závažný delikt v činnosti státního zástupce se jedná a jaký způsob jeho postihu pokládá za odpovídající, neboť v širším smyslu slova se jedná o postih za porušení pracovních povinností, pro jehož projednání podpůrně platí veškeré základní znaky trestního řízení*“. Výjimečně se o výtce výslovně hovoří jako o „*sankci*“, např. v rozhodnutí ze dne 22. 11. 2012, čj. 16 Kss 5/2012-97, kárný senát uvedl: „*Jedinou sankcí, která byla kárně obviněnému uložena, tak byla výtka předsedkyně Okresního soudu Plzeň – sever*“. Toliko jednou bylo v souvislosti s výtka použito pojmu „*kárné opatření*“, a to pouze v narativní části rozhodnutí ze dne 5. 12. 2012, čj. 11 Kss 7/2012-64, kárný senát uvedl: „*Činnost [soudkyně] byla předmětem dohledové činnosti předsedy soudu po delší dobu, ani přes 3 uložená kárná opatření (výtky a rozhodnutí NSS) nedošlo ke zlepšení*“ (všechna zvýraznění – rozšířený senát).

### **c) Kárné řízení jako ultima ratio versus výtka**

[39] V souvislosti s mírou porušení profesních povinností, resp. rozhodnutím, zda udělit výtka, či zahájit kárné řízení, kárné senáty setrvale zdůrazňují, že zahájení kárného řízení je krokem *ultima ratio*. Jak kárný senát uvedl v rozhodnutí ze dne 3. 10. 2013, čj. 16 Kss 8/2013-45, „*již samotné podání kárného návrhu má značné difamační účinky a jakkoliv v konkrétním případě může být zřejmé, že soudce udělal chybu či se dopustil omylu, nestačí toto pouhé zjištění k tomu, aby bylo zahájeno kárné řízení. [...] V konečném důsledku by pak byl porušován princip proporcionality, podle něhož by mělo platit, že kárný návrh by měl být podán jen tehdy, bylo-li zjištěno nikoliv jakékoliv pochybení soudce, nýbrž kárné provinění. Na zmíněný princip proporcionality ostatně výslovně pamatuje i zákon o soudech, který velmi odlišuje kárná opatření, jež lze uložit vždy v závislosti na závažnosti kárného provinění (§ 88), od drobných nedostatků v práci nebo drobných poklesků v chování, u kterých výslovně předpokládá, že nemají vést k podání kárného návrhu, nýbrž toliko k uložení výtky (§ 88a). K tomu kárný senát dodává, že v řadě případů není třeba ze strany vedení příslušného soudu přistupovat ani k uložení výtky, pakliže se jedná o nikoliv zásadní a neúmyslné pochybení soudce a toto pochybení pramení např. z jeho nezkušenosti, aktuální osobní situace či jedná se o zcela ojedinelý exces jinak po všech stránkách výborného soudce. V těchto případech se totiž – v závislosti na okolnostech konkrétní situace – může jevit nepřiměřeným dokonce i uložení výtky.*“ (obdobně rovněž rozhodnutí ve věci sp. zn. 15 Kse 1/2013, 13 Kss 5/2014 aj.).

[40] Difamační účinky však judikatura kárných senátů připisuje nejen zahájení kárného řízení, ale i uložení výtky. Např. v rozhodnutí ze dne 10. 1. 2014, čj. 16 Kss 10/2013-84, kárný senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že jakkoliv předsedkyně soudu proti danému soudci „za domnělé pochybení nezahájila kárné řízení, sama mu uložila **disciplinární opatření, které má samozřejmě rovněž určité difamační účinky; být samozřejmě nikoliv takové intenzity jako zahájené kárné řízení a případně uložení kárného opatření**“ (zvýraznění – rozšířený senát).

#### d) Nezákonné uložení výtky jako kárné provinění funkcionáře

[41] Nezákonné uložení výtky současně může založit kárné provinění toho, kdo disponuje pravomocí výtku udělit. Srovnej například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2014, čj. 16 Kss 10/2013-84, v němž kárné obviněná předsedkyně okresního soudu udělila soudci výtku za neomluvenou absenci a za neplnění pokynů ohledně evidence pracovní doby. Kárný senát dospěl k závěru, že „[p]ostup kárně obviněné, který byl v tomto kárném řízení přezkoumáván, totiž nebyl veden snahou o přiměřené zajištění řádného výkonu soudnictví, k čemuž pouze a jedině může rozvržení pracovní doby a její případná evidence sloužit, nýbrž byl samoučelný a zcela překračující zákonné pravomoci předsedy soudu“.

[42] V rozhodnutí ze dne 3. 10. 2013, čj. 16 Kss 8/2013-45, kárný senát v souvislosti s povinnostmi soudních funkcionářů apeloval na lidský rozměr výkonu jejich manažerské funkce – ačkoliv tak učinil ve vztahu k podání kárného návrhu (nikoliv k udělení výtky), jeho závěry lze jistě vztáhnout na plnění povinností justičních funkcionářů obecně: „**Na každém předsedovi soudu proto spočívá velká odpovědnost, a to nejen právní a manažerská, nýbrž také lidská.** Dobrý předseda soudu by totiž měl dobře vědět, kteří ze soudců jsou odborně na úrovni, pracovití, flexibilní, a kteří naopak nastavené tempo z hlediska svých osobních dispozic nejsou schopni dodržet, nemají zájem se dále vzdělávat a pracovat na sobě anebo vykonávané funkci nepřikládají potřebnou vážnost. Je pak především na předsedovi soudu, aby v konkrétním případě soudci pomohl, aby jej povzbudil, anebo případně aby s ním jeho situaci probral a pokusil se nalézt odpovídající řešení, spočívající např. v posílení daného úseku či v přearazení na jinou agendu, která bude danému soudci lépe vyhovovat (samozřejmě pokud to je v rámci daného soudu možné a vhodné). Klíčové je mít neustále na zřeteli, že funkce soudce není ničím jiným než službou a úkolem soudu je rychlá, efektivní a spravedlivá ochrana práv a svobod (čl. 4 Ústavy). Dobrý předseda soudu by proto měl být hodnocen právě a pouze podle toho, jak se soud, v jehož čele stojí, dokáže této svoji povinnosti zhostit. Takto viděno je podání každého kárného návrhu ultima ratio, neboť [...] i pokud nakonec kárný soud dospěje ke zprošťujícímu rozhodnutí, je kárně obviněný soudce až do jeho vyhlášení ve značně nepříjemné situaci, a to jak ve svém pracovním okolí, tak především ve vztahu k veřejnosti, která dokáže velmi citlivě tyto skutečnosti vnímat. [...] Jinak řečeno, každé podání kárného návrhu je způsobilé zpochybnit vážnost, autoritu a důvěru v rozhodování kárně stíhaného soudce. Právě proto kárný soud zdůrazňuje, že **podání kárného návrhu (zejména) předsedou daného soudu nesmí být vedeno jeho alibismem, nýbrž má k němu docházet pouze a jedině tehdy, pokud je navrhovatel pevně přesvědčen, že se daný soudce kárného provinění skutečně dopustil a není jiné řešení, než mu uložit některé ze zákonem stanovených kárných opatření.** Jinak řečeno, podání kárného návrhu nesmí být projevem přenesení odpovědnosti z osoby předsedy soudu na kárný senát. Každý navrhovatel si totiž musí být vědom, že iniciováním kárného řízení nese svoji kůži na trh a proto k takovému postupu musí přistupovat velmi uvážlivě“ (zvýraznění – rozšířený senát). Kárný senát přítom v citované věci dospěl k závěru, že s ohledem na okolnosti případu (skutek kárně obviněné spočíval v odročení jednání za účelem vyhlášení rozhodnutí na jiný den s odůvodněním, že nejsou přítomni účastníci řízení ani jejich zástupci, a to navzdory skutečnosti, že veřejnost byla na jednání přítomna) zcela postačovalo pouze projednání daného pochybení s předsedou soudu a vysvětlení, v čem spočívala protiprávnost pochybení. Podle kárného senátu mohl předseda soudu v uvedené věci maximálně přistoupit k uložení výtky.

#### e) Výtka versus další manažerské nástroje

[43] Výtka je tedy – oproti zahájení kárného řízení a uložení kárného opatření – pojímána jako méně přísné opatření oprávněné úřední osoby (dohledového orgánu). Tyto osoby však mají k dispozici řadu dalších neformálních manažerských nástrojů. V rozhodnutí ze dne 9. 1. 2014, čj. 16 Kss 7/2013-103, kárný senát konstatoval, že „k podání kárného návrhu přistoupila navrhovatelka až poté, co měla za to, že vyčerpala všechny méně razantní (a často i neformální) prostředky nápravy, resp. že nepostačovaly prostředky, použité předchozím vedením okresního soudu (pravidelné prověrky spisů, pohovory, výtky)“.

[44] V této souvislosti je nutno podotknout, že hranice mezi ústní výtkou (kterou nevyklučuje § 88a zákona o soudech a soudcích a § 47 notářského řádu) a neformálním pohovorem (tj. prostým upozorněním, v němž dohledový orgán dotyčnou osobu pouze neformálně upozorní na její pochybení a vlastně „jí domluví“; popřípadě oznámí-li dohledový orgán dotyčné osobě toliko, že v její věci zahájí kárné řízení, a ozřejmí z jakých důvodů), je někdy nejasná a může vést ke sporům. Například ve věci sp. zn. 13 Kss 8/2009 „navrhovatelka vyloučila, že by v případě kárně obviněné soudkyně po provedené kontrole postupovala podle § 88a zákona č. 6/2002 Sb., a nedostatky zjištěné v její práci v některých spisech vyřídila výtkou. Předložila zápis [...], z něhož vyplývá, že navrhovatelka za přítomnosti místopředsedů soudu [...] projednala s kárně obviněnou soudkyní [...] výsledky kontroly spisů [...] a upozornila kárně obviněnou soudkyni na hrubé nedostatky a průtahy v její práci a na to, že předběžné výsledky naznačují nutnost podání kárné žaloby.“ (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2010, čj. 13 Kss 8/2009-129). Možnost upozornění, pohovorů či jiných neformálních opatření připouští či ve své judikatuře výslovně zmiňuje řada kárných senátů (srov. např. rozhodnutí ve věcech sp. zn. Ds 10/2003, 1 Ds 10/2007, 2 Ds 4/2005, 1 Ds 5/2006, 11 Kss 10/2009, 1 Ds 1/2006, 1 Ds 7/2006, 11 Kss 17/2011, 1 Ds 6/2004, 2 Ds 4/2005, 1 Ds 26/2006, 11 Kss 10/2009, 16 Kss 7/2013, 13 Kss 1/2014, 13 Kss 5/2014, 11 Kss 8/2014).

[45] Z judikatury kárných senátů rovněž vyplývá, že kárné obvinění občas v rámci své obrany uvádějí, že před zahájením kárného řízení jim nebylo žádné obdobné jednání alespoň neformálně vytknuto. Například v rozhodnutí ze dne 13. 6. 2012, čj. 13 Kss 3/2012-68, zaznělo: „Překvapení kárně obviněné je o to větší, že podání kárného návrhu nepředcházela jakákoli výstraha, výtka, nebo upozornění navrhovatele, že by měla nadále postupovat jinak.“ (obdobně věc sp. zn. 1 Ds 6/2004).

#### f) Materiální a formální povaha výtky

[46] Materiální povahou výtky se kárný senát letmo zabýval v rozhodnutí ze dne 2. 11. 2016, čj. 13 Kss 5/2016-75, v němž uvedl: „Předseda soudu však v předmětném, výše citovaném odstavci uvedl pouze to, že obsah přípisu [kárně obviněného soudce], tj. jeho stížnost na postup kolegy [...] nevyznívá příliš kolegiálně a že věří, že [tento soudce] napříště, bude-li považovat za nutné takto upozornit na postup svého kolegy, celou věc nejprve pečlivě vyhodnotí a své závěry konfrontuje rovněž s platnou právní úpravou. Tuto formulaci kárný soud ani z materiálního hlediska za výtku dle § 88a zákona o soudech a soudcích nepovažuje. Ačkoli lze soublasit s tím, že taková výtka udělená předsedou soudu nemusí nutně vždy výslovně odkazovat na dané ustanovení, musí být z jejího projevu přesto patrné, že skutečně bylo úmyslem soudního funkcionáře použít tohoto institutu a že tedy postupem dle daného ustanovení soudci drobné nedostatky v jeho práci nebo drobné poklesky v chování formálně vytýká.“ Z citovaného judikátu tedy vyplývá, že nezávisle na tom, v jaké formě (písemné či ústní) byla výtka učiněna, z projevu vedoucího funkcionáře (dohledového orgánu) musí být zcela zřejmé, že jeho úmyslem bylo dotyčné osobě udělit výtku ve smyslu příslušných profesních předpisů, které tento institut upravují.

[47] Pokud jde o formu, kárné senáty výslovně připouštějí možnost ústní výtky i u státních zástupců (být tato forma současně nemá stejné účinky jako písemná výtka ve smyslu § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství). Například v rozhodnutí ze dne 2. 6. 2014, čj. 12 Ksz 2/2014-30, kárný senát uvedl: „K výtkám [...], na něž bylo poukázáno v návrhu na zahájení kárného řízení, přitom nelze při ukládání kárného opatření přihlížet, neboť první z nich byla kárně obviněnému uložena před více než pěti lety a druhá byla uložena jen ústně (srov. § 24 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, a § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství).“ Naopak i v případě výtky u soudců, která může být udělena rovněž ústně, je potřeba, aby o ní existoval určitý písemný záznam, který musí být založen do osobního nebo jiného obdobného spisu (srov. např. rozhodnutí ze dne 29. 5. 2014, čj. 11 Kss 10/2013-83, v němž kárný senát konstatoval, že z osobního spisu kárně obviněné „neplynou jakékoli připomínky či výhrady k její práci. Pokud jde o fotokopii výtky předsedy Obvodního soudu pro Prahu 9 z roku 2006, adresované kárně obviněné soudkyni, která byla předložena kárným navrhovatelem, ta se v jejím osobním spisu nenachází a kárný senát k ní proto při svém rozhodování nepřihlížel.“).

[48] Kárné senáty ve své judikatuře zcela ojediněle označují výtku za „rozhodnutí“, nejčastěji tak činí proto, že výtku takto pojmenoval samotný orgán, který ji udělal. Označení výtky jako rozhodnutí je tak v judikatuře kárných senátů činěno více méně mimoděk, např. v rozhodnutí ze dne 15. 9. 2009, čj. 12 Ksz 1/2008-97, kterým kárný senát zastavil řízení proti státní zástupkyni pro jeden ze žalovaných skutků právě z důvodu, že uvedené jednání již bylo postiženo výtkou. Kárný senát v té souvislosti konstatoval: „Jednání popsané v kárném návrhu je však



zcela obsaženo ve skutku, kterého se týká předchozí již pravomocné rozhodnutí o uložení výtky (rozhodnutí okresního státního zástupce ve Frýdku-Místku čj. SPR 700/2008 ze dne 10. 10. 2008).“ (srov. rovněž rozhodnutí ve věcech sp. zn. 1 Ds 26/2006). Obdobně v rozhodnutí ze dne 17. 5. 2011, čj. 13 Kss 1/2010-145, kárný senát s odkazem na formu výtky udělené ministryní spravedlnosti uvedl: „V této souvislosti však kárně obviněný poukázal na účinky rozhodnutí ministryně spravedlnosti [...] a má za to, že **toto rozhodnutí – výtka, má také závazné účinky rozhodnutí v kárném řízení** a brání tomu, aby v jiném řízení mohlo být totéž jednání posuzováno jinak z hlediska kárné odpovědnosti.“ (zvýraznění – rozšířený senát).

#### g) Výtka jako přítěžující okolnost

[49] Kárné senáty rovněž setrvale judikují, že dříve udělená výtka je přítěžující okolností (srov. např. rozhodnutí kárných senátů ve věcech státních zástupců – sp. zn. 3 Ds 13/2002, 3 Ds 1/2007; ve věcech soudců – sp. zn. 11 Kss 3/2010, 11 Kss 17/2011, 13 Kss 2/2013, 13 Kss 1/2014, 13 Kss 6/2014; nebo ve věcech exekutorů – sp. zn. 15 Kse 4/2011, 15 Kse 2/2011, 14 Kse 2/2012, 15 Kse 1/2012, 14 Kse 5/2014), s výjimkou situací, kdy udělená výtka nemá časovou souvislost (srov. rozhodnutí ve věcech sp. zn. 2 Ds 4/2008, 11 Kss 1/2008, 12 Ksz 10/2015, 12 Ksz 2/2016), anebo byla udělena nedůvodně (např. rozhodnutí ve věci sp. zn. 15 Kse 8/2015).

#### h) Výtka jako překážka ne bis in idem

[50] Výtka však především podle jednotné rozhodovací praxe kárných senátů zapovídá postih pro stejný skutek v kárném řízení. Například již v rozhodnutí ze dne 21. 2. 2007, sp. zn. 1 Ds 26/2006, které se týkalo soudců, vyslovil Vrchní soud v Praze jako soud kárný právní názor, že „[p]rolomení zásady ne bis in idem je nepřijatelné i v případech, že by bylo provinění nesprávně kvalifikováno jako drobný nedostatek v práci, za něž se uloží pouze výtka, ačkoli by mohlo naplňovat znaky i provinění závažnějšího podle § 87 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, které je možno postihnout kárným opatřením podle § 88 téhož zákona. Vycházeje z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, dvojí postih je vyloučen i v řízeních na něž dopadá jiný než trestní řád. Také v kárném řízení je vyloučen dvojí postih za jediný čin a je věcí orgánu státní správy soudů, aby si včas náležitě ujasnil, o jak závažný delikt v činnosti soudce se jedná a jaký způsob jeho postihu pokládá za odpovídající. V širším slova smyslu se jedná o sankční postih za porušení pracovní povinnosti, pro jehož projednání podpurně platí veškeré základní zásady trestního řízení, v souladu s § 25 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců.“

[51] Ve věci týkající se státních zástupců tento názor zazněl mj. v rozhodnutí ze dne 15. 9. 2009, čj. 12 Ksz 1/2008-97, v němž kárný senát shledal, že „[u]ložení výtky (§ 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství) za tentýž skutek, který je obsažen v návrhu na zahájení kárného řízení, představuje překážku podle čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (ne bis in idem) a je důvodem pro zastavení kárného řízení“.

[52] Rovněž ve vztahu k výtkám udělovaným soudním exekutorům kárný senát uvedl: „Výtka je tedy opatřením vyplývajícím ze zákona postihujícím zjištěné nedostatky. Je tedy trestem uloženým soudnímu exekutorovi za porušení jeho povinností dohledovým orgánem v rámci jeho zákonných pravomocí. Jako taková tudíž představuje způsob potrestání za konkrétní faktické jednání soudního exekutora a vytváří proto překážku dvojího postihu za tentýž skutek, jak jej má na mysli zásada ne bis in idem. Zákon č. 7/2002 Sb., neřeší situaci, kdy orgán státní správy oprávněný k výkonu státního dohledu a též k podání kárného návrhu považuje za postačující řešit zjištěné nedostatky v postupu soudního exekutora udělením výtky, zatímco jiný dohledový orgán (zde Ministerstvo spravedlnosti) považuje tyto nedostatky za natolik závažné, že je potřeba je projednat v kárném řízení. Dle názoru kárného senátu není rozhodující, zda v případě uložení výtky došlo k nesprávné kvalifikaci kárného provinění jako drobného nedostatku a poklesku podle § 7a exekučního řádu, ačkoli by mohlo naplňovat znaky kárného provinění závažnějšího, které by bylo možno postihnout dle § 116 odst. 3 téhož zákona. Je pouze věcí příslušného orgánu ujasnit si, o jak závažný delikt v činnosti soudního exekutora se jedná a jaký postup ve věci považuje za odpovídající“ (rozhodnutí ze dne 19. 11. 2013, čj. 14 Kse 5/2012-248).

[53] Obdobně formulované závěry o povaze udělené výtky jako překážky „věci rozhodnuté“ (*res iudicata*) opakovaně zazněly i v řadě dalších rozhodnutí kárných senátů (srov. mj. rozhodnutí ve věcech sp. zn. 2 Ds 4/2006, 2 Ds 12/2006, 2 Ds 8/2008, 11 Kss 1/2008, 12 Ksz 3/2010, 13 Kss 5/2010, 13 Kss 6/2010, 11 Kss 10/2009, 11 Kss 4/2011, 12 Ksz 12/2012, 13 Kss 5/2016).

*i) Shrnutí závěrů judikatury k povaze výtky*

[54] Z citovaných rozhodnutí kárných senátů Nejvyššího správního soudu je zjevné, že kárné senáty přistupují k institutu výtky v jednotlivých profesních předpisech jednotně, nehledě na dílčí odchylky jazykového vyjádření výtke v jednotlivých zákonech. Na základě shora uvedených skutečností je tedy možnost charakter institutu výtky shrnout následovně:

[55] Výtka stojí svou povahou někde uprostřed tří možných opatření, jimiž disponuje příslušný dohledový orgán po zjištění porušení profesních povinností dotčené osoby. Jde o opatření v obecném smyslu tohoto slova, rozumíme-li jím reakci na jakékoliv porušení povinností příslušníka dané profese zakládající jeho odpovědnost. Účelem výtky je možnost flexibilně postihnout takové nedostatky a poklesky, jež svojí menší závažností neodůvodňují zahájení kárného řízení. V praxi se zpravidla jedná o kratší a ojedinělé průtahy v řízení, drobná porušení procesních předpisů, drobné poklesky v chování, které odporují profesním etickým zásadám (např. nevhodné chování vůči účastníkům řízení a dalším osobám, ojedinělé požití alkoholu v pracovní době apod.). Nutno zdůraznit, že mezi bezvadným plněním povinností příslušníka profese a takovým porušením, které naplní znaky kárného provinění, existuje poměrně široká „šedá“ zóna, kterou nelze vymezit ani nějakým výčtem konkrétních situací, ani stanovením „mantinelů“ ji ohraničujících. V ní se nachází prostor pro udělení výtky, nedostačující-li reakce jemnější či měkčí (viz dále bod [70]).

[56] Pro rozptýlení jakýchkoli pochybností rozšířený senát (shodně jako čtvrtý senát v rozsudku ze dne 27. 11. 2015, č. 4 As 173/2015-31) předesílá, že považuje za překonaný názor, jenž Ústavní soud vyslovil v usnesení ze dne 10. 2. 1997, sp. zn. II. ÚS 22/97. V tomto rozhodnutí Ústavní soud dospěl k závěru, že udělená výtka (zakotvená v tehdejší zákon č. 412/1991 Sb., o kárné odpovědnosti soudců, viz ustanovení citované v bodě [19] výše) „nemůže porušit právo stěžovatelky na zachování její lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti i jejího jména. [...] Není proto možno udělenou výtku považovat za jiný zásah orgánu veřejné moci ve smyslu § 72 odst. 1 zák. č. 182/1993 Sb., v platném znění.“ Rozšířený senát k tomu pro úplnost uvádí, že usnesení, kterým se odmítá ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněná, nezavazuje ani Ústavní soud, ani obecné soudy (čl. 89 odst. 2 Ústavy; srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, č. 190/2007 Sb. ÚS).

[57] Výtka není tak závažným opatřením jako snížení platu či odvolání z funkce – nepostihuje majetek či svobodu, ale toliko čest, čímž se podobá důtce. Uložená výtka je do jisté míry formalizovanou informací o tom, že došlo ze strany státního zástupce (resp. soudce, notáře nebo soudního exekutora) k určitému pochybení. To samo o sobě může vyvolat ve třetích osobách pochybnosti, podle povahy konkrétního provinění, o profesní odbornosti nebo osobnostních kvalitách výtka dotčené osoby. Ostatně „[n]e nadarmo se traduje, že důvěryhodnost a bezúhonnost se budují dlouho, ale je možné je ztratit v jediném okamžiku“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2015, č. 4 As 173/2015-31). Výtka může dále působit například i jako překážka v kariérním postupu a může být přitěžující okolností v případném dalším kárném řízení. Představitelná je i situace, kdy bude výtka zneužívána k dehonestování či šikanování příslušníka dané profese.

[58] Přestože je výtka svou povahou blízká napomenutí či důtce, zároveň se jedná i o nástroj předsedy soudu, vedoucího státního zástupce či dohledových orgánů, který umožňuje zejména udržovat disciplínu a pracovní morálku v rámci justice, řešit drobná pochybení nebo napravovat nesprávné metodické postupy. Posouzení závažnosti porušení povinností je na příslušném orgánu dohledu. Jinými slovy, dohledový orgán rozhoduje, zda určité zjištěné porušení povinností pouze vytkne, nebo pro něj podá kárný návrh. Jakkoliv se lze v odborné literatuře setkat s oponentními názory (viz komentář citovaný v bodu [34] výše), z judikatury kárných senátů jednoznačně vyplývá, že jednou uložená výtka vylučuje kárné stíhání pro totožný skutek a zakládá tedy překážku *ne bis in idem*.

[59] Z judikatury kárných senátů je rovněž zřejmé, že i o ústně uložené výtce musí existovat určitý písemný záznam, má-li se jednat o výtku ve smyslu § 88a zákona o soudech a soudcích nebo § 47 notářského řádu, které nevylučují i ústní uložení výtky. V opačném případě by nebylo možno aplikovat princip *ne bis in idem*, neboť by nebylo možno ověřit, za jaký skutek byla výtka uložena. Z projevu vedoucího státního zástupce, předsedy soudu či jiného dohledového orgánu tedy musí být zcela zřejmé, že jeho úmyslem bylo dotčené osobě skutečně udělit formální výtku podle příslušného profesního předpisu, který tento institut upravuje.

[60] V neposlední řadě nelze opomenout ani ten podstatný aspekt věci, že prostřednictvím výtky zasahuje orgán moci výkonné proti osobám podílejícím se na výkonu moci soudní, což představuje určité riziko zásahů do principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy České republiky) a do nezávislosti soudů (čl. 81 Ústavy). V takových případech je třeba důsledně trvat na zákonných limitech a garancích omezujících ingerenci moci výkonné do sféry soudní moci (srov. příměřeně nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02, č. 349/2002 Sb.), včetně soudní kontroly takových zásahů.

#### IV.D Povaha výtky ve smyslu soudního řádu správního

[61] I když kárné senáty v některých případech v minulosti výtku skutečně mimoděk označily za rozhodnutí, rozšířený senát souhlasil s názorem devátého senátu, že toto pojmové označení výtky nebrání tomu, aby rozšířený senát její povahu ve smyslu soudního řádu správního vymezil zcela nezávisle. Ostatně kárné senáty o povaze výtky v kontextu jejího podřazení k žalobnímu typu podle soudního řádu správního nikdy nerozhodovaly, neboť tato právní otázka nebyla pro posouzení kárné odpovědnosti nezbytná.

[62] Rozšířený senát se tedy dále zabýval vymezením povahy výtky ve smyslu soudního řádu správního, resp. otázkou, zda se soudní ochrany proti výtce lze domáhat prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. nebo žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s.

[63] Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. vymezuje žalobní legitimaci v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu následovně: Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Ustanovení § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. následně upravují tzv. zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu, k jejímuž podání je oprávněn nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem (odstavec 2), nebo veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem.

[64] Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručáním písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. V případě žaloby k ochraně veřejného zájmu podle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. může oprávněný žalobce žalobu podat do tří let od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, a nenabývá-li rozhodnutí právní moci, od doručení rozhodnutí posledního účastníku, který proti němu mohl žalobu sám podat (§ 72 odst. 2 s. ř. s.).

[65] V rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn přezkum individuálních správních aktů soudem, tedy právně mocenského zásahu do sféry práv a svobod výslovně uvedených adresátů, případně dalších osob, rozhodnutím jinak zasazených v jejich právech. Naproti tomu řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. reaguje na skutečnost, že činnost správních orgánů mívá v praxi různé formy a nelze vyloučit, že k citelnému zkrácení práv dojde i jinou aktivitou nebo pasivitou správního orgánu.

[66] Řízení podle § 82 a násl. s. ř. s. je tedy určitou sběrnou kategorií, zajišťující ochranu veřejných subjektivních práv v situacích, kdy jiná obrana předvídaná soudním řádem správním nepřichází v úvahu. V rámci tohoto řízení se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo žalobou u soudu, domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný (§ 82 s. ř. s.) Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být tato žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpозději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.

[67] Veřejná moc je vykonávána různými formami, přičemž jedním z významných kritérií jejich rozlišování je otázka, jaké má ten který akt právní důsledky. Přestože některé úkony právní důsledky mít nemusí, veškeré formy správní činnosti musí mít svůj právní základ. „Právo přikazuje určitou formu zejména tehdy, má-li mít jednání správního úřadu (orgánu) právní důsledky pro fyzickou nebo právnickou osobu nebo v případech, kdy postup správy by mohl vést k porušení práv a svobod.“ (srov. Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 119). V případě výtky podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství nejsou (s výjimkou požadavku na písemnou podobu) její forma a další náležitosti výslovně vyjádřeny. Kárné řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů upravuje zvláštní zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (dále též „zákon o kárném řízení“), při jehož aplikaci se subsidiárně využije trestní řád. Ohledně právního režimu udělení výtky však konkrétní právní úprava chybí. Obdobně absentuje úprava i v zákonu o soudech a soudcích, v notářském řádu a v exekučním řádu.

[68] Rozšířený senát považuje za vhodné poukázat na dosavadní praxi a postup dohledových orgánů při udělování výtky a používání jiných manažerských nástrojů, jak se podávají ze shora citované judikatury kárných senátů, a stvrdit tuto praxi. Ta vykazuje v naprosté většině uměřené používání výtky v adekvátních situacích a respektování minimálních procesních standardů. Kromě dále popsané praxe je nutno zdůraznit, že v judikatuře správních soudů se přezkum udělených výtkek vyskytuje vzácně. I to svědčí pro příklon rozšířeného senátu k zachování zjištěné praxe, resp. přesnější stanovení dosud ne zcela jasné charakteristiky hmotněprávní a procesní, včetně případné soudní ochrany.

[69] O existenci pochybení se vedoucí státní zástupce, předseda soudu či jiný dohledový orgán zpravidla dozví buď z vlastní úřední činnosti (např. při prověrkách spisů) nebo na základě podnětu (např. při vyřizování stížností, na pracovní poradě apod.). Poté, co postaví najisto, o jaký skutek se jedná (tedy zjistí, co se ve skutečnosti stalo), poskytne osobě, která tento skutek spáchala, prostor k vyjádření. V praxi samozřejmě dohledové orgány mohou činit oba kroky současně, tj. zjišťovat (z obsahu spisů, listin, záznamů, výpovědí dotčených osob apod.) skutkové okolnosti a při tom souběžně komunikovat o tom, co a jak se stalo, s příslušným státním zástupcem, soudcem, notářem či soudním exekutorem, jenž měl namítaný skutek spáchat.

[70] Dospěje-li dohledový orgán k závěru, že k namítanému pochybení skutečně došlo, vyhodnotí jeho závažnost a podle toho zvolí opatření k nápravě. Ať už se jedná o vedoucího státního zástupce, předsedu soudu nebo jiný orgán profesního dohledu, má k dispozici v podstatě tři druhy opatření. První kategorii představují tzv. manažerské nástroje v užším smyslu, které zahrnují veškeré neformální, „jemnější“ formy opatření, jakýsi „zdvižený prst či obočí“, případně přechodně zmizení jinak stále přítomného „úsměvu vedoucího“. Jde například o upozornění, rozhovor, domluvu, projednání věci na pracovní poradě, se soudcovskou radou apod., včetně neformálního vytknutí učiněného ústně, které však nespĺňuje požadavky podle příslušných profesních předpisů (o výtce v tomto případě zpravidla neexistuje kvalifikovaný písemný záznam). Druhým typem opatření je formální výtka podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, případně jiných profesních předpisů (tj. § 88a zákona o soudech a soudcích, § 47 notářského řádu a § 7a exekutorského řádu). Triádou možných opatření pak uzavírá kárný návrh, kterým je zahájeno kárné řízení. Jak bylo uvedeno výše (viz bod [39]), podání kárného návrhu je prostředkem *ultima ratio*, a jako takové je vyhrazeno pro případy, které není možno řešit jiným způsobem.

[71] Pokud orgán dohledu shledá, že zjištěné pochybení odpovídá definici drobného nedostatku nebo poklesku (ke skutkům odpovídajícím tomuto druhu profesního pochybení viz bod [55] výše), namítaný postup státnímu zástupci, soudci, notáři nebo soudnímu exekutorovi formálně vytkne. V případě státních zástupců a soudních exekutorů tak musí dohledový orgán učinit bezpodmínečně v písemné podobě; u soudců a notářů může příslušný orgán dohledu výtka udělit i ústně, ovšem musí o ní současně vyhotovit kvalifikovaný záznam, v němž budou uvedeny všechny rozhodné skutečnosti proto, aby výtka formálně mohla vyvolat účinky překážky věci rozhodnuté (tj. záznam musí zejména obsahovat podrobný popis skutku). V obou případech – jak u výtky udělené písemnou formou, tak i u výtky učiněné ústně spolu s písemným záznamem o ní – však dohledový orgán musí svůj postup řádně zdůvodnit a s udělením této výtky dotčeného státního zástupce, soudce, notáře nebo soudního exekutora rovněž seznámit. Předpokladem pro takový postup je ovšem možnost předešlého „slyšení“ dotčené osoby, v němž se může vyjádřit k vymezenému skutku. Kárné provinění jakožto „etalon“ pro posuzování drobných nedostatků a poklesků je koncipováno jako zaviněné jednání či chování. Dovodit subjektivní stránku bude

nezbytné i v případě udělení výtky. Vyjádření osoby, již má být výtka udělena, být rovněž neformálně učiněné, ale z praktických důvodů zachycené a zaznamenané, je tedy důležité pro správné vymezení skutku a jeho právního posouzení v ukládané výtce.

[72] Navzdory absenci formálního právního režimu pro udělení výtky, na základě judikatury kárných senátů lze identifikovat poměrně jasný minimální společný standard dosavadního postupu dohledových orgánů při udělování výtky. Předkládající devátý senát se domnívá, že výtka udělovaná příslušníkům jednotlivých právnických profesí by měla být sama o sobě neformální a nemělo by jí předcházet formalizované správní řízení. To podle devátého senátu vede k jednoznačnému závěru, že by případná žaloba směřující proti udělené výtce měla být řešena žalobou proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s. Rozšířený senát s tímto závěrem nesouhlasí. Z popsané dosavadní praxe dohledových orgánů (viz body [68] až [71] výše), jakož i z povahy výtky, zejména z její vlastnosti překážky *ne bis in idem* (viz body [50] až [53] výše) ve smyslu čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované v České republice pod č. 209/1992 Sb., a ve smyslu čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, plyne, že výtka podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství a stejně tak podle § 88a zákona o soudech a soudcích, § 47 notářského řádu a § 7a exekutorského řádu, určitou kvalifikovanou – byť zcela minimální – formu vyžaduje. V opačném případě by se totiž zcela setřel rozdíl mezi výtkou udělovanou podle shora uvedených profesních předpisů a čistě neformálními manažerskými nástroji v užším smyslu, jak byly vymezeny v bodě [70] výše.

[73] Podle názoru předkládajícího devátého senátu je rozhodnutí čtvrtého senátu rovněž v rozporu se závěry rozšířeného senátu k rozlišení žaloby proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. a zásahové žaloby podle § 82 s. ř. s., zejména usnesením ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, ve věci provedení záznamu do katastru nemovitostí, v němž rozšířený senát mimo jiné uvedl: „[17] *Formální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice ‚rozhodnutí‘ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). [...] [19] Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona). [...] [20] Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ Odkaz čtvrtého senátu na materiální pojetí rozhodnutí proto předkládající devátý senát považuje za rozporný s judikaturou rozšířeného senátu.*

[74] Základní normy zakládající pravomoc správních soudů k přezkoumání aktu orgánu veřejné moci podle § 2, § 4, § 65 s. ř. s. vyžadují naplnění čtyř podmínek: (i) správní úkon vydal orgán moci výkonné či jiný z orgánů popsaných v definici; (ii) orgán rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob; (iii) rozhodování se odehrávalo v oblasti veřejné správy; a (iv) činností správního orgánu musela být dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. Žalobní legitimace je založena navíc nejen v případech, kdy je žalobce zkrácen na svých hmotných subjektivních právech, ale i ve všech případech, kdy je dotčena právní sféra žalobce (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS).

[75] Rozšířený senát shledal, že udělování (ukládání) výtky odpovídá jmenovaným podmínkám. První výtku ukládá dohledový orgán, který tak zajišťuje výkon veřejné správy na daném úseku (první a třetí podmínka). Udělená výtka zároveň svým charakterem zasahuje do sféry dotčené osoby, která zároveň vystupuje v pozici vykonavatele veřejné moci vůči jiným osobám (zde státního zástupce), což je s ohledem na citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu dostatečné pro naplnění zákonných kritérií (druhá a čtvrtá podmínka). Vhodné je i dodat, že „[p]ro soudní kontrolu uskutečňovanou ve správním a ústavním soudnictví není vůbec rozhodující, zda a jak je takový úkon správního orgánu označen. Není určující, zda jde o ‚rozhodnutí‘, nebo ‚usnesení‘. [...] Můžeme konstatovat,

že v označování těchto, ale i jiných procesních výstupů panuje poměrně rozsáhlý resortismus, v důsledku čehož každá oblast veřejné správy užívá své (v zásadě již zaběhlé) pojmosloví. [...] Nicméně při pojetí ‚rozhodnutí‘ podle s. ř. s. není dokonce důležitý ani procesní aspekt a charakter řízení, které vydání takového úkonu/aktu předcházelo, byť komentované ustanovení s předchozím procesním postupem správních orgánů počítá a předpokládá jej. Současně je však nestaví jako *conditio sine qua non*. Důležitý je naopak důsledek ‚rozhodnutí‘ ve vztahu k veřejným subjektivním právům a povinnostem, potažmo vůči právní sféře“ (Potěšil, L.; Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Leges, 2014, s. 550).

[76] Ke splnění třetí podmínky (rozhodování v oblasti veřejné správy) rozšířený senát podotýká, že veřejná správa zahrnuje široké a v čase proměnlivé spektrum činností, které brání snadnému a jednoznačnému definování (srov. Hendrych, D. a kol: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 2–3). Proto se doktrína zpravidla uchyluje k definici veřejné správy ve smyslu negativním: veřejná správa v tomto smyslu je chápána jako činnosti veřejné moci, které nelze přiřadit k výkonu moci zákonodárné ani moci soudní. Z tohoto pohledu je nutné se zabývat zejména otázkou, zda uložení výtky nemůže být chápáno jako výkon moci soudní, resp. jako úkon, který lze zahrnout do oblasti kárného řízení vykonávaného ve věcech státních zástupců (stejně jako ve věcech soudců a soudních exekutorů) nezávislými a nestrannými soudy, jak vyplývá ze zákona o kárném řízení. Výtka není kárným opatřením, jak je vymezuje zákon o státním zastupitelství v § 30 odst. 1, resp. zákon o soudech a soudcích v § 88 či exekuční řád v § 116. Výtku nemůže uložit kárný senát Nejvyššího správního soudu a nerozhoduje ani o opravném prostředku proti výtce. Jedná se o opatření věcně spadající do oblasti dohledu nad činností státních zástupců prováděného vedoucími státními zástupci. I pokud jde o výtka ukládanou soudcům, jedná se o akt v oblasti státní správy soudů, nikoli o výkon soudnictví; stejně tak v případě soudních exekutorů jde o opatření věcně spadající do oblasti státního dohledu nad činností soudních exekutorů prováděné ministerstvem, respektive jinými orgány. Lze tedy konstatovat, že v posuzovaném případě se jedná o úkon v oblasti veřejné správy.

[77] Východním pravidlem je respektování formálního označení určitého aktu, jak však bylo uvedeno výše, výtka podle § 30 odst. 3 zákona o státním zastupitelství (a stejně tak podle § 88a zákona o soudech a soudcích, § 47 notářského řádu a § 7a exekutorského řádu) bývá v praxi zřídka výslovně označována jako „rozhodnutí“. Stejně tak nutno podotknout, že formální podoba výtky se v praxi může skutečně značně lišit – od pouhého písemného úředního záznamu až po plně kvalifikované rozhodnutí. Pohled na právní formu výtky dále rozšiřuje judikatura kárných senátů, které výtka považují za rozhodnutí zakládající překážku *ne bis in idem* (např. v rozhodnutí ze dne 15. 9. 2009, čj. 12 Ksz 1/2008-97, kárný senát dokonce výslovně odkazoval na „právní moc rozhodnutí o uložení výtce“: „Princip ‚ne bis in idem‘ znamená v této věci, v této záležitosti ne dvakrát“. *Vyjádruje jeden ze základních principů jakéhokoli právního procesu, je jedním z aspektů zabezpečujících v právním státě právní jistotu a též autoritu orgánů, který rozhoduje. Souvisí s materiální právní mocí rozhodnutí, bmotněprávním důsledkem právní moci je vznik překážky věci pravomocně rozhodnuté (překážka rei iudicatae)*“ (Prášková, H. *Nové přestupkové právo*. Praha : Leges, 2017, s. 33 a násl.). Výtce jsou příznávány významné právní účinky, které mají vliv na případná kárná řízení. Přitom ale překážka věci pravomocně rozhodnuté, která má v oblasti správního trestání význam pro aplikaci zásady zákazu dvojího trestání, je specifickou vlastností správních aktů (srov. Hendrych, D. a kol. 2009. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 153). I vzhledem k těmto účinkům, které jsou pro správní akty typické, rozšířený senát dospěl k závěru, že je výtka z hlediska materiálního rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[78] Rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. je do určité míry formalizovaný projev vůle správního (dohledového) orgánu, který obsahuje zákonem stanovené náležitosti. Formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu – jak uvádí shora citované usnesení rozšířeného senátu – vyplývají z těch míst dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného aktu) či vlastností, které tento akt nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). Těmito formálními znaky (srov. zejména § 71, 72 a 76 s. ř. s.) tedy jsou: i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je

pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení (srov. Jemelka, L.; Podhrázký, M.; Vetešík, P.; Zavellová, J.; Bohadlo, D.; Šuránek, P. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 487–521).

[79] Jak vyplývá z popsání dosavadní praxe dohledových orgánů (viz body [68] až [71] výše), postup při udělování výtky podle příslušných profesních předpisů tyto formální znaky – byť ve zcela minimálním standardu – v zásadě splňuje. Výtka je buď písemná, nebo ústní. O ústní výtce musí existovat písemný záznam o jejím udělení; v obou případech musí být vymezen skutek (včetně jeho právního posouzení) a alespoň stručné odůvodnění (ad i); výtka je vydávána (udělována, ukládána) v rámci určitého formalizovaného postupu, v němž jsou respektovány základní zásady činnosti správních orgánů dle § 2 až 8 správního řádu – státní zástupce, soudce, notář nebo soudní exekutor zejména musí dostat prostor k vyjádření (ad ii); výtka je samostatně zadokumentována a rozhodnutí (záznam) o jejím udělení jsou založena do osobního, případně jiného spisu (ad iii); k tomu též přiměřeně srov. § 23 odst. 1 zákona o kárném řízení; rozhodnutí o udělení výtce je dotčené osobě oznamováno ústně v její přítomnosti nebo doručení písemného vyhotovení (ad iv). Posledně uvedená požadovaná náležitost je důležitá pro přesné stanovení okamžiku počátku běhu lhůty k podání případné žaloby.

[80] Přestože je tedy výtka rozhodnutím správního orgánu, devátý senát má pravdu, že její specifický charakter vylučuje aplikaci klasického správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu. Rozšířený senát předně poukazuje na skutečnost, že výtka je svým účelem a systematickým zařazením aktem analogickým s kárnými opatřeními, která jsou (s výjimkou notářů) ukládána výlučně v rámci procesu upraveného zákonem o kárném řízení, na něž se nevztahuje správní řád. Právní ustanovení týkající se výtky jsou ale ve vztahu k obecným pravidlům o kárném řízení speciální (srov. např. § 30 a § 31 zákona o státním zastupitelství, § 88a a § 90 zákona o soudech a soudcích nebo § 7a a § 121 odst. 1 exekučního řádu) a upravují její uložení zcela mimo standardní kárné řízení. Tato zvláštní úprava odpovídá smyslu výtky jako – oproti kárnému návrhu – méně formálnímu opatření pro řešení taktéž méně závažných pochybení.

[81] Efektivní využívání výtky vedoucím či dohledovým orgánem je totiž myslitelné právě a pouze za podmínky, že zůstane zachována určitá neformálnost jejího ukládání. Vytýkané pochybení v chování či v práci bývá zpravidla evidentní, nevyžaduje rozsáhlé a složité zjišťování a výchovný účinek ukládané výtky je podtržen tím, že orgán ukládající výtku reaguje bezprostředně a rychle. Pokud by uložení výtky podléhalo formálnímu správnímu řízení, tento postup by vedle kárného řízení před Nejvyšším správním soudem postrádal svůj smysl. Pro orgány dohledu by totiž bylo snadnější podávat i v případě zjištění drobných pochybení kárný návrh, což by nepochybně bylo v rozporu se zásadou proporcionality, neboť již vedení kárného řízení znamená pro soudního exekutora, notáře, soudce či státního zástupce značnou zátěž. Podání kárného návrhu musí být prostředkem *ultima ratio* pro případy, které není možno řešit jiným způsobem, včetně právě výtky (srov. např. rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, čj. 16 Kss 8/2013-45). Zároveň by nebylo vedle samotného kárného řízení upraveného zákonem o kárném řízení, v rámci něhož je možné uložit různě tvrdá kárná opatření, účelné a smysluplné dovozovat existenci i jiného formalizovaného řízení se všemi kroky předvídanými v části druhé a třetí správního řádu, včetně opravného prostředku, přičemž jediným myslitelným výsledkem takového řízení by bylo uložení nejmírnějšího opatření – výtky. Procesní reakce by byla v nepoměru s typovou i konkrétní škodlivostí zjištěného porušení hmotněprávní povinnosti.

[82] Jelikož ale jakákoli činnost veřejné moci musí podléhat zákonným omezením (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), musí se uplatnit při i ukládání výtky základní zásady činnosti správních orgánů v § 2 až § 8 správního řádu (srov. § 177 odst. 1 správního řádu). Jejich použitím jsou – s ohledem na značně neformální povahu výtky – dostatečně zajištěna práva adresáta tohoto aktu proti případné libovůli správního orgánu. Lze tedy uzavřít, že i pokud by právní úprava výtky obsažená v zákonu o státním zastupitelství obecně splňovala předpoklady uvedené v § 180 odst. 1 správního řádu, nebylo by nezbytné aplikovat ustanovení části druhé správního řádu, včetně úpravy opravného prostředku. Ostatně závěr, že se nejedná o rozhodnutí podle § 67 správního řádu, nevylučuje přezkum tohoto úkonu (výtky) v režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, jsou-li naplněny obecné znaky individuálního správního aktu, jak bylo výše dovozeno (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS).

[83] V neposlední řadě charakteristika výtky jakožto rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. umožňuje (oproti jejímu případnému pojetí jako zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s.) rovněž podání tzv. žaloby k ochraně veřejného zájmu nejvyšším státním zástupcem nebo veřejným ochráncem práv podle § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s. Jedním z kritizovaných nedostatků koncepce výtky jakožto překážky *ne bis in idem* (viz komentář citovaný v bodu [34] výše), je riziko, že kterýkoliv kárný žalobce může účelově zabránit kárnému stíhání uložením výtky i za jednání, které zcela očividně dosahuje intenzity kárného provinění. Právě s ohledem na toto riziko je možnost podat žalobu k ochraně veřejného zájmu – vedle konceptu nezákonně uložené výtky jako kárného provinění funkcionáře (viz bod [41] výše) – žádoucí pojistkou proti případnému zneužití institutu výtky.

## V.

### Shrnutí a závěr

[84] Rozšířený senát tedy uzavírá, že výtka podle § 30 odst. 3 zákona státním zastupitelství, ve znění účinném od 1. 3. 2002, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Soudní ochrana proti této výtce proto musí být poskytnuta formou žaloby proti tomuto rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. Na ukládání výtky se použijí pouze základní zásady činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 správního řádu. Povahu výtky je za stávající právní úpravy nutno vykládat shodně pro státní zástupce, soudce, notáře i soudní exekutory.

## 3780

### Právo na informace: údaj o doměření daně z přidané hodnoty

k § 10 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (v textu jen „zákon o informacích“)

**Údaj o tom, kterým právníkům osobám byla v určitém roce doměřena daň z přidané hodnoty, a případně také o výši tohoto doměření je ve smyslu § 10 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, informací o majetkových poměrech osob, které nejsou povinnými subjekty. Správce daně proto odmítne žádost o poskytnutí takové informace.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, čj. 10 As 289/2017-37)

**Prejudikatura:** č. 74/2004 Sb. NSS a č. 2109/2010 Sb. NSS.

**Věc:** Zapsaný spolek DI proti Ministerstvu financí o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalovaného.

Generální finanční ředitelství jako povinný subjekt odmítlo rozhodnutím ze dne 21. 3. 2017 žalobcovu žádost podanou na základě zákona o informacích. Žalobce se jí domáhal poskytnutí seznamu právníků osob, kterým byla doměřena daň z přidané hodnoty v roce 2014, pokud výše tohoto doměření byla alespoň 5 000 Kč, včetně výše tohoto doměření. Povinný subjekt nevyhověl žádosti s odkazem na ochranu důvěrnosti majetkových poměrů osob, které povinnými subjekty nejsou (§ 10 zákona o informacích).

Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 19. 4. 2017.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce k Městskému soudu v Praze žalobu, se kterou byl úspěšný. Tím, že vyňaly požadované údaje z informační povinnosti v režimu zákona o informacích, přijaly finanční orgány podle městského soudu rozšiřující výklad podmínek, za kterých lze poskytnutí informace odepřít. Důvěrnost majetkových poměrů právníků osob nelze porušit poskytnutím informace o skutečnosti, že byla doměřena daňová povinnost: tyto údaje totiž nevypovídají o hospodaření společnosti jako celku, což je nutnou podmínkou pro použití dotčeného ustanovení. Krom toho příjem z výběru daní je příjmem veřejného rozpočtu, a nelze proto upřít žalobci právo na informace týkající se veřejných prostředků.

Proti rozsudku ze dne 6. 9. 2017, čj. 11 A 93/2017-24, podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítl nesprávné posouzení právní otázky. Stěžovatel pokládal za nesprávný závěr městského soudu, podle kterého



může být poskytnutí informace odepřeno podle § 10 zákona o informacích pouze tehdy, pokud by taková informace zcela odhalovala majetkové poměry daňového subjektu. Rozsah, ve kterém informace o doplatku na dani vypovídá o majetkových poměrech, zde podle stěžovatele není relevantní. Za stěžejní naopak stěžovatel pokládá skutečnost, že doměněním daně vzniká daňovému subjektu závazek a zároveň informace o existenci tohoto závazku vypovídá o jeho majetkových poměrech. Vyluka z poskytování informací podle výše uvedeného ustanovení by se přitom měla vztahovat na veškeré údaje o majetkových poměrech dotčených osob, které byly získány na základě zákonů o daních. V návaznosti na to stěžovatel upozornil, jaké negativní důsledky to může mít pro daňové subjekty i obecně pro správu daní, bude-li nucen postupovat v souladu se závěry městského soudu.

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

### Z odůvodnění:

### III.

#### Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] V § 10 zákona o informacích jsou vymezeny podmínky, za kterých musí povinný subjekt odmítnout poskytnutí požadovaných informací. Povinný subjekt odmítne informaci poskytnout, jestliže: 1. informace byla povinným subjektem získána na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení, a zároveň 2. se jedná o informaci o majetkových poměrech osoby, která podle zákona o informacích není povinným subjektem.

[7] O splnění první podmínky není sporu; soud se proto bude dále zabývat tím, zda lze požadované informace považovat za údaje o majetkových poměrech daňových subjektů.

[8] Obsah pojmu „majetkové poměry“ Nejvyšší správní soud řešil v rozsudku ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 As 53/2007-85, kde jej vymezil jako „příjmy fyzických a právnických osob, které mohou být peněžité, ale i naturální, vlastnictví bytů, nebytových prostor a jiných nemovitých věcí, peněžních prostředků, pohledávek, majetkových práv apod. Za majetkové poměry fyzických a právnických osob lze za daných okolností považovat nejen aktiva, nýbrž i pasiva a je bez významu, zda jsou tyto závazky vůči soukromoprávním subjektům či vůči státu.“ Na navazující judikaturu správně odkazovali jak účastníci řízení, tak městský soud.

[9] Společným znakem osob, jichž se měly týkat požadované informace, bylo to, že jim byla doměřena daň z přidané hodnoty v určité minimální výši. Není přitom sporné, že na základě rozhodnutí o doměnění daně (§ 143 odst. 2 daňového řádu) vzniká daňovému subjektu daňová povinnost, která má povahu závazku a v rámci účtní rozvahy se řadí mezi pasiva.

[10] Jádrem požadované informace je skutečnost, že daňovému subjektu takový závazek vznikl. Tuto skutečnost tak nelze oddělit od případných obecnějších zjištění, která by z poskytnuté informace rovněž mohla plynout – totiž počet takových daňových subjektů, jejich obvyklá právní forma, souhrn všech doměřených částek či průměrná výše doměřené částky. Pokud tedy stěžovatel hleděl na požadovaný údaj jako na informaci vypovídající o majetkových poměrech daňových subjektů, postupoval v souladu s výše citovanou judikaturou.

[11] Stěžovatel dále namítá, že pro posouzení věci není rozhodné, zdali si lze na základě údaje o vzniku takového závazku vytvořit ucelenou, nebo pouze dílčí představu o majetkových poměrech daňového subjektu. Nejvyšší správní soud se v minulosti k tomuto problému vyjádřil – ve svém rozsudku čj. 5 As 53/2007-85 uvedl, že pouhá povědomost o daňové povinnosti subjektu, která odhaluje i jen částečný či neúplný obraz o jeho majetkových poměrech, je důvodem k použití § 10 zákona o informacích. Městský soud ve svých závěrech tuto judikaturu neodráží a ani nepřichází s žádnými argumenty, kterými by její závěry přesvědčivě vyvracel.

[12] Vlastnímu hodnocení sporné otázky se městský soud věnuje na s. 8 svého rozsudku; jeho úvahy však nejsou vždy domyšlené a nejsou ani zcela v souladu s judikaturou, kterou sám cituje. Celá strana 7 a začátek strany 8 rozsudku jsou věnovány citaci z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, čj. 2 As 132/2011-121, v němž Nejvyšší správní soud poukázal na to, že například informace o výši daně z příjmů umožňuje udělat si představu o výši příjmů osoby a informace o výši daně z nemovitých věcí zase vede ke zjištění, že osoba vlastní

nemovitost o určité hodnotě. Městský soud na to navazuje závěrem, podle něhož informace o výši doměřené daně z přidané hodnoty neposkytuje obraz o stavu pohledávek či závazků dotčené osoby ani nevypovídá o jejím ekonomickém postavení v tržním prostředí, kde podniká.

[13] K tomu Nejvyšší správní soud musí podotknout, že takto komplexní údaje nelze dovodit ani z informací o výši daně z příjmů či z nemovitých věcí; přesto již v citovaném judikátu z roku 2012 Nejvyšší správní soud zdůraznil, že takový typ informací by měl být z informační povinnosti vyloučen. K dani z přidané hodnoty lze připomenout, že poměrně zásadně vypovídá o obratu, s jakým dotčená osoba podniká – nejde tedy o informaci nijak nepodstatnou při celkovém hodnocení jejího hospodaření. Samotný platební výměr, kterým je doměřována daň, se ostatně může vztahovat jak k drobnému dílčímu plnění, tak k úhrnu všech zdanitelných plnění za celé zdaňovací období. Konečně není příliš srozumitelná věta městského soudu, podle níž požadovaná informace vypovídá pouze „o splnění povinnosti této společnosti v důsledku nesprávného stanovení výše daňové povinnosti“. Údaj o tom, že určitým osobám byla doměřena daň, totiž nesděluje, zda tyto osoby splnily svou daňovou povinnost, nebo ne. Jednak daň může být doměřena jak na základě kontrolní činnosti správce daně (který odhalí pochybení daňového subjektu), tak z popudu samotného daňového subjektu (který původně řádně splnil svou povinnost daňového tvrzení, teprve později však vyšlo najevo, že daň má být vyšší). Jednak ze samotného faktu, že daň byla doměřena, ještě nelze zjistit, zda dotčené osoby skutečně postupovaly podle platebního výměru a do datečně splnily svou daňovou povinnost (což věta naznačuje).

[14] Stěžovatel ve své kasační stížnosti výstižně vymezil nežádoucí následky, které by mohlo mít poskytování tohoto typu informací. Zejména upozornil, že žadatelé by si shromažďováním dílčích informací mohli postupně vytvořit ucelenou představu o majetkových poměrech daňových subjektů, což je výsledek, který jde proti smyslu dotčeného ustanovení. Dále stěžovatel připomněl, že informace způsobílé zprostředkovat komplexní vzhled do majetkových poměrů daňových subjektů téměř neexistují, neboť naprostá většina z nich má právě jen dílčí vypovídací hodnotu. NSS tyto obavy považuje za opodstatněné. Výklad městského soudu nepřiměřeně snižuje možnost použití § 10 zákona o informacích, a je tak třeba jej odmítnout.

[15] Pro úplnost je třeba dodat, že vyluka z informační povinnosti podle § 10 zákona o informacích se nevztahuje na situace, kdy je třetí osoba příjemcem veřejných prostředků. Nejvyšší správní soud k tomuto závěru došel v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, čj. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS, ve kterém se zabíral vztahem mezi § 8b a § 10 zákona o informacích. Předmětem daňové povinnosti ovšem nejsou majetkové hodnoty patřící státu, nýbrž soukromým osobám. Závěry tohoto rozsudku tak na zde řešenou situaci nelze vztáhnout.

[16] Nesprávná je proto úvaha městského soudu, která určuje rozsah vyluky obsažené v § 10 zákona o informacích za pomoci výkladu pojmu veřejné prostředky. Protože podle definice zákona o finanční kontrole patří mezi veřejné prostředky mj. i majetkové hodnoty patřící státu (či jiným veřejnoprávním korporacím) a příjmem z výběru daní je příjem veřejného rozpočtu, domnívá se městský soud, že odepření informací o daňové povinnosti třetích osob by zasáhlo do práva na informace o veřejných prostředcích a mohlo by znemožnit účinnou kontrolu nad hospodařením s veřejnými prostředky.

[17] Tato myšlenka převrací logiku, se kterou rozšířený senát popsál vztah § 8b a § 10 zákona o informacích. Jakmile je daň zaplacená, stává se součástí veřejných prostředků – a nakládání s těmito veřejnými prostředky podléhá veřejné kontrole, jejíž nezbytnou podmínkou je i široká informační povinnost vůči veřejnosti. To však neznamená, že by se informační povinnost vztahovala i na obsah a rozsah platebních povinností, které mají jednotlivé daňové subjekty vůči veřejným rozpočtům. Stát je povinen poskytovat informace o tom, kolik vybral úhrnem na daních a jak takto shromážděné zdroje vynakládá – ale nemůže žadatelům o informace sdělovat, které konkrétní osoby mu dluží či dlužily na daních (případně kolik mu dluží), protože to již ohrožuje důvěrnost majetkových poměrů těchto daňových subjektů. Do důsledku dovedená úvaha městského soudu by s sebou nesla i to, že by bylo možné zveřejňovat rovnou daňová přiznání, protože daně zde vypočtené a v souladu s daňovým přiznáním zaplacené se stanou součástí veřejných prostředků, a tím i předmětem veřejné kontroly. Takový závěr ale neobstojí, neboť informační povinnost podle § 8b zákona o informacích se vztahuje na veřejné prostředky, kterými již stát disponuje, nikoli na cesty, kterými tyto prostředky získává.

[18] Na základě uvedeného tedy lze uzavřít, že požadovaná informace požívá ochrany podle § 10 zákona o informacích.

[19] Na závěr Nejvyšší správní soud považuje za vhodné zdůraznit, že v projednávané věci nebylo namístě odkazovat na rozsudek ze dne 10. 10. 2003, čj. 5 A 119/2001-38, č. 74/2004 Sb. NSS. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud neřešil, jaký typ informací se má, či nemá poskytovat, ale zabýval se otázkou, zda a jakou lze požadovat úhradu za vyhledání informací souvisejících se žádostí. Městský soud použil rozsudek k ilustraci myšlenky, podle níž nelze zákonná omezení práva na informace vykládat rozšiřujícím způsobem; ve skutečnosti ale otázka řešená v onom rozsudku nesouvisí s nyní projednávanou věcí. Samotná myšlenka, která je správná, není názorem Nejvyššího správního soudu nijak popřena. Pro závěr, že informace o vzniku a výši daňové povinnosti je informací o majetkových poměrech osob, použil Nejvyšší správní soud standardní jazykový a teleologický výklad § 10 zákona o informacích, stejně jako svou dosavadní judikaturu.

## 3781

### Provoz na pozemních komunikacích: vydání řidičského průkazu

k § 110 odst. 5 a § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákonosilniční provozu), ve znění zákonů č. 411/2005 Sb., č. 226/2006 Sb., č. 347/2007 Sb. a č. 297/2011 Sb.

k § 151 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**Samotná skutečnost, že správní orgán v návaznosti na žádost o udělení řidičského oprávnění zadal Státní tiskárně cenin výrobu řidičského průkazu, hotový doklad obdržel a žadatelku o tom informoval, ještě neznamená, že žádosti plně vyhověl a že požadovaný doklad vydal ve smyslu § 151 správního řádu a § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. O vůli správního orgánu vydat doklad by svědčila až výzva k převzetí dokladu nevázaná na žádné podmínky ve spojení se záznamem ve spisu (§ 151 odst. 3 správního řádu), případně až samotné předání dokladu (§ 110 odst. 5 zákona o provozu na pozemních komunikacích).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2018, čj. 10 As 348/2017-21)*

**Prejudikatura:** č. 1626/2008 Sb. NSS a č. 1044/2010 Sb. NSS.

**Věc:** Anna S. proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o udělení řidičského oprávnění, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně podala dne 3. 9. 2013 u Magistrátu města Brna žádost o vydání řidičského průkazu; k ní připojila doklady o tom, že má v ČR povolen pobyt do 6. 9. 2013 a že je zde do tohoto data i zaměstnána. Magistrát neprodleně zadal výrobu řidičského průkazu, zároveň však žalobkyni poučil, že před převzetím průkazu (po datu 6. 9. 2013) bude muset nově doložit své obvyklé bydliště na území ČR (tj. doložit, že zde i nadále legálně pobývá a je tu zaměstnána nebo tu má jiné osobní vazby).

Žalobkyně se k převzetí průkazu nedostavila a až v říjnu 2015 se začala zajímat o stav řízení. Další (aktuální) doklady, které od ní magistrát vyžadoval, nedodala. Magistrát proto žádosti nevyhověl rozhodnutím ze dne 7. 12. 2015. Žalobkyně podle něj nepředložila doklad, který by prokázal splnění podmínky obvyklého bydliště na území ČR [§ 92 odst. 4 písm. d) zákona o silničním provozu].

Proti rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ve kterém magistrátu vytýkala, že jí odmítl vydat řidičský průkaz, ačkoliv jí k převzetí již vyhotoveného průkazu opakovaně vyzýval. Žalovaný odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 5. 2. 2016.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně ke Krajskému soudu v Brně žalobu, se kterou byla úspěšná. Oba rozhodující orgány podle krajského soudu podstatně porušily ustanovení o řízení před správním orgánem

[§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Vydání řídičského oprávnění je spojeno s jeho vyhotovením, čímž zároveň končí řízení o žádosti. V této věci byl řídičský průkaz zjevně vyhotoven již v září 2013 (kdy žalobkyně podala žádost), neboť magistrát zadal žádost do výroby a vyzýval žalobkyni k převzetí dokladu; to znamená, že průkaz byl i vydán. Je nepřijatelné, aby v jediném řízení správní orgán vydal více rozhodnutí ve věci samé, nebyl-li uplatněn opravný či dozorčí prostředek; nevyhovující rozhodnutí vydané v prosinci 2015 proto nemůže obstát.

Proti rozsudku ze dne 31. 10. 2017, čj. 31 A 31/2016-47, podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítl nesprávné posouzení právní otázky. Stěžovatel pokládal za nesprávný závěr krajského soudu, podle kterého lze ztotožnit vydání rozhodnutí s výrobou řídičského průkazu. Vydání kladného rozhodnutí, které by se v tomto případě projevilo vydáním dokladu, je podle stěžovatele vázáno na projev vůle správního orgánu, která je vlastním obsahem správního rozhodnutí a směřuje navenek vůči svým adresátům. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu stěžovatel dodal, že doklad je vydán v okamžiku, kdy jej správní orgán odevzdá k doručení, a ztrácí tak možnost na něj působit. Za takový úkon však nelze považovat zadání výroby dokladu v průběhu rozhodovací fáze řízení.

Stěžovatel dále nesohlasil s krajským soudem v tom, že ve věci bylo v říjnu 2015 zahájeno další řízení. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

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

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Podle § 67 odst. 1 správního řádu rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva a povinnosti má, anebo nemá. Ustanovení § 151 správního řádu umožňuje namísto písemného vyhotovení rozhodnutí vydat doklad, ale pouze v případech, že správní orgán zcela vyhoví žádosti o přiznání práva, jehož existence se osvědčuje zákonem stanoveným dokladem. O vydání dokladu se podle odst. 2 tohoto ustanovení učiní záznam do spisu. Úpravou k tomuto ustanovení speciální je pak § 129 zákona o silničním provozu, podle kterého je takovým dokladem řídičský průkaz.

[10] Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že již ve svém rozsudku ze dne 16. 6. 2010, čj. 2 As 41/2009-62, č. 1044/2010 Sb. NSS, dovedil, že řídičský průkaz je osvědčením, kterým se pouze prokazuje existence řídičského oprávnění a jeho rozsah. Skutečnost, že správní orgán může průkaz vydat namísto písemného vyhotovení rozhodnutí, přitom neznamená, že průkaz je rozhodnutím samotným.

[11] Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem krajského soudu, že o výsledku posouzení žádosti o vydání řídičského průkazu je rozhodnuto ve chvíli, kdy správní orgán dojde k závěru, že žadatel splňuje (či nespĺňuje) zákonné podmínky pro jeho vydání. S krajským soudem však nelze souhlasit, že existence takového rozhodnutí je prokázána pouhým zadáním výroby řídičského průkazu.

[12] Jak je zřejmé ze správního spisu, magistrát opakovaně sdělil žalobkyni, že se dosud nedostavila k převzetí vyhotoveného řídičského průkazu. Zároveň však dával jasně najevo, že podmínky pro jeho předání zatím nejsou splněny. Nejvyšší správní soud uznává, že se tato sdělení mohou jevit rozporuplná. Zároveň však považuje za nutné zdůraznit, že obsah vůle magistrátu představovala obě uvedená sdělení dohromady. Žalobkyně tak nemohla věnovat pozornost pouze skutečnosti, že doklad byl již vyhotoven, a zároveň přehlízet jasně formulovaný požadavek magistrátu. Skutečnost, že magistrát trvá na dodání dokumentů potvrzujících aktuální obvyklé bydliště žalobkyně na území ČR, přitom bylo možné vyložit pouze tak, že nedodá-li žalobkyně požadované dokumenty, je magistrát připraven jí řídičský průkaz nevydat. Tento zjevný záměr magistrátu krajský soud ve svých úvahách nevezl v potaz.

[13] Možnost odepřít vydání již vyhotoveného průkazu předpokládá i zákon o silničním provozu. Podle § 110 odst. 5 tohoto zákona je držitel řídičského oprávnění povinen převzít řídičský průkaz osobně. Současné

je držitel řídičského oprávnění, kterému je vydáván průkaz podle § 109 odst. 2 písm. d), e) nebo f), povinen zároveň s převzetím řídičského průkazu odevzdat neplatný řídičský průkaz nebo řídičský průkaz členského státu nebo poškozený řídičský průkaz členského státu nebo řídičský průkaz vydaný cizím státem nebo řídičský průkaz obsahující neplatné údaje. Z citovaného ustanovení je patrné, že pokud držitel řídičského oprávnění uvedenému požadavku nevyhoví, řídičský průkaz mu nebude vydán, ačkoli už byl vyroben. V tomto ohledu lze souhlasit s magistrátem, že i když byl průkaz vyroben, nelze z toho usuzovat na jednoznačnou vůli úřadu také průkaz vydat bez ohledu na jakékoli další okolnosti. To, zda průkaz bude vydán, závisí především na tom, zda žadatel splní svou zákonnou povinnost (ať už jde o odevzdání dosavadního průkazu, nebo o doložení aktuálního obvyklého bydliště v ČR).

[14] Nejvyšší správní soud souhlasí, že výroba řídičského průkazu ve chvíli, kdy není zřejmé, zda bude žalobkyni uděleno řídičské oprávnění, je v rozporu se zásadou procesní ekonomie. Tato skutečnost však sama o sobě nevyovídá nic o tom, jak správní orgán posoudil žádost o udělení řídičského oprávnění. Požadavek magistrátu, aby žalobkyně doložila splnění nutných podmínek pro udělení řídičského oprávnění, lze tedy chápat jediň tak, že v okamžiku, kdy ji vyzýval k převzetí řídičského průkazu, samotné rozhodnutí o udělení či neudělení řídičského oprávnění ještě neucinil. Ve skutečnosti magistrát rozhodl až tehdy, když žadatelka promeškala lhůtu pro dodání podkladů, které by potvrzovaly její obvyklé bydliště na území ČR, a to tak, že její žádosti nevyhověl.

[15] Nejvyšší správní soud dále připomíná, že vydáním rozhodnutí se podle § 71 odst. 2 správního řádu rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám. Komentář, který se z dostupných zdrojů tomuto ustanovení věnuje nejdůkladněji a na který ve své kasační stížnosti odkazuje i stěžovatel, k tomu dodává, že rozhodnutí je vydáno v okamžiku, kdy správní orgán učiní projev vůle, která je obsahem správního rozhodnutí, navenek vůči jeho adresátům. Od této chvíle je jím správní orgán, který ho učinil, vázán, a to tak, že ho může změnit nebo jinak do něj zasáhnout jen způsobem stanoveným zákonem (Vedra, J. *Správní řád. Komentář*. II. vydání, Bova polygon, Praha : 2012, s. 632), neboť ztrácí možnost na vyhotovené rozhodnutí fakticky působit. V praxi se tím zpravidla rozumí jeho předání na poštu či jinému doručovateli (Jemelka, L. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání, C. H. Beck, Praha : 2016, s. 395–403). Stejný postoj zaujal i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 16. 4. 2008, č. 1 Ans 2/2008-52, č. 1626/2008 Sb. NSS.

[16] Podobné zásady se uplatní i při vydávání dokladu nahrazujícího písemné vyhotovení kladného rozhodnutí. Podle již výše citovaného § 110 odst. 5 zákona o silničním provozu je držitel řídičského oprávnění povinen převzít řídičský průkaz osobně nebo prostřednictvím zmocněné osoby na základě ověřené plné moci na příslušném obecním úřadu obce s rozšířenou působností. Z citovaného ustanovení vyplývá, že magistrát provádí doručení řídičského průkazu sám, a to jeho osobním předáním oprávněné osobě. Tímto okamžikem také správní orgán ztrácí možnost na průkaz působit. Zadaním výroby průkazu, jeho fyzickým vyhotovením či sdělením o možnosti jej převzít však magistrát tuto možnost neztratil. Pokyn k převzetí průkazu sice byl projevem vůle magistrátu směřujícím navenek, ale jeho obsah nenasvědčoval tomu, že se magistrát již rozhodl udělit řídičské oprávnění. Z uvedených zákonných požadavků vyplývá, že doklad mohl být vydán pouze jeho předáním oprávněné osobě, neboť až tehdy by magistrát ztratil možnost na něj fakticky působit. Skutečnost, že magistrát řídičský průkaz nevydal, je navíc podpořena i chybějícím úředním záznamem o jeho vydání. Krajský soud k tomu podotýká, že chybějící záznam nemůže jít k tíži žalobkyně. Zcela však přehlíží, že neprovedení záznamu prokazuje vůli magistrátu nevydat řídičský průkaz do chvíle, kdy žalobkyně splní požadované podmínky.

[17] Nejvyšší správní soud na závěr dodává, že je-li žádosti o udělení řídičského oprávnění vyhověno, splývá okamžik vydání řídičského průkazu a vydání rozhodnutí o udělení řídičského oprávnění v jedno, neboť písemné vyhotovení rozhodnutí je nahrazováno právě tímto průkazem. Jak Nejvyšší správní soud uvedl výše, samotné rozhodnutí magistrát učinil až okamžikem zamítnutí žádosti, předběžné výrobě řídičského průkazu navzdory. Vzhledem k této skutečnosti nelze považovat žádný z předcházejících kroků magistrátu za vydání řídičského průkazu.

## Školství: výše věcné pomoci nebo jednorázového peněžitého příspěvku

k § 33 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění zákonů č. 383/2005 Sb. a č. 333/2012 Sb. (v textu jen „o výkonu ústavní výchovy“)

**Školské zařízení má dle § 33 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních, povinnost při poskytování věcné pomoci nebo jednorázového peněžitého příspěvku posoudit skutečné potřeby dítěte, nikoliv jen jeho žádost.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2018, čj. 8 As 152/2016-47)*

**Věc:** Petr D. proti Výchovnému ústavu, střední škole a školní jídelně o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobci byla v jeho dvanácti letech nařízena ústavní výchova. Po dokončení povinné školní docházky a s přechodem na střední školu byl přemístěn do výchovného ústavu, který nyní vystupuje jako žalovaný. Tam setrval i po dovršení zletilosti až do okamžiku dokončení středního vzdělání, učební oboru truhlář, zajišťovaného výchovným ústavem.

Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 soudního řádu správního se domáhal mimo jiné určení, že postup ředitele výchovného ústavu, který nechal žalobce odejít z výchovného ústavu, aniž by žalobce měl zajištěno přiměřené bydlení a materiální zdroje pro zajištění základních potřeb v období bezprostředně následujícím po odchodu z výchovného ústavu a aniž by žalobci poskytl alespoň jednorázový peněžitý příspěvek ve výši dostatečné pro zajištění přiměřeného bydlení a základních potřeb v období bezprostředně následujícím po odchodu, byl nezákonným zásahem do práv žalobce.

Krajský soud výrokem I. rozsudku ze dne 13. 6. 2016 čj. 46 A 91/2015-89 určil, že postup žalovaného popsaný v předešlém odstavci byl nezákonným zásahem. Výrokem II. žalobu ve zbylé části zamítl.

V odůvodnění rozhodnutí krajský soud mimo jiné poukázal na § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy, podle něhož „[d]ítěti, jemuž byl ukončen pobyt v zařízení z důvodů uvedených v § 24 odst. 5 písm. b) a c) [tj. dosáhne-li dítě zletilosti, pokud v zařízení dobrovolně nesetrvá do ukončení přípravy na povolání, nebo dosáhne-li věku 19 let, byla-li mu prodloužena ústavní výchova nebo ochranná výchova, pokud v zařízení dobrovolně nesetrvá do ukončení přípravy na povolání] se podle jeho skutečné potřeby v době propouštění a podle hledisek stanovených vnitřním řádem poskytne věcná pomoc nebo jednorázový peněžitý příspěvek. Dále se dítěti ve spolupráci s orgánem sociálně-právní ochrany dětí poskytuje poradenská pomoc se zajištěním bydlení a práce, a dítěti je i po opuštění zařízení poskytována poradenská pomoc při řešení tíživých životních situací.“

Krajský soud shledal, že v předložené věci přes určitou základní přípravu žalobce (účast na dvou víkendových seminářích) na ukončení pobytu nelze dovodit, že by žalovaný na tuto situaci adekvátně zareagoval a vyvíjel aktivní činnost ke zprostředkování bydlení a zaměstnání. Nenavázal ani spolupráci s orgánem sociálně-právní ochrany dětí, ačkoli to citované ustanovení výslovně ukládá. Poskytl žalobci pouze příspěvek ve výši 2 000 Kč. Z osobního spisu žalobce však nebylo možné dovodit, jakými úvahami se žalovaný při stanovení výše příspěvku řídil a k jakým konkrétním okolnostem přihlédl. Žalovaný se měl z úřední povinnosti zabývat skutečnými potřebami žalobce a zjistit, zda má pro dobu po opuštění zařízení zajištěny nezbytné prostředky. Nedostatek finančních prostředků žalovaného nemůže jít k tíži žalobce. Žalovaný má ostatně primárně poskytnout dítěti podporu a pomoc při získání bydlení a základních prostředků nezbytných k obživě z jiných zdrojů, např. dávek státní sociální podpory nebo sociální péče aj. Krajský soud proto rozhodl, že žalovaný nedostal povinností, které vyplývají ze zákona o výkonu ústavní výchovy, čímž přímo zasáhl do základních práv žalobce. Nečinnost žalovaného, resp. jeho opomenutí konat představovaly nezákonný zásah.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností.

Ke skutkovým zjištěním, která byla podkladem pro výrok I. rozsudku krajského soudu, poukázal stěžovatel na to, že žalobce vyplnil žádost o věcnou pomoc nebo jednorázový finanční příspěvek 25. 4. 2015, střední školu dokončil 18. 6. 2015 a téhož dne byl z výchovného ústavu propuštěn. Stěžovatel má proto za to, že se otázkou pomoci a podpory žalobce při odchodu ze zařízení zabýval včas. Stěžovatel také upozornil, že „od počátku“ uváděl, že žalobce kategoricky jakoukoliv pomoc v souvislosti se svým odchodem z ústavu nepožadoval, nechtěl ji přesto, že mu byla nabízena, a odmítal sdělit, kde se bude zdržovat, kde bude bydlet, pracovat a kde se zařadí do běžného života. Odmítl vyplnit jakoukoli další žádost o věcnou pomoc, dle stěžovatele „se stavěl do postavení hrdiny“. Odmítl spolupráci i s kurátorkou pro dospělé, která mu byla přidělena v únoru 2015. Na nátlak přijal pouze částku 2 000 Kč, kterou žádal zaslat na určitou adresu, na níž měl mít dle svého tvrzení zajištěno ubytování i zaměstnání. Bližší informace odmítl sdělit.

Stěžovatel proto nesprávně posouzení právní otázky soudem spatřoval v tom, že krajský soud nesprávně dovodil, že plnění dle § 33 téhož zákona není vázáno na žádost a nelze vycházet z toho, že žalobce nic nepožadoval. Takový výklad stěžovatel považoval za nepřijatelný.

Žalobce souhlasil s názorem krajského soudu, že povinnost výchovného ústavu podle § 33 téhož zákona není vázána na žádost a aktivní činnost dítěte opouštějícího ústavní výchovu. Stěžovateli musela být v řízení známa finanční situace žalobce a skutečnost, že nemá odpovídající podmínky pro zajištění základních životních potřeb. I kdyby v řízení vyplynulo ze skutkových zjištění, že žalobce se zařízením aktivně nespouštěl, bylo by možné dle zmiňovaného ustanovení žalobci přiznat věcnou pomoc nebo příspěvek.

Stěžovatel v replice nesouhlasil s tím, že by v kasační stížnosti byly uváděny nové skutečnosti nebo nová tvrzení. Od počátku sporu je na mnoha místech v dokumentaci jasně uvedeno, že žalobce odmítl spolupracovat a komunikovat ohledně své budoucnosti. Odmítl spolupráci s domy „na půli cesty“ i navázání spolupráce s novou kurátorkou pro dospělé. Při rozhovorech o své budoucnosti uváděl, že je to jeho věc, že má vše zařízeno, ať se ústav nestará. Stěžovatel uvedl, že je z nynějšího pohledu jasné, že žalobce celou záležitost protahoval a jediné, co se podařilo dohodnout, byla částečná hmotná pomoc a finanční příspěvek. Nesouhlasil s tím, že by pracovníci ústavu s žalobcem při půlroční přípravě jeho odchodu hovořili pouze o montérkách nebo příspěvku na bydlení, že by zaměstnanci ústavu neměli zájem na vyřízení potřebných věcí žalobce. Peněžitý příspěvek byl zaslán na adresu uvedenou žalobcem, na níž žalobce tvrdil, že bude bydlet. Stěžovatel tedy zopakoval, že žalobce odmítl základní součinnost, a opět poukázal i na datum podání žaloby.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

### V.

(...)

#### **d) K tvrzené nezákonnosti rozsudku krajského soudu**

[64] Stěžovatel nesprávně posouzení právní otázky soudem spatřoval především v tom, že krajský soud dovodil, že plnění dle § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy není vázáno na žádost dítěte a je naopak povinností stěžovatele zabývat se skutečnými potřebami dítěte.

[65] Zákon o výkonu ústavní výchovy však v § 33 stanoví, že se věcná pomoc nebo jednorázový peněžitý příspěvek poskytne podle skutečné potřeby dítěte v době propouštění a podle hledisek stanovených vnitřním řádem.

[66] Vnitřní řád stěžovatele založený ve spise krajského soudu v bodu 2.3 nazvaném „Zajišťování pomoci po propuštění ze zařízení“ obecně zmiňuje pomoc při zajištění ubytování a pracovního zařazení dítěte a spolupráci se zákonnými zástupci dítěte. Dále obsahuje (bez jakékoli návaznosti) větu: „O konkrétní výši rozhoduje ředitel dle kritérií uvedených ve VŘ VS č. 7.“ V bodu 5.2, části nazvané „Věcná pomoc“, vnitřní řád uvádí, že o výši a druhu věcné pomoci „rozhoduje ředitel VÚ v souladu se zákonem a po dohodě s vychovateli dítěte a sociálním pracovníkem na základě sociální potřeby dítěte. Dále je dítěti i po opuštění zařízení poskytována poradenská pomoc při řešení

*těžkých životních situací.*“ Peněžitý příspěvek tento bod vnitřního řádu nezmiňuje. Další ustanovení, která by rozváděla § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy, vnitřní řád neobsahuje.

[67] Bod 2.3 vnitřního řádu v závěru zřejmě odkazuje na vnitřní směrnici č. 7 nazvanou „Pravidla pro výplatu kapesného, vedení osobních kont, poskytování věcných darů a pomoci dětem (evidence vlastních příjmů z OV)“. Tato směrnice obsahuje také odstavec k poskytování pomoci dětem při odchodu z výchovného ústavu, který stanoví: „O její výši a druhu rozhoduje ředitel VÚ po dohodě s vychovateli dítěte, dítětem a sociálním pracovníkem na základě sociální potřebnosti, zadluženosti a celkového chování dítěte. Dále je dítěti i po opuštění zařízení poskytována poradenská pomoc při řešení těžkých životních situací.“

[68] Z § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy a vnitřního řádu lze tedy dovodit tato hlediska, k nimž měl stěžovatel přihlížet: skutečná potřeba dítěte v době propouštění, sociální potřebnost dítěte, zadluženost a celkové chování dítěte. Ani vnitřní řád, ani směrnice právě zmíněná další pravidla nestanoví a neobsahují ani jiná kritéria pro stanovení výše pomoci. V tom spatřuje soud prvotní příčinu pochybení žalovaného, které dosáhlo intenzity, za jejíž hranicí už soud spatřuje nezákonný zásah.

[69] Pokud tedy stěžovatel poukazoval na žádost žalobce nebo na to, že žalobce odmítl vyplnit jakoukoliv další žádost, nejsou to hlediska, která by upravoval zákon či vnitřní řád stěžovatele. Stěžovatel tak jimi nebyl nijak vázán. Není podstatné, zda vůbec, kdy a v jaké formě žalobce o pomoc žádal. Stěžovatel z žádosti vůbec nemusel vycházet a naopak měl do spisu doložit, jaká je alespoň odhadovaná potřeba dítěte, zda má nějaké úspory a z čeho tedy bude moci bezprostředně po propuštění z ústavu žít. Správný spis předložený stěžovatelem ale neposkytuje žádnou oporu pro to, že by stěžovatel zohlednil zákonná hlediska i hlediska, která si stanovil ve vlastním vnitřním řádu (způsob přiznání příspěvku je popsán v bodu [56] tohoto rozhodnutí). Zároveň neposkytuje oporu ani pro tvrzení stěžovatele o tom, že žalobce nespolupracoval a odmítal sdělit, kde se bude zdržovat nebo kde bude pracovat, ani že by mu byla jakákoliv pomoc nabízena. I tyto skutečnosti mohl mít stěžovatel doloženy, např. ve formě zápisu. Stěžovatel nenavrhl ani v řízení před krajským soudem žádný důkaz, který by jeho tvrzení prokázal, přiložil pouze zmiňovanou žádost žalobce. K tomu je proto vhodné dodat, že jistě není povinností stěžovatele plnění poskytnout, odmítal-li by je opatrovanec nepochybnitelným a soudně prokazatelným způsobem. Svěprávnému jedinci s plnou autonomií vůle nemůže veřejná moc vnucovat ani plnění k jeho dobru.

[70] Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že se žádostí žalobce začal zabývat včas a včas žalobce na jeho odchod také připravoval formou účasti na dvou seminářích. Na druhou stranu kasační námitky stěžovatele nijak nepochybnily úsudek krajského soudu o tom, že zákon stanoví povinnost školského zařízení posoudit skutečné potřeby dítěte, nikoli jen jeho žádost, ani úsudek o tom, že způsob, jakým se stěžovatel věnoval hmotným i nehmotným potřebám žalobce v době jeho propouštění, nebyl dostatečný.

[71] Upozornění stěžovatele na to, kdy byla žaloba připravena, není pro právní posouzení povinností stěžovatele plynoucích přímo ze zákona o výkonu ústavní výchovy relevantní. Stejně tak nepochybňuje ani zákonnost rozsudku krajského soudu.

[72] Nejvyšší správní soud se proto s posouzením krajského soudu ztotožňuje. Námitky stěžovatele proti rozhodnutí krajského soudu neshledal důvodnými.

## Rybářské právo: volné spojení vodního útvaru

k § 2 písm. g) zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství)



**Volné spojení ve smyslu § 2 písm. g) zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství, je třeba vykládat v kontextu pojmu „rybářský revír“ tak, že jde o spojení vodního útvaru s přítokem nebo odtokem, který umožňuje běžnou volnou migraci ryb.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, čj. 1 As 38/2018-33)

**Věc:** Zapsaný spolek Moravský rybářský svaz proti Ministerstvu zemědělství, za účasti 1) obce Malešovice, 2) obce Odrovice a 3) občanského sdružení Rybářská společnost vodního díla Potůček k. ú. Malešovice, Odrovice a Cvrčovice, o určení charakteru vodní plochy, o kasační stížnosti žalobce.

Krajský úřad Jihomoravského kraje, Odbor životního prostředí (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydal dne 14. 8. 2014 rozhodnutí dle § 4 odst. 1 zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství, ve věci o pochybnosti, zda se v případě vodní plochy nacházející se v katastrálních územích Malešovice, Odrovice a Cvrčovice u Pohořelic, začínající na pravém břehu řeky Jihlavy v katastrálním území Malešovice a končící v místě soutoku s řekou Jihlavou v katastrálním území Cvrčovice u Pohořelic, včetně přílehlých nádrží, jedná o uzavřenou vodu dle § 2 písm. g) zákona o rybářství. Vyřešení této pochybnosti bylo nezbytné (jednalo se tedy o předběžnou otázku) pro řízení o žádosti obcí Malešovice, Odrovice a Cvrčovice o zrušení rybářského revíru Jihlava 2 (užívaného žalobcem) na odstaveném rameni řeky Jihlavy a zřízení nového rybářského revíru Potůček, na němž by rybářské právo vykonávala osoba zúčastněná na řízení III). Správní orgán I. stupně rozhodl ve výroku I. tak, že v případě první části posuzované vodní plochy se jedná o uzavřenou vodu dle § 2 písm. g) uvedeného zákona. Ve výroku II. rozhodl o zbývající části posuzované vodní plochy tak, že se nejedná o uzavřenou vodu dle téhož ustanovení.

Žalobce podal proti výroku I. tohoto rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 5. 2015 zamítl a závěry rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 21. 12. 2017, čj. 29 A 111/2015-45, zamítl.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil právní otázku charakteru (povahy) vodní plochy uvedené ve výroku I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně jako uzavřené vody ve smyslu § 2 písm. g) zákona o rybářství.

Osoby zúčastněné na řízení ohledně charakteru posuzované vodní plochy uvedly, že již v řízení před správním orgánem I. stupně bylo na základě obsáhlého dokazování zahrnujícího i důkaz ohledáním na místě a důkaz znaleckým posudkem znalkyně spolehlivě prokázáno, že odběrné zařízení pro odběr vody z řeky Jihlavy, z jehož existence stěžovatel dovozuje existenci propojení zkoumaných vodních útvarů s řekou Jihlavou, je pouze jednou ze zdrojnic, jimiž jsou posuzované vodní útvary napájeny, a je tvořeno pod zemí uloženým potrubím o délce 20 m osazeným šoupětem (ventilem) umožňujícím ovládnutí množství přítékající vody včetně úplného zastavení přítoku, na vtoku opatřeným česly proti pronikání pevných předmětů. Správní orgány tak dospěly ke správnému závěru, že migrace ryb odběrným zařízením je vyloučena. Tento závěr nebyl žádným důkazem zpochybněn a nepochybňuje jej ani závěr znaleckého posudku znalkyně Ing. Jitky Konečné.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### **Z odůvodnění:**

#### **IV.**

#### **Posouzení věci Nejvyšším správním soudem**

(...) [14] Podle § 2 písm. g) zákona o rybářství se uzavřenou vodou rozumí „vodní útvar povrchových vod, který není volně spojen s přítokem nebo odtokem, zejména mrtvé nebo odstavené rameno vodního toku, propadlina, zatopená umělá prohlubeň terénu, zbytková jáma po těžbě nerostů; za uzavřenou vodu se nepovažuje vodní útvar nebo jeho část, ve kterém je prováděna hornická činnost nebo činnost prováděná hornickým způsobem“.

[15] Pro posouzení věci je klíčové, jestli existuje „volné spojení“ mezi posuzovaným vodním útvarem s přítokem nebo odtokem. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s hodnocením krajského soudu a správních orgánů,

že z účelu zákona o rybníkářství je nutno dovodit, že pojem „uzavřená voda“ se účelově vztahuje k pojmu „rybníkářský revír“. Rybníkářský revír by přitom měl být oddělen od ostatních rybníkářských revírů, tedy neměl by být možný volný pohyb ryb mezi jednotlivými revíry. Z toho lze dovodit zásadu stanovení jejich hranic v takových místech, která zabraňují, resp. v podstatné míře omezují migraci ryb. Za volné spojení je tak nutno považovat takové spojení, které umožňuje běžnou migraci ryb.

[16] Uvedený závěr stěžovatel v žalobě ani kasační stížnosti v podstatě nijak nezpochybnil, pouze uvedl, že posuzovaný vodní útvar je uceleným vodním systémem spolu s řekou Jihlavou, jehož jednotlivé komponenty jsou propojeny a vzájemně komunikují. Tato skutečnost ovšem není se závěry správních orgánů a soudu v rozporu, neboť ty nepopíraly, že mezi posuzovaným vodním útvarem a řekou Jihlavou existuje napojení. Dospěly však k závěru, že se nejedná o „volné spojení“ ve smyslu § 2 písm. g) zákona o rybníkářství.

[17] Nejvyšší správní soud ze spisové dokumentace ověřil, že shromážděné podklady skutečně svědčí o závěru, že posuzovaný vodní útvar je uzavřenou vodou. Neztotožnil se tak s tvrzením stěžovatele, že odběrné (propustné) zařízení (které tvoří hranici v horní části posuzovaného vodního útvaru), jímž je veden přítok z řeky Jihlavy, umožňuje migraci ryb. Tuto skutečnost sice připustila ve svém znaleckém posudku znalkyně Ing. Jitka Konečná, která zmínila teoretickou možnost stržení potěru či rybního plůdku při průtoku 0,5 m<sup>3</sup> (tedy při maximálním průtoku), zdůraznila však, že se jedná pouze o akademickou možnost. S krajským soudem i správními orgány je nutno se ztotožnit v tom, že tato teoretická (tedy reálně velmi nepravděpodobná) možnost nemůže vést k závěru, že předmětné propustné zařízení běžně umožňuje migraci ryb, a proto nemůže svědčit ani o tom, že se jedná o volné spojení posuzovaného vodního útvaru s přítokem řeky Jihlavy. Nemožnost migrace ryb je v tomto ohledu třeba považovat za obecné pravidlo, které je nutno vztáhnout k běžným podmínkám a nelze vyvracet jeho platnost s ohledem na všechny eventuality, které může teoreticky život přinést. Ze správního spisu dále vyplývá, že ani druhá hranice posuzovaného vodního útvaru – stupeň pod obcí Odrovice nacházející se v dolní části vodní plochy – nepředstavuje „volné spojení“. Podle posudku Ing. Jitky Konečné toto spojení sice umožňuje poproudovou migraci ryb, zabraňuje však migraci protiproudě (s výjimkou úhoře říční, který však v této oblasti není vysazován). Je tak zřejmé, že jde o spojení v zásadě znemožňující volnou migraci ryb. Tyto závěry ostatně stěžovatel nijak nerozporoval. (...)

## 3784

### Správní řízení: rozhodnutí o námitce podjatosti

### Správní trestání: osoba přímo postižená spácháním přestupku

k § 14 odst. 2 správního řádu ve znění zákona č. 250/2014 Sb.

k § 71 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

**I. Osobě, jejíž práva nebo oprávněné zájmy byly přestupkovým jednáním přímo dotčeny, náleží zvláštní procesní postavení vyplývající z § 71 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jen v případě, že její souhlas byl nutnou podmínkou pro zahájení, resp. pokračování řízení o daném přestupku.**

**II. Povinnost správního orgánu rozhodnout o námitce podjatosti usnesením dle § 14 odst. 2 správního řádu se vztahuje k námitkám podjatosti uplatněným účastníkem v rámci zahájeného správního řízení.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2018, čj. 30 A 244/2017-34)

**Prejudikatura:** č. 603/2005 Sb. NSS a č. 2206/2011 Sb. NSS.

**Věc:** Monika H. proti Úřadu městské části Brno-Židenice o ochranu před nezákonným zásahem.

Dne 11. 4. 2017 oznámila žalobkyně se svým manželem Policii ČR, že došlo k hrubému jednání ze strany paní Matyldy R. a paní Jany H. v bytovém domě, v němž je paní R. nájemnicí. Paní R. měla ten den dopoledne podepsat v kanceláři žalobkyně dokument. Vzhledem k tomu, že paní R. smlouvu podepsala pod údajným nátlakem žalobkyně a bez dioptrických brýlí, nevěděla, co je jejím obsahem. Dostavila se proto následně do kanceláře žalobkyně s paní H., která je dobrovolnicí a pomáhá nájemníkům předmětného domu, a žádala o kopii předmětné smlouvy. Mezitím došlo k podpisu ještě další listiny paní R. Kopie smlouvy byla paní R. ukázána (listina označená „*Neprodloužení nájemního vztahu – výzva k předání bytu*“). Následně došlo k přetahování o tuto listinu mezi panem H. a paní R., a paní R. ji vytrhla panu H. z ruky a následně zase on jí.

Žalobkyně dne 24. 4. 2017 podala na Policii ČR, Obvodní oddělení Brno-Židenice, trestní oznámení na paní Janu H. pro podezření ze spáchání trestného činu. Z prostor užívaných žalobkyní měla zcizit dokument, který žalobkyně vytvářela pro společnost R. Hero Reality s. r. o. Paní H. se vydávala za zástupkyni paní Matyldy R. a neoprávněně vnikla do soukromých prostor užívaných výhradně žalobkyní a odcizila dokument, který se týkal paní R. Policie ČR záležitost prošetřila, vyhodnotila ji jako přestupek a postoupila dne 28. 4. 2017 žalovanému s tím, že paní R. a H. jsou podezřelé z přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Podezřelé svým jednáním měly porušit souhrn pravidel chování, jejichž zachování je podle obecného názoru a přesvědčení nutnou podmínkou pro zachování klidného a spořádaného soužití v daném místě, čase a situaci.

Dne 25. 7. 2017 žalobkyně požádala žalovaného, aby jí sdělil informaci ohledně stadia řešení přestupku paní H. s tím, že je osobou dotčenou, a aby jí umožnil výkon práv vyplývajících z § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky. Žalovaný žalobkyni postavení osoby přímo postižené spácháním přestupku nepřiznal s odůvodněním, že není s osobou podezřelou ze spáchání přestupku v přímém příbuzenském vztahu. Na základě toho zaslala dne 7. 9. 2017 žalobkyně žalovanému opakovanou výzvu k respektování § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky. Žalovaný sdělením ze dne 22. 9. 2017 žalobkyni zopakoval svůj výklad, že žalobkyni nelze přiznat práva dle § 71 zákona, neboť jí nebyla způsobena majetková újma ani není osobou blízkou osobám pachatelek. V řízení vystupuje jako oznamovatel přestupku, proto jí přísluší práva nahlížet do spisu, případně být vyrozuměna o vyřízení oznámení o přestupku dle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Dále konstatoval, že řízení je vedeno jako řízení přípravné, že dochází k prověření oznámení od Policie ČR dle § 137 správního řádu, v němž je účast žalobkyně vyloučena, a že přestupkové řízení zatím nebylo zahájeno.

Žalobkyně reagovala na uvedené sdělení námitkou nesprávného úředního postupu a námitkou podjatosti oprávněné úřední osoby. Nesprávný postup spatřovala ve skutečnosti, že o nepřiznání práv dle § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky nebylo rozhodnuto formou rozhodnutí, proti němuž by bylo možné podat odvolání, ale prostým sdělením. Z tohoto důvodu vznesla žalobkyně i námitku podjatosti.

Následně žalovaný zaslal žalobkyni vyrozumění ze dne 16. 10. 2017 o vyřízení námitky podjatosti. Žalobkyně byla informována, že námitku podjatosti mohou vznášet pouze účastníci zahájeného řízení. Vzhledem k tomu, že řízení dosud nebylo zahájeno a pokud zahájeno bude, žalobkyně nebude jeho účastníkem, žalovaný jejím podání nevyhověl.

Žalobkyně poté přípisem ze dne 18. 10. 2017 namítala, že o námitce podjatosti mělo být v souladu s § 14 odst. 2 správního řádu rozhodnuto usnesením.

Žalovaný následně s obviněnými paní R. a H. zahájil přestupkové řízení. V rámci něj byli jako svědci předvoláni k výslechu dne 20. 11. 2017 žalobkyně a její manžel. Shodně potvrdili, že jim vytýkaným jednáním obviněných nevznikla žádná škoda, jen nemajetková újma.

Usnesením ze dne 20. 11. 2017 žalovaný přestupkové řízení zastavil podle § 86 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky. Dospěl k závěru, že vytýkané skutky nejsou přestupky. V odůvodnění usnesení žalovaný zopakoval, proč v dané věci nenáleží žalobkyni ani jejímu manželovi právo vyplývající z § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky. Konstatoval však, že jim bylo umožněno nahlédnout do spisu. Podle žalovaného nedošlo ke krácení jejich práv.

Žalobkyně se žalobou ke Krajskému soudu v Brně domáhala konstatování nezákonnosti zásahu žalovaného, jenž spočíval v nepřiznání práv žalobkyni dle § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky, a nesprávný způsob vyřízení námítky podjatosti. Žalobkyně namítla podjatost žalovaného, neboť jí žalovaný upřel práva osoby přímo postižené spácháním přestupku a následnou stížnost žalobkyně proti jeho postupu vyřídil vydáním pouhého sdělení, namísto vydání řádného a přezkoumatelného rozhodnutí, čímž žalobkyni znemožnil podat vůči jeho postupu opravný prostředek. Uvedený způsob vyřízení námítky podjatosti dle žalobkyně představuje také nezákonný zásah. Žalobkyně dále požadovala, aby bylo žalovanému nařízeno vydat řádné rozhodnutí o námítce podjatosti.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že by žalobkyně mohla být osobou přímo postiženou spácháním přestupku ve smyslu § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky, pouze pokud by byla osobou poškozenou dle § 70 téhož zákona nebo pokud by se jednalo o řízení o přestupku, které by mohlo být zahájeno jen se souhlasem žalobkyně. Taková situace v daném případě nenastala. Žalobkyně nebyla jednáním podezřelých poškozena ve smyslu § 70 zákona o odpovědnosti za přestupky, což výslovně uvedla při podání vysvětlení. Mohla se tak stát osobou přímo postiženou spácháním přestupku jen tehdy, pokud by šlo o přestupek, o němž lze řízení zahájit s jejím souhlasem (§ 79 uvedeného zákona). V daném případě šlo o přestupek proti občanskému soužití dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Uvedenou skutkovou podstatu nyní obsahuje § 7 odst. 1 písm. c) bod 4 zákona č. 251/2016 Sb. Aby v řízení měla žalobkyně postavení osoby přímo postižené spácháním přestupku, muselo by být zahájení přestupkového řízení podmíněno jejím souhlasem, který je vyžadován jen u osob blízkých podezřelému (§ 7 odst. 7 zákona č. 251/2016 Sb.). Žalobkyně není ve vztahu k podezřelým osobou blízkou, proto k zahájení ani vedení přestupkového řízení nebyl její souhlas nutný. Žalovaný jí proto práva vyplývající z § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky nepřiznal v souladu se zákonem.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení věci soudem

(...)

#### III. B) Právní hodnocení

[24] V dané věci byla podána žaloba na ochranu před nezákonným zásahem směřující proti nesprávnému postupu žalovaného spočívající v odepření práva vyplývajícího z § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky žalobkyni. S tím souvisí i další zásah žalovaného spočívající v nesprávném způsobu vyřízení námítky podjatosti oprávněné úřední osoby vznesené žalobkyní. (...)

[26] Zásahová žaloba je dle § 85 s. ř. s. nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky (subsidiarita zásahové žaloby). V daném případě soud nemá o přípustnosti zásahové žaloby pochyb. Zákon nestanoví povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí o tom, že určité osobě nelze přiznat práva osoby přímo postižené spácháním přestupku dle § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky. Prostřednictvím žaloby proti správnímu rozhodnutí (§ 65 s. ř. s.) ani žaloby nečinnosti (§ 79 s. ř. s.) se tak nelze domoci soudní ochrany. Přitom nepřiznání práv osoby přímo postižené spácháním přestupku nepochybně zasahuje do veřejného subjektivního práva jednotlivce na to, aby se v případě přímého dotčení svých práv spácháním přestupku mohl určitým způsobem účastnit přestupkového řízení. Faktický úkon správního orgánu spočívající v nepřiznání práv osobě dle § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky se musí dít zákonem předepsaným způsobem a musí být podroben účinné soudní kontrole, kterou v daném případě poskytuje právě zásahová žaloba (přiměřeně srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Obdobně i namítaný nesprávný způsob vyřízení námítky podjatosti žalovaným může představovat nezákonný zásah (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2016, čj. 9 As 244/2015-47).

[27] Krajský soud se dále zabýval posouzením důvodnosti zásahové žaloby. V tomto ohledu soud vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, podle

něhož je ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně (zároveň) – splněny následující podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), který je zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li být jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout. Po 1. 1. 2012 již není nutné striktně trvat na splnění 6. podmínky „trvání zásahu“, neboť zásahovou žalobou se nově lze domáhat i pouze určení, že zásah byl nezákonný.

[28] V předmětné věci se žalobkyně domáhá určení nezákonnosti zásahu v případě oděpení práv vyplývajících z § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky. Co se týče druhého namítaného zásahu, požaduje deklaraci nezákonného zásahu a současně uložení povinnosti žalovanému vydat o námitce podjatosti řádné rozhodnutí.

[29] Úvodem soud poznamenává, že oba namítané zásahy spolu úzce souvisí a uplatnění námítky podjatosti je v podstatě důsledkem pro žalobkyni nepříznivého výkladu § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky. Pro projednávanou věc je proto stěžejní posouzení, zda žalobkyni měla být v přestupkovém řízení přiznána práva osoby přímo postižené spácháním přestupku, či nikoliv.

### **III.B.1 Práva osoby přímo postižené spácháním přestupku**

[30] Krajský soud ve smyslu výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 Aps 1/2005-65 zkoumal zákonnost výkladu § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky žalovaným. (...)

[32] Základní vodítko pro výklad § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky poskytuje důvodová zpráva. Uvádí, že „[o]soba přímo postižená spácháním přestupku je osobou, jejíž práva nebo oprávněné zájmy byly přímo dotčeny jednáním nebo opomenutím, kterým byla naplněna skutková podstata přestupku. Práva nebo oprávněné zájmy v takovém případě tvoří objekt přestupku, který byl spácháním přestupku postižen. Osoba přímo postižená spácháním přestupku může být poškozeným, pokud jí byla přestupkem způsobena škoda a tato osoba uplatnila v řízení o přestupku nárok na její náhradu. Pokud byla této osobě spácháním přestupku způsobena jiná újma, má zvláštní procesní postavení pouze v případě, že její souhlas je podmínkou řízení o daném přestupku. Upravuje se procesní postavení osoby, jejíž souhlas je podmínkou pro zahájení řízení o přestupku nebo pro pokračování v takovém řízení. Nejedná se o účastníka řízení (to bude zahajováno z moci úřední, souhlas není návrhem, jehož podání by mělo za následek zahájení řízení), nýbrž o osobu zúčastněnou na řízení (obdobně jako zákonný zástupce mladistvého obviněného nebo opatrovník) s vybranými procesními právy. Tato práva mají osobě oprávněné dát souhlas se zahájením nebo pokračováním v řízení o přestupku umožnit kvalifikovaně posoudit, zda daný souhlas případně nevezme zpět, a také umožnit získání informací o řízení a skutkových zjištěních, které mohou být využitelné při vymáhání náhrady škody jiným způsobem než v adhezním řízení. Katalog procesních práv je obdobný jako v případě zákonného zástupce nebo opatrovníka mladistvého obviněného. Tato osoba však nemá právo podat odvolání, neboť v takovém případě by se z ní fakticky stal navrhovatel“ (viz sněmovní tisk č. 555, 7. volební období, 2013–2017, dostupný na digitálním repositáři www.psp.cz).

[33] Z § 79 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky dále vyplývá, že řízení o přestupku, o němž tak stanoví jiný zákon, lze zahájit a v již zahájeném řízení pokračovat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku. Je-li osob přímo postižených spácháním přestupku více, postačí souhlas pouze jedné z nich.

[34] Osoba přímo postižená spácháním přestupku je osobou, jejíž práva (nebo oprávněné zájmy) byla přestupkovým jednáním přímo dotčena, přičemž tato práva tvoří objekt přestupku. Osoby přímo dotčené přestupkovým jednáním lze rozlišit do dvou skupin. První skupinu tvoří osoby, jimž byla přestupkovým jednáním způsobena majetková škoda a uplatní nárok na její náhradu v souladu se zákonem. Takové osoby jsou poškozenými a zákon jim přiznává postavení účastníků řízení v části řízení, která se týká uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení [§ 68 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Druhou skupinu tvoří osoby, kterým byla spácháním přestupku způsobena nemajetková újma, a současně je jejich souhlas vyžadován zákonem k zahájení nebo pokračování přestupkového řízení. Takové osoby nejsou účastníky řízení, ale jsou osobami zúčastněnými na řízení, jimž náleží některá procesní práva vyplývající z § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky

[35] Na základě výše uvedeného soud shrnuje, že osobě, jejíž práva nebo oprávněné zájmy byly přestupkovým jednáním přímo dotčeny, náleží zvláštní procesní postavení vyplývající z § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky jen v případě, že její souhlas byl nutnou podmínkou pro zahájení, resp. pokračování řízení o daném přestupku.

[36] V projednávané věci šlo o projednání přestupku spáchaného před nabytím účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky. Správný orgán přestupek kvalifikoval jako přestupek proti občanskému soužití podle § 49 odst. 2 písm. d) zákona o přestupcích, podle něhož se přestupku dopustí ten, kdo úmyslně naruší občanské soužití tím, že se vůči jinému dopustí jiného hrubého jednání. Pro daný přestupek platilo, že se projednává jen na návrh postižené osoby, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka (dále jen „navrhovatel“), pokud byl spáchán mezi osobami blízkými (§ 68 odst. 1 zákona o přestupcích). *A contrario* pokud nebyl spáchán mezi osobami blízkými, bylo jej možné projednat i bez souhlasu dotčené osoby.

[37] Žalobkyně během prošetřování přestupku žalovaným i následně v zahájeném přestupkovém řízení uvedla, že jí nebyla způsobena škoda jednáním obviněných a že není v postavení osoby blízké paní R. ani paní H. Lze tak jednoznačně uzavřít, že zahájení přestupkového řízení v dané věci nebylo podmíněno jejím souhlasem (§ 49 odst. 2 ve spojení s § 68 odst. 1 zákona o přestupcích).

[38] Zákon vyžaduje souhlas osoby přímo postižené spáchaním přestupku se zahájením přestupkového řízení jen ve specifických případech, zejména pokud existuje zvláštní vztah mezi pachatelem přestupku a poškozeným. U přestupků proti občanskému soužití je souhlas osoby postižené přestupkovým jednáním vyžadován jen v případě, že je osobou blízkou s pachatelem přestupku. V takových případech zákonodárce akcentuje zájmy osoby blízké a dává jí na zvážení, zda svolí se zahájením přestupkového řízení proti pachateli přestupku. Neexistuje-li mezi osobou přímo dotčenou přestupkem a osobou pachatele kvalifikovaný vztah (vztah osob blízkých), lze přestupkové řízení zahájit i bez souhlasu osoby přestupkem přímo dotčené. Taková osoba, často vystupující v pozici oznamovatele přestupku, pak v přestupkovém řízení nemá tak silná práva jako osoba, jejíž souhlas je zákonem vyžadován k zahájení řízení. Oznamovateli přestupku práva vyplývající z § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky nepřísluší.

[39] Soud uzavírá, že v řízení o předmětném přestupku nebyl souhlas žalobkyně se zahájením řízení o přestupku dle § 49 odst. 2 zákona o přestupcích vyžadován, protože žalobkyně není osobou blízkou osobám podezřelým (a následně i obviněným). Zvláštní procesní postavení dle § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky žalobkyni v předmětném přestupkovém řízení nenáleželo. Žalovaný tak postupoval v souladu se zákonem, pokud žalobkyni práva vyplývající z příslušného ustanovení nepříznal.

[40] Lze doplnit, že i podle nyní platné právní úpravy by byl závěr shodný. Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, upravuje přestupky proti občanskému soužití v § 7 [konkrétně v § 7 odst. 1 písm. c) bod 4]. Odst. 7 předmětného ustanovení uvádí, že řízení o přestupku podle odst. 1 písm. c) spáchaném mezi osobami blízkými lze zahájit a v již zahájeném řízení pokračovat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spáchaním přestupku. Ani podle zákona č. 251/2016 Sb. by souhlas žalobkyně pro zahájení přestupkového řízení paní R. a H. nebyl vyžadován. Tím pádem by jí ani podle nové právní úpravy práva osoby přímo postižené spáchaním přestupku vyplývající z § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky nenáležela.

[41] K nezákonnému zásahu do práv žalobkyně tedy nedošlo. Námitky proto nejsou důvodné.

### **III.B.2 Způsob vyřízení námítky podjatosti**

[42] Žalobkyně dále nezákonný zásah spatřovala i ve způsobu, jakým byla vyřízena její námitka podjatosti. Žalovaný konstatoval, že žalobkyni vznesení takové námítky nepříslušelo, neboť není účastníkem řízení a v době uplatnění námítky nebylo ani přestupkové řízení zahájeno. O způsobu vyřízení námítky tak žalovaný žalobkyni vyrozuměl pípisem.

[43] Námitka podjatosti ze dne 24. 9. 2017 byla odůvodněna toliko nesprávným úředním postupem. Žalobkyně neuváděla konkrétní skutečnosti, z nichž by případnou podjatost bylo možné dovozovat.

[44] Správnost závěrů žalovaného o tom, že žalobkyně není osobou přímo postiženou spáchaním přestupku a že jí práva vyplývající z § 71 zákona o odpovědnosti za přestupky nenáleží, krajský soud potvrdil v části IV.B.1 rozsudku. K namítanému nesprávnému vyřízení námítky podjatosti žalovaným soud uvádí následující.

[45] Podle § 14 odst. 1 správního řádu „[k]aždá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen ‚úřední osoba‘), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit“. Z odstavce 2 citovaného ustanovení plyne, že „[ú]častník řízení může namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlídně, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení (dále jen ‚představený‘).“

[46] Z výše uvedené citace vyplývají 2 podmínky pro uplatnění námítky podjatosti a rozhodování o ní: 1) podjatost se zkoumá v rámci zahájeného správního řízení (podle části druhé a třetí správního řádu; přiměřeně se aplikuje i při provádění jiných úkonů dle části čtvrté až šesté správního řádu), 2) námitku podjatosti může uplatnit jen účastník řízení a musí ji uplatnit bez zbytečného odkladu. Povinnost správního orgánu rozhodnout o námitce podjatosti dle § 14 odst. 2 správního řádu usnesením se tak vztahuje k námitkám podjatosti uplatněným účastníkem v rámci zahájeného správního řízení.

[47] V daném případě byla námitka podjatosti uplatněna žalobkyní ještě před zahájením samotného přestupkového řízení (to bylo zahájeno až oznámením ze dne 25. 10. 2017 a jeho doručením obviněným). Ve fázi prošetřování podnětu od Policie ČR byla námitkou předčasnou. Doktrína v tomto ohledu uvádí, že „[o] podjatosti nelze rozhodovat ještě před zahájením řízení, kdy by nebylo možné posuzovat podmínky podle § 14 odst. 1, tím pádem ji v tomto okamžiku není možné ani namítat, neboť dosud nejsou účastníci řízení“ (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha : Bova Polygon, 2012, s. 184). Není dále sporu o tom, že žalobkyně nebyla účastníkem daného přestupkového řízení dle § 68 zákona o odpovědnosti za přestupky. Námitku podjatosti uplatněnou žalobkyní dne 24. 9. 2017 tak nebylo možné považovat za námitku dle § 14 odst. 2 správního řádu, o níž je nutné rozhodovat usnesením.

[48] Krajský soud uzavírá, že žalovaný nepochybil, pokud žalobkyni o způsobu vyřízení namítané podjatosti vrozuměl pouhým přípisem ze dne 16. 10. 2017. V době posuzování námítky žalovaným nebylo ve věci zahájeno správní řízení. Přestože následně přestupkové řízení bylo zahájeno, žalobkyně nebyla jeho účastníkem, proto o její námitce podjatosti žalovaný nebyl povinen rozhodovat formou usnesení, jak předpokládá § 14 odst. 2 správního řádu.

[49] Způsob vyřízení námítky podjatosti žalovaným byl plně v souladu se zákonem. Ani v tomto ohledu tak k nezákonnému zásahu do práv žalobkyně postupem žalovaného nedošlo. Námitky jsou tedy nedůvodné.

## 3785

### Správní řízení: nárok na náhradu nákladů odvolacího řízení

k § 177 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

**V případě rozhodování o náhradě nákladů odvolacího řízení podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, platí, že zrušení rozhodnutí služebního funkcionáře I. stupně odvolacím orgánem představuje úspěch příslušníka v odvolacím řízení. V takovém případě příslušníku svědčí podle § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nárok na náhradu nákladů odvolacího řízení.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 5. 2018, čj. 22 Ad 16/2017-27)

**Věc:** Bc. Ivana K. proti Řediteli Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje o nárok na náhradu nákladů.

Náměstek ředitele krajského ředitelství pro ekonomiku (dále jen „služební funkcionář I. stupně“) vydal dne 13. 3. 2014 rozhodnutí, kterým žalobkyni neposkytl náhradu za ztrátu na služebním příjmu po dobu neschopnosti ke službě, náhradu za bolest, náhradu za ztížení společenského uplatnění a náhradu nákladů spojených s léčením.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 11. 2017 rozhodnutí služebního funkcionáře I. stupně zrušil, věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí a II. výrokem nepřiznal žalobkyni náhradu nákladů odvolacího řízení.

Žalobkyně podala žalobu u Krajského soudu v Ostravě, v níž napadla výrok II. rozhodnutí žalovaného. Namítala, že požadavek na náhradu nákladů odvolacího řízení řádně uplatnila a s ohledem na zrušení rozhodnutí služebního funkcionáře I. stupně byla v odvolacím řízení úspěšná.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě zdůraznil, že žalobkyně v odvolání nepřesně formulovala požadavek na výrok rozhodnutí odvolacího orgánu ve věci samé. Nelze nepřesně požadovat způsob rozhodnutí v rámci odvolacího řízení, který doslovně ani nemůže být splněn (zde zrušení rozhodnutí služebního funkcionáře I. stupně bez dalšího), a na druhou stranu očekávat, že tento nepřesný požadavek bude v případě náhrady nákladů odvolacím orgánem modifikovaně interpretován, a to navíc způsobem vyhovujícím představám žalobkyně. Tím spíše měl být návrh rozhodnutí odvolacího orgánu přesně formulován, když žalobkyně byla i v odvolacím řízení zastoupena advokátem. Žalovaný zdůraznil, že v době podání odvolání mohl rozhodnutí služebního funkcionáře I. stupně buď změnit, nebo zrušit s účinky zastavení řízení, anebo odvolání zamítnout a uvedené rozhodnutí potvrdit. Až zákonem č. 183/2017 Sb. byly s účinností od 1. 7. 2017 rozšířeny možnosti odvolacího orgánu o zrušení rozhodnutí služebního funkcionáře I. stupně a vrácení věci k dalšímu řízení. Žalovaný uvedl, že nikdy rozhodnutí služebního funkcionáře I. stupně nezměnil, protože o úspěchu žalobkyně nelze hovořit. V rozhodnutí žalovaného je výrok o náhradě nákladů řízení odůvodněn tak, že žalovaný zdůrazňuje specifikum předchozího rozhodnutí o odvolání ze dne 4. 7. 2014, neboť to bylo zrušeno rozsudkem krajského soudu ze dne 7. 12. 2016, čj. 22 Ad 91/2014-37. Uvedl, že přestože v rozhodnutí ze dne 4. 7. 2014 nebylo o náhradě nákladů rozhodnuto vůbec, v žalobě proti tomuto rozhodnutí to žalobkyně nenamítala. Žalovaný dále uvedl, že pokud se žalobkyně odvoláním domáhala zrušení rozhodnutí služebního funkcionáře I. stupně bez dalšího, nenavrhlala legální možnost, která by se v rámci řízení o odvolání dala aplikovat a tím její návrh uspokojit. Jelikož tak bylo možno jen spekulovat o skutečném úmyslu žalobkyně co do navrženého způsobu rozhodnutí odvolacího orgánu, nelze podle žalovaného hovořit o tom, že by měla v řízení o odvolání úspěch, a to tím spíše, že byla zastupována advokátem.

Krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení a zároveň uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

### Z odůvodnění:

[6] Podle § 2 odst. 2 správního řádu, „[s]právní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena“.

[7] Podle § 37 odst. 1 věty druhé správního řádu „[p]odání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno“.

[8] Právě citovaná ustanovení zcela rozbíjejí filipiku žalovaného o formulaci odvolacího návrhu žalobkyní.

[9] Ať již byl totiž odvolací návrh formulován jakkoli, z podání žalobkyně i sám žalovaný seznal, že se jedná o odvolání, jehož prostřednictvím se žalobkyně snaží domoci nároků, které jí služební funkcionář I. stupně nepřiznal.

[10] Poté bylo ovšem na žalovaném, aby o tomto odvolání rozhodl, a to některým ze způsobů, které mu zákon dává. Těto povinnosti ho nemohla žádná – byť i sebenešťastnější – formulace návrhu rozhodnutí odvolacího orgánu zbavit. Uvedeného si konečně byl žalovaný zjevně vědom, neboť o odvolání – i přes vetytýkanou formulaci návrhu odvolacího rozhodnutí – rozhodl, a to způsobem, který mu zákon umožňuje.

[11] Podle § 177 odst. 2 věty první zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, „[j]estliže je účastník v řízení o odvolání [...] úspěšný, má nárok na náhradu nákladů od bezpečnostního sboru“.



[12] Krajský soud se proto dále věnoval otázce, zda lze zrušení rozhodnutí služební funkcionáře I. stupně a vrácení věci k dalšímu řízení hodnotit jako úspěch žalobkyně v odvolacím řízení.

[13] Při rozhodování o náhradě nákladů řízení se – podobně jako v občanském soudním řízení či v soudním řízení správním – úspěch určuje podle výsledků řízení.

[14] Na rozdíl od soudního řízení správního či občanského soudního řízení však zákon o služebním poměru nepřiznává příslušníkovi právo na náhradu nákladů řízení před služebním funkcionářem I. stupně a především neurčuje pro případ zrušení věci a jejího vrácení k novému projednání žádnou pravomoc služební funkcionáře I. stupně rozhodnout o náhradě nákladů odvolacího řízení v novém rozhodnutí o věci podle finálního výsledku sporu [v občanském soudním řízení srov. § 224 odst. 3 o. s. ř., v soudním řízení správním srov. § 110 odst. 3 s. ř. s.

[15] Současně nelze spoléhat na skutečnost, že odvolací orgán se bude věcí zabývat znovu a rozhodovat v budoucnosti o náhradě nákladů odvolacího řízení. Nelze totiž vyloučit, že služební funkcionář I. stupně příslušníku v plném rozsahu vyhoví. Nelze ani vyloučit, že příslušník z jiných důvodů odvolání proti novému rozhodnutí služební funkcionáře I. stupně nepodá.

[16] Za této situace dospívá krajský soud k závěru, že se jedná o situaci obdobnou situaci, kdy soud ve správním soudnictví zruší rozhodnutí správního orgánu a věc mu vrátí k novému projednání a rozhodnutí (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). V takovém případě je zrušení rozhodnutí správního orgánu úspěchem žalobce ve věci a žalobci náleží náhrada nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

[17] Proto i v případě rozhodování o náhradě nákladů odvolacího řízení podle zákona o služebním poměru platí, že zrušení rozhodnutí služební funkcionáře I. stupně odvolacím orgánem představuje úspěch příslušníka v odvolacím řízení. V takovém případě příslušníku svědčí podle § 177 odst. 2 zákona o služebním poměru nárok na náhradu nákladů odvolacího řízení.

## 3786

### Služební poměr: náhrada škody za služební úraz

k zákonu č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění účinném ke dni 26. 10. 2017

**I. V zákoně č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, není ustanovení, které by služebnímu orgánu bránilo zahájit řízení o náhradě škody za služební úraz (nemoc z povolání) z moci úřední. Zahájí-li služební funkcionář takové řízení z moci úřední, je vázán vymezením předmětu tohoto řízení při jeho zahájení.**

**II. Subsumpce uplatněného nároku pod kategorii „náhrada za bolest“ či „náhrada za ztížení společenského uplatnění“ není otázkou vymezení předmětu řízení, ale otázkou právního posouzení věci. Předmět řízení totiž účastník neurčuje vymezením právního posouzení věci, naopak činí tak pomocí vylíčení rozhodných skutkových okolností (skutku) a formulací toho, čeho se domáhá.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 5. 2018, čj. 22 Ad 17/2017-33)

**Prejudikatura:** č. 11/1976 Sb. NS.

**Věc:** Bc. Vladislav F. proti řediteli Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje o náhradu za ztížení společenského uplatnění.

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2017, jímž bylo zamítnuto žalobcovo odvolání a potvrzeno rozhodnutí náměstka ředitele krajského ředitelství pro ekonomiku (dále jen „služební orgán I. stupně“) ze dne 30. 11. 2016, kterým byla deklarována odpovědnost České republiky – Policie České republiky – Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje v rozsahu 100 % za škodu

vzniklou dne 16. 11. 2013 poškozením zdraví, a kterým nebyla poskytnuta náhrada za ztížení společenského uplatnění.

Žalobce namítal, že pokud žalovaný v odvolacím řízení dospěl k závěru, že žalobci nenáleží ztížení společenského uplatnění, ale bolestné, měl mu tento dílčí nárok přiznat.

Žalovaný zdůraznil, že v rámci řízení před služebními orgány I. stupně nebylo požádáno o bolestné, resp. nebyl předložen posudek o bolestném. Proto v odvolacím řízení nemohlo dojít k rozšíření předmětu řízení o nárok, k němuž nebyla vznesena žádost a k němuž ani služební funkcionář I. stupně z tohoto důvodu neprovedl dokazování. Akcentoval, že podle občanskoprávní judikatury (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 3. 2012, sp. zn. 25 Cdo 2974/2010) představují ztížení společenského uplatnění a bolestné dva samostatné nároky, které nelze směřovat.

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

### Z odůvodnění:

#### D.

##### a.

[15] Krajský soud předem svého hodnocení konstatuje, že zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů neobsahuje žádná zvláštní ustanovení o řízení ve věcech náhrady škody, proto je třeba aplikovat obecná ustanovení o řízení obsažená v § 169 až § 182 a § 190 až § 194 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

##### b.

[16] Je pravdou, že zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů obsahuje ustanovení o odpovědnosti bezpečnostního sboru za škodu (§ 98 až § 111), zde jde však o ustanovení svou povahou vesměs hmotněprávní, neupravující procesní stránku věci. Je přitom třeba dodat, že zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů upravuje v § 206 až § 208 i promlčení.

[17] Podle § 206 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů „[p]rávo se promlčí, jestliže nebylo uplatněno ve stanovené lhůtě. K promlčení práva se přiblížně jen v případě, že bezpečnostní sbor nebo účastník, vůči němuž se právo uplatňuje, se práva promlčení dovolá. Promlčené právo nelze v takovém případě přiznat“.

[18] Podle § 206 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů „[j]estliže příslušník uplatní svoje právo a v zahájeném řízení řádně pokračuje, promlčení lhůta po dobu řízení neběží. To platí i o právu, které bylo pravomocně přiznáno a pro které se vede řízení k nařízení výkonu rozhodnutí“.

[19] Podle § 207 odst. 3 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů „[l]hůta pro uplatnění nároku na náhradu škody činí 2 roky; začne běžet dnem, kdy se poškozený dozví, že škoda vznikla a kdo za ni odpovídá“.

[20] I právě citovaná ustanovení pokládá krajský soud za ustanovení čistě hmotněprávní, svým obsahem zcela korespondující s typicky hmotněprávními ustanoveními § 609 a násl. občanského zákoníku, jakož i s dříve účinnými typicky hmotněprávními ustanoveními § 100 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, či § 329 a násl. zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění účinném do 31. 12. 2011.

##### c.

[21] Podle § 178 odst. 1 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů „[ř]ízení se zahajuje na žádost účastníka nebo z podnětu bezpečnostního sboru“.

[22] Podle § 178 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů „[ř]ízení je zahájeno dnem, kdy

- a) je žádost účastníka doručena věcně příslušnému služebnímu funkcionáři, nebo

- b) *služební funkcionář učiní první úkon vůči účastníku, jestliže se zabýváje řízení z podnětu bezpečnostního sboru*“.

[23] Za situace, kdy zvláštní ustanovení upravující řízení o náhradě škody v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů absentují, konstatuje krajský soud, že tu není ustanovení, které by služebnímu orgánu bránilo zahájit toto řízení z moci úřední podle § 178 odst. 1, odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

[24] Tomu nebrání ani hmotněprávní úprava promlčení obsažená v § 206 až § 208 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, která počátek lhůty pro promlčení nároku váže k okamžiku uplatnění nároku příslušníkem. Jednak se jedná o úpravu promlčení, tzn. bezpečnostní sbor není povinen v řízení námitku promlčení uplatnit, pročez. § 206 až § 208 na věc vůbec nemusejí dopadnout; jednak se jedná o hmotněprávní úpravu nemající vliv na skutečnost, zda řízení bylo zahájeno a probíhá.

#### d.

[25] Krajský soud se proto zabýval dále otázkou, kdy, čím a s jakým předmětem bylo řízení, z něhož vzešlo napadené rozhodnutí, zahájeno.

[26] S ohledem na obsah záznamu o poučení poškozeného ze dne 16. 4. 2015, především pak s ohledem na tam obsaženou větu „*Doručením tohoto záznamu bude zahájeno řízení ve věcech škody na zdraví.*“ dospěl k závěru, že k zahájení řízení došlo již seznámením žalobce s tímto záznamem, tzn. k zahájení řízení došlo dne 16. 4. 2015, a to z moci úřední prvním úkonem služebního orgánu.

[27] Pokud by tomu tak nebylo, nemělo by ani smysl poučovat žalobce o jeho právech jako účastníka zahájeného řízení, tj. o jeho právech podle § 174 písm. b) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

[28] Řízení nemohlo být v tomto případě zahájeno až žádostí žalobce, neboť žádná taková žádost dne 16. 4. 2015 nepředchází.

[29] Předmětem řízení pak podle uvedeného záznamu jsou všechny „*věci škody na zdraví*“, které byly v uvedeném záznamu výslovně vyjmenovány, tzn.

- *náhrada za ztrátu na služebním příjmu po dobu neschopnosti ke službě,*
- *náhrada za ztrátu na služebním příjmu (výdělku) po skončení neschopnosti ke službě (pracovní neschopnosti),*
- *náhrada za bolest a ztížení společenského uplatnění,*
- *náhrada účelně vynaložených nákladů spojených s léčením,*
- *náhrada věcné škody, i*
- *jednorázové mimořádné odškodnění.*

[30] Tak totiž služební orgán I. stupně vymezil předmět řízení a tímto vymezením jsou až do skončení řízení, resp. případného částečného skončení řízení o některém z jednotlivých nároků, služební orgány všech stupňů vázány.

[31] Z uvedeného vyplývá, že došlo-li k takovému zahájení řízení, nelze dovozovat jednak, že by k zahájení řízení došlo až předložením posudku o ztížení společenského uplatnění dne 18. 5. 2015 [k otázce, zda by toto předložení bylo možno považovat za „*žádost*“ ve smyslu § 178 odst. 1, odst. 2 písm. a) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů viz odst. 35. tohoto odůvodnění], ani že by předmětem řízení byl toliko dílčí nárok žalobce na náhradu za ztížení společenského uplatnění.

[32] Konečně skutečnosti, že řízení bylo vedeno již před předložením posudku, si byl vědom i služební orgán I. stupně, pokud při určení osoby oprávněné k provádění „*dalších*“ úkonů v řízení ze dne 12. 5. 2016 uvedl, že „*dosavadní úkony v řízení byly prováděny předsedou komise k projednávání náhrad škod na zdraví*“.

[33] Stěžejní důvod napadeného rozhodnutí, že dílčí nárok na náhradu za bolest nebyl předmětem řízení, proto neobstojí.

e.

[34] Krajský soud pokládá za potřebné podotknout, že v žádném případě nezpochybňuje závěry pracovně-právní judikatury o tom, že jednotlivé dílčí nároky na náhradu škody z pracovního úrazu či nemoci z povolání jsou nároky samostatnými a samostatně uplatnitelnými (především závěry stanoviska občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 27. 1. 1975, sp. zn. Cpj 37/74, č. 11/1976 Sb. NS, či rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích, sp. zn. 6 Co 1001/87, in Bulletin Nejvyššího soudu ČR, č. 2/89). Akcentuje toliko, že způsob zahájení konkrétního přezkoumávaného řízení brání závěru, že uvedené řízení bylo vedeno jen o jednom z těchto nároků.

f.

[35] Krajský soud by však nemohl aprobovat rozhodnutí žalovaného ani v případě, že by se ztotožnil s žalovaným v tom, že k zahájení řízení došlo až předložením posudku o ztížení společenského uplatnění dne 18. 5. 2015, a to ani ve světle judikatorních závěrů prezentovaných v odst. 34. tohoto odůvodnění.

[36] Krajský soud by – s ohledem na absenci výslovné žádosti – neměl problém s výkladem, podle kterého předložil-li žalobce dne 18. 5. 2015 lékařský posudek služebnímu orgánu, sledoval tak nepochybně jasný cíl – přiznání náhrady škody podle tohoto posudku. Lze tedy aprobovat dílčí závěr žalovaného, že (pokud by tu nebylo dřívějšího zahájení řízení), došlo by tímto úkonem k zahájení řízení podle § 178 odst. 1, § 178 odst. 2 písm. a) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů a na tento úkon by bylo možno pohlížet jako na „žádost“ ve smyslu uvedených ustanovení.

[37] Krajský soud však nesouhlasí se závěrem žalovaného, že touto „žádostí“ požádal žalobce právě a jen o ztížení společenského uplatnění, proč se v případě uplatnění bolestného až v odvolacím řízení ocitá mimo předmět řízení.

[38] Subsumpce uplatněného nároku pod kategorií „náhrada za bolest“ či „náhrada za ztížení společenského uplatnění“ totiž není otázkou vymezení předmětu řízení, ale otázkou právního posouzení věci. Předmět řízení totiž účastník ani podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů neurčuje vymezením právního posouzení věci, naopak i zde tak činí pomocí vylíčení rozhodných skutkových okolností (skutku) a formulací toto, čeho se domáhá. To vyplývá z § 175 odst. 2 vět první a druhé zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů: „Podání se posuzuje podle svého obsahu. Musí z něj být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje.“

[39] V této souvislosti lze argumentovat též skutečností, že ani občanskoprávní soud posuzující uplatněné nároky v pracovněprávních věcech není vázán účastníkovým právním posouzením věci – srov. § 118a odst. 2 o. s. ř.

[40] Má-li být předložen posudek dne 18. 5. 2015 pokládáno za „žádost“, pak z ní jasně vyplývá, čeho se jejím prostřednictvím žalobce domáhá – odškodnění 1 000 bodů podle vyhlášky č. 440/2001 Sb., tj. 120 000 Kč.

[41] Přílohou tohoto posudku je zpráva MUDr. Š., z níž plynou i rozhodné skutkové okolnosti: „[S]děluje, že před rokem se zúčastnil v listopadu 2013 rizikového zákroku, kdy přišel do přímého kontaktu s HIV HEPC pozitivním pachatelem [...] od té doby se objevuje strach, napětí, obavy z budoucnosti [...] problémy v práci i v rodině, připadá si odtážen ze společnosti a izolován. Bojí se o život, zhoršuje se mu nálada a má strach, jak vše dopadne [...] Trvalo to cca rok, nejhroší byly první 3 měsíce, kdy doslova žil ve strachu a nejistotě. Naštěstí má vše zdárně za sebou, nyní je již plně stabilizován.“

[42] Předmětem řízení je tedy i podle této „žádosti“ 120 000 Kč jako odškodnění strachu, napětí a obav z budoucnosti po rizikovém zákroku z listopadu 2013, kdy žalobce přišel do přímého kontaktu s HIV HEPC pozitivním pachatelem, přičemž tento strach, napětí a obavy již odezněly.

[43] Krajský soud opakuje, že otázka, zda je odškodnění strachu, napětí a obav z budoucnosti po rizikovém zákroku z listopadu 2013, kdy žalobce přišel do přímého kontaktu s HIV HEPC pozitivním pachatelem, přičemž

tento strach, napětí a obavy již odezněly, subsumovatelné pod pojem „nábrada za bolest“ či pod pojem „nábrada za ztížení společenského uplatnění“ je již právním posouzením věci, nikoli otázkou vymezení předmětu řízení.

[44] Právě uvedený předmět řízení se ani v odvolacím řízení nezměnil. Proto ani z tohoto pohledu neobstojí závěr žalovaného o tom, že se žalobce snažil nepřipustně rozšiřovat předmět odvolacího řízení. (...)

## 3787

### Mezinárodní ochrana: rozhodování o zajištění žadatele o udělení mezinárodní ochrany; rozhodnutí o vyhoštění; pojem „zranitelná osoba“

k § 2 odst. 1 písm. i) a § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění účinném do 25. 4. 2018

**I. Dospěje-li Ministerstvo vnitra k závěru, že žadatele lze zajistit podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, neboť jeho žádost o mezinárodní ochranu je účelová a má sloužit pouze za bránění či oddálení výkonu uloženého správního vyhoštění, musí se jako předběžnou otázkou zabývat také tím, zda žadateli skutečně vyhoštění hrozí, tj. zda v době vydání napadeného rozhodnutí existovalo pravomocné a (potenciálně v návaznosti na neúspěšnou žádost o mezinárodní ochranu) vykonatelné rozhodnutí o vyhoštění, popř. též tím, zda je jeho nucený výkon možný.**

**II. Rodič nezletilého dítěte přestává být zranitelnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, teprve tehdy, má-li odebrání nezletilého dítěte z jeho péče relativně trvalou povahu (rodič souhlasil s osvojením dítěte či bylo soudem vysloveno, že jeho souhlas není třeba, dítě je dobrovolně rodičem předáno do ústavní péče, dítě je pravomocně předáno do pěstounské péče či péče jiného rodinného příslušníka apod.), nikoliv však v situaci, kdy je dítě z péče rodiče odebráno pouze předběžným opatřením na časově omezenou dobu.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2018, čj. 49 A 3/2018-75)

**Věc:** Viktoriia L. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o zajištění cizince.

Usnesením Policie České republiky, Obvodního ředitelství policie Praha IV, služby kriminální policie a vyšetřování, 2. oddělení odboru obecné kriminality, ze dne 9. 2. 2018 bylo zahájeno trestní stíhání žalobkyně pro týrání osoby svěřené jí do péče.

Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, odbor cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, rozhodlo dne 9. 2. 2018 o uložení správního vyhoštění žalobkyni dle § 119 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), byla jí stanovena doba 1 roku, po kterou jí nelze umožnit vstup na území členských států EU a také doba k vycestování z území České republiky v délce 59 dnů s tím, že se na ni nevztahují důvody znemožňující vycestování. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 9. 2. 2018 a stalo se vykonatelným dne 10. 4. 2018. V rámci jeho odůvodnění bylo konstatováno, že žalobkyně byla dne 9. 2. 2018 kontrolována v budově Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy a v jejím cestovním pase nebylo zjištěno žádné vstupní razítko ani vízum opravňující žalobkyni k pobytu na území České republiky. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobkyně o prodloužení dlouhodobého pobytu občana třetího státu nabylo právní moci dne 2. 8. 2017, přičemž žalobě proti tomuto rozhodnutí Městský soud v Praze v řízení sp. zn. 6 A 188/2017 nepřiznal odkladný účinek. Krajské ředitelství tak vycházelo z toho, že žalobkyně pobývala na území České republiky nelegálně od 3. 8. 2017, a proto byla zajištěna a vyslechnuta. Během výslechu uvedla, že do České republiky přicestovala v roce 2004 na vízum za účelem podnikání, na Ukrajinu pravidelně jezdila, v posledních 6 letech tam však nebyla. V České republice pobývala na základě dlouhodobého víza, které si pravidelně prodlužovala, avšak naposledy byla její žádost zamítnuta, ona se neúspěšně odvolala a poté podala žalobu k Městskému soudu v Praze, který jí též nevyhověl. Žalobkyně uvedla, že není žádný důvod, proč by se

nemohla vrátit na Ukrajinu, rozhodnutí o správním vyhoštění bude respektovat a nebude a nechce se proti němu odvolávat.

V oznámení ze dne 18. 4. 2018 žalobkyně uvedla, že proti rozhodnutí o vyhoštění podává odvolání. Dne 18. 4. 2018 podali proti rozhodnutí o vyhoštění žalobkyně odvolání i její druh a jím zastoupené nezletilé děti jako opomenutí účastníci tohoto řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Krajské ředitelství však odvolání žalobkyně dne 3. 4. 2018 zamítlo jako opožděné. Rozhodnutím krajského ředitelství ze dne 19. 4. 2018 byla žalobkyně zajištěna podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců na dobu 30 dnů za účelem správního vyhoštění. Krajské ředitelství zde odkázalo na své rozhodnutí ze dne 9. 2. 2018, jímž byla žalobkyně vyhoštěna s tím, že nabylo právní moci dne 9. 2. 2018 a je vykonatelné od 10. 4. 2018. Uvedlo, že dne 19. 4. 2018 bylo zjištěno, že je žalobkyně vedena v evidenci nežádoucích osob s platností od 9. 2. 2018 do 10. 4. 2019, takže bylo přistoupeno k jejímu zajištění.

Podáním datovaným dne 20. 4. 2018 žalobkyně požádala o udělení mezinárodní ochrany před vážnou újmou, kterou by pro ni z hlediska soukromého života představovalo nucené vycestování po 14 letech života v České republice a z hlediska života rodinného pak skutečnost, že má v České republice druhá a tři nezletilé děti. Dne 25. 4. 2018 pak žalobkyně k podané žádosti o mezinárodní ochranu uvedla, že o ochranu žádá pouze proto, že má v České republice děti a jejich otec jí nedá svolení k vycestování s dětmi na Ukrajinu.

Následně žalovaný rozhodl dne 25. 4. 2018 o zajištění žalobkyně v zařízení pro zajištění cizinců (dále jen „ZZC“) do 9. 8. 2018. V odůvodnění konstatoval, že žádost žalobkyně o mezinárodní ochranu byla podána až po jejím zajištění v situaci, kdy se stal reálným výkon jí uloženého správního vyhoštění, a to ačkoliv žalobkyně pobývala v České republice již od roku 2004, a nic jí tedy nebránilo požádat o mezinárodní ochranu dříve. Z její výpovědi nevyplývá podle žalovaného nic, co by jí nebylo známo již před jejím zajištěním nebo co by jí bránilo v podání žádosti o mezinárodní ochranu. Žalobkyně také opakovaně v průběhu řízení před krajským ředitelstvím prohlásila, že jí nic nebrání v návratu na Ukrajinu a že tam odcestuje se svými dětmi. Z uvedeného žalovaný dovodil, že žádost žalobkyně je zjevně účelová a má pouze zabránit či pozdržet výkon správního vyhoštění, v rozporu s níž žalobkyně na území České republiky pobývala. Vzhledem k tomu, že zde pobývala bez jakéhokoliv pobytového oprávnění a nerespektovala uloženou povinnost opustit území EU, bylo podle žalovaného zřejmé, že žalobkyně neplnila své zákonné povinnosti a dokonce vědomě nerespektovala povinnosti a omezení uložená jí rozhodnutím správního orgánu. S ohledem na uvedené tak podle žalovaného nebylo možné předpokládat, že by žalobkyně své jednání změnila. Žalovaný též dospěl k závěru, že žalobkyně není zranitelnou osobou, neboť je dospělou a zcela zdravou ženou, která není podrobena jakémukoliv násilí či obdobnému jednání.

Žalobkyně podala žalobu u Krajského soudu v Praze, v níž v prvé řadě konstatovala, že předpokladem aplikace § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu je to, že žalobkyni hrozí výkon správního vyhoštění po právu, resp. že je rozhodnutí o správním vyhoštění v právní moci. Názor žalovaného, že je správní vyhoštění žalobkyně v právní moci však podle ní vyvrací skutečnost, že její rodinní příslušníci podali ve lhůtě podle § 84 odst. 1, resp. § 83 odst. 2 správního řádu proti rozhodnutí o správním vyhoštění odvolání, o němž dosud nebylo rozhodnuto, a že i žalobkyně sama podala odvolání a rozhodnutí o jeho zamítnutí napadla žalobou. Žalovaný si podle ní byl povinen před vydáním rozhodnutí o jejím zajištění posoudit jako předběžnou otázku skutečnost, zda podané odvolání jejich rodinných příslušníků, resp. zda podání žaloby ve věci správního vyhoštění má odkladný účinek. Dále žalobkyně namítala, že žalovaný si byl jako předběžnou otázku před vydáním napadeného rozhodnutí povinen posoudit i skutečnost, zda bylo zákonné i předcházející rozhodnutí o zajištění žalobkyně v režimu zákona o pobytu cizinců, neboť pokud by se žalobkyně neocitla v ZZC, nemohla by být naplněna hypotéza § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Přitom rozhodnutí o zajištění ze dne 19. 4. 2018 trpí taktéž vadou. Nezákonost předchozího zajištění pak má podle žalobkyně za následek i nezákonost napadeného rozhodnutí.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že s žalobou nesouhlasí, neboť měl za to, že namítaných porušení se nedopustil a že z napadeného rozhodnutí je jasně seznatelné, z jakých podkladů vycházel a na základě jakých úvah dospěl k závěru, že žalobkyně podala žádost o mezinárodní ochranu pouze účelově s cílem oddálit hrozící správní vyhoštění. Poukázal na to, že zjistil, že žalobkyně byla dne 19. 4. 2018 zajištěna z důvodu neoprávněného pobytu a z důvodu, že je vedena v evidenci nežádoucích osob s platností od 9. 2. 2018 do 10. 4. 2019 na základě správního vyhoštění, které se stalo vykonatelným dne 10. 4. 2018. Dále bylo zjištěno, že žalobkyně pozbyla své

pobytové oprávnění a následně po uložení správního vyhoštění ignorovala svou povinnost opustit území České republiky, čímž prokázala svou neúctu k právnímu řádu České republiky. V důsledku toho žalovaný dospěl k závěru, že v případě žalobkyně hrozilo nebezpečí, že se bude vyhýbat své povinnosti vycestovat a že bude mařit výkon správního vyhoštění. Dále bylo zjištěno, že žalobkyně je matkou tří nezletilých dětí, je však obviněna z jejich týrání a děti jsou aktuálně umístěny do ústavní výchovy. Žalovaný považoval žádost žalobkyně o udělení mezinárodní ochrany za účelově podanou, s cílem se vyhnout realizaci vyhoštění a připomněl, že sama žalobkyně v průběhu řízení o správním vyhoštění uvedla, že jí ani jejím dětem nic nebránilo v návratu na Ukrajinu a v realizaci soukromého a rodinného života tam.

Žalovaný namítl, že v případě podání žádosti o mezinárodní ochranu až ve chvíli, kdy žadateli hrozí správní vyhoštění, platí vyvratitelná domněnka, že tato žádost byla účelová, přičemž toto zjištění je speciálním důvodem pro zajištění cizince na základě § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu.

Žalobkyně v replice namítla, že vyjádření žalovaného pouze potvrzuje naprostou formalističnost, šablonoovitost a zcela nepřiměřenou represivnost postupu žalovaného, který pokračuje v nezákonně zahájeném procesu vyhošťování žalobkyně.

Krajský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil.

### Z odůvodnění:

[25] Výkladem zajišťovacího důvodu vymezeného v § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 6. 2017, čj. 1 Azs 349/2016-48, a v návaznosti na rozbor související unijní právní úpravy a své vlastní předchozí judikatury konstatoval, že „*důvodem, který ospravedlňuje zajištění žadatele o mezinárodní ochranu je v tomto případě obava, že se podáním žádosti o mezinárodní ochranu snaží vyhnout realizaci správního vyhoštění. Zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu má tedy za cíl znemožnit zneužití zákona podáním účelové žádosti o mezinárodní ochranu a dosažení takových podmínek, které cizinci umožní vyhnout se již uloženému správnímu vyhoštění (typicky útěkem a přerušením kontaktu s orgány veřejné správy). Aniž by tím byl jakkoliv předjímán výsledek řízení o mezinárodní ochraně, jedná se o preventivní opatření, které má zabezpečit dostupnost žadatele pro výkon rozhodnutí o vyhoštění pro případ, že by se rozhodnutí o správním vyhoštění stalo vykonatelným v důsledku negativního výsledku řízení o mezinárodní ochraně.*“ Současně pak dodal, že „*[j]akkoliv nelze paušálně říci, že by v případě existence důvodu zajištění podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu byla možnost uložení zvláštních opatření vždy vyloučena, jejich neúčinnost bude častější než v případě zvažování alternativ k jiným důvodům zajištění. Vždy však bude třeba zvážit osobní, majetkové a rodinné poměry cizince, charakter porušení povinností souvisejících s vyhošťovacím řízením, jeho dosavadní chování a respektování veřejnoprávních povinností stanovených ČR nebo jinými státy EU, včetně charakteru porušení těchto povinností ze strany cizince (srov. přiměřeně usnesení rozšířeného senátu čj. 5 Azs 20/2016-38, odst. 36 a 37). Zároveň je třeba nepochybně dbát na to, že zajištění žadatelů by mělo být možné pouze v souladu se zásadou nezbytnosti a přiměřenosti.*“

[26] Se shora citovanými závěry se krajský soud ztotožňuje a konstatuje, že jsou pro další jeho závěry určující. Protože žalovaný dospěl k závěru, že žádost žalobkyně o mezinárodní ochranu je účelová a má sloužit pouze zabránění či oddálení výkonu uloženého správního vyhoštění, musel se žalovaný zabývat také tím, zda žalobkyni skutečně vyhoštění hrozí, tj. zda v době vydání napadeného rozhodnutí zde existovalo pravomocné a (potenciálně v návaznosti na neúspěšnou žádost o mezinárodní ochranu) vykonatelné rozhodnutí o vyhoštění žalobkyně, popř. též tím, zda je jeho nucený výkon možný. Pokud by totiž žalobkyni nebylo možné reálně vyhostit, zejména pak pokud by rozhodnutí o správním vyhoštění nebylo v právní moci, bylo by její zajištění za tímto účelem zjevně svévolné a bezdůvodné.

[27] Přitom právě existenci pravomocného rozhodnutí ukládajícího žalobkyni správní vyhoštění žaloba napadá především, když poukazuje na to, že rozhodnutí krajského ředitelství ze dne 9. 2. 2018 ukládající jí správní vyhoštění žalobkyně neúspěšně napadla odvoláním a následně proti němu podala žalobu, která má odkladný účinek. Kromě toho pak uvedené rozhodnutí odvoláním napadli i její druh a nezletilé děti, aniž by o jejich odvolání bylo rozhodnuto.

[28] V napadeném rozhodnutí k dané otázce žalovaný neuvádí v rámci vlastní argumentace nic, pouze v rámci rekapitulace odůvodnění rozhodnutí o zajištění žalobkyně v režimu zákona o pobytu cizinců opakuje text: „K tomuto ale správní orgán uvádí, že rozhodnutí již nabylo právní moci a stalo se vykonatelným a jmenovaná v protokolu o vyjádření účastníka správního řízení výslovně uvedla, že nepožaduje, aby její přítel ani její děti byli dalšími účastníky řízení.“ Vzhledem k tomu, že se žalovaný k této rekapitulaci nijak nevymezuje, lze předpokládat, že se s uvedenými důvody ztotožňuje a lze je tedy považovat i za jeho vlastní odůvodnění. Toto odůvodnění je však podle soudu zčásti nesprávné a zčásti nedostatečné. Pokud žalovaný konstatuje, že rozhodnutí o vyhoštění žalobkyně je již v právní moci, důvody, jak k tomuto závěru dospěl, neuvádí, resp. za jediný uvedený důvod lze považovat pouze následující konstatování o vyjádřené vůli žalobkyně, aby její druh a děti nebyli účastníkem řízení o správním vyhoštění.

[29] Konkrétně soud uvádí, že pokud snad žalovaný bez dalšího vychází pouze z vyznačené doložky právní moci na rozhodnutí ze dne 9. 2. 2018, jeho postup nelze aprobovat v situaci, kdy žalobkyně v průběhu předcházejícího řízení poukazovala na to, že rozhodnutí o vyhoštění je napadeno opravnými prostředky. Doložka právní moci je pouhým osvědčením o právní skutečnosti, které účastníky řízení ani jiné správní orgány nezavazuje a nezabavuje je povinností se se skutečnými a tvrzeními zpochybnujícími správnost údajů v ní uvedených vypořádat. To však žalovaný učinil pouze ve vztahu k odvolání rodinných příslušníků žalobkyně, nikoliv již ve vztahu k jí podané žalobě. Protože existenci žádného jiného (pravomocného a vykonatelného) rozhodnutí o vyhoštění žalobkyně, než rozhodnutí ze dne 9. 2. 2018, žalovaný nezmiňuje, musel se žalovaný danými otázkami zabývat, neboť již v rozhodnutí o zajištění žalobkyně ze dne 19. 4. 2018 na s. 3 ve druhém odstavci krajské ředitelství zmínilo, že takové odvolání bylo podáno.

[30] Vzhledem k tomu, že existence pravomocného a vykonatelného rozhodnutí je pro rozhodnutí o zajištění žadatele podle § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu zásadní, měl si žalovaný ověřit skutečnost, zda proti rozhodnutí o vyhoštění bylo podáno odvolání, zda a jak o něm bylo rozhodnuto a zda proti případnému rozhodnutí odvolacího orgánu nebyla podána žaloba. V tomto směru totiž žalovanému musí být známo, že podle § 170 odst. 2 věty druhé zákona o pobytu cizinců má odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění vždy odkladný účinek, a též že žaloba proti rozhodnutí o vyhoštění cizince má podle § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí, nejde-li o vyhoštění z důvodu ohrožení bezpečnosti státu (což není případ žalobkyně). Pokud tedy žalovaný nevyšvětlil, proč se domnívá, že žaloba žalobkyně proti rozhodnutí Ředitelství cizinecké policie ze dne 17. 4. 2018 podaná dne 23. 4. 2018 (tj. ještě před vydáním napadeného rozhodnutí) u Městského soudu v Praze (vedena pod sp. zn. 13 A 48/2018) nemůže mít vliv na vykonatelnost rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[31] Pokud v tomto směru eventuálně žalovaný ani neověřil, zda proti rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně bylo z její strany podáno odvolání a následně případná žaloba lustrací v příslušných evidencích (zejm. v Cizineckém informačním systému) a operativním dotazem u věcně a místně příslušného soudu, a proto se o tom ani nedozvěděl (čemuž odpovídá i obsah elektronicky zaslaných dokumentů v příloze vyjádření žalované, které jím byly označeny za správní spis a které neobsahují žádné výpisy z lustrace v evidencích), bylo by namíste učinit závěr, že skutkový stav, z něž napadené rozhodnutí vychází, nemá oporu ve správním spise, resp. vyžaduje zásadní doplnění ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Již s ohledem na uvedené proto soud musel napadené rozhodnutí zrušit i bez nutnosti nařídit ve věci jednání, jež žalobkyně požadovala. (...)

[33] Klíčové však je, že s ohledem na podání odvolání druhem žalobkyně a jejími nezletilými dětmi ani nemohlo rozhodnutí o jejím vyhoštění být v době vydání napadeného rozhodnutí v právní moci. Zde se soud ztotožňuje s argumentací žalobkyně, že jí žádným způsobem nepřislušelo vymezovat, koho si přeje mít jako dalšího účastníka řízení o správním vyhoštění a koho nikoliv. V tomto směru lze poukázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2016, čj. 6 Azs 284/2015-25, v němž bylo konstatováno následující: „Kdo je účastníkem řízení stanoví obecně § 27 správního řádu. Okruh účastníků řízení vymezí správní orgán. Pro řízení ve věci správního vyhoštění, vedeném podle § 118 a násl. zákona o pobytu cizinců, není podle § 168 tohoto zákona vyloučena aplikace části druhé a třetí správního řádu. Účastníkem tohoto řízení dle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu je cizinec, o jehož vyhoštění se vede toto řízení, není však vyloučeno, aby účastníkem řízení byly i další dotčené osoby dle § 27



*odst. 2 správního řádu. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 26. 11. 2009, čj. 5As 95/2008-73, dospěl k závěru, že účastníkem řízení, byť vedeném na žádost podle § 122 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců (tj. v řízení, v němž může správní orgán na žádost občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka vydat nové rozhodnutí, kterým zruší platnost rozhodnutí o správním vyhoštění), může takové postavení příslušet rodinnému příslušníku cizince, o jehož vyhoštění je vedeno řízení, neboť ten může být dotčen vyhoštěním např. svého otce. Obdobně proto nelze vyloučit ani účastenství manžela, druhá či dalších osob, jde-li o osoby, které splňují definici rodinného příslušníka, či osob ve vztahu obdobném ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, jsou-li takové osoby ve vztahu k cizinci, jenž má být vyhoštěn, zjištěny, popř. se postavení účastníka v konkrétním vedeném řízení dovolávají.“*

[34] O tom, že rozhodnutí o vyhoštění žalobkyně může mít dopad do práv jejího druhá a jejich tří nezletilých dětí, nelze rozumně pochybovat, zejména jestliže z usnesení o zahájení trestního stíhání žalobkyně a z protokolů o výslechu jí a jejího druhá v trestním řízení je zjevné, že až do dne 9. 2. 2018, kdy byla zadržena, vedli život ve společné domácnosti a žalobkyně měla své děti v osobní péči. Z okolností věci představovaných obviněním žalobkyně z týrání nejstaršího syna, odebrání dětí z její péče předběžným opatřením soudu a tvrzení žalobkyně a jejího druhá o nedobrych vzájemných vztazích a úvaze o možném rozchodu sice lze dovodit, že jejich zájmy nemusí být zcela totožné, popř. mohou být v některých otázkách i protichůdné, rozhodně však nelze bezpečně dovodit, že by se jich rozhodnutí o vyhoštění žalobkyně nijak nedotýkalo. Proto soud nepochybuje, že odvolání druhá žalobkyně a jejich dětí bylo přípustné a mělo za následek odložení účinků rozhodnutí o vyhoštění žalobkyně ze dne 9. 2. 2018. Z vyjádření žalovaného ani z předloženého správního spisu přitom nelyne, že by o tomto odvolání bylo rozhodnuto přede dnem vydání napadeného rozhodnutí. Napadené rozhodnutí tedy nemělo být vůbec vydáno, neboť žalobkyni v době jeho vydání ještě správní vyhoštění nehrozilo, naopak s ohledem na opomenutí účastníků řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu zde panovala poměrně značná pravděpodobnost, že toto rozhodnutí I. stupně bude zrušeno a vráceno k dalšímu řízení. Žalobní bod poukazující na odvolání podané rodinnými příslušníky žalobkyně tedy je důvodný.

[35] Oproti tomu důvodný není druhý žalobní bod domáhající se přezkumu zákonnosti předcházejícího rozhodnutí o zajištění žalobkyně v režimu zákona o pobytu cizinců. Soud se v tomto případě nemusí zabývat otázkou, zda oprávněná úřední osoba krajského ředitelství de facto právního zástupce žalobkyně při projednávání možnosti složení finanční záruky „podvedla“, tím se vyhnula možnosti akceptace zvláštního opatření podle § 123c zákona o pobytu cizinců a následně do rozhodnutí o zajištění žalobkyně ze dne 19. 4. 2018 uvedla zčásti nepravdivé údaje. V první řadě je třeba říci, že v případě zajištění cizince v režimu zákona o azylu možnost náhrady zajištění zvláštním opatřením odpovídajícím svou povahou finanční záruce dána není (srov. § 47 zákona o azylu). Proto otázka možnosti složení kauce druhem žalobkyně nebyla z hlediska rozhodování žalovaného relevantní. Z hlediska aplikace § 46a odst. 1 písm. e) zákona o azylu pak byla podstatná pouze otázka, zda byla žádost o udělení mezinárodní ochrany podána v ZZC. Z listin založených ve správním spise přitom plyne, že tomu tak bylo, což ostatně ani žalobkyně nepopírá. Připustit lze nanejvýše otázku, zda byla žalobkyně do ZZC umístěna na základě pravomocného rozhodnutí (tj. zda se nedostavila dobrovolně či zda tam nebyla umístěna bez jakéhokoli odpovídajícího právního titulu), neboť to má význam pro posouzení toho, zda žádost o mezinárodní ochranu skutečně lze považovat za účelovou. Podrobný rozbor zákonnosti a správnosti rozhodnutí o zajištění cizince však žalovanému (a to i s ohledem na krátkou pětidenní lhůtu pro vydání napadeného rozhodnutí stanovenou § 46a odst. 4 zákona o azylu) nenáleží. Za tím účelem má zajištěný cizinec § 172 odst. 4 a 5 zákona o pobytu cizinců garantovanou možnost soudního přezkumu takového rozhodnutí, v němž může své argumenty uplatnit.

[36] Třetímu žalobnímu bodu namítajícímu zveličování dosavadního porušování právních předpisů ze strany žalobkyně a z toho plynoucí nedůvodné odmítnutí přijetí zvláštních opatření podle § 47 zákona o azylu jako neúčinných musí soud přisvědčit. V první řadě soud musí poukázat na to, že má za to, že žalobkyně je zranitelnou osobou, ve vztahu k níž lze přistoupení k jejímu zajištění ve smyslu § 46a odst. 3 zákona o azylu pouze jestliže porušila opakovaně závažným způsobem povinnost uloženou jí zvláštním opatřením. Ustanovením § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu je totiž mezi zranitelné osoby zařazen i rodič s nezletilým dítětem. K této možnosti se přitom žalovaný v napadeném rozhodnutí nijak nevyjádřil. Soud si je vědom situace žalobkyně, které byly děti odebrány z její péče pro podezření z týrání nejstaršího syna. Tato skutečnost by mohla mít za následek její vyloučení z pozice zranitelné osoby ve smyslu zákona o azylu, neboť v daném případě je toto zařazení dáno především potřebami

nezletilého dítěte, které by zpravidla muselo takového rodiče do ZZC doprovázet, popř. by bylo odtržením od něj v rozporu s nejlepším zájmem dítěte významně zasaženo. Podle přesvědčení soudu však k takovému závěru lze dospět teprve v situaci, kdy takové odebrání z péče má relativně trvalou povahu (rodič souhlasil s osvojením dítěte či bylo soudem vysloveno, že jeho souhlas není třeba, dítě je dobrovolně rodičem předáno do ústavní péče, dítě je pravomocně předáno do pěstounské péče či péče jiného rodinného příslušníka apod.), nikoliv však v situaci, kdy je dítě z péče rodiče odebráno pouze předběžným opatřením na časově omezenou dobu. Jinak by totiž mohl být rodič i dítě uvržen do „*zачарованého kruhu*“, kdy by nemožnost navrácení nezletilého dítěte do péče cizince mohla být odůvodňována zajištěním rodiče v ZZC a hrozícím vyhoštěním a oproti tomu zajištění rodiče tím, že nezletilé dítě není aktuálně v jeho péči. (...)

## 3788

### **Zaměstnanost: žádost o zvýšení příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením**

k § 78 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do 12. 12. 2014

k § 41 odst. 8 správního řádu

**I. Mzdové náklady provozních zaměstnanců nelze uplatňovat jako součást nároku na zvýšení příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením poskytovaného podle § 78 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve vztahu k těm zaměstnancům se zdravotním postižením, kteří v určitém měsíci rozhodného období (kterým je kalendářní čtvrtletí) vůbec nevykonávali práci a provozní zaměstnanci jim z tohoto důvodu nemohli poskytovat žádnou pomoc při plnění pracovních povinností.**

**II. Správní orgán není ve smyslu § 41 odst. 8 správního řádu oprávněn měnit podanou žádost o zvýšení příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením poskytovaného podle § 78 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v tom směru, že by namísto žadatele sám určoval, na jakého zaměstnance se zdravotním postižením je o příspěvek či o zvýšení příspěvku žádáno a kolik činí výše příspěvku či jeho zvýšení na toho kterého zaměstnance. Formulace těchto esenciálních náležitostí žádosti je výlučně v rukou žadatele a nelze ji přenášet na správní orgán.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2017, čj. 9 Ad 5/2015-39)*

**Věc:** Společnost s ručením omezeným WAKKENHAT ZETTA proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením.

Žalobkyně požádala dne 30. 4. 2014 Úřad práce ČR – pobočku pro hlavní město Prahu o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením (dále jen „příspěvek“) za 1. čtvrtletí roku 2014 a zároveň o jeho zvýšení dle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Dne 17. 6. 2014 obdržel úřad práce vyjádření, v němž žalobkyně rozporovala výklad § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti ve spojení s § 14a odst. 1 písm. b) bod 1 vyhlášky č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon o zaměstnanosti, dle něhož není možné na zaměstnance se zdravotním postižením, kteří v daném měsíci z nějakého důvodu nepracovali, uplatnit náklady na provozní zaměstnance, resp. asistenty. Žalobkyně byla toho názoru, že není rozhodné, zda a z jakého důvodu zaměstnanec se zdravotním postižením nepracoval. Rozsah odpovídající počtu hodin odpracovaných provozními zaměstnanci při pomoci zaměstnancům, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, je dán nikoliv počtem hodin, které provozní zaměstnanec vynaložil na pomoc zaměstnancům se zdravotním postižením, nýbrž procentuálním poměrem mezi počtem zaměstnanců se zdravotním postižením a počtem všech zaměstnanců vypočteným podle zásad obsažených v § 11 zákona o zaměstnanosti. Nebylo by logické, kdyby se pro zjištění výše mzdových nákladů provozního zaměstnance částka zjišťovala poměrem odpracovaných hodin všech zaměstnanců, ale při rozpočítávání této částky mezi jednotlivé zaměstnance se zdravotním postižením by se na takového zaměstnance

nehledělo. Je také nerozhodné, zda provozní zaměstnanec je provozním zaměstnancem ve vztahu ke konkrétnímu zaměstnanci se zdravotním postižením. Zaměstnanec se zdravotním postižením může být i nadřazeným daného provozního zaměstnance, na kterého je zvýšený příspěvek možno uplatnit, přičemž tento příspěvek se rozpočítá i na uvedeného zaměstnance se zdravotním postižením. Je také obtížně představitelné, že by zvýšený příspěvek mohl fungovat v uvedeném dvojím režimu. Pokud by skutečně muselo pro účely zvýšeného příspěvku dojít k vyloučení některých zaměstnanců, pak se mzdové náklady na provozní zaměstnance rozpočítají na zbývající, čímž dojde k tomu, že u zaměstnanců se zdravotním postižením, u kterých je zvýšení požadováno, se zvýší částka uplatňovaného příspěvku, ale celkově bude výsledná suma stejná. Žalobkyně dodala, že v minulosti uplatnila zvýšení příspěvku na zaměstnance se zdravotním postižením v pracovním poměru, kteří v daném měsíci z důvodu pracovní neschopnosti nepracovali, a bylo jí vyhověno v plném rozsahu.

Úřad práce vydal dne 24. 6. 2014 rozhodnutí, kterým byl žalobkyni (I. výrok) poskytnut příspěvek za 1. čtvrtletí roku 2014 v celkové výši 2 561 748 Kč a současně jí (II. výrok) nebyl poskytnut zvýšený příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením ve výši 19 994 Kč. Žalobkyně podala proti II. výroku rozhodnutí úřadu práce odvolání. Důvodem nesprávnosti rozhodnutí úřadu práce je dle žalobkyně také skutečnost, že ve svém vyjádření ze dne 16. 6. 2014 požádala o to, aby v případě, že úřad práce setrvá na svém stanovisku, rozpočítal další náklady na provozní zaměstnance na menší počet zaměstnanců, čím by vyloučil nepracující zaměstnance a přitom žalobkyni přiznal stejnou částku zvýšených nákladů, o kterou požádala.

Žalovaný v rozhodnutí ze dne 12. 12. 2014 změnil výrok II. rozhodnutí úřadu práce tak, že z výroku II. vypustil slova „8 písm. c)“. V ostatním zůstal výrok nezměněn. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný citoval relevantní právní úpravu [§ 78 odst. 1, 2, 3 a 8 písm. e) zákona o zaměstnanosti a § 14a odst. 1 vyhlášky č. 518/2004 Sb.] a uvedl, že dle spisové dokumentace je nesporné, že žalobkyně si další náklady, o které lze zvýšit příspěvek dle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, uplatnila i u těch zaměstnanců, u kterých bylo prokázáno, že nepracovali celé 1. čtvrtletí roku 2014. Poté konstatoval, že v měsících, kdy uvedení zaměstnanci nepracovali, nemohly žalobkyni vznikat žádné náklady na jejich dopravu ani na dopravu materiálu a hotových výrobků, a provozní zaměstnanci jim nemohli poskytovat pomoc. Pokud žalobkyni vznikly v souvislosti se zaměstnáváním těchto provozních zaměstnanců a provozních asistentů náklady, nemohly souviset s pomocí těmito konkrétními osobám se zdravotním postižením, které prokazatelně v určitých měsících (během 1. čtvrtletí 2014) nepracovaly. Žalovaný se tak ztotožnil s názorem úřadu práce, že s ohledem na § 78 odst. 8 písm. e) zákona o zaměstnanosti nebylo možné žalobkyni poskytnout v požadované výši zvýšený příspěvek dle § 78 odst. 3 téhož zákona na jmenované zaměstnance.

Žalovaný dále v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že podle § 14a odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 518/2004 Sb. se za náklady provozních zaměstnanců a pracovních asistentů, o které lze zvýšit příspěvek, považují mzdové náklady provozních zaměstnanců a pracovních asistentů v základním pracovněprávním vztahu k zaměstnavateli nebo náklady na zajištění pracovních asistentů v případě, že se nejedná o zaměstnance téhož zaměstnavatele. Tyto však lze přiznat pouze v rozsahu odpovídajícímu počtu hodin odpracovaných provozními zaměstnanci nebo pracovními asistenty při pomoci konkrétním zaměstnancům se zdravotním postižením, na něž je příspěvek uplatňován. Byl-li takový zaměstnanec v pracovní neschopnosti, objektivně mu ze strany uvedených osob nemohla být poskytována pomoc v žádném rozsahu a ve vztahu k takové osobě není možné zvýšený příspěvek poskytnout. Zaměstnavatelé osob se zdravotním postižením na chráněných pracovních místech mají po uplynutí 12 kalendářních měsíců ode dne obsazení zřízeného chráněného pracovního místa nebo od jeho vymezení možnost uplatnit v žádosti o příspěvek za následující kalendářní čtvrtletí i mzdové náklady provozních zaměstnanců, resp. pracovních asistentů pouze v rozsahu odpovídajícím počtu hodin odpracovaných provozními zaměstnanci nebo pracovními asistenty při pomoci zaměstnancům se zdravotním postižením. Úmyslem zákonodávce bylo pomoci zdravotně postiženým zaměstnancům při výkonu jejich práce na chráněných pracovních místech na pracovišti zaměstnavatele, a ulehčit jim tak pracovní uplatnění v běžných podmínkách pracovních kolektivů, nikoliv podporovat zaměstnávání provozních zaměstnanců a asistentů.

Žalobkyně podala žalobu u Městského soudu v Praze, v níž namítala nesprávné právní posouzení věci spočívající v nesprávném výkladu příslušných ustanovení zákona o zaměstnanosti a vyhlášky č. 518/2004 Sb. Z § 78 odst. 3 a § 78 odst. 12 zákona o zaměstnanosti a § 11 odst. 2 písm. a) a § 14a

odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 518/2004 Sb. dle žalobkyně plyne, že nárok zaměstnavatele na zvýšení příspěvku je dán procentuálním poměrem všech zaměstnanců zaměstnavatele a zaměstnanců se zdravotním postižením bez ohledu na to, zda v konkrétním rozhodném období nebo po jeho část někteří ze zaměstnanců se zdravotním postižením nepracovali. Tvrzení správního orgánu, že jí nemohly v rozhodném období vzniknout náklady provozních zaměstnanců při pomoci zdravotně postiženým zaměstnancům, kteří v té době nepracovali, neboť jim provozní zaměstnanci nemohli žádnou pomoc poskytnout, žalobkyně oponovala tím, že ve smyslu § 14a odst. 1 vyhlášky č. 518/2014 Sb. jsou provozní zaměstnanci vedoucími zaměstnanci žalobkyně. Náplní jejich práce není pouze poskytování přímé pomoci zdravotně postiženým zaměstnancům, ohledně nichž byla žádost o zvýšení příspěvku zamítnuta. Dle přesvědčení žalobkyně nelze ani stanovit přesný počet hodin, kdy provozní zaměstnanci vykonávali práci v souvislosti s pomocí zdravotně postiženým zaměstnancům nebo konkrétnímu zdravotně postiženému zaměstnanci. Není tedy ani možné rozlišit náklady provozních zaměstnanců ve vztahu ke konkrétnímu zdravotně postiženému zaměstnanci nebo zaměstnancům. Činnost provozních zaměstnanců přispívá přímo či nepřímo k činnosti (všech) zdravotně postižených zaměstnanců, zejména když všichni jsou podřízeni těmto provozním zaměstnancům. Skutečnost, že někteří ze zdravotně postižených zaměstnanců v rozhodném období nepracovali, je zohledněna při stanovení průměrného čtvrtletního přepočteného počtu zaměstnanců dle § 11 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 518/2004 Sb. Nelze dovést, že by žalobkyni nevznikaly náklady v souvislosti se zaměstnáním zdravotně postiženého zaměstnance, pokud tento nepracuje z důvodu dočasné pracovní neschopnosti nebo např. z důvodu dovolené, protože žalobkyně hradí zdravotně postiženému zaměstnanci náhradu mzdy. Ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 518/2004 Sb. tedy nelze vykládat tak, jak to činí žalovaný. Náklady na provozní zaměstnance žalobkyni vznikají ve stejné výši bez ohledu na to, zda někteří zdravotně postižení zaměstnanci v rozhodném období nepracovali. Tito zaměstnanci nepracovali z důvodu překážek v práci na jejich straně, nikoliv z důvodu překážek v práci na straně žalobkyně. Z výše uvedených důvodů je dle mínění žalobkyně při posuzování nároku na poskytnutí zvýšeného příspěvku nutno vycházet z poměru počtu všech zaměstnanců žalobce k počtu všech jeho zdravotně postižených zaměstnanců.

Žalobkyně označila za nesprávnou též argumentaci žalovaného ohledně alternativního návrhu na rozpočtení nákladů na provozní zaměstnance. V této souvislosti citovala § 41 odst. 8 správního řádu a uvedla, že na povolení změny obsahu podání sice nemá účastník řízení právní nárok, na druhou stranu však správní orgán nemůže rozhodovat zcela libovolně, neboť je limitován zejména základními zásadami činnosti správních orgánů. Správní orgán je povinen změnu žádosti povolit, pokud žadateli hrozí vážná újma, resp. pokud žadatel prokáže vážné důvody pro změnu žádosti. S uvedeným alternativním návrhem se však úřad práce v odůvodnění rozhodnutí nijak nevypořádal.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2014, čj. 5 Ads 44/2014-20, a ze dne 27. 8. 2014, čj. 3 Ads 124/2014-15, v nichž Nejvyšší správní soud konstatoval, že příspěvek dle § 78 zákona o zaměstnanosti lze zahrnout pod pojem „dotace“ ve smyslu § 3 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). K otázce nároku na zvýšený příspěvek žalovaný ve vyjádření uvedl, že je nesporné, že žalobkyně si další náklady, o které lze příspěvek dle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti zvýšit, uplatnila také u některých zaměstnanců, kteří po celé 1. čtvrtletí 2014 nepracovali. Pokud tedy žalobkyni vznikly náklady na provozní zaměstnance a asistenty, nemohly bezprostředně souviset s pomocí těm zaměstnancům se zdravotním postižením, kteří v rozhodném období nepracovali. Náplní práce provozních (vedoucích) zaměstnanců není pouze poskytování pomoci konkrétním zdravotně postiženým zaměstnancům, což vyplývá přímo z jejich charakteristiky. Provozní zaměstnanec se na pomoc zdravotně postiženým zaměstnancům ani primárně nezaměřuje, ale vykonává svou pracovní činnost na stejném pracovišti a v průběhu pracovní doby nahodile či opakovaně takovým zaměstnancům vypomáhá. Dle § 14a vyhlášky č. 518/2004 Sb. jsou však uznatelné pouze mzdové náklady provozních zaměstnanců při pomoci zaměstnancům se zdravotním postižením, tedy např. právě při pomoci s pracovními úkony, manipulací s materiálem apod., pro konkrétní zaměstnance se zdravotním postižením. To, zda zaměstnanci se zdravotním postižením, kterým provozní zaměstnanci jinak poskytují pomoc, v rozhodném období nepracovali z důvodu překážek v práci na jejich straně a nikoliv z důvodu překážek v práci na straně žalobkyně, označil žalovaný za irelevantní.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

#### Z odůvodnění:

[1] Městský soud neshledal opodstatněnými námitky, jimiž žalobkyně popírá správnost výkladu § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti ve spojení s § 14a odst. 1 písm. b) bod 1 vyhlášky č. 518/2004 Sb., kterým žalovaný v napadeném rozhodnutí zdůvodnil částečné nevyhovění žádosti žalobkyně o zvýšení příspěvku na podporu zaměstnávání svých zaměstnanců - osob se zdravotním postižením za 1. čtvrtletí roku 2014. Ze spisového materiálu vyplývá (a mezi stranami není sporu o tom), že zvýšení příspěvku nebylo žalobkyni přiznáno ve vztahu k těm zdravotně postiženým zaměstnancům, kteří během jednoho či více měsíců v rozhodném období 1. čtvrtletí roku 2014 vůbec nevykonávali práci. Takový postup je však dle náhledu soudu zcela v souladu se zákonem.

[2] Je třeba zdůraznit, že zvýšení příspěvku podle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti není samostatným nárokem, ale je úzce spjata se (základním) příspěvkem podle § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. To plyne ze samotné povahy věci, neboť se jedná o zvýšení (základního) příspěvku. V rozporu s tím žalobkyně zcela nelogicky požadovala zvýšení příspěvku na ty své zaměstnance – osoby se zdravotním postižením, kteří během jednoho či více měsíců v rozhodném období 1. čtvrtletí roku 2014 práci vůbec nevykonávali a u kterých za totožné období o základní příspěvek vůbec nežádala. Příkladem lze uvést jejího zaměstnance Karla F. – ten nevykonával práci v lednu 2014, žalobkyně na něj za tento měsíc nepožadovala přiznání základního příspěvku, nicméně uplatnila na něj nárok na zvýšení příspěvku spočívající v nákladech provozních zaměstnanců ve výši 892,23 Kč, či zaměstnance Zdeňka J. – ten nevykonával práci v únoru a březnu 2014, žalobkyně na něj za tyto měsíce rovněž nepožadovala přiznání základního příspěvku, nicméně uplatnila na něj nárok na zvýšení příspěvku spočívající v nákladech provozních zaměstnanců ve výši 939,32 Kč za únor 2014 a 890,76 Kč za březen 2014. Obdobně žalobkyně postupovala i u dalších zdravotně postižených zaměstnanců jmenovaných v rozhodnutí žalovaného, na které jí nebylo zvýšení příspěvku úřadem práce přiznáno.

[3] Další podstatnou skutečností, kterou při rozhodování v dané věci nelze pominout, je to, že o příspěvek či zvýšení příspěvku dle shora citovaných ustanovení zákona o zaměstnanosti se žádá ve vztahu ke konkrétním, jmenovitě určeným zaměstnancům – osobám se zdravotním postižením. To mj. vyplývá z § 78 odst. 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti, podle kterého je součástí žádosti o příspěvek také doložení skutečnosti, že zaměstnanec, na kterého je příspěvek požadován, je osobou se zdravotním postižením. Zaměstnavatel je proto povinen v žádosti výslovně specifikovat, na které konkrétní zaměstnance příspěvek či zvýšení příspěvku nárokuje, a v jaké výši (což ostatně žalobkyně v projednávané věci učinila).

[4] Městský soud nepřisvědčil klíčové argumentaci žalobkyně, že pro nárok na zvýšení příspěvku o mzdové náklady provozních zaměstnanců je nerozhodné, zda konkrétní zdravotně postižený zaměstnanec v daném měsíci vykonával práci, či nikoliv. Vzhledem k tomu, že podle § 14a odst. 1 písm. b) bodu 1 vyhlášky č. 518/2004 Sb. se za další náklady, o které lze zvýšit příspěvek podle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, považují mzdové náklady provozních zaměstnanců a pracovních asistentů v základním pracovněprávním vztahu k zaměstnavateli, a to v rozsahu odpovídajícímu počtu hodin odpracovaných provozními zaměstnanci nebo pracovními asistenty při pomoci zaměstnancům, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, a zároveň s přihlédnutím k tomu, že o příspěvek či zvýšení příspěvku je nutno žádat ve vztahu ke konkrétnímu zaměstnanci (viz výše), je nutno dovodit, že mzdové náklady provozních zaměstnanců nelze uplatňovat jako součást nároku na zvýšení příspěvku u těch zaměstnanců, kteří v daném měsíci vůbec nevykonávali práci, a provozní zaměstnanci jim v tomto období ani žádnou pomoc poskytovat nemohli. Jinak řečeno, pokud někteří zdravotně postižení zaměstnanci žalobkyně v rozhodném období 1. čtvrtletí 2014 celý měsíc nevykonávali, ať již z jakéhokoliv důvodu, práci, nemohli provozní zaměstnanci během tohoto měsíce odpracovat žádné hodiny, při kterých by těmto zaměstnancům poskytovali pomoc při plnění jejich pracovních povinností. Mzdové náklady provozních zaměstnanců v takovém případě nelze ani zčásti považovat za další náklady, o které by bylo možné zvýšit příspěvek na tyto (práci nevykonávající) zdravotně postižené zaměstnance podle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

[5] To, z jakého důvodu zdravotně postižení zaměstnanci žalobkyně v určitém měsíci rozhodného období nekonali práci, je pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí zcela irelevantní. Podstatná je skutečnost, že jim vzhledem k jejich absenci na pracovišti nemohli provozní zaměstnanci poskytnout žádnou pomoc při plnění

jejich pracovních povinností. Nepodstatné je i to, zda žalobkyně vznikají jiné náklady na zdravotně postižené zaměstnance, kteří nekonají práci. V souzené věci se nejedná o tyto jiné náklady, ale právě a pouze o mzdové náklady provozních zaměstnanců, které žalobkyně neoprávněně uplatnila jako součást zvýšení příspěvku na některé ze svých zdravotně postižených zaměstnanců.

[6] K tvrzení žalobkyně, že nelze stanovit přesný počet hodin, kdy její provozní zaměstnanci vykonávali práci v souvislosti s pomocí zdravotně postiženým zaměstnancům nebo konkrétnímu zdravotně postiženému zaměstnanci, městský soud uvádí, že s ohledem na jednoznačnou dikci § 14a odst. 1 písm. b) bodu 1 vyhlášky č. 518/2004 Sb. musí být žalobkyně schopna prokazatelně doložit počet hodin odpracovaných provozními zaměstnanci při pomoci zaměstnancům, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, jestliže hodlá mzdové náklady provozních zaměstnanců zahrnout do požadovaného zvýšení příspěvku podle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Toto konstatování však nemění nic na závěru soudu, že provozní zaměstnanci žalobkyně z logiky věci nemohli poskytovat pomoc při plnění pracovních povinností těm zdravotně postiženým zaměstnancům, kteří v určitých měsících 1. čtvrtletí roku 2014 práci vůbec nevykonávali.

[7] Žalovaný při jednání před soudem přiléhavě poukázal na to, že posouzením shodné otázky se v rozsudku ze dne 31. 5. 2017, čj. 7 Ads 285/2016-35, zabýval Nejvyšší správní soud, který konstatoval, že: „*V případě stanovení výše příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením je třeba vycházet ze skutečně vynaložených prostředků na mzdy nebo platy zaměstnanců se zdravotním postižením v daném období. Zaměstnavateli proto může být příspěvek poskytnut pouze na ty zaměstnance se zdravotním postižením, kteří v příslušném kalendářním měsíci byli přítomni v práci a vznikl jim tak nárok na mzdu či plat. Pokud jde o nárok na zvýšení tohoto příspěvku o částku odpovídající prokázaným dalším nákladům vynaloženým zaměstnavatelem na zaměstnávání osob se zdravotním postižením, zde je situace obdobná. Je třeba vycházet z toho, že nejde o samostatný nárok, ale pouze o zvýšení již poskytnutého příspěvku, přičemž tento příspěvek je bezpochyby vázán ke konkrétnímu zaměstnanci se zdravotním postižením. Pro stanovení rozsahu mzdových nákladů provozních zaměstnanců a pracovních asistentů je určující počet hodin, které tyto odpracovali při pomoci zaměstnancům se zdravotním postižením.*“ (poznámka: zvýraznění textu bylo doplněno městským soudem).

[8] Městský soud v nyní projednávané věci dospěl k témuž závěru jako Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, tedy že podmínkou pro vznik nároku na zvýšení příspěvku je přítomnost zaměstnance se zdravotním postižením v práci v příslušném kalendářním měsíci a že pro posouzení výše nákladů, o něž lze zvýšit příspěvek dle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, je rozhodující, kolik hodin skutečně odpracovali provozní zaměstnanci (či pracovní asistenti) při poskytování pomoci konkrétním zaměstnancům se zdravotním postižením, na které je o zvýšení příspěvku žádáno.

[9] Není pravdou, že by se zmíněný judikát týkal skutkově odlišného případu, jak tvrdí žalobkyně. Její tvrzení, že se veškerá práce provozních zaměstnanců nějakým způsobem vztahuje ke zdravotně postiženým zaměstnancům, je zcela obecná a nemění nic na skutečnosti, že práce provozních zaměstnanců nemohla představovat pomoc při výkonu zaměstnání těm zdravotně postiženým zaměstnancům, kteří v daném měsíci či několika měsících prvního čtvrtletí roku 2014 vůbec práci nevykonávali. Shora citované závěry Nejvyššího správního soudu lze tedy plně vztáhnout i na nyní projednávanou věc. (...)

[10] Městský soud nevěšel ani na námitku, v níž žalobkyně poukazuje na to, že úřad práce nevyhověl jejímu alternativnímu návrhu na rozpočtení nákladů na provozní zaměstnance na menší počet zdravotně postižených zaměstnanců, kteří v daném období vykonávali práci. K tomuto „*alternativnímu návrhu*“ žalobkyně se v odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečně vyjádřil žalovaný na s. 8 napadeného rozhodnutí, kde poukázal na to, že „*[F]ízení o nároku zaměstnavatele na příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněných pracovních místech je řízením o žádosti, v němž předmětem disponuje žadatel, který do vydání rozhodnutí o žádosti může se žádostí, tedy i s jejím obsahem, v mantinelech zákonných možností nakládat. Není na správním orgánu I. stupně, aby do žádosti účastníka řízení jakkoliv zasahoval a tuto změnil, ale na účastníku samotném, aby žádá-li o změnu obsahu žádosti, a je-li takové změně vyhověno, obsah žádosti sám upravil. Dispoziční právo žadatele, tedy účastníka řízení, je však omezeno § 41 odst. 8 správního řádu, dle něhož správní orgán, za podmínky, že žadatelé brozí vážná újma, může (nikoliv musí) žádosti o změnu obsahu vyhovět. Na povolení změny obsahu podání tedy není právní nárok a proto, i kdyby bylo možné v materiálním smyslu považovat žádost odvolatele implementovanou*

*do podání ze dne 16. 6. 2014 za žádost o povolení změny obsahu podání, neměl správní orgán I. stupně zákonnou povinnost předmětné žádosti vyhovět.“*

[11] Městský soud k tomu považuje za potřebné doplnit, že v řízení o žádosti, kterým nepochybně je též řízení o poskytnutí příspěvku či jeho zvýšení dle § 78 odst. 2 a 3 zákona o zaměstnanosti, není správní orgán oprávněn měnit podanou žádost v tom směru, že by namísto žadatele sám určoval, na jakého zdravotně postiženého zaměstnance je vlastně o příspěvek či o zvýšení příspěvku žádáno a kolik vlastně činí výše požadovaného příspěvku či jeho zvýšení. Formulace těchto esenciálních náležitostí žádosti je výlučně v rukou žadatele a nelze jí, a to ani zčásti, přenášet na správní orgán, jak se o to s pomocí „*alternativního návrhu*“ pokusila žalobkyně. Ta ve svém „*alternativním návrhu*“ nespécifikovala, na které jiné zdravotně postižené zaměstnance by měly být náklady na provozní zaměstnance rozpočteny ani kolik má po takovém rozpočtení činit zvýšení příspěvku požadovaného na tyto zaměstnance, a její návrh, aby to za ni učinil úřad práce, je vzhledem k výše uvedenému nepřipustný. Úřad práce (a stejně tak i žalovaný) už z tohoto důvodu nemohl takovému návrhu vyhovět. Nad rámec právě uvedeného soud dodává, že v souzené věci nebyly splněny ani podmínky pro povolení změny obsahu žádosti stanovené v § 41 odst. 8 správního řádu, neboť žalobkyně neuvedla (ani ničím nedoložila), že by jí v případě nepovolení změny žádosti hrozila vážná újma, a to zvláště za situace, kdy žalobkyni byl na základě téže žádosti poskytnut příspěvek za 1. čtvrtletí roku 2014 ve výši 2 036 758,50 Kč a zvýšení příspěvku ve výši 524 988,77 Kč, celkem tedy částka 2 561 747,27 Kč.

### **Vodní zákon: působnost správních orgánů**

k § 38 odst. 13 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění zákonů č. 20/2004 Sb., č. 150/2010 Sb. a č. 350/2012 Sb.

**Rozhodování o odvolání proti rozhodnutí vodoprávního úřadu podle § 38 odst. 13 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, v pochybnostech o tom, zda se jedná o odpadní vody, spadá do působnosti Ministerstva životního prostředí. Rozhodnutí o odvolání vydané Ministerstvem zemědělství je pro nedostatek jeho působnosti nicotné.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 1. 2017, čj. 15 A 86/2014-73)\**

**Prejudikatura:** č. 1629/2008 Sb. NSS.

**Věc:** Akciová společnost ČEZ proti Ministerstvu zemědělství za účasti 1) státního podniku Povodí Ohře a 2) Radka H. o posouzení vod.

Žalovaný vydal dne 30. 9. 2014 rozhodnutí, jímž bylo na základě odvolání osoby zúčastněné na řízení 2) změněno rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále jen „vodoprávní úřad“) ze dne 13. 1. 2014 tak, že výrok po změně zní: „*Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, jako místně a věcně vodoprávní úřad podle § 107 odst. 1 písm. p) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, rozhodl podle § 38 odst. 13 vodního zákona, v řízení z moci úřední, že vody vyvěrající na zemský povrch na pozemcích p. č. 201/3, 201/7 a 239/1 v k. ú. Hořetice u Žiželic, a následně odtékající do roku Hutná jsou odpadními vodami ve smyslu § 38 odst. 1 vodního zákona.“*

Žalobkyně podala žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, v níž namítala, že napadené rozhodnutí bylo vydáno správním orgánem, který k jeho vydání nebyl vůbec věcně příslušný, a proto je nicotné ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu. Správním orgánem příslušným k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí vodoprávního úřadu dle ní bylo Ministerstvo životního prostředí. Předmětné správní řízení bylo zahájeno z moci úřední,

\*) Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 29. 3. 2018, čj. 5 As 38/2017-195.

vodoprávní úřad v oznámení o zahájení řízení označil za jeho předmět posouzení, zda vody vyvěrající na pozemcích parc. č. 201/3, 201/7 a 239/1 v katastrálním území Hořetice u Žiželic jsou odpadními vodami podle § 38 odst. 13 vodního zákona. Takto vymezený předmět řízení se podle žalobkyně nemohl v odvolacím řízení změnit. Řízení o určení, zda se jedná o odpadní vody, či nikoli, je systematicky zařazeno do dílu 5 vodního zákona výslovně nazvaného „Ochrana jakosti vod“, tudíž jde o řízení na úseku ochrany jakosti vod, které podle § 108 odst. 3 písm. a) vodního zákona spadá do gesce Ministerstva životního prostředí. Žalobkyně připomněla, že s tímto názorem se ztotožnil i žalovaný, který původně věc postoupil Ministerstvu životního prostředí. Podle žalobkyně na uvedeném závěru nic nemění ani skutečnost, že předmětné řízení není výslovně uvedeno v dílčím výčtu jednotlivých věcí na úseku ochrany množství a jakosti povrchových a pozemních vod obsaženém v § 126 odst. 4 vodního zákona ve spojení s § 15 odst. 1 a § 19 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“), a zdůraznila, že zákonodárce světil celou působnost na úseku ochrany jakosti vod, tj. včetně určení, zda se jedná o odpadní vody, Ministerstvu životního prostředí, nikoli žalovanému. Jiný výklad označila žalobkyně za nelogický a absurdní. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že věcné argumenty obsažené v žalobě se převážně zakládají na odborném vyjádření nazvaném „*Zhodnocení hydrogeologických a hydrochemických poměrů bývalého odkaliště Vysočany vypracované společností INSET s. r. o. v listopadu 2014*“, které v době rozhodování žalovaného neexistovalo a k němuž podle § 75 odst. 1 s. ř. s. nelze přihlížet. Podle žalovaného však ani na základě tam uvedených závěrů nelze vyloučit, že vody vyskytující se na předmětných pozemcích jsou vodami odpadními ve smyslu § 38 vodního zákona.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl, že rozhodnutí žalovaného je nicotné.

#### Z odůvodnění:

[1] Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu vymezila nicotnost jako „[...] specifickou kategorií vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky“ (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 AfS 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS). Rozšířený senát dále v tomto rozsudku vyjmenoval podstatné vady, které nicotnost rozhodnutí způsobují. Jedná se např. o těžké vady působnosti (pravomoci) a příslušnosti, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost nebo nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním slova smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí.

[2] Jednou z uvedených podstatných vad trpí i žalobou napadené rozhodnutí, jehož vydání podle zjištění soudu vůbec nespadlo do působnosti žalovaného.

[3] V projednávané věci bylo předmětem správního řízení vydání rozhodnutí podle § 38 odst. 13 vodního zákona, který stanoví, že „[v] pochybnostech o tom, zda se jedná o odpadní vody, rozhoduje vodoprávní úřad“. K vydání rozhodnutí I. stupně byl podle § 107 odst. 1 písm. p) vodního zákona příslušný krajský úřad. Odvolacím správním orgánem pak byl podle § 89 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 178 odst. 2 větou druhou téhož zákona ústřední vodoprávní úřad, jehož působnost vykonává jednak žalovaný a jednak další ministerstva vyjmenovaná v § 108 vodního zákona.

[4] Působnost žalovaného je upravena v § 108 odst. 1 vodního zákona takto: „Není-li tímto zákonem stanoveno jinak, vykonává působnost ústředního vodoprávního úřadu Ministerstvo zemědělství.“ Žalovaný tedy vykonává působnost ústředního vodoprávního úřadu jen tehdy, pokud tato není zákonem vyhrazena jinému ministerstvu.

[5] Pro určení příslušného ústředního vodoprávního úřadu, který byl oprávněn vydat rozhodnutí o odvolání v této věci, je z hlediska systematiky zákona podstatné, že řízení podle § 38 odst. 13 vodního zákona, ze kterého vzešlo žalobou napadené rozhodnutí, je zařazeno v hlavě V vodního zákona, nazvané „Ochrana vodních



poměru a vodních zdrojů“, konkrétně v dílu 5, nazvaném „Ochrana jakosti vod“. Působnost ústředního vodoprávního úřadu v oblasti ochrany jakosti vod světuje vodní zákon Ministerstvu životního prostředí, když v § 108 odst. 3 písm. a) určuje, že „Ministerstvo životního prostředí vykonává působnost ústředního vodoprávního úřadu ve věcech ochrany množství a jakosti povrchových a podzemních vod, a to

1. povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních [§ 8 odst. 1 písm. c)],
2. povolení k čerpání znečištěných podzemních vod za účelem snížení jejich znečištění a k jejich následnému vypouštění do těchto vod, popřípadě do vod povrchových [§ 8 odst. 1 písm. e)],
3. povolení k vypouštění odpadních vod s obsahem zvláště nebezpečných látek do kanalizací (§ 16),
4. stanovení minimálního zůstatkového průtoku a uložení povinnosti osadit na vodním díle cejch nebo vodní značku a povinnosti pravidelně měřit minimální zůstatkový průtok a podávat vodoprávnímu úřadu a správci povodí zprávy o výsledcích měření (§ 36),
5. stanovení minimální hladiny podzemních vod a uložení povinnosti předložit návrh jímacího řádu, popřípadě povinnosti pravidelně měřit hladinu podzemních vod, způsobu měření a povinnosti podávat vodoprávnímu úřadu a správci povodí zprávy o výsledcích měření (§ 37),
6. činnosti při povolování vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních a přebírání výsledků měření objemu vypouštěných vod a míry jejich znečištění (§ 38),
7. přípravy návrhu prováděcího předpisu, kterým se stanoví ukazatele a hodnoty přípustného znečištění vod (§ 31, 32, 33, 35 a 38).“

[6] Řízení upravené v § 38 odst. 13 vodního zákona zcela nepochybně patří k věcem ochrany jakosti povrchových a podzemních vod, které jsou uvedeny v úvodní větě citovaného ustanovení, a bezprostředně souvisí s činnostmi uvedenými pod bodem 6 výčtu, nímž v tomto taxativním výčtu není zahrnuto. To ovšem podle názoru soudu ještě neznamená, že by automaticky spadalo do obecné působnosti žalovaného. Při určování působnosti podle vodního zákona totiž nelze opomíjet jeho § 126 odst. 4, podle kterého „[p]ůsobnost vodoprávních úřadů výslovně neuvedenou je třeba posuzovat podle oblastí, v nichž jim výkon státní správy přísluší“. Základní vymezení oblastí působnosti jednotlivých ministerstev je přitom upraveno v kompetenčním zákoně.

[7] Z § 15 odst. 1 a § 19 odst. 2 věty první kompetenčního zákona zcela jednoznačně vyplývá, že žalovaný nemá působnost v oblasti ochrany jakosti povrchových a podzemních vod, která je explicitně uvedena jako výjimka z jeho kompetencí. Oblast ochrany jakosti povrchových a podzemních vod je naopak výslovně svěřena Ministerstvu životního prostředí.

[8] Vycházejce z těchto úvah dospěl soud k jednoznačnému závěru, že ve vodním zákoně konkrétně neupravená působnost ústředního vodoprávního úřadu v oblasti posuzování, zda se jedná o vody odpadní, či nikoli, nespovídá žalovanému, nýbrž Ministerstvu životního prostředí, jemuž podle § 19 odst. 2 kompetenčního zákona přísluší výkon státní správy v oblasti ochrany jakosti povrchových a podzemních vod. Do této oblasti přitom rozhodování v pochybnostech o tom, zda se jedná o odpadní vody, naprosto jednoznačně patří. Tento závěr pak logicky koresponduje i s vymezením působnosti Ministerstva životního prostředí v § 108 odst. 3 písm. a) vodního zákona, neboť orgán, který je oprávněn povolovat vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, by měl být nadán také kompetencí posoudit, zda se jedná o odpadní vody, či nikoli.

[9] Lze tedy shrnout, že rozhodování o odvolání proti rozhodnutí vodoprávního úřadu podle § 38 odst. 13 vodního zákona v pochybnostech o tom, zda se jedná o odpadní vody, spadá do působnosti Ministerstva životního prostředí, tudíž podle § 108 odst. 1 vodního zákona působnost ústředního vodoprávního úřadu v této oblasti nevykonává žalovaný, což znamená, že žalovaný nebyl nadán působností k vydání napadeného rozhodnutí. Absolutní nedostatek působnosti žalovaného představuje natolik závažnou vadu, že způsobuje nicotnost jím vydaného rozhodnutí. Soud proto tímto rozsudkem v souladu s § 76 odst. 2 s. ř. s. vyslovil, že napadené rozhodnutí je nicotné. Za dané procesní situace, kdy nicotnost rozhodnutí je vadou nezhojitelnou, ztratilo na významu, aby se soud zabýval ostatními žalobními námitkami. (...)