

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

1 2020 / XVIII. ROČNÍK / 31. 1. 2020

## OBSAH

3949	Správní řízení: učinění podání; doručení podání.....	3
3950	Řízení před soudem: lhůta pro podání incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy.....	9
3951	Daňové řízení: přezkumné řízení.....	12
	Řízení před soudem: podmínky řízení.....	12
3952	Daňové řízení: vady exekučního titulu; zastavení exekuce.....	17
3953	Spotřební daň: příslušnost k vyměření daně v případě porušení režimu podmíněného osvobození od spotřební daně.....	22
3954	Školství: soustavné jednání proti dobrým mravům.....	32
3955	Školství: habilitační řízení; odůvodnění postupu vědecké rady.....	38
3956	Rozpočtová pravidla: odpovědnost Regionální rady soudržnosti za porušení rozpočtové kázně.....	43
3957	Důchodové pojištění: výměra starobního důchodu u zaměstnanců v hornictví.....	50
3958	Právo na informace: odvolací řízení; mimořádně rozsáhlé vyhledávání; úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací.....	55
3959	Ochrana životního prostředí: posuzování vlivů záměru na životní prostředí; doručování.....	63
3960	Pobyt cizinců: stanovení nové doby k opuštění území.....	68
3961	Doprava: rezidentní parkování.....	75
3962	Rozhodování ve věcech soukromoprávních: ochrana pokojného stavu.....	79

**Správní řízení: učinění podání; doručení podání**

k § 37 odst. 5 a § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu ve znění zákona č. 183/2017 Sb.

**Podání je ve smyslu § 37 odst. 5 správního řádu platně učiněno, jen pokud správnímu orgánu skutečně dojde; z § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu, který pouze upravuje počítání lhůt, nikterak nevyplývá, že by se podání mělo v rozporu s textem § 37 odst. 5 správního řádu považovat za učiněné i v případě, že držitel poštovní licence adresátovi zásilku nedoručí, a podání se tak do dispozice správního orgánu vůbec nedostane.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2019, čj. 6 As 126/2019-21)*

**Prejudikatura:** č. 12982/1937 Boh. A, č. 2994/2014 Sb. NSS, č. 3215/2015 Sb. NSS, č. 3467/2016 Sb. NSS; náleze Ústavního soudu č. 92/1996 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 120/96), č. 114/1998 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 460/97), č. 44/2000 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 522/99), č. 176/2000 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 329/2000), č. 85/2005 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 674/04), č. 230/2007 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 751/06) a č. 191/2010 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1286/10).

**Věc:** Jakub Ř. proti Městskému úřadu v Dobříši o žalobě na ochranu proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalobce.

Městský úřad v Dobříši vydal příkaz, jímž uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), jelikož s vozidlem byla překročena nejvyšší povolená rychlost. Žalobce proti příkazu žalovaného ze dne 20. 7. 2017 podal dne 1. srpna 2017 prostřednictvím svého zmocněnce (Česká vzájemná pojišťovna motoristů, družstvo) odpor, a to e-mailem bez uznávaného elektronického podpisu. Toto podání následně dne 3. srpna 2017 potvrdil písemně doporučeným dopisem. Žalovaný k tomu uvedl, že sice obdržel elektronicky nepodepsanou e-mailovou zprávu z adresy přestupky@cmpoj.cz označenou „Odpor Řezníček“, následně písemně doplnění mu však již doručeno nebylo. Protože nedostatek podpisu podání nebyl v zákonem stanovené lhůtě odstraněn, vyznačil žalovaný na příkazu doložku právní moci a následně žalobce vyzval přípisem ze dne 4. 9. 2017, aby do 15 dnů od doručení oznámení zaplatil dlužnou částku. Krajský úřad Středočeského kraje, na který se žalobce obrátil s podnětem na ochranu proti nečinnosti, žalobci nevyhověl a ve sdělení ze dne 13. 1. 2018 uvedl, že žalovanému nebyl odpor nikdy doručen a podací lístek nedokazuje, že by byl odeslán právě odpor.

Žalovaný tedy na žalobcův odpor nijak nereagoval. Žalobce se proti jeho postupu bránil žalobou na nečinnost podanou ke Krajskému soudu v Praze. Krajský soud z provedených důkazů zjistil, že Česká pošta, s. p., jakožto držitel poštovní licence skutečně přijala dne 3. srpna 2017 od žalobcova zmocněnce k přepravě zásilku obsahující žalobcův odpor, avšak nedoručila ji žalovanému. Žalobce ani jeho zmocněnc neuplatnili vůči České poště reklamaci. Krajský soud žalobu rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Vyšel z toho, že pokud je podání účastníka správního řízení odevzdáno k poštovní přepravě ve lhůtě a je adresováno příslušnému správnímu orgánu, znamená to pouze tolik, že je zachována lhůta pro jeho podání. Aby však podání předané držiteli poštovní licence vyvolalo zákonem předvídané právní účinky, musí také dojít do dispozice věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Z toho pak krajský soud vyvodil následující závěr: „*Dojde-li tedy ke ztrátě zásilky v průběhu doručování, aniž by se dostala do dispozice věcně a místně příslušného správního orgánu, jde tato skutečnost na vrub jejího odesílatele, který má možnost se hojit na držitelé poštovní licence jednak soukromoprávní cestou, a to prostřednictvím reklamace a následného uplatnění nároku na náhradu škody či jiné újmy. V rovině procesního práva pak může podatel čelit následkům spojeným s marným uplynutím lhůty k učinění určitého úkonu podáním žádosti o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 2 správního řádu za podmínek stanovených v tomto ustanovení.*“

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V ní vymezil spornou právní otázku, totiž komu je možno přičítat k tíži to, že držitel poštovní licence nedoručil správnímu orgánu podání. Podle něj je § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu v poměru speciality k druhé větě § 37 odst. 5 správního řádu. Podání učiněné prostřednictvím držitele poštovní licence je tudíž učiněno dnem, kdy bylo předáno k poštovní

přepравě, a to i v případě, kdy správnímu orgánu nedošlo. Žalobce zdůraznil, že držitel poštovní licence funguje na základě zvláštního zákonného oprávnění v rovině veřejného práva a podléhá rozsáhlé pravomoci i kontrole Českého telekomunikačního úřadu, proto s jeho činností zákonodárce spojuje i zásadní procesněprávní následky. Žalobce uznal určitou problematičnost svého výkladu v tom směru, že správní orgán by měl činit další úkony na základě podání, které mu nedošlo a jehož obsah nezná, avšak relativizoval ji v nyní projednávaném případě poukazem na to, že žalovaný se dozvěděl o tom, že podání bylo učiněno, měl k dispozici podací lístek prokazující, že bylo předáno držiteli poštovní licence, a „bylo mu to úplně jedno“. Výklad zastávaný krajským soudem by naproti tomu znamenal, že jediný „jistý“ způsob učinění podání je dojet ke správnímu orgánu a podání učinit na podatelně. Ustanovení § 41 odst. 2 správního řádu, na něž odkazoval krajský soud, pak podle žalobce na věc vůbec nedopadá. V daném případě neexistovala, a tudíž ani nemohla následně odpadnout, žádná překážka, pro kterou by žalobce nemohl učinit úkon. Žalobce totiž úkon v zákonné lhůtě učinil, nebylo tudíž namístě, aby žádal o prominutí zmeškání lhůty. Konečně žalobce poukázal na to, že Ústavní soud v nález ze dne 26. 7. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1001/18, ze dne 26. 7. 2018 uvedl, že „*předmětná zásilka nemusela být doručena (či mohla být dokonce tzv. ztracena), a to jak např. pochybením ze strany poštovního přepravce (či jeho konkrétního zaměstnance), či i administrativním pochybením na straně okresního soudu, v každém případě však takováto skutečnost nemůže jít na vrub stěžovateli, a to s ohledem na jeho ústavně zaručené právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny*“. Tento náleze podle žalobce krajský soud ve svém rozsudku dezinterpretoval závěrem, podle něhož je i podmínkou tohoto nález skutečnost, že finálně byla písemnost správnímu orgánu doručena.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[6] Po skutkové stránce není mezi účastníky řízení sporu o tom, že písemné podání podepsané zástupcem stěžovatele, jímž měl být potvrzen dříve podaný nepodepsaný elektronický odpor, bylo sice předáno k poštovní přepravě včas, nicméně že držitel poštovní licence (Česká pošta) předmětnou zásilku nedoručil a zásilka se tedy nikdy nedostala do dispozice žalovaného. Uvedené skutečnosti vyplývají podle rozsudku krajského soudu i ze shromážděných důkazů, tj. z obsahu podacího lístku k zásilce RR340221697CZ, z úhrnných dodacích lístků předložených žalovaným, z písemné reakce České pošty na dotaz krajského soudu ze dne 8. 6. 2018 a z výtisku z webových stránek PoštaOnline ze dne 20. 2. 2018. Sporná je tak pouze otázka, jaký má mít tento skutkový děj právní důsledky – zda má být potvrzen odpor i tak považováno za platně učiněné, či zda měl stěžovatel pro zjištění, že k doručení zásilky nedošlo, učinit kroky k nápravě (uplatnit reklamaci, popř. učinit své podání znovu a zároveň s tím požádat žalovaného o prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 2 správního řádu). Není přitom sporu o tom, že nic z toho žalobce neučinil (žádost o prominutí zmeškání úkonu nespojil ani s podáním ze dne 13. 3. 2018, kdy žalovanému zaslal svůj podepsaný odpor znovu).

[7] Pro posouzení věci jsou podstatná následující zákonná ustanovení. Podle § 37 odst. 4 správního řádu je podání „*možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití podpisu*“. Odstavec 5 téhož ustanovení uvádí: „*Podání se činí u správního orgánu, který je věcně a místně příslušný. Podání je učiněno dnem, kdy tomuto orgánu došlo*“. Je-li provedení určitého úkonu ve správním řízení vázáno na lhůtu, pak podle § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu „*je lhůta zachována, je-li posledního dne lhůty učiněno podání u věcně a místně příslušného správního orgánu anebo je-li v tento den podána poštovní zásilka adresovaná tomuto správnímu orgánu, která obsahuje podání, držitel poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence anebo osobě, která má obdobné postavení v jiném státě*“. Ustanovení § 41 upravuje mj. prominutí zmeškání úkonu, přičemž podle odstavce 2 může účastník požádat o prominutí zmeškání úkonu „*do 15 dnů ode dne, kdy pominula překážka, která podatelí bránila úkon učinit. S požádáním je třeba spojit zmeškání úkon, jinak se jím správní orgán nezabývá. Zmeškání úkonu nelze prominout, jestliže ode dne, kdy měl být úkon učiněn, uplynul jeden rok*“. Podle odstavce 4 téhož ustanovení „*správní orgán promíne zmeškání úkonu, pokudže-li podatel, že překážkou byly závažné důvody, které nastaly bez jeho zavinení*“.

[9] Jazykový výklad, jak správně vyvodil krajský soud, je vcelku jednoznačný. Správní řád v § 37 odst. 5 výslovně stanoví, že podání je učiněno dnem, kdy došlo správnímu orgánu. Ustanovení § 40 odst. 1 obsahuje

řadu různých pravidel pro počítání lhůt, mezi nimi i to, podle něhož je lhůta zachována, je-li posledního dne lhůty podána držiteli poštovní licence poštovní zásilka obsahující podání a adresovaná příslušnému správnímu orgánu. To ovšem modifikuje pravidlo obsažené v § 37 odst. 5 správního řádu pouze v tom směru, že i když podání v takovém případě dojde správnímu orgánu zákonitě až po uplynutí příslušné lhůty, ta se přesto považuje za zachovanou, neboť doba poštovní přepravy se do ní nezapočítává bez ohledu na to, jak bude dlouhá. Jinými slovy, den předání zásilky držiteli poštovní licence se považuje za rozhodující z hlediska počítání lhůt, nikoliv ovšem pro určení toho, zda podání bylo učiněno a zda vyvolá potřebné právní následky. Odpověď na tuto otázku nadále nabízí obecné pravidlo vymezené v § 37 odst. 5 správního řádu – podání bude platně učiněno teprve tehdy, až správnímu orgánu skutečně dojde. Z jazykového znění § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu nikterak nevyplývá, že by se podání mělo v rozporu s textem § 37 odst. 5 správního řádu považovat za učiněné i v případě, že držitel poštovní licence adresátovi zásilku nedoručí, a podání se tak do dispozice správního orgánu vůbec nedostane. Žádnou takovou fikci správní řád nezavádí. Podání proto nelze považovat za doručené věcně a místně příslušnému správnímu orgánu již samotným podáním poštovní zásilky u držitele poštovní licence

[10] Svůj jazykový výklad podpořil krajský soud též výkladem systematickým. Pravidlo o zachování lhůty v případě předání zásilky držiteli poštovní licence je zařazeno ve správním řádu v hlavě IV nazvané „Lhůty a počítání času“ a příslušné ustanovení je označeno názvem „Počítání času“. Naproti tomu ustanovení § 37 označené nadpisem „Podání“ je zařazeno v hlavě III nazvané „Účastníci řízení a zastoupení“, a to v jejím díle 2 s názvem „Úkony účastníků“. Je tedy zřejmé, že zákonodárce problematiku úkonů účastníků a jejich právních účinků pojednal v jiné části zákona než problematiku počítání času. I z hlediska systematického by tedy bylo problematické dovozovat, že § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu zcela vylučuje aplikaci § 37 odst. 5 téhož zákona a nahrazuje jej zvláštní právní úpravou.

[11] Překonat jazykový a systematický výklad by snad bylo možno s užitím argumentů teleologických či historických, žádné takové ovšem stěžovatel nenabízí a neshledává je ani šestý senát. Z toho, že poštovní služby provozuje držitel poštovní licence na základě veřejnoprávního oprávnění, vyplývá pouze tolik, že se v právních jednáních zpravidla presumuje správnost a pravdivost jím potvrzených skutečností (např. vystavených poštovních doručenek). Předání podání k poštovní přepravě tedy postačí prokázat tzv. podacím lístkem, a pokud o jeho pravosti nevzniknou důvodné pochybnosti, není třeba např. vyslýchat jako svědka osobu, která podání nesla na poštu. Nic více ovšem z vylučné povahy licence k poskytování poštovních služeb dovozovat nelze – Česká pošta není při doručování zásilek nositelem jakékoliv působnosti ve veřejné správě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2016, čj. 10 As 64/2016-19, bod 14). Jestliže v tomto případě sám držitel poštovní licence přiznává, že kvůli jeho selhání k doručení písemnosti nedošlo, nelze jednoznačně zákonná ustanovení vyložit tak, že písemnost bude navzdory objektivně zjištěné realitě přesto považována za řádně předanou adresátovi.

[12] Dále pak již stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje spíše na praktické dopady názoru, který zaujal krajský soud, podle něhož jedině osobní předání správnímu orgánu dává podateli záruku, že skutečně vyvolá očekávané právní účinky. Taková je ovšem realita a je třeba se jí při právním jednání přizpůsobit. Očekávání podatele, že provozovatel poštovních služeb na základě uzavřené smlouvy o poštovní přepravě zásilku doručí, je sice oprávněné, o naprostou jistotu se však nikdy jednat nemůže, neboť ke ztrátě zásilek čas od času dochází. Jestliže se „obětí“ takového nedopatření stane zákazník, jenž prokazatelně využil poštovních služeb k odeslání zásilky správnímu orgánu, musí sám aktivně usilovat o nápravu vzniklé situace odpovídajícími prostředky (reklamační postup vůči držiteli poštovní licence, popřípadě žádost o prominutí zmeškání úkonu adresovaná správnímu orgánu spolu se zmeškaným úkonem). Správní orgán totiž nemůže dost dobře vést řízení na základě žádosti, jež mu vůbec nebyla předána, stejně jako nemůže rozhodnout o důvodnosti odvolání, jehož obsah nezná apod. Toto pravidlo je logické, platí obecně a nemůže na něm nic změnit ani specifická situace v nyní posuzovaném případě, kdy obsah odporu byl zřejmě správnímu orgánu znám (ostatně v případě odporu není ani podstatný) a ztracené podání jej mělo pouze ve lhůtě 5 dnů formálně potvrdit. Chybějící podpis totiž osvědčuje, že údajný odesílatel odporu jej skutečně učinil a žádá jeho projednání – bez jistoty o tom, že nepodepsané podání bylo včas potvrzeno podpisem, by správní orgán riskoval, že bude konat řízení, aniž by jej k tomu opravňovalo podání, jež platně učinila oprávněná osoba.

[13] Stěžovateli nelze přisvědčit ani z historického pohledu. Již prvorepubliková judikatura Nejvyššího správního soudu vycházela z předpokladu, že „*předpis [...], podle něhož lhůtu [...] je považovati za zachování, bylo-li v ní podání prokazatelně odevzdáno poště nebo telegrafu, předpokládá, že podání na místo podací zákonem stanovené skutečně došlo*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 1937, sp. zn. 1732/35, č. 12982/1937 Boh. A).

[14] Popsaný názor převažuje i v odborné literatuře. Pouze Radek Ondruš se domnívá, že „*v případě zachování lhůty k podání zásilky je vytvářena fikce doručení v den podání zásilky*“ (Ondruš, R. a kol.: *Správní řád. Komentář*. Praha : LINDE Praha, a.s., 2003, s. 237). Jedná se ovšem o komentář k předchozímu správnímu řádu z roku 1967, který ještě neobsahoval výslovné pravidlo, že podání je učiněno dnem, kdy správnímu orgánu došlo. Oproti tomu Lukáš Potěšil v komentáři k platnému správnímu řádu výslovně uvádí, že „*podání ... není učiněno dnem podání k poštovní přepravě, [to] má vliv pouze na zachování lhůty*“ (Potěšil, L., Hejč, D., Rigel, F., Marek, D. *Správní řád. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 211), resp. že „*řízení o odvolání není zahájeno dnem podání odvolání k poštovní přepravě*“, nýbrž doručením odvolání správnímu orgánu prvního stupně (tamtéž, s. 429). K tomuto chápání se zřejmě přiklání ve svém poznámkovém vydání i Petr Průcha, který uvádí, že „*účinky dojití podání jsou [...] vztahovány k jeho dojití toliko příslušnému správnímu orgánu*“ (Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. vyd.. Praha : Leges, 2015, s. 128). Následně v poznámce k § 40 dodává, že z tam uvedených pravidel představuje prolomení výše vymezené zásady pouze možnost podat své podání z vážných důvodů ke správnímu orgánu vyššího stupně (tamtéž, s. 140).

[15] Pokud jde o předchozí judikaturu, Nejvyšší správní soud dosud neměl příležitost vypořádat se s obdobnou situací, jaká nastala v nyní posuzovaném případě. Pokud činil úvahy o následcích doručování prostřednictvím držitele poštovní licence, dělo se tak vždy pouze na okraj při posuzování zcela jiného skutkového stavu, bez hlubší analýzy právní úpravy a důsledků naznačené interpretace. Konkrétně se jednalo o spory týkající se podání činěných prostým e-mailem, tj. elektronicky bez zaručeného elektronického podpisu (usnesení ze dne 11. 8. 2006, č. 8 Afs 82/2006-68, a rozsudek ze dne 29. 11. 2017, čj. 1 As 214/2017-32). V citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud vyslovil v tom smyslu, že „*doručování e-mailem [...] nemá stejné privilegované postavení jako doručování poštou či datovou schránkou*“ a že „*z procesních předpisů plyne, že činí-li účastník podání prostřednictvím poštovních služeb, tzv. doporučeně, musí v případě sporu prokázat pouze podání k přepravě. V případě e mailu je třeba zpravidla prokázat předání, tj. doručení, do elektronické podatelny správního orgánu*“. Toto srovnání však Nejvyšší správní soud provedl v situaci, kdy stěžovatel ignoroval zprávu elektronické podatelny správního orgánu, že jeho elektronické podání nebylo možno doručit, protože jeho IP adresa figuruje na tzv. black listu potenciálně nebezpečných adres, a trval na tom, že dostatečně prokázal doručení svého elektronického podání vytištěným potvrzením o jeho odeslání ze své e-mailové schránky. Zmínka o poštovních službách zde byla zjevně učiněna nad rámec skutkového stavu věci a sloužila pro odlišení od jiné hypotetické skutkové situace, s níž Nejvyšší správní soud apodikticky spojil jiný procesní následek. Naproti tomu v jiném svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud nad rámec nutného odůvodnění poznamenal, že z dokladů předložených žalobcem nelze dovodit, že finančnímu ředitelství byla zaslána sporná žádost o prominutí daně „*a již vůbec ne to, že byla tato žádost i příslušnému orgánu doručena (k zahájení správního řízení o této žádosti)*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, čj. 5 A 122/2001-32).

[16] Na překážku zaujatému výkladu není ani výše citovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1001/18, na který odkázal stěžovatel, neboť i ten je postaven na zcela jiném skutkovém základě (případně *obiter dictum* Ústavního soudu Nejvyšší správní soud *stricto sensu* nezavazuje). Stěžovatel v daném případě prostřednictvím výpisu z online systému sledování zásilek České pošty, s. p., doložil, že předmetná zásilka (vyjádření k podané žalobě a nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání) byla okresnímu soudu dodána, ke ztrátě zásilky tudíž s největší pravděpodobností došlo na straně soudu. Soud se spokojil se svým tvrzením o nedoručení zásilky, aniž by „*podání a průběh doručování zásilky ověřil, a to nejlépe dotazem na poštovního přepravce*“. Ústavní soud sice zmínil, že stěžovateli nemůže jít na vrub nejen administrativní pochybení na straně okresního soudu, ale ani pochybení ze strany poštovního přepravce, učinil tak ovšem nad rámec nutného odůvodnění. Obdobně nad rámec nutného odůvodnění uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 23. 3. 2000, sp. zn. III. ÚS 522/99, N 44/17 Sb.U 313, že „*nezáleží na tom, kdy podání došlo příslušnému orgánu činnému v trestném řízení a dokonce zda mu vůbec*

došlo“. Skutkově šlo nicméně o to, že obvodní soud v daném případě při posouzení včasnosti podání (šlo o stížnost proti usnesení o přibrání znalce) vycházel pouze z otisku razítka podatelny na doručené písemnosti, aniž by měl k dispozici obálku, přičemž stěžovatel předložil ověřenou kopii podacího lístku pošty, z něhož vyplývalo, že podání odeslal včas. Obdobné skutkové okolnosti, tj. prokázané odeslání podání (např. faxového) a jeho následná pravděpodobná ztráta adresátem (soudem či správním orgánem), nastaly i v dalších případech, viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 10. 1998, sp. zn. I. ÚS 460/97, N 114/12 Sb.U 137, ze dne 23. 11. 2000, sp. zn. III. ÚS 329/2000, N 176/20 Sb.U 245, ze dne 14. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 674/04, N 85/37 Sb.U 173, či ze dne 8. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 1286/10, N 191/58 Sb.U 695, podobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2009, čj. 7 Afs 83/2009-81, a ze dne 8. 11. 2013, čj. 4 Ads 82/2013-54, č. 2994/2014 Sb. NSS, bod 33.

[17] Nyní se naproti tomu jedná o situaci, kdy ke ztrátě podání nedošlo u adresáta, nýbrž zřejmě během jeho přepravy, nikdy se tudíž do dispozice orgánu veřejné moci nedostalo, a ten se na „zmaření“ učiněného úkonu žádným způsobem nepodílel, ani podílet nemohl.

[18] Nejvyšší správní soud nepřehlédl existenci dvou historických nálezů Ústavního soudu, které by – při povrchním čtení – mohly podpořit názor stěžovatele (byť stěžovatel na žádný z nich ve své kasační stížnosti neupozornil). Jedná se v první řadě o nález ze dne 3. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 120/96, N 92/6 Sb.U 177. Zde Ústavní soud naznal, že žalobce uplatnil svůj restituční nárok u pozemkového úřadu v zákonné lhůtě navzdory tomu, že jej pošta úřadu nedoručila. Ústavní soud argumentoval poměrně stručně: „*Za této situace nelze navrhovateli přičítat k tíži postup pošty a bez dalšího dospět k závěru, že restituční nárok v potřebné lhůtě uplatněn nebyl. [...] Jestliže soud nevzal výše uvedenou okolnost v úvahu, porušil svým rozhodnutím základní právo stěžovatele, dané mu čl. 36 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod, totiž právo na spravedlivý proces.*“ (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem). V nálezu ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. III. ÚS 751/06, č. 230/2007 Sb. ÚS., pak Ústavní soud vyslovil následující úvahu k výkladu § 57 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád: „*Jestliže zákon účastníku řízení dává možnost, aby procesní úkony činil prostřednictvím ‚pošty‘ (a zejména – co do zachování lhůty – s účinky jako by bylo podání učiněno přímo u soudu), pak není materiálně myslitelné, aby případné poruchy uvnitř doručovacího mechanismu ‚pošty‘ šly na jeho vrub. Účastník se podle práva – a ‚právem‘ – spoléhá na to, že zákonem mu umožněný režim učinit procesní úkon zajistí, že důsledky jeho podání reálně nastanou, resp. že jeho procesní odpovědnost nebude spojována s ničím jiným než s tím, co je schopen reálně ovlivnit (řádně zásilku na poštu podat a zajistit, aby byl schopen podání zásilky doložit). Z toho plyne, že prokáže-li (což je nutné zdůraznit) účastník řízení věrohodně, že zásilku tvrzeného obsahu podal včas na ‚poštu‘ k přepravě příslušnému soudu, je v ní obsažené procesní podání projednatelné i v případě, že bude posléze zjištěno, že zásilka soudu doručena nebyla.*“ Na tento nález opakovaně ve svých rozhodnutích odkazuje i Nejvyšší soud (usnesení ze dne 5. 6. 2012, čj. 29 Cdo 4304/2010, ze dne 25. 4. 2012, čj. 29 Cdo 347/2011, či ze dne 21. listopadu 2018, čj. 27 Cdo 3744/2018), byť v jiných svých rozhodnutích rozlišuje – přinejmenším v teoretické rovině – zachování lhůty pro učinění podání a to, zda se podání stalo právně účinným (rozsudek ze dne 4. 9. 2003, čj. 22 Cdo 2166/2002). Ústavní soud sice svůj závěr výslovně omezil jen na situace, kdy se úkon účastníka řízení spojuje s procesní lhůtou, tam ovšem podání stěžovatele v nyní projednávané věci nepochybně spadá.

[19] Nejvyšší správní soud má za to, že ani oba naposled citované nálezy Ústavního soudu přijetí výše nastíněného výkladu nebrání. Pokud jde o nález sp. zn. III. ÚS 120/96, v jeho stručném odůvodnění nutno upozornit na to, že kasačním důvodem byl především fakt, že se krajský soud stěžovatelovou argumentací nezabýval vůbec, čímž bylo porušeno jeho právo na soudní ochranu. Proto Ústavní soud uzavřel, že za dané situace nelze bez dalšího dospět k závěru o tom, že restituční nárok nebyl uplatněn včas. K tomu přistoupila další okolnost, a sice že povinná osoba na souběžnou výzvu dohodu o vydání restituovaných nemovitostí se stěžovatelem uzavřela (restituční nárok se podle § 9 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, uplatňoval tak, že oprávněná osoba jej musela uplatnit souběžně u povinné osoby a u pozemkového úřadu, který pak schvaloval dohodu o vydání nemovitostí uzavřenou mezi oprávněnou osobou a povinnou osobou), tudíž sama povinná osoba neměla pochybnost o tom, že oprávněná osoba svůj restituční nárok uplatnila včas, a Ústavní soud vytkl krajskému soudu, že právě tuto okolnost nevzal v úvahu (viz zvýrazněnou citaci z odůvodnění nálezu výše v předchozím odstavci). Již jen na okraj lze poznamenat, že tzv. první Ústavní soud ve své

transitivní judikatuře zaujímal výrazný prorestituční přístup, což značně ovlivnilo interpretaci právních předpisů v restitučních věcech ve prospěch uplatnění práv oprávněných osob.

[20] Ve druhém z citovaných nálezů, sp. zn. III. ÚS 751/06, pak Ústavní soud posuzoval postup soudu a argumentoval porušením práva na spravedlivý proces v řízení soudním (čl. 6 Úmluvy a čl. 36 Listiny). Tato argumentace přitom není bez dalšího přenositelná na postup správního orgánu ve správním řízení. Ústavní a konvenční garance práva na spravedlivý proces na řízení správní přímo nedopadá.

[21] Konečně je třeba upozornit na to, že v obou citovaných nálezech Ústavní soud řešil nedostatek zákonné úpravy. Ani správní řád z roku 1967, který Ústavní soud aplikoval v prvním případě, ani občanský soudní řád, jenž byl předmětem výkladu v případě druhém, totiž výslovně neupravovaly okamžik, kdy nastávají právní účinky podání. Neodpovídaly tudíž na otázku, jak nahlížet na situaci, kdy účastník řízení odevzdá podání včas k poštovní přepravě, ale držitel poštovní licence je nedoručí. Oba předpisy obsahovaly pouze ustanovení, že řízení je zahájeno dnem, kdy došel správnímu orgánu, resp. soudu návrh na jeho zahájení (§ 18 odst. 2 správního řádu z roku 1967, § 82 odst. 1 občanského soudního řádu), to se však týká jen samotného zahájení řízení, nikoliv např. uplatnění řádného opravného prostředku. Lhůty, které se navrhovatelé snaží v případech zahájení civilních řízení „stihnout“, mají zpravidla hmotněprávní povahu, neboť žaloba či návrh je úkonem, jímž podatel uplatňuje svá hmotná subjektivní práva. Proto také Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. III. ÚS 751/06 jednoznačně konstatoval, že v jejich případě se musí prokázat dojití soudu. Naopak odeslání postačí podle Ústavního soudu prokázat u těch úkonů, jimiž účastník uplatňuje práva procesní (v daném případě šlo o návrh na pokračování v soudním řízení). Právě u těchto podání nicméně chyběla jak v předchozím správním řádu, tak i v občanském soudním řádu výslovná právní úprava stanovující, kdy nastávají jejich účinky, Ústavní soud ji tudíž fakticky dotvořil výkladem.

[22] V nyní posuzovaném případě není takové zaplnění mezery v zákoně potřebné, neboť aktuální veřejnoprávní úprava okamžiku, kdy podání ve správním řízení vyvolá zamýšlený účinek, je komplexní a dopadá na všechny typy úkonů. Jinými slovy, současný správní řád – obsahuje výslovné ustanovení o tom, že (jakékoliv) podání je učiněno až dnem, kdy dojde správnímu orgánu (to se v nyní projednávaném případě prokazatelně nestalo). Legitimní očekávání účastníka řízení, jímž v citovaném nálezu sp. zn. III. ÚS 751/06 argumentoval Ústavní soud, totiž že odevzdání zásilky k poštovní přepravě samo o sobě zaručí, že podání bude platně učiněno, je tak v oblasti správního práva vyloučeno výslovným zněním zákona.

[23] Nejvyšší správní soud dále upozorňuje, že opačná názorová linie nedává odpověď na řadu otázek – zejména jak se má správní orgán zabývat podáním, jehož obsah mu vůbec není znám. Nejvyššímu správnímu soudu také není zřejmé, z čeho Ústavní soud v nálezu III. ÚS 751/06 dovodil svůj kategorický závěr, že „*není materiálně myslitelné, aby případné poruchy uvnitř doručovacího mechanismu ‚pošty‘ šly na vrub (účastníka řízení)*“. Nejvyšší správní soud naopak takový náhled považuje za nejen myslitelný, ale zcela legitimní. Česká pošta není součástí státní moci, jak se to mohlo jevit v době nesvobody před rokem 1989 a z myšlenkové setrvačnosti ještě několik let poté, ani poštovním úřadem, jako tomu bylo v dobách ještě dávnějších, ale podnikem, byť ve formě podniku státního. Vztah mezi podatelem a poskytovatelem poštovních služeb je dvoustranným vztahem soukromoprávním, jakkoli je tento vztah silně regulován veřejným právem. Nesplnění smluvního závazku může být předmětem reklamace a případně i požadavku na náhradu způsobené škody.

[24] Jít ovšem dále a přenášet důsledky nesplnění smluvní povinnosti poskytovatele poštovních služeb z odesílatele (jenž je stranou smlouvy o poštovní přepravě) na adresáta, by bylo systémově nesprávné. Adresát, byť by byl i správním úřadem, má totiž oproti odesílateli minimální možnost zjistit, že nastal problém s doručováním (přinejmenším na počátku neví, že vůbec nějaká zásilka byla odeslána), nemůže jej řešit soukromoprávní cestou (uplatnit reklamaci) ani kompenzovat jeho případné důsledky. Je to naopak odesílatel, kdo je oprávněn uplatnit vůči poskytovateli poštovních služeb reklamaci, jež může vést případně i k objevení a následnému dodatečnému doručení zásilky, což by stále zajistilo zachování lhůty pro učinění podání. Neuspěje-li odesílatel se soukromoprávním řešením, má možnost požádat správní orgán o prominutí zmeškání úkonu.

[25] Stěžovatel v nyní řešené kauze se o takovéto aktivní řešení vůbec nepokusil, a to ani v rovině soukromoprávní (reklamace ztracené zásilky), jež by měla být primární, ani v rovině veřejnoprávní (žádost o prominutí



zmeškání úkonu), jež by měla následovat, pokud by se zásilku nepodařilo dohledat a doručit. Úvahy na toto téma tudíž překračují skutkový rámec této kauzy. Přesto považuje Nejvyšší správní soud za vhodné pro úplnost zmínit, že prokázaná ztráta zásilky poskytovatelem poštovních služeb může spadat pod dikci ustanovení § 41 odst. 2 správního řádu. Nasvědčuje tomu v první řadě doslovný výklad citovaného ustanovení, které hovoří o „*překážce, která podatelé bránila úkon učinit*“. Selhání držitele poštovní licence je právě onou překážkou, kvůli které nemohl stěžovatel učinit úkon (jeho podání nedošlo správnímu orgánu a nebylo tudíž vůbec učiněno, jakkoliv stěžovatel sám při jeho podání na poštu zákonnou lhůtu dodržel). Takový výklad by byl navíc v souladu nejen s textem, ale i se smyslem uvedeného ustanovení, které má řešit situace, které podatel nezavinil a jež byly vyvolány objektivními příčinami (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2015, čj. 7 Asz 13/2015-28, č. 3215/2015 Sb. NSS). Stojí za zmínku, že pokud správní orgán vydá usnesení, jímž závažné důvody k prominutí lhůty pro podání odporu proti správnímu rozhodnutí ve formě příkazu neshledá, je proti takovému rozhodnutí zajištěna bezprostřední soudní ochrana (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, čj. 8 As 9/2011-28).

[26] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v minulosti zpochybnil možnost žádat úspěšně o zmeškání lhůty k prominutí úkonu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2016, čj. 3 As 248/2015-22, č. 3467/2016 Sb. NSS). Stalo se tak ovšem za zcela specifických skutkových okolností. Stěžovatel sice uváděl, že pošta jeho včas odeslaný odpor správnímu orgánu nedoručila, odeslání však nebyl schopen nijak doložit, jelikož odpor údajně nezasílal doporučeně. Vedle toho tvrdil, že odpor podal v zákonné lhůtě též osobně, což naopak přesvědčivě dokládá jeho kopií opatřenou razítkem úřadu a parafoú úřední osoby. Nejvyšší správní soud za dané situace proto usoudil, že stěžovatel „*v průběhu celého řízení před soudem soustředil své úsilí na prokázání toho, že úkon zmeškán nebyl, ale byl učiněn řádně a včas*“, a že možné nedoručení odporu držitelem poštovní licence nebylo překážkou, jež by bránila stěžovateli provést úkon, jelikož mu „*objektivně nic nebránilo v tom, aby úkon učinil i jiným způsobem, což nakonec sám fakticky potvrdil tím, že prokazuje podání odporu v písemné podobě u správního orgánu*“. Tyto závěry – učiněné nadto opět je ve formě *obiter dicta*, jelikož už samotné osobní podání odporu vylučovalo, že by mohla být zmeškána lhůta k provedení úkonu – jsou tak podle názoru Nejvyššího správního soudu omezeny jen na specifický skutkový stav v dané věci. V obecné rovině je řešení nyní posuzované situace prostřednictvím institutu prominutí zmeškání lhůty zcela představitelné.

[27] Z tohoto pohledu je možno dodat, že se ani Ústavní soud ve výše citovaných nálezech sp. zn. III. ÚS 120/96 a III. ÚS 751/06 nevypořádal s existencí obdobného institutu prominutí zmeškání lhůty (§ 28 odst. 1 správního řádu z roku 1967, § 58 o. s. ř.) a jeho možnou aplikací, resp. vyloučením jeho aplikace na daný skutkový stav, se nijak nezabýval. Tudíž nevyloučil, že tento institut je jako procesní prostředek ochrany práva na přístup k soudu a na spravedlivý proces použitelný a musí být vyčerpán. I to je další z důvodů, pro který právní názor vyplývající z citovaných nálezů na nyní řešený případ nedopadá.

## 3950

### Řízení před soudem: lhůta pro podání incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy

k § 101a odst. 1 a § 101b odst. 1 soudního řádu správního ve znění zákonů č. 127/2005 Sb., č. 303/2011 Sb. a č. 225/2017 Sb.

**Návrh na zrušení opatření obecné povahy podaný společně se žalobou podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. je nutné podat ve lhůtě pro podání právě této žaloby, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. Institut prominutí lhůty chrání účastníky řízení v případech zmeškání lhůty pro uplatnění určitého podání (návrhu) z omluvitelných důvodů a představuje specifický institut procesního práva, jehož smysl je zcela odlišný od samotného určení lhůty k podání návrhu. Lhůtu jednoho roku v posledně**

**citovaném ustanovení proto nelze „proměškat“, a tedy ani „prominout“. V případě „incidenční“ kontroly se lhůta podle § 101b odst. 1 s. ř. s. vůbec neužije.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2019, čj. 8 As 63/2019-40)

**Prejudikatura:** č. 3470/2016 Sb. NSS.

**Věc:** Libor H. proti městu Domažlice o zrušení části opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatele.

Podáním ze dne 15. 1. 2019 se navrhovatel domáhal zrušení:

1. rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 12. 11. 2018,
2. rozhodnutí Městského úřadu Domažlice – stavebního úřadu ze dne 23. 8. 2018,
3. závazného stanoviska Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 18. 10. 2018,
4. koordinovaného stanoviska Městského úřadu v Domažlicích ze dne 1. 6. 2018 a

5. části opatření obecné povahy – Územního plánu města Domažlice ze dne 19. 10. 2016, část vymezení plochy P25. Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 6. 2. 2019, čj. 59 A 3/2019-45 vyloučil přezkum návrhů 1. až 4. (žalobu) k samostatnému projednání (vedeno pod sp. zn. 30 A 28/2019). Po nabytí právní moci tohoto usnesení krajský soud samostatně projednal pouze návrh na zrušení části opatření obecné povahy; tento návrh odmítl usnesením ze dne 20. 2. 2019, čj. 59 A 3/2019-51. Dovodil opožděnost návrhu, neboť opatření obecné povahy (Územní plán města Domažlice) bylo schváleno zastupitelstvem města Domažlice dne 19. 10. 2016 a nabylo účinnosti dne 7. 11. 2016. Tento den označil krajský soud za rozhodný pro určení počátku běhu lhůty k podání návrhu na jeho zrušení. Krajský soud dále upozornil na to, že novelou soudního řádu správního (zákon č. 225/2017 Sb.) došlo ke zkrácení lhůty pro podání návrhu. Za původní právní úpravy bylo možné podat návrh do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. S účinností novely od 1. 1. 2018 však platilo, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Krajský soud pak zohlednil také přechodná ustanovení k zákonu č. 225/2017 Sb. a konstatoval, že navrhovatel podal návrh opožděně, neboť jej podal až dne 15. 1. 2019, zatímco lhůta pro jeho podání uplynula dnem 1. 1. 2019. Krajský soud závěrem uvedl, že na věci nemůže nic změnit ani skutečnost, že návrh byl podán společně s žalobou proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 12. 11. 2018, které bylo vydáno na základě předmětného opatření obecné povahy.

Navrhovatel (stěžovatel) proti tomuto usnesení podal kasační stížnost. Upozornil na to, že návrh na zrušení části opatření obecné povahy byl podán současně se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. K tomu odkázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS. Stěžovatel namítl, že novelou soudního řádu správního nedošlo obsahově k rozšíření ustanovení § 101b odst. 1 věty druhé s. ř. s., a novela proto neměla dopad na lhůtu pro podání návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy.

Stěžovatel dále uvedl, že pozměňovací návrh (hospodářského výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky) neobsahuje důvodovou zprávu, a nebylo proto zřejmé, zda se zákonodárce pokusil omezit novelou možnost přezkumu opatření obecné povahy i v rámci incidenčního přezkumu. Konstatoval, že pokud není možné použít ani teleologický výklad a rozhodnout podle úmyslu zákonodárce, pak je třeba novelu vykládat ve prospěch stěžovatele. Stěžovatel uzavřel, že novela zřejmě vůbec nesměřovala na vyloučení incidenčního přezkumu opatření obecné povahy. Novela zdůraznila nemožnost prominout zmeškání lhůty k podání samostatného návrhu na zrušení opatření obecné povahy poté, co se dotčená osoba dozví o nezákonnosti opatření obecné povahy z určitého správního rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu správního orgánu.

Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

#### **Z odůvodnění:**

##### **Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu**

[7] Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. stanoví: *„Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*

*Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“*

[8] Podle právní úpravy platné do 31. 12. 2017 bylo ustanovením § 101b odst. 1 s. ř. s. stanoveno: *„Návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.“*

[9] Novelou s. ř. s. (zákon č. 225/2017 Sb.) bylo posledně citované ustanovení změněno tak, že: *„Návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nabrazující rozhodnutí.“*

[10] Z důvodové zprávy k zákonu č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, lze vyčíst, že tříletá lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se v případě opatření obecné povahy vydávaných podle stavebního zákona jevila jako neúměrně dlouhá. Délka lhůty se negativně dotýkala zejména vlastníků dotčených nemovitostí, investorů, ale i územních samosprávných celků a také správních orgánů rozhodujících o změnách v území. Délku jednoho roku proto považoval zákonodárce za optimální kompromis mezi zásadou zákonnosti opatření obecné povahy, resp. ochranou práv osob dotčených opatřením obecné povahy, a principem právní jistoty spočívajícím ve vytvoření stabilních mantinelů pro rozhodování o změnách v území. Z důvodové zprávy dále plyne, že *„[p]okud uplyne lhůta 3 let pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, je opatření již nepřezkoumatelné; pokud uplyne v období kratším než 1 rok, je možné návrh na zrušení opatření obecné povahy podat jen v období do uplynutí tříleté lhůty od vydání opatření obecné povahy; pokud by podle dosavadních předpisů uplynula lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy za dobu delší než 1 rok od nabytí účinnosti tohoto zákona, zkracuje se lhůta pro podání návrhu na 1 rok od nabytí účinnosti zákona“.*

[11] Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se právní úpravy účinné do 31. 12. 2017 v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy dovodila, že *„[s]oudní řád správní rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na soudní přezkoumání opatření obecné povahy, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkoumání opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s.“* (srov. zejm. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 7. 3. 2019, čj. 1 As 1/2019-32).

[12] Nejvyšší správní soud zkoumal, zda změna zákonné právní úpravy měla vliv na závěry doposud plynoucí z judikatury zdejšího soudu. Krajský soud v napadeném usnesení vyšel z toho, že výše citovaným zákonem byla do soudního řádu správního zakotvena zásadní změna týkající se lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Dospěl k závěru, že v případě, že by zůstala původní právní úprava zachována, lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy by uplynula dne 7. 11. 2019. Jelikož však nová právní úprava omezila lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, bylo nutné stanovit lhůtu dle přechodných ustanovení; ta proto uplynula dne 1. 1. 2019 (tedy jeden rok od nabytí účinnosti zákona). Stěžovatel proto podal návrh opožděně, a to bez ohledu na to, zda byl podán současně s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu.

[13] S krajským soudem lze souhlasit, že lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 225/2017 Sb. (1. 1. 2018), a zároveň by lhůta pro podání návrhu na jejich zrušení podle dosavadních právních předpisů uplynula za dobu delší než jeden rok, se zkracuje na 1 rok od nabytí účinnosti tohoto zákona; uplynula by tedy dnem 1. 1. 2019 (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, čj. 4 As 252/2018-27). V dalším však Nejvyšší správní soud se závěry plynoucími z usnesení krajského soudu souhlasit nemůže. Novela soudního řádu správního nově zakotvila nejen zkrácenou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, ale nově stanovila také, že zmeškání lhůty

nelze prominout ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí. Z uvedeného není bez dalšího zřejmé, zda snad zákonodárce zamýšlel tímto dovětkem omezit možnost „incidenčního“ přezkumu v „prodloužené“ lhůtě, která by překročila roční stanovenou lhůtu. Takovýto výklad však není možné přijmout. Institut prominutí lhůty chrání účastníky řízení v případě zmeškání lhůty pro uplatnění určitého podání (návrhu) z omluvitelných důvodů a představuje specifický institut procesního práva, jehož smysl je zcela odlišný od samotného určení lhůty k podání návrhu. V případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. současně se žalobou ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito, se nejedná o prominutí lhůty. Návrh na zrušení opatření obecné povahy spojený se žalobou je totiž nutné podat ve lhůtě pro podání právě této žaloby, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. Lhůtu jednoho roku v posledně citovaném ustanovení proto nelze „promeškat“, a tedy ani „prominout“. V případě „incidenčního“ kontroly se lhůta podle § 101b odst. 1 s. ř. s. vůbec neužije. Krajský soud tedy pochybil, pokud návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl pro opožděnost. Jediná lhůta, kterou mohl stěžovatel pomeškat, byla lhůta pro podání žaloby. Uvedený závěr zřetelně a věrně sleduje stále použitelné judikaturní závěry Nejvyššího správního soudu (zde citované v odst. [12]) i názory jurisprudenční (srov. např. stěžovatelem citovanou literaturu; podobně též Vedral, J. K posledním novelám správního řádu. *Správní právo 5/2019*, ročník LII, Praha : Ministerstvo vnitra ČR, s. 261). Na aplikovatelnosti uvedených úvah pro posouzení nyní projednávané věci nic nemohlo změnit ani vyloučení přezkumu opatření obecné povahy k samostatnému projednání usnesením krajského soudu ze dne 6. 2. 2019, čj. 59 A 3/2019-45. Nelze akceptovat, aby v důsledku takového procesního (a nenapadnutelného) rozhodnutí byly možnosti stěžovatelovy obrany proti jím tvrzenému zásahu do práv eliminovány.

[14] Nejvyšší správní soud pro výše uvedené uzavírá, že ani změna právní úpravy zákonem č. 225/2017 Sb. nevyloučila možnost „incidenčního“ přezkumu v návaznosti na podanou žalobu proti rozhodnutí, nezákonnému zásahu nebo nečinnosti, ve kterých bylo opatření obecné povahy užito. I po novele soudního řádu správního tak zůstává zachována možnost „incidenčního“ přezkumu ve lhůtě pro podání žaloby podle § 101a odst. 1 věta druhá. Lhůta jeden rok, která omezuje „abstraktní“ přezkum opatření obecné povahy, se pro přezkum „incidenční“ neužije.

## 3951

### Daňové řízení: přezkumné řízení

#### Řízení před soudem: podmínky řízení

k § 123 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád

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

**Dojde-li v průběhu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ke změně žalobou napadeného rozhodnutí v přezkumném řízení postupem podle § 123 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, odpadne předmět řízení, a nejsou tak již dány podmínky řízení o takové žalobě [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2019, čj. 8 Afs 361/2018-49)

**Prejudikatura:** č. 2207/2011 Sb. NSS.

**Věc:** Zapsaný spolek Občanské sdružení - Uskupení TESLA proti Krajskému úřadu Pardubického kraje o odvod za porušení rozpočtové kázně, o kasační stížnosti žalobce.

Statutární město Pardubice (dále jen „správní orgán I. stupně“) žalobci rozhodnutím ze dne 7. 11. 2016 (dále jen „platební výměr“), vyměřilo odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 573 000 Kč podle § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Platební výměr souvisel s kontrolou

a vyúčtováním poskytnutých dotací za období let 2014 a 2015. Proti tomuto platebnímu výměru podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 3. 2017 zamítl.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích. Namítal, že dotované projekty se již uskutečnily, při samotné kontrole nebylo zjištěno, že by poskytnuté prostředky byly použity v rozporu se stanoveným účelem a přestože bylo zjištěno několik administrativních a účetních pochybení, podařilo se je již v průběhu kontroly vysvětlit. Správní orgán I. stupně i žalovaný porušili zákon tím, že setrvali na odvodu v plné výši poskytnutých dotací a nezohlednili rozsah a závažnost porušení. Případná sankce měla být stanovena v proporcionální výši. Žalobce dále brojil proti neoprávněnému zásahu spočívajícím v tom, že správní orgán I. stupně zamítl jeho žádosti o poskytnutí dotací pro rok 2017.

Krajský soud žalobní návrh proti neoprávněnému zásahu vyloučil usnesením ze dne 24. 7. 2017, čj. 52 Af 25/2017-52, k samostatnému projednání. Ve zbytku žalobu v záhlaví označeným usnesením odmítl z důvodu zániku předmětu řízení. Vyšel z toho, že Ministerstvo financí nařídilo na základě podnětu žalobce přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí, které následně žalovaný na základě pokynu ministerstva v přezkumném řízení dle § 123 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále „daňový řád“), změnil tak, že žalobci rozhodnutím ze dne 18. 10. 2017 snížil odvod za porušení rozpočtové kázně o 15 % (na částku 487 050 Kč). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, neboť byl poučen o možnosti podat opravný prostředek. V replice k vyjádření žalovaného žalobce následně krajskému soudu sdělil, že žalovaný toto odvolací řízení zastavil. Krajský soud uvedl, že napadené rozhodnutí (ze dne 1. 3. 2017) bylo dle § 123 odst. 5 daňového řádu změněno následným rozhodnutím ze dne 18. 10. 2017, s čímž byl žalobce srozuměn. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí již neexistuje a jeho zrušení podle žalobního petitu je pojmově vyloučeno, neboť bylo v přezkumném řízení vydáno nové meritorní rozhodnutí. Kvůli tomu v řízení před soudem nastal neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, a proto krajský soud dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu odmítl. Dodal, že námitky obsažené v žalobě bylo možno uplatnit v žalobě proti novému meritornímu rozhodnutí.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Nesouhlasil s aplikací judikatury shrnuté v závěrech usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, čj. 9 As 218/2018-72. Žaloba ve věci byla podána 2. 5. 2017, proto zde není příležitý odkaz na judikaturu vydanou až jeden a půl roku po jejím podání. Stěžovatel ji v době podání žaloby nemohl znát. Krajský soud rovněž z citované judikatury vytrhává jednu právní větu, podle níž odpadá předmět řízení, je-li žalobou napadené rozhodnutí změněno „v jiném řízení“. K tomu však v projednávané věci nedošlo. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že by žalobou napadené rozhodnutí (ze dne 1. 3. 2017) bylo změněno rozhodnutím ze dne 18. 10. 2017 vydaným v přezkumném řízení. Takový závěr je zestručňujícím, účelovým a ve svém důsledku zcela nesprávným zhodnocením věci. Není totiž pravdou, že žalobou napadené rozhodnutí neexistuje a jeho zrušení dle žalobního petitu by bylo pojmově vyloučeno. Napadené rozhodnutí nadále existuje, pouze byla na základě navazujícího změnového rozhodnutí upravena výše odvodu. O tom byl ostatně krajský soud opakovaně informován jak ze strany stěžovatele, tak ze strany žalovaného. Z rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení je nicméně zcela zřejmé, že původní rozhodnutí zůstává v platnosti včetně jeho odůvodnění a nebylo nikterak zrušeno, nepozbyla jeho platnost ani nebylo jako celek nahrazeno zcela jiným rozhodnutím, natož vydaným v jiném správním řízení. Rozhodnutí, kterým byla v přezkumném řízení pouze korigována výše odvodu, bylo vydáno ve zcela totožném správním řízení, o čemž svědčí i totožná spisová značka. V této věci tedy žalovaný nevydal žádné nové či zrušující nebo nahrazující rozhodnutí, pouze došlo v témže správním řízení ke korekci výroku o uložení výše odvodu. Odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2010, čj. 2 Afs 125/2009-104, č. 2207/2011 Sb. NSS, rovněž není příležitý, neboť v této věci bylo původní rozhodnutí nahrazeno jiným rozhodnutím vydaným přímo ministrem financí ve zkráceném přezkumném řízení.

Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2017 nebylo novým rozhodnutím ve věci, které by rušilo, nahrazovalo či od základu měnilo předešlé rozhodnutí, což podle stěžovatele dokazuje i skutečnost, že proti reviznímu rozhodnutí nebylo možno podat odvolání (byť byl stěžovatel o této skutečnosti nejprve ze strany žalovaného nesprávně poučen). Z toho důvodu revizní rozhodnutí nenaplňovalo podstatu rozhodnutí ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu, neboť jeho vydáním nedošlo k „zániku“ či „popření existence“ žalobou napadeného

rozhodnutí. Proto bylo možno vést řízení o podané žalobě, zabývat se žalobními návrhy stěžovatele a přezkoumat napadené rozhodnutí. Pokud by krajský soud postupoval řádně, musel by se zabývat meritem věci a předchozími správními řízeními. Řízení před krajským soudem tak bylo zatíženo vadou spočívající v tom, že nebyla projednána skutková podstata věci a nedošlo k jejímu řádnému přezkoumání, při němž by vyplynulo, že jsou dány závažné důvody pro revizi či zrušení původního rozhodnutí žalovaného. To potvrzuje i sám krajský soud, který v napadeném usnesení uvedl, že se hodlal zabývat otázkou proporcionality uloženého odvodu.

Paradoxní je dle stěžovatele rovněž vzniklá situace v řízení u krajského soudu. Ve věci bylo nařízeno jednání na 17. 10. 2018, které se uskutečnilo. Krajský soud při něm zkoumal meritum sporu, byla vedena obsáhlá diskuze o podstatě celého sporu a stěžovatel podal návrhy na dokazování. Již před samotným jednáním ze strany krajského soudu zaznělo, že se bude zabývat otázkou proporcionality odvodu vyměřeného v rámci správního řízení. Měl-li krajský soud pochybnosti o přípustnosti žaloby, mohl ji odmítnout bez dalších časových prodlev a stěžovatel tak nemusel čekat takřka jeden a půl roku na nařízení jednání ve věci. Ze strany krajského soudu tak tímto paradoxním průběhem došlo pouze k časovému oddálení rozhodnutí ve věci, které je pro stěžovatele z hlediska dalšího řešení sporu časovou komplikací.

Stěžovatel dále v kasační stížnosti podrobně shrnul průběh předchozího správního řízení a doplnil věcné námitky, které vznel již v řízení před krajským soudem. Napadá závěry správních orgánů o údajných pochybeních z jeho strany zjištěných při provedené kontrole i výši odvodu, jenž mu byl za tato pochybení uložen.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### **Z odůvodnění:**

[12] V projednávané věci je tedy sporné, zda krajský soud postupoval správně, odmítl-li žalobu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že vydáním rozhodnutí v přezkumném řízení, jímž byla snížena výše odvodu stanoveného v žalobou napadeném rozhodnutí, původní rozhodnutí žalovaného zaniklo. Nebylo tak možno jej nadále v soudním řízení přezkoumávat, tedy odpadl předmět řízení.

[13] Nejvyšší správní soud se již v minulosti opakovaně zabýval otázkou možnosti soudního přezkumu správního rozhodnutí později změněného v přezkumném řízení. Ve shora již uvedeném rozsudku čj. 2 Afs 125/2009-104, č. 2207/2011 Sb. NSS, o který mj. opřel napadené usnesení i krajský soud, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, dle kterého odpadá možnost soudu přezkoumávat správní rozhodnutí, je-li takové rozhodnutí následně změněno v přezkumném řízení. Je však nutno zdůraznit, že v dané věci se jednalo o postup v přezkumném řízení dle § 97 odst. 3 správního řádu, zatímco ve věci nyní projednávané je příslušná procesní úprava obsažena v § 123 daňového řádu. Mezi přezkumným řízením podle správního řádu a podle daňového řádu existuje významný rozdíl spočívající mj. v tom, že § 97 odst. 3 správního řádu vyžaduje, aby příslušný (nadřízený) správní orgán po zahájení správního řízení přezkoumávané rozhodnutí zrušil, změnil nebo zrušil a vrátil k projednání věci odvolacímu správnímu orgánu, pokud bylo rozhodnutí o odvolání vydáno v rozporu s právními předpisy. V takovém případě tedy nadřízený správní orgán provádějící přezkumné řízení sám výslovně přezkoumávané rozhodnutí ruší, anebo jej vlastním rozhodnutím ve věci mění. Oproti tomu přezkumné řízení podle § 123 daňového řádu je zahájeno rozhodnutím nadřízeného správce daně (§ 122 odst. 1 daňového řádu), který po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem (§ 121 odst. 1 daňového řádu). Samotné přezkumné řízení následně provádí správce daně, který vydal přezkoumávané rozhodnutí. Nadřízený správní orgán, resp. správce daně, tedy vlastním výrokem přezkoumávané rozhodnutí ani neruší, ani sám nemění, nýbrž správce daně, který daně rozhodnutí vydal, zavazuje k tomu, aby se sám zabýval tím, nebylo-li vydáno v rozporu s právními předpisy, přičemž je vázán důvody, pro něž nadřízený správce daně přezkumné řízení zahájil. Správce daně tak sám může následně přezkoumávané rozhodnutí zrušit nebo změnit, bylo-li vydáno v rozporu s právními předpisy, anebo řízení zastavit, dospěje-li k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno v souladu s nimi. Z tohoto pohledu tedy lze přisvědčit stěžovateli v tom, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 3. 2017 nebylo výslovně formálně zrušeno.

[14] Nejvyšší správní soud se již v minulosti zabýval i povahou rozhodnutí vydaného v přezkumném daňovém řízení, avšak s ohledem na úpravu dle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, který byl následně nahrazen daňovým řádem. V rozsudku ze dne 12. 4. 2007, čj. 7 Afs 143/2006-95, se zabýval důsledky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 55b zákona o správě daní a poplatků. Dospěl k závěru, že bylo-li přezkoumávané rozhodnutí pravomocně zrušeno, změněno nebo nahrazeno rozhodnutím novým, odpadl předmět soudního přezkumu, a nejsou tak splněny podmínky řízení před správním soudem a žaloba je nutno odmítnout. Nejvyšší správní soud zároveň v uvedené věci dodal, že žalobce může námitky původně uplatněné v žalobě proti následně změněnému rozhodnutí uplatnit v nové žalobě směřující proti rozhodnutí o odvolání proti novému rozhodnutí ve věci samé. Na to Nejvyšší správní soud navázal i v rozsudku ze dne 16. 12. 2015, čj. 3 Afs 99/2015-26, který se již zabýval povahou přezkumného řízení dle daňového řádu. V něm bez detailnější argumentace dovedl, že rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení podle § 123 odst. 5 daňového řádu nemá vliv na původní přezkoumávané rozhodnutí správce daně, avšak že opačně by tomu bylo v situaci, kdyby naopak zjistil, že jsou dány podmínky pro konání přezkumného řízení (tedy že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy) a rozhodl by o změně nebo zrušení původního rozhodnutí. V této věci s odkazem na výše uvedený rozsudek čj. 7 Afs 143/2006-95 konstatoval, že by v takovém případě „*správní soud, který na základě žaloby daňového subjektu přezkoumává původní rozhodnutí, musí podanou žalobu odmítnout, neboť by odpadl předmět řízení*“.

[15] V nyní projednávané věci dospěl Nejvyšší správní soud k tomu, že závěry citované judikatury jsou i zde aplikovatelné a není důvod se od nich odchylovat. S ohledem na uplatněné kasační námitky je nicméně namístě připojit doplňující argumentaci. Předně nelze přehlédnout, že od úpravy obsažené v zákoně o správě daní a poplatků se přezkumné řízení dle daňového řádu do určité míry liší. Podle § 123 odst. 5 daňového řádu především nelze přezkoumávané rozhodnutí nahradit rozhodnutím novým (k tomu srov. Kobík, J.; Kohoutková, A. *Daňový řád s komentářem*. 2. aktualizované vydání. Olomouc : ANAG, 2013, k § 123). S tím souvisí skutečnost, kterou zdůrazňuje i důvodová zpráva k daňovému řádu, tedy že v přezkumném řízení nedochází „*na rozdíl od obnovy řízení [...] k vydání nového rozhodnutí ve věci, nýbrž ke změně nebo zrušení původního rozhodnutí*“. Tento závěr přijímá i odborná literatura (srov. např. Lichnovský, O. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, § 123 Postup při přezkumném řízení). Jiní autoři nicméně výslovně připouštějí, že přezkumné řízení podle § 123 daňového řádu vede k vydání rozhodnutí ve věci, tedy meritorního rozhodnutí, jehož předmět byl důvodem pro nařízení přezkoumání (srov. Baxa, J. a kol. *Daňový řád. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011, § 123 Postup při přezkumném řízení).

[16] Přestože dle citované důvodové zprávy přezkumné řízení nevede k vydání nového rozhodnutí ve věci, je smysl dané právní úpravy i jejího vysvětlení nutno chápat tak, že oproti dřívější úpravě přezkumného řízení dle zákona o správě daní a poplatků a institutu obnovy řízení, se v přezkumném řízení podle daňového řádu nevydává zcela nové rozhodnutí, které by přezkoumávané rozhodnutí kompletně nahrazovalo. To však nemění nic na tom, že správce daně přezkoumávané rozhodnutí změní, dospěje-li k závěru, že bylo (byť částečně) vydáno v rozporu se zákonem. Jinak řečeno, správce daně v takovém případě změní tu část rozhodnutí, kterou posoudí jako nezákonnou. Namísto toho, aby rozhodnutí jako celek zrušil, zvolí postup, při němž „*problematickou*“ část původního rozhodnutí *de facto* nahradí (změní). Ke stejnému výsledku by dospěl i tím, že by rozhodnutí jako celek zrušil a v následném řízení jej vydal znovu, avšak s upravenou částí, která nezákonnost založila. Pokud však není takový postup nutný např. z důvodu povahy nebo rozsahu nezákonnosti, jeví se jako efektivnější, rychlejší a účinnější postup v přezkumném řízení přezkoumávané rozhodnutí pouze změnit v určitém rozsahu. Nelze nicméně odhlédnout od toho, že důvody pro oba postupy (tedy změnu i zrušení původního rozhodnutí) jsou velmi obdobné, a rovněž tak i jejich důsledky v podobě meritorního rozhodnutí (buď změněné původní rozhodnutí, anebo rozhodnutí po zrušení předchozího rozhodnutí v přezkumném řízení). Současně je nutno připomenout, že podle § 101 daňového řádu „*[s]právce daně ukládá povinnosti nebo přiznává práva anebo prohlašuje práva a povinnosti stanovené zákonem rozhodnutím*“. Pokud tedy správce daně v přezkumném řízení posoudí dříve projednanou věc odlišně a např. uloží povinnost v jiném rozsahu než v původním rozhodnutí, jedná se o meritorní rozhodnutí závazně určující povinnost daňového subjektu.

[17] Pro posouzení shora vymezené sporné právní otázky je tedy podstatné i to, jakým úkonem správce daně jsou závazně určeny povinnosti daňového subjektu (stěžovatele) ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Pokud se takový daňový subjekt domnívá, že jsou jeho práva zkrácena vydáním např. platebního výměru, resp. rozhodnutím o odvolání proti němu, může požadovat zahájení přezkumného řízení anebo proti rozhodnutí o odvolání brojit žalobou. Je-li přezkumné řízení zahájeno a poté zastaveno, je zjevné, že se nijak nezměnilo rozhodnutí, jehož důsledky považuje daňový subjekt za zkrácení svých práv (viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Afs 99/2015-26). Je-li však takové rozhodnutí v přezkumném řízení zrušeno, zaniká i úkon, od něhož daňový subjekt odvíjel zkrácení svých práv a proti němuž se bránil. V případě změny rozhodnutí, jež mu takové zkrácení dle jeho tvrzení způsobuje, mohou nastat dvě situace. Jednak může být přezkoumávané rozhodnutí v přezkumném řízení změněno tak, že daňový subjekt již nepocituje důsledky daného rozhodnutí jako zkrácení svých práv, jednak ovšem změna přezkoumávaného rozhodnutí nemusí daňový subjekt plně uspokojit, neboť důsledky přezkoumávaného rozhodnutí i se zohledněním provedené změny nadále považuje za nezákonné zkrácení svých práv. Rozhodným pro nynější věc přitom je, zda se daňový subjekt může proti původnímu rozhodnutí v nezměněném znění nadále účinně bránit u správních soudů, tedy mohou-li vůbec důsledky přezkoumávaného rozhodnutí představovat zkrácení jeho práv. Touto otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval ve shora již citovaném rozsudku, čj. 7 Afs 143/2006-95. Posuzoval postup krajského soudu, který odmítl žalobu pro nedostatek podmínek řízení z důvodu, že žalované rozhodnutí bylo změněno v přezkumném řízení dle § 55b odst. 1 zákona o správě daní a poplatků tak, že byla daňovému subjektu doměřena daňová povinnost v odlišné výši, než byla původně doměřena. Krajský soud a následně i Nejvyšší správní soud v uvedené věci dospěly k závěru, že z důvodu takové změny nemohl již být daňový subjekt nadále žalobou napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech. Ačkoliv se právní úprava přezkumného řízení i s přijetím daňového řádu změnila (viz výše), i ve vztahu k nyní účinné úpravě citované závěry obstojí (ostatně akceptoval je i výše již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Afs 99/2015-26). K výše uvedenému lze ještě dodat, že změna rozhodnutí v přezkumném řízení v sobě zahrnuje nejen implicitní vyjádření jeho nezákonnosti, ale i nápravu spočívající v novém (byť částečném) meritorním posouzení. Z takového důvodu *de facto* zaniká rozhodnutí v původním znění, které je zároveň nahrazeno rozhodnutím ve znění změněném. Jedná se o odlišnou situaci, než kdyby změna rozhodnutí spočívala např. v pouhé formální opravě zjevných nesprávností (§ 104 daňového řádu).

[18] V nyní projednávané věci žalovaný, vázán právním názorem Ministerstva financí, v přezkumném řízení posoudil výši uloženého odvodu, snížil ji z 573 000 Kč na 487 050 Kč a změnu náležitě odůvodnil. Nese-trval u pouhého konstatování nezákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí, ale v odůvodnění se vypořádal i se samotnou otázkou podstaty porušení rozpočtové kázně a proporcionality výše uloženého odvodu. Jedná se proto o změnu v meritorním posouzení věci (a *nota bene* poměrně zásadní). Nelze tedy souhlasit se stěžovatelovou argumentací, podle níž žalobou napadené rozhodnutí pro účely soudního přezkumu nezaniklo. Lze pochopit, že stěžovatel důsledky rozhodnutí, které uložený odvod snížilo o 15 %, vnímá podobně negativně jako rozhodnutí dřívější. Přesto je nutno trvat na tom, že z hlediska soudní ochrany před zkrácením práv původní rozhodnutí zaniklo a je třeba se bránit proti rozhodnutí změněnému. Požadavek citované judikatury, aby se daňový subjekt v případě změny původního rozhodnutí v přezkumném řízení bránil proti tomuto pozdějšímu rozhodnutí, je založen na závěru, dle kterého zanikají právní účinky původního rozhodnutí v rozsahu změnového rozhodnutí. V případě změny původního rozhodnutí jsou oproti zrušení důsledky takového rozhodnutí bezprostředně nahrazeny důsledky jinými spočívajícími v právních účincích provedené změny. Jak bylo zmíněno již výše, i taková změna může představovat zkrácení práv daňového subjektu, a to bez ohledu na to, z jak velké míry se shoduje s původně tvrzeným zkrácením. Rozhodnutí měnící přezkoumávané rozhodnutí stěžovateli v nyní projednávané věci stanovilo odlišné povinnosti, než které mu stanovilo rozhodnutí původní. Pokud se tedy stěžovatel domnívá, že uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně i po provedené změně představuje nezákonné zkrácení jeho práv, je nutno bránit se proti rozhodnutí, jímž mělo být takové zkrácení založeno, tedy rozhodnutí změněnému. Při tom samozřejmě lze využít i námitky, které jsou nadále aplikovatelné také pro nezměněnou část původního rozhodnutí.

[19] Přestože judikaturu ke správnímu řádu lze při posuzování otázek plynoucích z daňového řízení užít jen s přihlédnutím ke vzájemným odlišnostem, krajský soud nepochybil ani tím, citoval-li v napadeném usnesení rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 218/2018-72, který byl vydán až po podání žaloby v dané věci.



Toto rozhodnutí totiž nijak nevybočovalo z dlouhodobé judikatury zdejšího soudu a spočívalo na týchž závěrech jako dřívější shora citované rozsudky zabývající se obdobnými otázkami. K tomu je ještě nutno podotknout, že některé z nich (viz sp. zn. 7 Afs 143/2006-95 nebo čj. 3 Afs 99/2015-26) se dokonce týkaly přímo přezkumného řízení podle zákona o správě daní a poplatků i daňového řádu.

[20] S ohledem na popsanou konstantní judikaturu zdejšího soudu k předmětné otázce a výše uvedeným závěrům nelze přivolit ani stěžovatelově námitce, že původní předmět řízení neodpadl, neboť změnové rozhodnutí nebylo vydáno „v jiném řízení“. Tato argumentace naprosto opomíjí jak podstatu důvodů, které krajský soud k odmítnutí žaloby vedly, tak skutečnost, že jiné rozsudky Nejvyššího správního soudu (např. již citovaný čj. 7 Afs 143/2006-95) takovou podmínku neobsahují. Podstatná pro danou věc není spisová značka změněného rozhodnutí, nýbrž to, že vydáním rozhodnutí o změně přezkoumávaného rozhodnutí z hlediska soudní ochrany zanikly právní účinky tohoto rozhodnutí, a proto bylo nutno se proti rozhodnutí o porušení rozpočtové kázně a uložení odvodu bránit žalobou napadající rozhodnutí o změně toho původního. Skutečnost, jestli bylo vydáno v témže nebo jiném řízení (a především pak, jakou spisovou značku obě rozhodnutí mají), na takovém závěru nemůže nic změnit. Poukazuje-li stěžovatel na to, že jeho odvolání proti změněnému rozhodnutí nebylo věcně projednáno, nemůže ani tato námitka na uvedených závěrech nic změnit, neboť ani proti rozhodnutí odvolacího orgánu, který také může napadené rozhodnutí změnit, se nelze dále odvolávat (§ 113 odst. 1 písm. a) a odst. 4 daňového řádu].

[21] Stěžovateli je nutno dát za pravdu v tom, že procesní postup krajského soudu v dané věci byl přinejmenším neobvyklý. Stěžovatel skutečně mohl s ohledem na dobu vedení řízení a nařízení jednání ve věci včetně dokazování důvodně očekávat, že ve věci bude vydáno meritorní rozhodnutí (tedy že podmínky řízení jsou splněny). Přesto je nutno konstatovat, že dospěl-li krajský soud k závěru, že podmínky řízení splněny nejsou, neboť odpadl předmět řízení, nezbyvalo mu v danou chvíli nic jiného, než žalobu odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jelikož tyto podmínky zkoumá *ex officio* kdykoliv v průběhu řízení, byl takový postup namístě, ačkoliv jej jistě krajský soud mohl a měl učinit výrazně dříve, neboť mu účastníci poskytli již v dřívější fázi řízení informaci, že napadené rozhodnutí bylo v přezkumném řízení změněno. Nutnost odmítnutí žaloby z uvedeného důvodu navíc podporuje i odborná literatura, podle níž musí po celou dobu řízení existovat předmět řízení (v tomto případě napadené rozhodnutí), přičemž k jeho zániku může typicky dojít právě zrušením nebo změnou přezkoumávaného aktu, např. v přezkumném řízení (srov. Kühn, Z. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019, § 46 Odmítnutí návrhu). K tomu je vhodné ještě dodat, že krajský soud nemá k dispozici procesní prostředky, jak v nastalé situaci namísto napadeného rozhodnutí přezkoumat dané rozhodnutí „ve znění“ rozhodnutí změnového (tím spíše, pokud to účastník sám nenavrhne). Z uvedených důvodů se tedy krajský soud nedopustil svým postupem (byť jinak ne zcela šťastným) takového pochybení, pro něž by bylo namístě napadené usnesení zrušit.

## Daňové řízení: vady exekučního titulu; zastavení exekuce

k § 181 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění zákonů č. 458/2011 Sb. a č. 344/2013 Sb.

**V řízení o návrhu na zastavení daňové exekuce dle § 181 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, lze úspěšně zpochybnit vykonatelný exekuční titul, což může vést k zastavení daňové exekuce.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2019, čj. 8 Afs 250/2018-54)

**Přjudikatura:** č. 791/2006 Sb. NSS, č. 1966/2010 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 338/2017 Sb., č. 218/2015 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 3216/14) a č. 206/2016 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2230/16).

**Věc:** Robert K. proti Celnímu úřadu pro Středočeský kraj o návrhu na zastavení daňové exekuce, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný dne 19. 1. 2016 vydal „*Exekuční příkaz prodejem věcí movitých*“, jímž nařídil daňovou exekuci ve formě prodeje cenných papírů. Exekuční příkaz byl vydán na základě 10 rozhodnutí (šlo o 2 dodatečné platební výměry, 4 rozhodnutí o celním deliktu a 4 platební výměry na úrok z prodlení). Dodatečnými platebními výměry Celní úřad Kolín rozhodl, že žalobce dovezl tabákový odpad namísto zboží jím deklarovaného v celním prohlášení a doměřil žalobci daňovou povinnost včetně cla. Rozhodnutím ze dne 31. 5. 2016 žalovaný zamítl návrh žalobce na zastavení daňové exekuce.

Žalobce napadl exekuční příkaz i zamítavé rozhodnutí o návrhu na zastavení daňové exekuce samostatnými žalobami u Krajského soudu v Praze, který žaloby spojil ke společnému projednání. Žalobce namítl, že vykonatelná rozhodnutí dle exekučního příkazu nejsou způsobitelná exekučními tituly. Krajský soud rozsudkem ze dne 24. 8. 2018, čj. 48 Af 10/2016-102, žaloby zamítl. V odůvodnění uvedl, že vyměřovací řízení a exekuční řízení jsou oddělená, námitkami proti exekučnímu příkazu nelze brojit proti daňovému nedoplatku, soudní přezkum může být zaměřen jen na vhodnost a proporcionalitu způsobu a rozsahu provedení exekuce, na vykonatelnost exekučního titulu. Soud se již nemůže zabývat skutečnostmi, které nastaly ve vyměřovacím řízení. Žalobce nepochybně existenci exekučních titulů, ale jejich věcnou nesprávnost.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namíтал, že na jeho věc nelze aplikovat závěr judikatury, že v exekučním řízení nelze namítat skutečnosti týkající se neplatnosti či nesprávnosti exekučního titulu. Nesprávnost exekučního titulu je totiž způsobena okolností, která nemohla být zohledněna mimořádnými opravnými prostředky, neboť nastala až po uplynutí lhůty pro stanovení daně. Shrnuje, že dodatečné platební výměry stály na předběžných otázkách – rozhodnutí vydaných v jiných řízeních, které však byly až několik let poté zrušeny. Nastal tedy důvod pro obnovu řízení dle § 117 odst. 1 písm. d) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Obnova řízení je limitována lhůtou pro stanovení daně. Takové časové omezení však neobsahuje úprava obnovy řízení v občanském soudním řádu, ani v trestním řádu. Z uvedeného stěžovatel dovozuje existenci právního vakua v případě, že dojde k naplnění důvodů pro obnovu řízení po lhůtě, v níž již lze nařídít. Daňová povinnost, která je nyní po stěžovateli exekucí vymáhána, nemá materiální podklad. Z důvodu mimořádnosti je proto nezbytné omezit zásadu, dle které v exekučním řízení již nelze přezkoumávat materiální správnost exekučního titulu. Skutečnosti způsobující nesprávnost exekučního titulu nastaly až po jeho vydání a nebylo možné je zohlednit v rámci mimořádných opravných prostředků. Nesprávnost dodatečných platebních výměrů proto dle stěžovatele nemohla být předmětem nalézacího řízení a nemohla být v jeho rámci zhojena. Stěžovatel neměl možnost tuto nesprávnost v nalézacím řízení namítnout a zastává názor, že v rámci posouzení důvodů pro zastavení daňové exekuce či při posouzení žaloby proti exekučnímu příkazu musí být přihlédnuto k námitkám zpochybňujícím věcnou správnost exekučního titulu, jestliže rozhodné skutečnosti (zde zrušení rozhodnutí o předběžných otázkách) nastaly až po ukončení vyměřovacího řízení, tedy po uplynutí lhůty pro stanovení daně.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že příslušná daňová řízení byla formálně i materiálně ukončena v rovině nalézací, z tohoto důvodu již nelze změnit uloženou povinnost k peněžitému plnění. Exekuční řízení není pokračováním nalézacího řízení a nelze se v něm zabývat skutečnostmi nastalými před vydáním vykonatelného výkazu nedoplatků; lze zkoumat pouze skutečnosti vážící se k samotné exekuci. Oddělenost exekučního a vyměřovacího řízení potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudek čj. 9 AfS 28/2009-124). Pro nařízení exekuce byly splněny všechny zákonné předpoklady (vykonatelný exekuční titul, neuhrazená exekuce, nezaniklé právo vymáhat daňový nedoplatek). Důvody uváděné stěžovatelem v návrhu na zastavení exekuce nejsou zákonnými důvody pro zastavení exekuce (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 AfS 81/2004-54).

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

### **Z odůvodnění:**

#### **Exekuční příkaz**

[11] Při nařízení daňové exekuce se zkoumá pouze vykonatelnost rozhodnutí stanovujícího peněžité plnění, které povinný dobrovolně nesplnil. Případné vady rozhodnutí, jímž bylo plnění uloženo, či vady řízení, v němž bylo toto rozhodnutí vydáno, nejsou pro nařízení exekuce, resp. pro platnost exekučního titulu, relevantní.

Výjimkou by byly pouze natolik závažné vady rozhodnutí, které by způsobily jeho nicotnost (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 138/2014-39).

[12] V rozsudku čj. 9 Afs 28/2009-124, č. 1966/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud mj. uvedl, že vady nalézacího řízení se při nařízení výkonu rozhodnutí nezkontrolují, tyto skutečnosti jsou relevantní až pro případné zastavení výkonu rozhodnutí dle § 268 odst. 1 písm. g) případně h) o. s. ř. Exekuční řízení není ani pokračováním nalézacího řízení, ani duplicitním nalézacím řízením. Prekluze práva vyměřit celní dluh je vadou nalézacího řízení, přičemž jakékoli námitky, jež jsou svým charakterem námitkami uplatnitelnými v nalézacím řízení, jsou neslučitelné se skutečnostmi rozhodnými pro nařízení exekuce. Okolnost, zda je právo vyměřit celní dluh prekludováno, se při nařízení exekuce nezkontroluje.

[13] Soudní přezkum nemůže zpochybňovat souslednost a logickou provázanost jednotlivých fází daňového řízení. Námitkami proti exekučnímu příkazu nelze účinně brojit proti samotnému daňovému nedoplatku, stanovenému samostatným správním rozhodnutím, a následný soudní přezkum může být zaměřen zejména na vhodnost a proporcionalitu způsobu a rozsahu provedení exekuce, na vykonatelnost exekučního titulu, na jeho právní účinnost vůči povinnému apod., nikoliv již na přezkum důvodnosti samotného exekučního titulu. Soudní přezkum proto v těchto případech lze označit za do určité míry omezený a koncentruje se na případné „vybočení“ z řádné a na principu proporcionality založené daňové exekuce (srov. rozsudek rozšířeného senátu čj. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS).

[14] Přezkum exekučního příkazu je tedy ve výše uvedeném rozsahu omezen. Namítá-li stěžovatel věcnou nesprávnost exekučních titulů, žalovaný se tím při nařízení exekuce nemohl zabývat. Soud zdůrazňuje, že je nezbytné rozlišovat důvody pro vydání exekučního příkazu (důvody pro ne/nařízení exekuce) a důvody pro zastavení daňové exekuce (k tomu viz dále). Stěžovatel zpochybňuje správnost exekučních titulů, neboť v mezidobí byla zrušena rozhodnutí, na která je v odůvodněních exekučních titulů odkazováno. To však nepředstavuje okolnosti, které se zkoumají při nařízení exekuce.

[15] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku čj. 1 Afs 8/2008-64 ani zrušení dodatečného platebního výměru (exekučního titulu) nemá vliv na zákonnost exekučního příkazu, resp. na rozhodnutí o námitkách proti němu, neboť zákonné podmínky pro vydání exekučního příkazu byly v okamžiku jeho vydání splněny. Odpadnutí exekučního titulu však musí být zohledněno v samotném vymáhacím řízení – částečným zastavením výkonu rozhodnutí.

[16] Stěžovatelovy námitky proto nemohou zpochybnit zákonnost exekučního příkazu prodejem věcí movitých. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani poukaz na uběhnutí lhůty pro nařízení obnovy řízení a tedy nemožnost domáhat se nápravy jiným zákonným prostředkem. Namítá-li stěžovatel, že nařízením exekuce bude vybrána daňová povinnost, která nemá oporu ve skutkovém stavu, tedy povinnost v nesprávné výši, jde o důvod, který by mohl být zkoumán při rozhodování o zastavení exekuce, nikoli v rámci přezkumu exekučního příkazu.

[17] V souladu se zákonem je i posouzení této otázky krajským soudem, který správně poukázal na to, že námitky stěžovatele, jejichž podstata spočívá v tom, že vykonatelná rozhodnutí, na základě nichž žalovaný napadený exekuční příkaz vydal, nejsou způsobitelnými exekučními tituly, míří mimo hranice soudního přezkumu v případě exekučního řízení, a proto nemohou být v nyní projednávané věci důvodné. Nejvyšší správní soud se s odůvodněním krajského soudu ztotožňuje.

[18] Nejvyšší správní soud proto kasační námitky stěžovatele ve vztahu k exekučnímu příkazu prodejem věcí movitých neshledal důvodnými.

### **Zamítnutí návrhu na zastavení daňové exekuce**

[19] Již výše bylo uvedeno, že při zkoumání důvodnosti návrhu na zastavení exekuce se správce daně zabývá jinými okolnostmi, než při nařízení exekuce.

[20] Stěžovatel jako důvod pro zastavení exekuce označil důvod dle § 181 odst. 2 písm. i) daňového řádu, podle něhož správce daně na návrh příjemce exekučního příkazu nebo z moci úřední daňovou exekuci zcela nebo zčásti zastaví, pokud je tu jiný důvod, pro který nelze v daňové exekuci pokračovat.

[21] Žalovaný i krajský soud shodně odkázali na zásadu oddělenosti nalézacího a exekučního řízení. Žalovaný k tomu dále uvedl, že daňový řád ve fázi řízení o placení daní, konkrétně v § 181 neumožňuje zastavení daňové exekuce z důvodů pochybností o správnosti vedení nalézacího řízení. Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že důvody uváděné stěžovatelem nelze vztáhnout pod § 181 odst. 2 písm. i) daňového řádu.

[22] V tomto rozsahu nelze pominout judikaturu Ústavního soudu, vztahující se k důvodu zastavení exekuce dle § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. proto, že výkon rozhodnutí je nepřipustný, neboť je tu jiný důvod, pro který rozhodnutí nelze vykonat. Použitelnost závěrů o exekuci v civilním řízení pro exekuci dle daňového řádu potvrdil Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 9/15, č. 338/2017 Sb., odst. 24, v němž uvedl, že „[z]ávěry k jiným důvodům‘ podle civilní procesní úpravy tak lze, s přihlédnutím k případným zvláštnostem, považovat za přenositelné k jiným důvodům‘ podle daňového řádu“.

[23] Ústavní soud dovodil, že z obecně přijímané zásady, že námítky vůči vadám nalézacího řízení (resp. rozhodnutí jako jeho výsledku) nelze přenášet do řízení exekučního, existují výjimky, podle nichž je v exekučním řízení možné hodnotit i zásadní vady exekučního titulu.

[24] V nálezu ze dne 17. 12. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3216/14, č. 218/2015 Sb. ÚS, Ústavní soud přijal právní názor, že důvodem pro zastavení exekuce podle § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. jsou takové okolnosti, pro které další provádění výkonu je způsobilé založit kolizi s procesními zásadami (byť mohou mít podklad v právu hmotném), na nichž je výkon rozhodnutí (jakožto procesní institut) vybudován, anebo je protichůdné účelu, který se jím sleduje, totiž zajistit (efektivní) splnění povinnosti vyplývající z vykonávaného titulu. Tato východiska byla potvrzena i nálezem ze dne 1. 11. 2016, sp. zn. II. ÚS 2230/16, 206/2016 Sb. ÚS, podle něhož se citovaný důvod zastavení výkonu rozhodnutí použije pro odstranění zjevné nespravedlnosti i tehdy, kdy by výkon rozhodnutí byl dokonce v rozporu s principy právního státu. V již citovaném plenárním nálezem Pl. ÚS 9/15 pak v odst. 26 uvedené závěry vztáhl i na daňovou exekuci a uvedl, že: „Z uvedeného tedy plyne, že i v řízení exekučním je za určitých podmínek možné uplatnit námítky vůči nalézacímu řízení a jeho výsledku. Protiústavnost exekučního titulu může za těchto podmínek hodnotit i exekuční soud a vyvodit z toho patřičné důsledky. Úprava daňové exekuce se liší toliko v tom, že daňový řád upravuje postup správce daně, nikoliv exekučního správního soudu.“

[25] Ústavní soud uvedené závěry shrnul v nálezem z 1. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 3194/18, v němž uvedl, že z ustálené judikatury Ústavního soudu plyne, že v exekučním řízení obecným soudům přísluší se zabývat zásadními vadami exekučního titulu a že jsou povinny výkon rozhodnutí zastavit podle § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. také v případech, v nichž by výkon rozhodnutí vedl ke zjevné nespravedlnosti, nebo byl dokonce v rozporu s principy právního státu. Nezohlednění těchto kritérií při rozhodování o zastavení výkonu rozhodnutí představuje porušení základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[26] S ohledem na judikaturu Ústavního soudu nelze bezvýjimečně trvat na závěru o oddělenosti nalézacího řízení a řízení exekučního. I v řízení exekučním lze úspěšně zpochybnit vykonatelný titul, což povede k zastavení exekučního řízení, neboť je tu jiný důvod, pro který nelze v exekuci pokračovat.

[27] Co se týče skutkových okolností, za nichž soudy shledaly naplnění podmínek pro zastavení exekuce z „jiného důvodu“, šlo o: šikanózní exekuční návrh, jehož cílem bylo uškodit povinné v exekučním řízení a zatížit ji důsledky nařízené exekuce a placením nákladů, což představovalo zvláštní případ zneužití práva (nález sp. zn. IV. ÚS 3216/14). O zjevnou nespravedlnost šlo v případě exekuce ceny jízdného a smluvní pokuty za jízdu „na černo“ v hromadné dopravě, čehož se měl dopustit držitel průkazu ZTP/P, který měl však nárok na bezplatnou dopravu. Soudy si totiž v takovém případě musely být vědomy, že povinný žádnou svou právní povinnost porušit nemohl (nález sp. zn. II. ÚS 2230/16). Nejvyšší soud se dále zabýval věcí, v níž oprávněný docílil vydání exekučního titulu spácháním trestného činu padělání a pozměňování peněz (pozměnění údajů na směnčence). Taková exekuce však byla dle Nejvyššího soudu v rozporu s procesními principy (majícími podklad v právu hmotném - trestním zákoníku), jež ovládají řízení o exekuci, i v rozporu s účelem exekuce. Exekuční titul (směnčenný platební rozkaz) bylo nutné považovat za vadný exekuční titul, způsobující nepřipustnost exekuce, neboť na základě nepravé směnky a jejího udání u soudu oprávněným nemohla povinnému vzniknout žádná platební povinnost z hlediska hmotného práva (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. 20 Cdo 2131/2008). Konečně v nejnovějším nálezem sp. zn. II. ÚS 3194/18 řešil ÚS návrh na zastavení exekuce pro částku 25 000 Kč spolu se

smluvním úrokem z prodlení ve výši 1 % denně. Soud přitom dospěl k závěru, že smluvená výše úroků z prodlení je protiústavní a „[n]ení-li možné, aby si smluvní strany sjednaly úrok z prodlení přesahující maximální ústavně přípustnou výši, nemohou ani soudy svými rozhodnutími přiznávat nárok na plnění úroků z prodlení v neústavní výši; jinak řečeno, nemohou přiznat protiústavní plnění. Jde tedy o procesní zásadu, byť má původ v hmotném právu.“ Rozhodnutí přiznávající právo na zaplacení úroků z prodlení v neústavní výši tak přiznává plnění, které je z hlediska ústavněprávního zakázané. Přiznání práva na plnění, které ústavní pořádek zakazuje, je zásadní vadou exekučního titulu a již z toho důvodu by výkonem rozhodnutí došlo ke zjevné nespravedlnosti. Druhým důvodem, kvůli němuž by výkon rozhodnutí vedl ke zjevné nespravedlnosti, je skutečnost, že nejen sjednání, ale i uplatnění práva na úroky z prodlení v neústavní výši v exekučním řízení, představuje zneužití práva.

[28] Z uvedeného je zřejmé, že „jiným důvodem“ pro zastavení exekuce může být: 1) existence okolností, pro které další provádění výkonu je způsobilé založit kolizi s procesními zásadami (být mohou mít podklad v právu hmotném), na nichž je výkon rozhodnutí vybudován, 2) výkon rozhodnutí se přičí účelu, který se jím sleduje, totiž zajistit (efektivní) splnění povinnosti vyplývající z vykonávaného titulu, 3) výkon rozhodnutí by vedl ke zjevné nespravedlnosti, 4) výkon rozhodnutí by byl v rozporu s principy právního státu.

[29] Vždy se však jedná o důvody jasné, na první pohled zřejmé. Pokud je osoba povinná navrhne, soud popř. správní orgán se jimi musí zabývat. Navíc při zkoumání, zda exekuční titul netrpí zásadními vadami, není relevantní, zda a jak efektivně hájil povinný svá práva v nalézacím řízení. Použití § 181 odst. 2 písm. i) daňového řádu, tedy i zastavení řízení z důvodu zásadních vad exekučního titulu, není podmíněno vyčerpáním řádných opravných prostředků v předcházejícím nalézacím řízení [viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2230/16 a II. ÚS 3194/18 ve vztahu k § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř.]. Argument krajského soudu (odst. 35 rozsudku), že nesoehlasil-li stěžovatel se stanovenou povinností, měl využít řádných opravných prostředků, proto nemá oporu v zákoně.

[30] Důvod, proč žalovaný nevyhověl návrhu na zastavení exekuce, není v souladu s výše uvedenými judikatorními závěry. Žalovaný totiž zamítnutí návrhu odůvodnil především zásadou oddělenosti vyměřovacího a exekučního řízení a tím, že daňový řád neumožňuje ve fázi řízení o placení daní, konkrétně dle § 181 daňového řádu, zastavení daňové exekuce z důvodu namítnutých pochybností o správnosti vedení nalézacího řízení (str. 3 rozhodnutí). Na tomto místě soud považuje za vhodné upozornit též na to, že argument o oddělenosti exekučního a vyměřovacího řízení žalovaný opřel o rozsudek Nejvyššího správního soudu (čj. 9 Afs 28/2009-124), z něhož cituje i konkrétní pasáž. Citovaná pasáž rozsudku však nepředstavuje samotné právní posouzení věci soudem, ale jde o naraci, v níž soud shrnuje vyjádření žalovaného (Celního ředitelství Praha) ke kasačním stížnostem. Nemožnost zpochybnit exekuční titul v daňovém řízení žalovaný taktéž zdůvodňuje rozhodovací praxí kasačního soudu. Jím uvedená rozhodnutí se však vztahují výhradně k přezkumu exekučních příkazů, nikoli rozhodnutí o návrhu na zastavení daňové exekuce. Již výše je uvedeno, že v těchto případech se zkoumají jiné otázky. Odkaz žalovaného na judikaturu Nejvyššího správního soudu je tedy nepatřičný a jím zaujaté názory nepotvrzuje.

[31] Žalovaný se materiálně nezabýval stěžovatelem namítanými důvody. Krajský soud k tomu v napadeném rozsudku (odst. 35) uvedl, že povaha daného rozhodnutí zcela zásadně předurčuje rozsah soudního přezkumu, jehož předmětem může být jen a pouze zákonnost rozhodnutí o návrhu na zastavení exekuce, nikoli přezkum samotných exekučních titulů a povinností z nich plynoucích. Soud proto ve vztahu k dané námitce odkázal na oddělenost řízení exekučního od řízení vedoucího k samotnému určení daňové povinnosti.

[32] Krajský soud postup žalovaného aproboval a vyložil, že stěžovatelem uvedený důvod, tedy „rozporování samotné pravomocně stanovené povinnosti s ohledem na později vydaná rozhodnutí v jiných (být souvisejících) řízeních“, nelze podřadit pod důvod k zastavení exekuce dle § 181 odst. 2 písm. i) daňového řádu. V závěru rozsudku dále odkázal na § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. a ocitoval výklad zastávaný Nejvyšším soudem, dle něhož jde o okolnosti, pro které další provádění výkonu je způsobilé založit kolizi s procesními zásadami, na nichž je výkon rozhodnutí vybudován, anebo je protichůdné účelu, který se jím sleduje. Ani zobecněný výklad provedený civilními soudy tak dle krajského soudu nespovídá tomu, že by měl nyní soud akceptovat výklad uplatněný stěžovatelem.

[33] Právní závěry žalovaného a krajského soudu odporují výkladu tzv. „jiného důvodu“ pro zastavení exekuce, který zastává Ústavní soud a Nejvyšší soud a který se s ohledem na citovaný náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 9/15 užíje i na daňovou exekuci. Přitom dle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby. Výklad § 181 odst. 2 písm. i) daňového řádu učiněný žalovaným i krajským soudem tedy není zákonný. Zásada oddělenosti vyměřovacího a exekučního řízení není neprolomitelná; v tomto rozsahu je úvaha krajského soudu i žalovaného nesprávná. Naopak okolnosti uváděné stěžovatelem mohou představovat důvody pro zastavení daňové exekuce a exekuční tituly i uložené povinnosti z nich plynoucí by měly být k námitce navrhovatele zkoumány. Zejména pak obecně tehdy, je-li namítáno, že jsou zde okolnosti, pro které další provádění výkonu je způsobitelné založit kolizi s procesními zásadami, na nichž je výkon rozhodnutí vybudován, že se výkon rozhodnutí přičítá účelu, který se jím sleduje, že by výkon rozhodnutí vedl ke zjevné nespravedlnosti nebo byl v rozporu s principy právního státu (viz odst. [28] tohoto rozsudku). V této souvislosti lze poukázat především na skutečnost uvedenou stěžovatelem, že exekuci je mj. vymáhána povinnost uhradit pokuty uložené 4 rozhodnutími o správním deliktu, jichž se měl stěžovatel dopustit uvedením nesprávných údajů o celním zařazení zboží v celních prohlášeních. Rozhodnutí, která však konstatovala to, že stěžovatel ve skutečnosti dovezl něco jiného, než deklaroval, byla pravomocně zrušena. Dle stěžovatele tedy z jeho strany nemohlo dojít ke spáchání celního deliktu.

[34] Žalovaný ani krajský soud se však výše uvedenými okolnostmi nezabývali, Nejvyšší správní soud nyní nemůže nahrazovat jejich činnost, neboť by stěžovateli odepřel právo, aby byla jeho věc posouzena více instancemi. Proto se nezabýval tím, zda důvody uváděné stěžovatelem skutečně představují „jiné důvody“ pro zastavení daňové exekuce ve smyslu § 181 odst. 2 písm. i) daňového řádu a zda mělo být jeho návrhu vyhověno. Bylo na žalovaném, aby se namítanými důvody pro zastavení exekuce řádně zabýval a provedl v tomto směru nezbytné dokazování.

## 3953

### Spotřební daň: příslušnost k vyměření daně v případě porušení režimu podmíněného osvobození od spotřební daně

k § 28 odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákonů č. 217/2005 Sb. a č. 59/2010 Sb.

**Došlo-li během dopravy lihu mezi členskými státy EU k porušení režimu podmíněného osvobození od spotřební daně z lihu ve smyslu § 28 odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, tím, že zboží bylo fakticky dopravováno v rozporu s příslušnými elektronickými doklady a namísto dopravy do jiného členského státu EU došlo k jeho stočení na území ČR, je státem příslušným k vyměření spotřební daně ČR.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2019, čj. 9 AfS 218/2019-38)

**Predikatura:** č. 3274/2015 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Cilfit* (C-283/81, Recueil, s. 03415), ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen* (C-80/86, Recueil, s. 03969), ze dne 28. 1. 2016, *BP Europa* (C-64/15).

**Věc:** Brenneri Starrein GmbH (Rakousko) proti Generálnímu ředitelství cel o vyměření spotřební daně, o kasační stížnosti žalovaného.

Pracovníci Celního úřadu pro Kraj Vysočina (dále jen „celní úřad“) prováděli dne 21. 2. 2014 v 9:30 kontrolu přepravy lihu v areálu Lihovaru Budeč spol. s r. o., na adrese Knínice 22, Telč (dále jen „Lihovar Budeč“). Při ní zjistili, že se v areálu nachází cisterna dopravce Schildecker Transporte GmbH, z níž byl stáčen lih do denaturační nádrže. Řidič uvedl, že lih naložil dne 20. 2. 2014 v Německu a téhož dne kolem půl osmé večer zaparkoval u lihovaru v Budči, aniž by jel přes Rakousko. Celní úřad vydal dne 27. 2. 2014 rozhodnutí o zajištění vybraných výrobků, konkrétně 14 333 litrů etanolu, které byly stočeny do samostatné nádrže. Zbylých 14 441 litrů etanolu

již bylo stočeno a smíšeno s ostatním lihem v denaturační nádrži v Lihovaru Budeč. Konstatoval, že dne 21. 2. 2014 v 7:03:09 sice byla v elektronickém systému pro přepravu a sledování vybraných výrobků podléhajících spotřební dani Excise Movement and Control System (dále jen „EMCS“) schválena žalobkyní doprava 30 045,99 litrů lihu s lihovitostí 95,9% etanolu (tedy 28 814,10 litrů čistého etanolu) ze sídla žalobkyně nacházejícího se v Rakousku do ČR, ale podle tvrzení řidiče i výpisu ze záznamového zařízení jeho vozidla se cisterna s alkoholem nacházela již 20. 2. 2014 večer v Lihovaru Budeč a přes Rakousko vůbec dopravena nebyla.

Platebním výměrem ze dne 2. 3. 2016 pak celní úřad vyměřil žalobkyni spotřební daň z lihu ve výši 8 211 990 Kč, a to z množství 288,14 hektolitrů etanolu. Shledal totiž, že dopravou z Německa přímo do ČR porušila podmínky dopravy lihu v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně ve smyslu § 28 odst. 1 zákona o spotřebních daních, neboť nebyla dodržena trasa přepravy, lih nebyl fyzicky dodán do rakouského daňového skladu žalobkyně a přijetí lihu v něm bylo dne 21. 2. 2014 potvrzeno pouze administrativně, což ostatně žalobkyně potvrdila. Podle § 4 odst. 1 písm. d) zákona o spotřebních daních se tak stala plátcem daně z lihu a podle jeho § 9 odst. 3 písm. f) jí okamžikem porušení režimu podmíněného osvobození vznikla povinnost spotřební daň z lihu přiznat a zaplatit. Odvolání žalobkyně proti platebnímu výměru zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 9. 2016.

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který je rozsudkem ze dne 27. 6. 2019, čj. 29 Af 135/2016-74, zrušil. Podle krajského soudu nemohl žalovaný na danou věc aplikovat v neprospech žalobkyně čl. 7 a čl. 10 Směrnice Rady 2008/118/ES, o obecné úpravě spotřebních daní a o zrušení směrnice 92/12/EHS (dále jen „směrnice 2008/118/ES“), neboť směrnice nemůže podle judikatury Soudního dvora EU sama o sobě ukládat jednotlivcům povinnosti v podobě tzv. přímého účinku vertikálního sestupného, jinak řečeno přímý účinek směrnice může uplatnit pouze jednotlivec vůči státu, nikoli stát vůči jednotlivci. Při právním posouzení dané věci je tedy třeba vycházet přímo ze zákona o spotřebních daních, nikoliv z ustanovení směrnice 2008/118/ES. Nic na tom nemění ani skutečnost, že citovaná ustanovení směrnice jsou do českého právního řádu transponována ne zcela jednoznačně, neboť zákonodárce ve snaze dostat povinnosti transpozice učinil právní úpravu v zákoně o spotřebních daních přinejmenším nejasnou. V případě porušení režimu podmíněného osvobození od spotřební daně se totiž spotřební daň stává splatnou jak dle § 9 odst. 3 písm. f) zákona o spotřebních daních, tak dle jeho § 9 odst. 1.

Podle krajského soudu nepochybily celní orgány v tom, že neposuzovaly míru zavinění žalobkyně či to, zda dosahuje takové intenzity, že bylo nutné jí vyměřit spotřební daň. Uplatňuje se zde totiž objektivní odpovědnost, takže dojde-li k naplnění předpokladů vyjádřených v § 28 odst. 1, potažmo v § 9 odst. 3 písm. f) zákona o spotřebních daních, vznikne daňovému subjektu povinnost přiznat a zaplatit daň bez ohledu na míru zavinění či úmysl, s jakým k porušení režimu podmíněného osvobození od spotřební daně došlo. Celní orgány však nesprávně určily místo, v němž k pochybení došlo, když za toto místo označily daňové území ČR. Zákon o spotřebních daních váže dopravu v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně výlučně na území ČR, a proto i porušení režimu podmíněného osvobození od spotřební daně a s tím související povinnost přiznat a zaplatit spotřební daň musí mít souvislost s tímto územím. Doprava lihu na základě průvodního dokladu eAD-DE byla ovšem vázaná na území Spolkové republiky Německo a Rakouska, a proto dle krajského soudu české celní orgány nebyly příslušné k posouzení porušení režimu podmíněného osvobození od spotřební daně podle tohoto dokladu, ani k případnému vyměření spotřební daně ve smyslu § 28 odst. 4 zákona o spotřebních daních. Pokud měl být lih na základě průvodního dokladu eAD-DE složen v daňovém skladu žalobkyně v Rakousku, byly k vyměření a výběru spotřební daně příslušné rakouské úřady celní správy, neboť k porušení režimu podmíněného osvobození od spotřební daně došlo v Rakousku, a to nedoručením lihu do daňového skladu žalobkyně na území Rakouska. Takový závěr plyne dle krajského soudu i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2013, čj. 8 Afs 19/2012-44. Navíc přeprava lihu byla od počátku prováděna na základě dokladu eAD-DE v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně dle příslušných ustanovení rakouského právního řádu a české správní orgány nejsou oprávněny je jakkoliv interpretovat a aplikovat. Celní úřad tudíž pochybil, jestliže posuzoval podmínky dopravy v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně, uskutečňované dle právního řádu jiného státu, stejně jako pochybil, když v rozporu s § 28 odst. 4 zákona o spotřebních daních vyměřil žalobkyni spotřební daň, přestože k tomu byly příslušné rakouské celní orgány.

Krajský soud dále zdůraznil, že pro dopravu z daňového skladu v Rakousku do ČR byl líh opatřen dokladem eAD-AT, který opravňoval žalobkyni dovést jej z Rakouska do daňového skladu Lihovaru Budeč v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně. Doprava tudíž proběhla v souladu s elektronickým průvodním dokladem dle § 26 odst. 1 zákona o spotřebních daních. Jestliže by v době vystavení eAD-AT již došlo k přijetí lihu příjímajícím daňovým skladem Lihovaru Budeč, tuto chybu by vystavením elektronického průvodního dokladu nešlo zhojit, neboť by došlo k dopravě zboží bez elektronického průvodního dokladu ve smyslu § 26 odst. 1 zákona o spotřebních daních. Pak by vznikla žalobkyni na území ČR povinnost přiznat a zaplatit spotřební daň, avšak dle § 9 odst. 1 zákona o spotřebních daních, nikoliv dle jeho § 9 odst. 3 písm. k), neboť by nedošlo k porušení dopravy v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně, doprava by totiž v tomto režimu nemohla být fakticky ani právně vůbec zahájena. Líh by se tak dostal do volného daňového oběhu dle § 3 písm. k) bod 3 zákona o spotřebních daních, neboť by došlo k dovozu vybraných výrobků mimo režim podmíněného osvobození od spotřební daně. Ze skutkového stavu však vyplývá, že řidič vozidla dopravce zastavil dne 20. 2. 2014 mezi 19:22 a 19:25 hod. před branou do areálu Lihovaru Budeč. Dne 21. 2. 2014 žalobkyně zaevidovala dokladově příjem lihu a již v 7:03 hod. byl vystaven eAD-AT pro dopravu lihu z jejího rakouského daňového skladu do daňového skladu Lihovaru Budeč. Celní úřad prováděl kontrolu v Lihovaru Budeč dne 21. 2. 2014 na základě rozkazu od 8:30 hod. (ke zjištění nesrovnalostí došlo v 9:30), tedy až poté, co byl vystaven eAD-AT a došlo k přijetí lihu příjímajícím skladem, kde již byla jeho část stočena do denaturační nádrže. Celní úřad se však vůbec nezabýval tím, zda byl eAD-AT vystaven předtím či potom, co byla doprava do příjímajícího daňového skladu ukončena, a zda tedy vůbec na základě tohoto dokladu mohla doprava do příjímajícího daňového skladu proběhnout. Ze skutkového stavu vyplývá, že doprava lihu nebyla fyzicky zahájena v odesílajícím daňovém skladu, zákon o spotřebních daních ovšem s tímto pochybením nespojuje následek v podobě porušení režimu podmíněného osvobození od spotřební daně. Takový následek by mělo nedoručení lihu do příjímajícího daňového skladu ve stanovené lhůtě, k čemuž ovšem nedošlo, pokud byl eAD-AT vydán před přijetím lihu do příjímajícího daňového skladu.

Krajský soud nepřisvědčil argumentu žalovaného, že doprava dle eAD-AT ani nemohla být zahájena, neboť k zahájení dopravy je dle § 25 odst. 1 zákona o spotřebních daních nutné, aby byla zahájena z daňového skladu. Z jeho § 25 odst. 1 písm. a) bodu 1 sice vyplývá, že přepravu do daňového skladu v ČR je možno provést pouze z daňového skladu v jiném členském státu, z toho však neplyne, že doprava vybraných výrobků musí být v daňovém skladu v jiném členském státu i fyzicky zahájena. Důležité je, aby zboží v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně bylo dopravováno z jednoho daňového skladu do jiného v souladu s evidencí v systému EMCS. Neznamená to však, že by doprava musela být nutně fyzicky zahájena v odesílajícím daňovém skladu. V nynějším případě líh skutečně fyzicky nedorazil do rakouského daňového skladu žalobkyně, nicméně o této nesrovnalosti měl být informován orgán rakouské celní správy, přičemž v době vystavení eAD-AT již byl v systému EMCS líh evidován v jejím daňovém skladu. Rakousko a Spolková republika Německo tak byly chráněny před daňovými úniky, neboť příslušný orgán rakouské celní správy mohl provést kontrolu daňového skladu žalobkyně a učinit šetření, zda bylo dopravováno na základě daňového dokladu eAD-DE v souladu s pravidly pro dopravu v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně dle rakouského právního řádu. Pokud byl eAD-AT příslušným rakouským orgánem přidělen příslušný referenční kód, nelze než dovodit, že údaje uvedené žalobkyní v návrhu eAD-AT musely odpovídat skutečnosti, neboť jinak by referenční kód eAD-AT nemohl být přidělen. Jestliže pak bylo na základě tohoto eAD-AT doručováno do daňového skladu Lihovaru Budeč, nelze než dovodit, že bylo doručeno do správného daňového skladu a ve stanovené lhůtě na základě bezvadného eAD. Se skutečností, že líh nebyl fyzicky vyslán z rakouského daňového skladu žalobkyně, český právní řád nespojuje následek porušení režimu podmíněného osvobození od spotřební daně, neboť za nesrovnalost ve smyslu čl. 10 odst. 1 směrnice 2008/118/ES lze dle § 28 odst. 1 zákona o spotřebních daních považovat pouze nedoručení vybraných výrobků dopravovaných ve stanovené lhůtě do příjímajícího daňového skladu, k čemuž zde nedošlo.

Celní orgány tak postupovaly v rozporu se zákonem, když závěr o uvedení lihu žalobkyní do volného daňového oběhu dovodily ze skutečnosti, že líh byl v době kontroly celním úřadem již částečně stočen do nádrží příjímajícího daňového skladu Lihovaru Budeč, neboť si takový úsudek učinily na základě hodnocení dopravy dle eAD-DE, k čemuž ovšem nebyly příslušné, a pro konstatování pochybení dle eAD-AT neexistují ve správním spisu podklady, zejména není postaveno na jisto, zda žalobkyně líh skutečně řádně zaevidovala ve svém daňovém



skladu a zda byl doklad eAD-AT vystaven dříve, než byl přijímacím daňovým skladem líh přijat, tedy zda vůbec mohlo v daňovém skladu Lihovar Budeč proběhnout řádné ukončení dopravy lihu na základě dokladu eAD-AT.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Krajský soud také nezohlednil § 25 odst. 1 písm. c) bod. 1 a § 28 odst. 4 zákona o spotřebních daních. Namísto toho aplikoval právní názory z rozsudků řešících jiný skutkový stav a nevypořádal se s judikaturou reagující na obdobnou skutkovou situaci, zejména s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, čj. 6 Afs 48/2015-45, č. 3274/2015 Sb. NSS, označujícím za příslušné k vyměření spotřební daně celní orgány státu, kde došlo k faktickému stočení, resp. porušení režimu podmíněného osvobození od daně uvedením do volného daňového oběhu. Není zřejmé, na základě čeho dospěl krajský soud k názoru, že by podmínky dopravy měly být v daném případě posuzovány dle rakouského právního řádu. K posouzení porušení podmínek dopravy je příslušný ten členský stát, přes jehož území se doprava uskutečňuje, zcela jistě však členský stát, na jehož území k porušení podmínek dopravy došlo, jak plyne z § 28 odst. 4 a 5 zákona o spotřebních daních.

Žalobkyně se stala plátcem daně coby příjemce lihu v rámci dopravy uskutečňované na základě eAD-DE, nikoliv coby odesílatel lihu v rámci dopravy uskutečňované na základě eAD-AT, neboť doprava podle tohoto rakouského dokladu se nikdy neuskutečnila a v Rakousku nebyla zahájena, což žalobkyně sama potvrdila. Zatímco tedy doprava lihu v režimu podmíněného osvobození od daně na základě eAD-DE nebyla v důsledku porušení tohoto režimu řádně ukončena, když v jejím průběhu došlo k vynětí lihu z režimu podmíněného osvobození od daně, což mělo za následek uvedení lihu do volného daňového oběhu v ČR, doprava na základě eAD-AT se vůbec neuskutečnila, neboť nebyla ani zahájena. Z čl. 20 odst. 1 směrnice 2008/118/ES plyne, že přeprava zboží podléhajícího spotřební dani v režimu s podmíněným osvobozením od daně je v případech uvedených v čl. 17 odst. 1 písm. a) této směrnice zahájena v okamžiku, kdy zboží podléhající spotřební dani opustí odesílající daňový sklad, což odpovídá § 25 odst. 5 zákona o spotřebních daních.

Pokud krajský soud dovozoval z vystavení dokladu eAD-AT rakouskými orgány, že údaje v něm uvedené musely odpovídat skutečnosti, svědčí to o jeho nepochopení fungování systému EMCS. Návrh elektronického průvodního dokladu totiž vyhotoví sám odesílatel, a to pomocí elektronického systému. Nikoli celní orgány, ale odesílatel tedy rozhoduje o vystavení elektronického průvodního dokladu a taktéž vymezení parametry této dopravy, zejména místo odeslání, místo přijetí, identifikaci vybraných výrobků, lhůtu dopravy apod. Tento návrh elektronického průvodního dokladu je následně zaslán elektronickou formou v systému EMCS místně příslušným celním orgánům v odesílajícím státě, které ovšem v návrhu elektronického průvodního dokladu obligatorně kontrolují pouze jeho formální náležitosti, tedy zda jsou vyplněny všechny kolonky, zda je odesílatel oprávněn k takovému odeslání v tomto režimu, zejména zda disponuje platným povolením a zda je doprava zajištěna. V rámci této kontroly neověřují faktický stav, tedy např. to, zda má odesílatel vybrané výrobky zanesené ve skladové evidenci, zda jimi skutečně disponuje či zda souhlasí jejich množství, druh, nomenklatura apod. Celní orgány mohou pouze přistoupit ke kontrole a právě skutečnost, že odesílatel vybranými výrobky nedisponuje, tedy že doprava má být zahájena pouze formálně, je důvodem pro neschválení této dopravy. Samotná doprava je zahájena až fyzickým opuštěním daňového skladu. Krajský soud se tedy mylí, když se domnívá, že pokud by údaje v eAD-AT neodpovídaly skutečnosti, tak by rakouské celní orgány tuto dopravu neschválily. Je prokázáno, že daný líh objektivně nikdy do daňového skladu žalobkyně nedorazil, nemohl být tedy ani odeslán, a nemohla být provedena ani fyzická kontrola tohoto lihu. Údaje uvedené v eAD-AT navíc neodpovídaly skutkovému stavu, a pokud by rakouské celní orgány provedly faktickou kontrolu, nikdy by tuto dopravu neschválily. Rakouské celní orgány však provedly pouze kontrolu formálních náležitostí eAD-AT, a jelikož tento návrh byl formálně bezvadný, tak dopravu schválily, byť fakticky nemohla být realizována. Nelze tedy souhlasit s názorem krajského soudu, že jestliže bylo na základě dokladu eAD-AT doručováno do daňového skladu Lihovaru Budeč, bylo doručeno do správného daňového skladu na základě bezvadného eAD.

Systém EMCS vznikl především za účelem boje proti podvodům v oblasti spotřebních daní, resp. z toho důvodu, aby bylo možno účinným způsobem provádět kontrolní činnost rizikových komodit, jakou je např. líh. Podstatou tohoto systému je nahrazení používání papírových průvodních dokladů (AAD) elektronickými průvodními doklady (e-AD). K tipování jednotlivých doprav, které budou podrobeny kontrolní činnosti ze strany celních orgánů, dochází právě na základě údajů uvedených v systému EMCS. Proto je třeba striktně dbát na to,

aby údaje v tomto systému odpovídaly faktickému stavu. Bude-li tento systém zahlcen fiktivními dopravami (jako zde byl eAD-AT), bude se jednat o systém zcela bezcenný a kontrolní činnost celních orgánů týkající se dopravy vybraných výrobků v režimu podmíněného osvobození od daně bude zásadním způsobem ztížena. Důsledkem názoru krajského soudu by bylo legitimizování těchto fiktivních, nikdy nerealizovaných doprav. Z tohoto pohledu je bezpředmětná výtka krajského soudu, že se celní orgány nezabývaly tím, zda byl eAD-AT vystaven předtím či potom, co byla doprava do přijímajícího daňového skladu ukončena. Doprava v režimu podmíněného osvobození od spotřební daně je zahájena až v okamžiku, kdy zboží podléhající spotřební dani opustí odesílající daňový sklad, takže doprava z Rakouska nebyla nikdy zahájena.

K výtce krajského soudu, že celní úřad nebyl oprávněn hodnotit realizaci dopravy dle eAD-DE, stěžovatel připomněl, že k posouzení porušení podmínek dopravy vybraných výrobků je oprávněn mimo jiné každý členský stát, přes jehož území je doprava realizována, zcela jistě pak členský stát, na jehož území k porušení podmínek takové dopravy dojde, resp. kde dojde k uvedení vybraných výrobků do volného daňového oběhu, zde konkrétně stočením lihu do nádrží přijímajícího skladu Lihovaru Budeč. Taková výtka navíc nebyla v žalobě uvedena, takže ji krajský soud vůbec neměl hodnotit. Ze všech těchto důvodů navrhl, aby byl napadený rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu vrácena k dalšímu řízení.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti připomněla, že stěžovatel ve svém rozhodnutí skutečně vycházel ze směrnice 2008/118/ES, kterou nesprávně aplikoval v její neprospěch. V napadených rozhodnutích celních orgánů ani jinde nebylo přesně stanoveno místo vzniku daňové povinnosti, resp. místo, kde mělo údajně dojít k porušení podmínek přepravy v režimu podmíněného osvobození od daně. Pokud by k takovému porušení došlo, pak jediné ve vztahu ke Spolkové republice Německo nebo k Rakousku. V řízení před vydáním rozhodnutí celních orgánů nebyl proveden postup podle čl. 15 odst. 1 nařízení EU 389/2012, o správní spolupráci v oblasti spotřebních daní a o zrušení nařízení (ES) č. 2073/2004. Trvala na tom, že k porušení podmínek dopravy s následkem protiprávního uvedení dopravovaných vybraných výrobků nedošlo na daňovém území ČR, neboť vybrané výrobky byly v souladu s průvodním daňovým dokladem dopraveny do Lihovaru Budeč ve lhůtě stanovené pro dopravu v režimu s podmíněným osvobozením od daně, kde měla být doprava řádně ukončena – v souladu s dokladem eAD-AT, jehož platnost nebyla v řízení zpochybněna. Stěžovatel si protiřečí, když sám uvádí, že rakouské orgány schválily dopravu v souladu s právem, a zároveň, že prováděly kontrolu pouze formální.

Stěžovatel v replice k vyjádření připomněl, že sama žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí celního úřadu a v žalobě přiznávala, že porušila jednotlivá ustanovení zákona o spotřebních daních, ačkoliv to ve vyjádření ke kasační stížnosti popírala. Stejně tak se sama původně domáhala aplikace směrnice 2008/118/ES. Nesouhlasí ani s tvrzením žalobkyně, že v napadeném rozhodnutí nebylo přesně stanoveno místo vzniku daňové povinnosti. Ve skutečnosti na několika místech napadeného rozhodnutí o jejím odvolání stěžovatel uvedl, že k porušení režimu podmíněného osvobození od daně při dopravě došlo v Lihovaru Budeč v ČR, a to v okamžiku stočení lihu do denaturační nádrže. Nijak si neprotiřečil ani v argumentaci k výkonu kontroly ze strany rakouských orgánů, pouze konstatoval, že formální kontrola návrhu elektronického průvodního dokladu je obligatorní, fyzická kontrola je fakultativní a v daném případě byla ze strany rakouských celních orgánů provedena pouze formální kontrola.

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...)

[19] Co se týče důsledků údajně nesprávné aplikace směrnice 2008/118/ES, k nim se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rámci posouzení právních otázek, neboť rozhodující je, zda je výtka krajského soudu týkající se nesprávné aplikace této směrnice ve stěžovatelově rozhodnutí důvodná, naopak případné důsledky plynoucí z takové nesprávné aplikace jsou až druhotné. Na tomto místě je třeba pouze podotknout, že rozpor s právem EU by pochopitelně mohla založit i nesprávná aplikace jednotlivých ustanovení směrnice v odůvodnění stěžovatelova rozhodnutí, nikoli pouze jejich nesprávné použití v jeho výroku, jak stěžovatel uvádí na straně 3 kasační stížnosti.

[20] Námitka nesprávného posouzení věci krajským soudem je však důvodná.

[21] Skutkový stav není mezi účastníky sporný. Jak sama žalobkyně rekapitulovala v žalobě, ve čtvrtek 20. 2. 2014 jí byl v 11:22:50 vystaven elektronický doklad eAD-DE podle něž měla během dvou dnů přepravit 30 045,99 litrů lihu s lihovitostí 95,9% etanolu (tedy 28 814,10 litrů čistého etanolu) z německého Mnichova do rakouského Weitersfeldu, do jejího daňového skladu. V pátek 21. 2. 2014 jí byl v 7:03:09 vystaven elektronický doklad eAD-AT, podle něhož měla během jednoho dne přepravit líc ze svého daňového skladu ve Weitersfeldu do Lihovaru Budeč v ČR. Obě přepravy měl uskutečnit dopravce Schildecker Transporte GmbH. Ve skutečnosti však doprava proběhla přímo z Mnichova, kde byla doprava zahájena 20. 2. 2014 odpoledne, do Lihovaru Budeč, kam kamion s cisternou dorazil ještě 20. 2. 2014 kolem 19:30. Do Rakouska líc dopraven vůbec nebyl. Při kontrole prováděné pracovníky celního úřadu v pátek 21. 2. 2014 v 9:30 již bylo zjištěno, že se cisterna dopravce Schildecker Transporte GmbH nachází v areálu Lihovaru Budeč, 14 441 litrů etanolu zde již bylo stočeno a smíšeno s ostatním lihem v denaturační nádrži v Lihovaru Budeč. Následně bylo zbylých 14 333 litrů etanolu stočeno do samostatné nádrže.

[22] Sporná je však právní otázka, zda takový postup vedl k tomu, že měla žalobkyně v jeho důsledku přijít o beneficium podmíněného osvobození od spotřební daně z lihu a zda české celní orgány byly příslušné tuto skutečnost konstatovat a spotřební daň jí vyměřit.

[23] Podmíněné osvobození od spotřební daně je zvláštní režim, jehož smyslem je odklad povinnosti přiznat nebo zjistit, vyměřit a zaplatit daň až do dne uvedení vybraných výrobků do volného daňového oběhu. Podle § 19 odst. 1 zákona o spotřebních daních je vybraný výrobek v režimu podmíněného osvobození od daně, jestliže je umístěn v daňovém skladu podle § 3 písm. f) nebo je dopravován za podmínek stanovených pro dopravu a vývoz (§ 24 až 27f). Podobně jako v případě osvobození od spotřební daně je i podmíněné osvobození určitým beneficium, které je navíc v případě podmíněného osvobození z povahy věci pouze dočasné, neboť nejde o sejmnutí ale o pouhé odložení daňové povinnosti vázané na dodržení podmínek osvobození. Lze tak i na podmíněné osvobození od spotřební daně uplatnit obecný princip vyjádřený ve vztahu k osvobození od spotřební daně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2016, čj. 5 Afs 2/2015-76: „*Toto osvobození lze, stejně jako jiná osvobození od daně, vnímat jako dobrodíní zákonodárce ve vztahu k některým druhům zboží či způsobům jejich použití, které se zákonodárce rozhodl nezatižit spotřební daní, kterou jinak obecně daný druh zboží zatěžuje. Daňový subjekt ovšem může takové osvobození využívat jen tak dlouho, dokud dodržuje zákonem stanovené způsoby nakládání a další podmínky, neboť právě jejich respektováním je podmíněno trvání osvobození samotného. Obecná ústavní zásada zakotvená v čl. 2 odst. 4 Ústavy a v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá, nevylučuje, aby zákon taxativním výčtem upravil způsoby nakládání s minerálními oleji osvobozenými od spotřební daně.*“

[24] Podmíněné osvobození od spotřební daně bylo do českého práva zavedeno v souvislosti se vstupem do EU, jak plyne z důvodové zprávy k zákonu o spotřebních daních: „*V Evropské unii se legislativní úprava spotřebních daní řídí zásadou umožnit volný oběh zboží nezatiženého spotřební daní až do dne, kdy je toto zboží dodáno pro konečnou spotřebu. Zároveň však je nezbytné (vzhledem k možným daňovým únikům) zajistit, aby pohyb nezdaněného zboží byl pod daňovým dohledem. To je řešeno režimem pohybu zboží pod daňovým dohledem, který v souladu s terminologií užívanou v Evropské unii nazýváme režimem podmíněného osvobození od daně (Směrnice 92/12/EHS). Základním principem tohoto režimu je využívání tzv. daňových skladů. V daňových skladech a při dopravě mezi těmito sklady se zboží (v terminologii zákona o spotřebních daních, vybrané výrobky) pohybuje pod daňovým dohledem.*“ (zvyraznil Nejvyšší správní soud)

[25] Obdobně vyložil smysl zavedení režimu podmíněného osvobození od spotřebních daní i Nejvyšší správní soud v bodě [28] rozsudku ze dne 3. 6. 2015, čj. 6 Afs 48/2015-45, č. 3274/2015 Sb. NSS, kde připomněl, že „*unijní harmonizace spotřebních daní reagovala na zánik hraničních kontrol mezi členskými státy EU. Povinnost spotřební daň přiznat a zaplatit tak zásadně vzniká až ve státě spotřeby zboží. Krom dalších aspektů unijní právní úprava tedy musela upravit režim, který by umožňoval obchod se zbožím zatíženým spotřební daní v případech, kdy ještě nevznikla povinnost daň přiznat a zaplatit, a současně by bránil riziku daňových úniků. Za tím účelem směrnice Rady 92/12/EHS, o obecné úpravě, držení, pohybu a sledování výrobků podléhajících spotřební daní zakotvila režim s podmíněným osvobozením od daně, jímž se rozumí „daňový režim používaný při výrobě, zpracování, skladování*

a přepravě výrobků podmíněně osvobozených od spotřební daně' [čl. 4 písm. c) směrnice]. V rámci tohoto režimu je omezený okruh subjektů oprávněn s vybranými výrobky nakládat, aniž by jim vznikla povinnost spotřební daň přiznat a bezprostředně zaplatit. Povinnost spotřební daň přiznat a zaplatit je tak podmíněně odložena zásadně až do okamžiku uvedení vybraných výrobků do volného daňového oběhu [srov. čl. 5 a 6 odst. 1 směrnice; ostatně anglické znění směrnice používá termín *duty suspension*, tzn. *výstřednější je skutečně hovořit o podmíněném odložení výběru daně než o podmíněném osvobození*, viz čl. 4 písm. c) směrnice]. Vedle této funkce usnadňující volný pohyb vybraných výrobků má režim s podmíněným osvobozením od daně ještě další funkci spočívající v zabránění daňovým únikům.“

[26] Pohledem tohoto účelu zákona a pohledem unijního práva, které je jím implementováno do českého práva, je třeba vykládat ta ustanovení zákona o spotřebních daních, která určují, jaká porušení podmínek mají vést k tomu, že zboží „vypadne“ z režimu podmíněného osvobození od daně. S takovou situací počítá § 4 odst. 1 písm. d) zákona o spotřebních daních, podle nějž se za plátce spotřební daně pokládá „[...] *právnícká nebo fyzická osoba, která poskytla zajištění daně při dopravě vybraných výrobků v režimu podmíněného osvobození od daně, při níž došlo k porušení tohoto režimu [§ 9 odst. 3 písm. f) a § 28]; za daň společně a nerozdílně odpovídá také právnícká nebo fyzická osoba, která se na porušení tohoto režimu podílela, pokud si byla tohoto porušení vědoma nebo pokud lze důvodně předpokládat, že si ho vědoma být měla*“. Podle zde uvedeného § 9 odst. 3 písm. f) téhož zákona vzniká povinnost daň přiznat a zaplatit okamžikem porušení režimu podmíněného osvobození od daně během dopravy vybraných výrobků v tomto režimu (§ 28).

[27] Uvedený § 28 zákona o spotřebních daních pak v odst. 1 vymezuje, co se pokládá za porušení režimu podmíněného osvobození od daně během dopravy: „*K porušení režimu podmíněného osvobození od daně během dopravy dojde, s výjimkou případů uvedených v odstavci 2, jestliže u dopravovaných vybraných výrobků není ve stanovené lhůtě ukončena jejich doprava do daňového skladu, oprávněnému příjemci, na místo přímého dodání, na místo vývozu, osobě uvedené v § 11 odst. 1 písm. d) nebo e) nebo příjemci podle směrnice Rady o obecné úpravě spotřebních daní v jiném členském státě*.“

[28] Krajský soud aplikoval citované ustanovení izolovaně a dovodil z něj, že pokud v nyní posuzovaném případě k nějakému porušení režimu podmíněného osvobození od daně došlo, pak mohlo spočívat jedině v tom, že dopravovaný líh nebyl dopraven do daňového skladu žalobkyně v Rakousku, jak se mělo stát podle dokladu eAD-DE, takže tato doprava nebyla ukončena. To je však podle krajského soudu otázka vztahující se výhradně k daňovému skladu žalobkyně v Rakousku, kterou nemohly české celní orgány posoudit a na jejím základě jí vyměřit spotřební daň z lihu.

[29] Takový přístup však izoluje jedinou skutečnost, tedy nedoručení vybraných výrobků do Rakouska, od celého průběhu dopravy, a při zaměření pouze na § 28 odst. 1 zákona o spotřebních daních odhlíží od výše uvedeného smyslu zavedení možnosti dopravy vybraných výrobků v režimu podmíněného osvobození od daně a také od souvisejícího § 28 odst. 4 téhož zákona: „*Zjistí-li se, že k porušení režimu podmíněného osvobození od daně během dopravy došlo na daňovém území České republiky, povinnost daň přiznat a zaplatit vzniká na daňovém území České republiky*.“

[30] Právě toto ustanovení je pouze provedením čl. 7 a na něj navazujícího čl. 10 odst. 1 směrnice 2008/118/ES rozebranych níže. V nyní posuzovaném případě tedy nešlo o přímý účinek směrnice, která by zakládala povinnosti jednotlivci, což by bylo skutečně nepřipustné, jak uvádí krajský soud (viz rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 8. 10. 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, C-80/86, Recueil, s. 03969), nýbrž o situaci, kdy stěžovatel pouze poukazoval souběžně na ustanovení směrnice a ustanovení českého vnitrostátního práva, která tuto směrnicí implementovala, aby tak zajistil jejich výklad konformní s textem a smyslem směrnice, nikoli aby založil žalobkyni nové povinnosti, které by z vnitrostátního práva vůbec nevyplývaly. Takový přístup je souladný i s unijním právem, ostatně přímo v právě uvedeném rozsudku ve věci *Kolpinghuis Nijmegen* konstatoval Evropský soudní dvůr v odpověď na druhou položenou předběžnou otázku: „*Při aplikaci národního práva má soud členského státu interpretovat toto právo ve světle textu a účelu směrnice, aby dosáhl výsledku uvedeného v čl. 189 odst. 3 Smlouvy [...]*.“ (k povinnosti takového eurokonformního výkladu v oblasti spotřebních daní viz též rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 1. 2016, *BP Europa*, C-64/15, bod 41).

[31] Skutečnost, že došlo k porušení režimu podmíněného osvobození od daně, nebyla v nyní posuzovaném případě dána pouze tím, že 21. 2. 2014 nedorazila cisterna s lihem do daňového skladu žalobkyně v Rakousku, ale v prvé řadě tou skutečností, která takové doručení znemožnila. Tou byl fakt, že téhož dne již byl líh, který měl být dovezen z Německa do Rakouska, stáčen do denaturační nádrže v Lihovaru Budeč, což jeho doručení do Rakouska znemožnilo. Právě tato skutečnost zároveň naplnila hypotézu výše citovaného § 28 odst. 4 zákona o spotřebních daních a založila působnost českých celních orgánů ve vztahu k přepravovanému lihu a povinnost žalobkyně daň přiznat a zaplatit na daňovém území ČR. Zatímco totiž do té doby bylo stále ještě teoreticky možné, že by cisterna, zaparkovaná přes noc z 20. 2. 2014 na 21. 2. 2014 dorazila do daňového skladu žalobkyně v Rakousku, a naplnila tak podmínky dokladu eAD-DE, a následně vyrazila zpět do Lihovaru Budeč, a naplnila tak podmínky nově vydaného dokladu eAD-AT; po stočení, k němuž docházelo 21. 2. 2014 ráno, již takový postup nebyl možný, protože převážený líh byl stočen, tedy rozdělen a zčásti denaturován. Tím byly nejen porušeny podmínky dokladu eAD-DE, což by autoritativně mohly konstatovat rakouské orgány, ale zejména bylo znemožněno naplnění podmínek nově vydaného dokladu eAD-AT, podle nějž měl být líh dopraven z daňového skladu v Rakousku do Lihovaru Budeč. Taková doprava již nemohla proběhnout a neproběhla. Právě proto nelze zároveň tvrdit, že tímto novým dokladem bylo „pokryto“ stočení lihu v Lihovaru Budeč, neboť uvedený doklad předpokládal naložení lihu v daňovém skladu v Rakousku, k němuž nedošlo a již dojít nemohlo, takže deklaroval něco, co se nestalo.

[32] Stočení lihu v Lihovaru Budeč, nedovezení do daňového skladu žalobkyně v Rakousku a faktické odeslání lihu z tohoto rakouského daňového skladu do Lihovaru Budeč tedy nelze vnímat jako tři izolované události, ale jako události vzájemně propojené, které naplnily hypotézu § 28 odst. 1 a odst. 4 zákona o spotřebních daních. Aktivitou, která vedla k porušení režimu podmíněného osvobození od spotřební daně z lihu, tedy bylo v prvé řadě jeho stočení na území ČR. K porušení režimu podmíněného osvobození od daně během dopravy tak došlo na daňovém území ČR, kde také žalobkyni vznikla povinnost daň přiznat a zaplatit.

[33] Příslušnost českých celních orgánů k jejímu vyměření je i v souladu s níže citovaným čl. 10 směrnice 2008/118/ES. Je pravda, že v rozsudku ze dne 24. 1. 2013, čj. 8 Afs 19/2012-44, na který upozorňoval krajský soud, akceptoval Nejvyšší správní soud i to, že české celní orgány zdanily minerální oleje, které měly být dopraveny do ČR, ale v důsledku porušení režimu podmíněného osvobození od daně byly místo toho dopraveny příjemcům do Polska či na Slovensko. Zároveň zde Nejvyšší správní soud výslovně předpokládal, že pokud budou vybrané výrobky zdaněny spotřební daní jak ve státě, kam dorazit měly, tak ve státě, kam fakticky dorazily, mohlo by dojít k nepřipustnému dvojímu zdanění. Pro takový případ Nejvyšší správní soud připomněl, že tehdejší směrnice 92/12/EHS zakotvovala v čl. 20 odst. 4 postup, jak se domoci vrácení daně, která byla zaplacená v nepřipustném státě (obdobnou úpravu obsahuje čl. 10 odst. 5 nynější směrnice 2008/118/ES, ovšem žalobkyně ani netvrdí, že by spotřební daň zaplatila v jiném členském státě než v ČR). Bylo by však zjednodušující dovozovat z citovaného rozsudku pravidlo, že spotřební daň má být vyměřena výhradně ve státě, v němž se nachází daňový sklad, do nějž měly vybrané výrobky přepravované v režimu podmíněného osvobození od daně dorazit a nedorazily.

[34] Pravidla pro určení příslušného státu jsou totiž obsažena přímo v čl. 10 směrnice 2008/118/ES:

*„1. Pokud v průběhu přepravy zboží podléhajícího spotřební dani v režimu s podmíněným osvobozením od daně dojde k nesrovnalosti, která má za následek propuštění tohoto zboží ke spotřebě podle čl. 7 odst. 2 písm. a), nastává propuštění ke spotřebě v členském státě, v němž k nesrovnalosti došlo.*

*2. Pokud je v průběhu přepravy zboží podléhajícího spotřební dani v režimu s podmíněným osvobozením od daně zjištěna nesrovnalost, která má za následek propuštění tohoto zboží ke spotřebě podle čl. 7 odst. 2 písm. a), a není možné určit, kde k nesrovnalosti došlo, má se za to, že k ní došlo v členském státě, v němž byla zjištěna, a v okamžiku, kdy byla zjištěna.*

[...]

*4. Pokud zboží podléhající spotřební dani přepravované v režimu s podmíněným osvobozením od daně nedorazí na místo určení a v průběhu přepravy nebyla zjištěna žádná nesrovnalost, která by měla za následek propuštění tohoto zboží ke spotřebě podle čl. 7 odst. 2 písm. a), má se za to, že došlo k nesrovnalosti v členském státě odeslání*

a v okamžiku zahájení přepravy, ledaže je ve lhůtě čtyř měsíců od zahájení přepravy podle čl. 20 odst. 1 příslušným orgánům členského státu odesláni uspokojivým způsobem prokázáno, že přeprava byla ukončena v souladu s čl. 20 odst. 2, nebo je prokázáno místo, kde k nesrovnalosti došlo. Jestliže osoba, která poskytla zajištění stanovené v článku 18, nevěděla nebo nemohla vědět, že zboží nedorazilo na místo určení, má od okamžiku, kdy jí o tom příslušné orgány členského státu odesláni vyrozumí, jeden měsíc na to, aby mohla prokázat, že přeprava byla ukončena v souladu s čl. 20 odst. 2, nebo aby mohla prokázat, kde k nesrovnalosti došlo.

5. Pokud se však v situacích uvedených v odstavcích 2 a 4 do tří let ode dne zahájení přepravy podle čl. 20 odst. 1 zjistí, ve kterém členském státě k nesrovnalosti skutečně došlo, použije se odstavec 1. V těchto situacích uvědomí příslušné orgány členského státu, v němž k nesrovnalosti došlo, příslušné orgány členského státu, v němž byla spotřební daň vybrána, aby po předložení důkazu o výběru spotřební daně v druhém členském státě daň vrátily nebo prominuly.

6. Pro účely tohoto článku se „nesrovnalostí“ rozumí situace, která nastala během přepravy zboží podléhajícího spotřební dani v režimu s podmíněným osvobozením od daně, jiná než podle čl. 7 odst. 4, kvůli níž nebyla přeprava nebo část přepravy zboží podléhajícího spotřební dani ukončena v souladu s čl. 20 odst. 2.“

[35] Členský stát přijímacího daňového skladu, do nějž vybrané výrobky (či jejich část) nedorazí, je tak příslušný k vyměření spotřební daně tehdy, pokud je zároveň tím státem, v němž k nesrovnalosti došlo nebo v něm byla zjištěna. Ve výše citovaném rozsudku Soudního dvora EU ze dne 28. 1. 2016, *BP Europa*, C-64/15, tak byla založena příslušnost Spolkové republiky Německo k vyměření spotřební daně ve vztahu k plynovému oleji, který se ztratil při cestě lodí z daňového skladu v Nizozemsku do daňového skladu v Německu, a ke zjištění této ztráty v rozsahu 0,202 % přepravovaného množství došlo až při přebírání vybraných výrobků v Německu. Stejně tak v citovaném rozsudku čj. 8 Afs 19/2012-44 byla konstatována příslušnost ČR k vyměření spotřební daně proto, že právě zde byla zjištěna nesrovnalost v dodržování režimu podmíněného osvobození od spotřební daně v podobě nedoručení vybraných výrobků do daňového skladu v ČR. Mezi rozsudky čj. 6 Afs 48/2015-45, na něž nyní odkazoval stěžovatel, a čj. 8 Afs 19/2012-44, na něž odkazoval krajský soud, tudíž není rozpor. Podle rozsudku čj. 6 Afs 48/2015-45 sice byla ČR podle Nejvyššího správního soudu příslušná k vyměření spotřební daně proto, že na jejím území byly vybrané výrobky stočeny, zatímco podle rozsudku čj. 8 Afs 19/2012-44 naopak proto, že byly stočeny na území jiného členského státu a do ČR v rozporu s příslušnými doklady nedorazily. Podstatné však je, že v obou případech to byla právě ČR, na jejímž území došlo k nesrovnalosti, respektive kde byla tato nesrovnalost zjištěna. To jsou klíčová kritéria vyplývající z dřívější i z nynější unijní směrnice. Čl. 10 směrnice 2008/118/ES je v otázce stanovení místa nastání či zjištění nesrovnalostí natolik jednoznačný, že Nejvyšší správní soud neshledal důvod pokládat předběžnou otázku podle čl. 267 Smlouvy o fungování EU, neboť jde o tzv. *acte clair* ve smyslu rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Cilfit*, C-283/81, Recueil, s. 03415.

[36] V nyní posuzovaném případě bylo důvodem nesrovnalosti to, co se stalo a bylo zjištěno na českém území, tedy stočení lihu v Lihovaru Budeč, nikoli to, co se nestalo na rakouském území, tedy dopravení lihu do Rakouska. Státem, v němž vznikla daňová povinnost, tedy byla ČR. Navíc by odporovalo smyslu spotřební daně z lihu, pokud by byl líh zdaněn v Rakousku, kam nikdy dorazil, a nikoli v ČR, kde byl stočen. Smyslem celého systému spotřební daně z lihu, včetně režimu podmíněného osvobození od daně, je totiž, jak plyne už z názvu spotřební daně, zdanit líh v členském státě jeho spotřeby („*ve státě spotřeby zboží*“ slovy výše citovaného rozsudku čj. 6 Afs 48/2015-45), nikoli v členském státě, kam daný líh nikdy nedorazil a z něj také nemohl být odeslán do ČR.

[37] Nejvyšší správní soud se tedy neztotožňuje s názorem krajského soudu, vyjádřeným v bodě 22 jeho rozsudku, že bylo rozhodující, „*zda byl eAD-AT vystaven předtím či potom co byla doprava do přijímacího daňového skladu ukončena, a zda tedy vůbec na základě tohoto dokladu mohla doprava do přijímacího daňového skladu proběhnout*“. Skutkově totiž není sporu o tom, že líh byl do Lihovaru Budeč dopraven přímo z Německa a v rakouském daňovém skladu žalobkyně nikdy nebyl, takže bez ohledu na okamžik vystavení eAD-AT už nebylo možno konstatovat, že doprava proběhla v souladu s tímto elektronickým průvodním dokladem, neboť rozhodně neproběhla na trase z Rakouska do ČR, jak v něm bylo uváděno.

[38] Ze stejného důvodu se nelze ztotožnit ani s tvrzením v bodě 21 rozsudku krajského soudu, že „*doprava tudíž proběhla v souladu s elektronickým průvodním dokladem dle § 26 odst. 1 zákona o spotřebních daních*.“ Podle

tohoto ustanovení „[v]ybrané výrobky mohou být dopravovány v režimu podmíněného osvobození od daně pouze s elektronickým průvodním dokladem. [...]“ Ustanovení § 26 a § 27 pak podrobně vymezují vystavování a používání elektronického průvodního dokladu při zahájení dopravy a během dopravy vybraných výrobků v režimu podmíněného osvobození od daně. Implementují tak stručnější požadavky čl. 21 směrnice 2008/118/ES, který v odst. 1, 7 a 8 jasně vymezuje, že dopravu v režimu podmíněného osvobození od daně lze uskutečňovat pouze za použití elektronického průvodního dokladu a jakým způsobem lze reagovat na případné změny místa určení:

„1. *Přeprava zboží podléhajícího spotřební dani se považuje za uskutečňovanou v režimu s podmíněným osvobozením od daně pouze v případě, že se uskutečňuje za použití elektronického správního dokladu zpracovaného podle odstavců 2 a 3.*

[...]

7. *Odesílatel může elektronický správní doklad zrušit, dokud přeprava nebyla zahájena podle čl. 20 odst. 1.*

8. *Během přepravy v režimu s podmíněným osvobozením od daně může odesílatel prostřednictvím elektronického systému změnit místo určení a uvést nové místo určení, kterým musí být jedno z míst určení uvedených v čl. 17 odst. 1 písm. a) bodě i), ii) nebo iii) nebo případně odst. 2.“*

[39] Jak vnitrostátní zákonná úprava, tak směrnice tedy vycházejí z toho, že skutečný stav má při dopravě odpovídat stavu deklarovanému v elektronickém správním dokladu a v případě odchylek od něj je třeba místo určení výslovně změnit, nikoli ponechat dosavadní místo určení a k němu doplnit nové, přestože původního místa určení vůbec nebylo dosaženo. Uvedený přístup odpovídá principům aplikovaným ve výše citovaném rozsudku č. 6 Afs 48/2015-45. Zde Nejvyšší správní soud také odmítl akceptovat deklarovaný stav odporující stavu skutečnému, a to v případě, kdy nesrovnalosti při dopravě vybraných výrobků v režimu podmíněného osvobození od daně byly obdobné nynější situaci, byť rozhodoval ještě podle dřívější unijní úpravy obsažené ve směrnici Rady 92/12/EHS, o obecné úpravě, držení, pohybu a sledování výrobků podléhajících spotřební dani. Nejvyšší správní soud zde konstatoval: „V nyní projednávaném případě správce daně zjistil, že vybrané výrobky byly v rozporu s dokumenty AAD ‚stočeny‘ na českém území a nikdy nedorazily na Slovensko do místa určení. Tímto okamžikem došlo k propuštění vybraných výrobků pro domácí spotřebu skrze neoprávněné opuštění režimu s podmíněným osvobozením od daně ve smyslu čl. 6 odst. 1 písm. a) směrnice. K tomuto okamžiku nastala povinnost spotřební daň přiznat a zaplatit.“

[40] Závěr, že i v nyní posuzovaném případě došlo stočením lihu na území ČR k porušení režimu podmíněného osvobození od spotřební daně z lihu, zároveň nelze chápat jako pouhý formalismus a překlenout jej poukazem na to, že finální destinací dopravovaného lihu měla být podle dvojice elektronických dokladů, tak jak byly postupně vydány, právě ČR a došlo pouze k „vynechání zastávky“ v Rakousku. Takový přístup by totiž zcela odhlížel od smyslu celého režimu podmíněného osvobození od spotřebních daní, jak byl vyložen výše. Tímto smyslem je na straně jedné umožnit a usnadnit dopravu vybraných výrobků mezi členskými státy, ovšem zároveň zajistit, aby pohyb nezdaněného zboží byl stále pod daňovým dohledem. K tomu slouží fungování celého systému EMCS, jak byl popsán stěžovatelem. S ním je ovšem nutno se shodnout v tom, že tento systém může fungovat pouze za předpokladu, že reálný pohyb vybraných výrobků bude odpovídat pohybu, který byl ohlášen prostřednictvím elektronických průvodních dokladů (e-AD), neboť jedině tak mohou celní orgány jednotlivých členských států vědět, kde se vybrané výrobky právě nacházejí a případně je také zkontrolovat.

[41] Lze si samozřejmě představit situace, kdy nepředvídatelné okolnosti přimějí dopravce, aby místo určení vybraných výrobků oproti původnímu plánu změnil. Na takovou situaci ovšem výslovně pamatuje § 27 odst. 7 zákona o spotřebních daních: „*Provozovatel odesílajícího daňového skladu, který poskytl zajištění daně, nebo oprávněný odesílatel, který poskytl zajištění daně, může v průběhu dopravy vybraných výrobků v režimu podmíněného osvobození od daně změnit příjemce nebo místo ukončení dopravy, pokud se nejedná o dopravu osobám uvedeným v § 11 odst. 1 písm. e). Změna se provede postupem uvedeným v nařízení Komise, kterým se provádí směrnice Rady o obecné úpravě spotřebních daní.“*

[42] Žalobkyně však v nyní rozhodovaném případě nevyužila proceduru popsanou v čl. 5 nařízení Komise (ES) č. 684/2009, kterým se provádí směrnice Rady 2008/118/ES, pokud jde o elektronické postupy pro přepravu zboží podléhajícího spotřební dani v režimu s podmíněným osvobozením od spotřební daně. Ani to netvrdí.

Naopak se pokusila, aby se deklarovaný stav *ex post* aspoň zčásti přizpůsobil stavu skutečnému, ovšem za cenu, že bude dokladem eAD-AT deklarovat odesláni vybraných výrobků ze státu, kde nikdy nebyly, a to v době, kdy už fakticky byly v ČR, kam měly být teprve dopraveny. Sama si ostatně byla vědoma, že se dopustila pochybení, jak uváděla během celního řízení i v žalobě, pouze se snažila dosáhnout toho, aby újmou, kterou za toto pochybení ponese, nebylo doměření celé spotřební daně z lihu (viz např. bod II.3 žaloby nazvaný „Spravedlnost nad zákon“, kde navrhovala krajskému soudu „*přezkoumání míry jejího provinění a posouzení, zda míra tohoto provinění je takové intenzity, že již nelze řešit toto provinění např. pokutou, ale je nutné věc posoudit tak, že došlo ke vzniku povinnosti přiznat a zaplatit spotřební daň a je tedy nutné na tuto daň vystavit Platební výměr*“.).

[43] V nyní posuzovaném případě tak sice ani celní úřad ani stěžovatel netvrdili, že se žalobkyně svým postupem pokusila daň zkrátit. To však nic nemění na tom, že se skutečná cesta vybraných výrobků odchýlila od cesty deklarované, čímž byla možnost kontroly ze strany celních orgánů ztížena, ne-li znemožněna, protože se vybrané výrobky nenacházely ve státě, v němž se měly nacházet, tedy v Rakousku, kde nemohly být zkontrolovány a z něj nemohly být odeslány, přestože podle dokladu eAD-AT z něj odesláni být měly.

## 3954

### Školství: soustavné jednání proti dobrým mravům

k § 47c odst. 2 písm. b) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění zákona č. 137/2016 Sb.

**Pro účely § 47c odst. 2 písm. b) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění zákona č. 137/2016 Sb., je nutno jednání „soustavné“ považovat oproti jednání „opakovanému“ za jakousi vyšší, cílenější a organizovanější formu opakování. Znakem soustavnosti je zde v první řadě jednotící záměr a opakování dílčích aktů tolikrát, kolikrát je třeba k dosažení tohoto záměru. Soustavné jednání může trvat delší dobu (např. jednotlivé součásti státní zkoušky mohou být podvodně skládány po dobu řady měsíců), stejně tak však může jít o jednání časově krátkodobého charakteru (například pokud by jednotlivé součásti státní zkoušky po sobě následovaly v řádu dní). Nejde primárně o délku trvání takového jednání, ale o to, že jeho věcný rozsah musí být dostatečně významný ve vztahu k celku plnění všech studijních povinností, na něž dopadá výše zmíněné ustanovení zákona o vysokých školách a jež se vztahují k danému konkrétnímu studijnímu programu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2019, čj. 2 As 123/2019-37)

**Věc:** Barbora. D. proti rektorovi Univerzity Palackého v Olomouci o neplatnost vykonání státní zkoušky, o kasační stížnosti žalovaného.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 28. 3. 2019, čj. 64 A 18/2018-47, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 8. 2018, jímž byla podle § 47c odst. 1 a odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách vyslovena neplatnost vykonání státní zkoušky žalobkyní na Právnické fakultě Univerzity Palackého (dále jen „PF UP“) z předmětu Testní právo (KPT/NSZZ3) a Správní právo (VPK/NSZZ2). Toto rozhodnutí bylo vydáno na základě podnětu podatele P. K., který uvedl, že žalobkyně vykonala státní zkoušku úmyslným jednáním jdoucím proti dobrým mravům, a to za pomoci jiné osoby – podatele, se kterým byla po celou dobu výkonu zkoušky v telefonickém kontaktu přes technické zařízení (miniaturní reproduktor v uchu a k němu dodávaný mikrofon skrytý pod šaty). Žalovaný při posouzení naplnění znaků skutkové podstaty § 47c odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách, zejména znaku soustavnosti, vyšel v zásadě ze závěrů stanoviska přezkumné komise a označil jednání žalobkyně za soustavné. Uvedený znak bylo nutno vztáhnout k relativně krátkému a jasně časově vymezenému okamžiku, kterým byl průběh státní zkoušky (v tomto případě cca 60–70 minut), neboť právě o vyslovení její neplatnosti šlo. Jednání žalobkyně tedy trvalo celou dobu průběhu státní zkoušky a nejednalo se o jednání nárazové.



Krajský soud se v napadaném rozsudku neztotožnil s názorem žalovaného. Zmínil důvodovou zprávu k novele zákona o vysokých školách, kterou bylo ustanovení o vyslovení neplatnosti státní zkoušky do citovaného zákona včleněno a která se pojmem soustavnosti blíže nezabývala, a dále poukázal na judikaturu správních soudů, v níž se tyto soudy k pojmu soustavnosti vyjadřovaly. S ohledem na posledně uvedené vycházel krajský soud při výkladu pojmu soustavného jednání z toho, že se má jednat o činnost prováděnou opakovaně, nikoli jednorázově, příležitostně či nahodile, obecně s úmyslem tuto činnost opakovat.

Z § 47c odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách podle krajského soudu nevyplývá, že by znak soustavnosti, tím méně znak opakujícího se jednání, mohl být naplněn úmyslným jednáním proti dobrým mravům pouze v průběhu vykonávání konkrétní státní zkoušky či její součásti, příp. obhajoby disertační práce, jak dovodil žalovaný, když za soustavné jednání považoval jednání žalobkyně v průběhu 60–70 minut státní zkoušky. Výklad, že se žalobkyně dopouštěla úmyslného (údajně podvodného) jednání soustavně (tudíž opakovaně) celou dobu v průběhu konání státní zkoušky, tedy, jinými slovy, každou minutu průběhu státní zkoušky, a že tudíž je tím znak soustavnosti naplněn, označil za neudržitelný. Nepřisvědčil ani argumentaci žalovaného, že v případě přijetí argumentu o jednorázové záležitosti jednání u státní zkoušky by nebylo možno nikdy skutkovou podstatu dle § 47c zákona o vysokých školách naplnit. Naopak upozornil, že si lze představit celou škálu jednání proti dobrým mravům, kterého se osoba dopouští např. v průběhu celého studia, přičemž v důsledku takového jednání bude naplněn mimo znaku soustavnosti také závěr, že oním jednáním taková osoba splnila pouze zdánlivě předpoklady pro konání a úspěšné vykonání státní zkoušky. S ohledem na to krajský soud uzavřel, že v případě žalobkyně vytýkaného jednání nemohlo dojít k naplnění podmínek stanovených § 47c odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách v části skutkové podstaty, pod kterou toto jednání podřadil žalovaný, a jeho rozhodnutí označil z tohoto důvodu za nezákonné.

Krajský soud dále upozornil, že žalovaný ve svém rozhodnutí ani nespécifikoval, jaké konkrétní předpoklady ke konání a úspěšnému vykonání části státní závěrečné zkoušky (a kterými konkrétními předpisy stanovené) měla žalobkyně splnit pouze zdánlivě. A ačkoliv se krajský soud zbylými námitkami procesního charakteru nezabýval, upozornil, že žalovaný měl důsledně zvážit, zda by zvuková nahrávka mohla být dostatečným důkazem pro jeho závěr o úmyslném jednání žalobkyně, zvláště s přihlédnutím k vyjádření pouze jediné členky zkušební komise, která neshledala na konání státní zkoušky žalobkyně nic nezvyklého, a k osobě podatele, jehož obchodní společnost je správním soudům známá svými obstrukčními, účelovými, minimálně svéráznými procesními postupy ve správních řízeních.

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

Stěžovatel předně namítal, že krajský soud nesprávně interpretoval § 47c odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách a v něm uvedený pojem soustavnost jednání. Provedl totiž značně extenzivní výklad skutkové podstaty obsažené v předmětném ustanovení, který se vztahuje na celou dobu studia. Během studia je však možno jednání uvedená v § 47c zákona o vysokých školách řešit disciplinárním řízením. Pokud tak v minulosti student činil během státní zkoušky, či její části, nebo při obhajobě disertační práce a následně se stal absolventem, vysoká škola neměla právní nástroje, jak vzniklou společensky zcela nepřijatelnou situaci řešit. Proto věnil zákonodárce do zákona o vysokých školách uvedená ustanovení. Výklad krajského soudu by dle stěžovatele mohl vyvolávat dojem, že pokud osoba nekoná soustavně proti dobrým mravům (v řádu let), pak vždy jedná v souladu s dobrými mravy, třebaže jde o podvodné jednání. S ohledem na tento výklad vyjádřil stěžovatel obavy, že jej uvítají všichni, kteří chtějí následovat žalobkyni. Upozornil, že žalobkyně jednala podle nepovolené nápovědy nejen během samotné zkoušky, ale i přípravy na ni (na tzv. potůtku) a tomu pravděpodobně předcházela její nemalá příprava i před státní zkouškou.

Stěžovatel měl dále za to, že dostatečně v rozhodnutí vysvětlil, v čem spočívala zdánlivost vykonání části státní zkoušky žalobkyní. Odkázal na část odůvodnění svého rozhodnutí, v němž uvedl, že se ztotožnil s názory přezkumné komise Univerzity Palackého, které shrnul v odůvodnění na straně 5. Konkrétně přezkumná komise uvedla, že ze zákona o vysokých školách a jejich vnitřních předpisů plyne, že student má plnit své studijní povinnosti nejen samostatně a sám, ale i řádně a čestně, bez jakýchkoliv podvodných jednání. Žalobkyně splnila podmínky státní závěrečné zkoušky a ukončení studia jen zdánlivě a v rozporu s právními předpisy i vnitřními předpisy Univerzity Palackého, neboť používala zakázanou nápovědu ze strany podatele po celou dobu konání

státní zkoušky, a nevykonala tedy zkoušku samostatně. S ohledem na uvedené navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s názorem krajského soudu stran výkladu pojmu soustavnosti jednání uvedeného v § 47c odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách. Upozornila, že dané ustanovení nedopadá vůbec na její věc, ale na případy odebrání titulů kvůli plagiátům kvalifikačních prací a trestné činnosti, na základě které osoby titul získaly. Pokud by chtěl zákonodárce postihnout podvodné jednání u státní závěrečné zkoušky, dle jejího názoru by nepoužil neurčitý právní pojem soustavnost. Jeho použitím tak nechtěl postihovat pouhé jednorázové jednání proti dobrým mravům, nýbrž pouze ta nejzávažnější a trvalejší povahy. Krajský soud pak podle ní nepoužil extenzivní výklad ustanovení, ale pouze analogii v souladu s judikaturou českých soudů. Žalobkyně dále nesouhlasila, že by doba „na potítku“ měla být považována za přípravu na státní závěrečnou zkoušku, a ne za tuto zkoušku samotnou, a ohradila se proti lživým teoriím stěžovatele ohledně toho, že měla užívat nepovoleného zařízení i během studia, když rozporovala užití jakéhokoliv zařízení i při závěrečné zkoušce. K údajně pouze zdánlivě splněným předpokladům stanoveným ke konání a úspěšnému vykonání části státní závěrečné zkoušky žalobkyně uvedla, že prostá skutečnost, že stěžovatel nemohl využít prostředky disciplinárního řízení a ohodnotit ji stupněm „F“, jej neopravňovaly k obcházení celého zákona a zneplatnění celé závěrečné zkoušky.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Novelizací provedenou zákonem č. 137/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, bylo s účinností od 1. 9. 2016 do zákona o vysokých školách doplněno několik ustanovení umožňujících ve stanovené lhůtě vyslovit neplatnost vykonání státní zkoušky nebo její součásti nebo obhajoby disertační práce. Pro věc žalobkyně je relevantní ustanovení § 47c zákona o vysokých školách, které zní (zdůraznění přidal Nejvyšší správní soud):

#### **„Řízení na veřejné vysoké škole o vyslovení neplatnosti vykonání státní zkoušky nebo její součásti nebo obhajoby disertační práce**

(1) *V řízení o vyslovení neplatnosti vykonání státní závěrečné zkoušky nebo její součásti, státní rigorózní zkoušky nebo její součásti, státní doktorské zkoušky nebo obhajoby disertační práce rozhoduje rektor veřejné vysoké školy, na níž se daná státní zkouška nebo obhajoba disertační práce konala.*

(2) *Rektor vysloví rozhodnutím neplatnost vykonání státní zkoušky nebo její součásti nebo obhajoby disertační práce, pokud osoba, o jejíž státní zkoušku nebo její součást nebo obhajobu disertační práce jde,*

*a) v důsledku úmyslného trestného činu nesplnila podmínky nebo předpoklady stanovené zákonem o vysokých školách, studijním programem nebo studijním a zkušebním řádem pro konání a úspěšné vykonání státní zkoušky nebo její součásti nebo obhajoby disertační práce, nebo*

*b) v důsledku úmyslného neoprávněného užití díla jiné osoby hrubě porušujícího právní předpisy upravující ochranu duševního vlastnictví<sup>32)</sup> nebo jiného úmyslného jednání proti dobrým mravům, neuvedeného v písmenu a), nesplnila nebo splnila jen zdánlivě podmínky nebo předpoklady stanovené zákonem o vysokých školách, studijním programem nebo studijním a zkušebním řádem pro konání a úspěšné vykonání státní zkoušky nebo její součásti nebo obhajoby disertační práce, šlo-li o soustavné nebo opakované jednání proti dobrým mravům nebo byla-li jim podstatně narušena možnost získat standardní znalosti a dovednosti absolventa daného studijního programu.*

(3) *Za nesplnění podmínek pro úspěšné vykonání státní zkoušky nebo její součásti nebo obhajoby disertační práce podle odstavce 2 písm. a) a b) se považuje i takový případ rozporu mezi objektivním stavem věci a skutečnými osvědčovými vysokoškolským diplomem nebo diplomem o vykonání státní rigorózní zkoušky, kdy byl osobě vydán*

*vysokoškolský diplom nebo diplom o vykonání státní rigorózní zkoušky, aniž státní zkoušku nebo její součást nebo obhajobu disertační práce vůbec konala.*

(4) Řízení o vyslovení neplatnosti se zahajuje z moci úřední; zahájeno může být rektorem

a) nejpozději do 3 let ode dne nabytí právní moci rozsudku, kterým byla uvedena osoba odsouzena pro úmyslný trestný čin, jde-li o případ uvedený v odstavci 2 písm. a), nebo

b) nejpozději do 3 let ode dne vykonání nebo zdánlivého vykonání státní zkoušky nebo její poslední součásti nebo obhajoby disertační práce, jde-li o případ uvedený v odstavci 2 písm. b).

(5) Neshledá-li rektor důvody pro vyslovení neplatnosti státní zkoušky nebo její součásti nebo obhajoby disertační práce podle odstavce 2, řízení o vyslovení neplatnosti usnesením zastaví.

(6) Součástí podkladů pro rozhodnutí v řízení o vyslovení neplatnosti je stanovisko přezkumné komise. Přezkumná komise má 7 členů, z toho 6 členů jmenovaných rektorem z profesorů, docentů nebo dalších odborníků; sedmý člen komise je rektorem jmenován z řad studentů veřejné vysoké školy. Podrobnosti o složení přezkumné komise stanoví vnitřní předpis veřejné vysoké školy. Přezkumná komise se usnáší nadpoloviční většinou hlasů všech svých členů.

32) § 31 zákona č. 121/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

[11] Již ze samotné citace rozhodného ustanovení zákona, zejména pak z definice skutkových podstat uvedené v § 47c odst. 2 zákona o vysokých školách je patrné, že vyslovení neplatnosti vykonání státní zkoušky, nebo její součásti, nebo obhajoby disertační práce připadá v úvahu jen u relativně malé množiny všech „nemravných“ jednání, jež si lze u studentů vysokých škol v souvislosti s plněním jejich studijních povinností představit a jež se v praxi podle obecných lidských zkušeností dějí. Zákonodárce ustanovení § 47c odst. 2 zákona o vysokých školách koncipoval s představou – nutno poznamenat, že realistickou a reflektující skutečný život –, že při studiu se zkrátka nepoctivosti spojené s plněním studijních povinností (opisování, napovídání, využívání taháků a jiných podobných nepřípustných triků) v jisté míře dějí, třebaže to je nežádoucí. Pokud nepřekročí jistou míru, nemají být důvodem následného zneplatnění vykonání státní zkoušky, nebo její součásti, nebo obhajoby disertační práce. Zákonodárce zde vychází z myšlenky, že zpětný zásah do výsledků studia má nastat jen tehdy (ponecháme-li stranou jednání úmyslně trestné), šlo-li o úmyslné jednání proti dobrým mravům systematické povahy (*soustavné* nebo *opakované*) nebo o jednání, které by znamenalo, že příslušné úrovně vysokoškolského vzdělání by dosáhl po formální stránce i někdo, kdo ve skutečnosti obsah tohoto vzdělání a kvalifikaci s tím spojenou do sebe v podstatné míře nevstřebal – slovy zákona byla u dotyčného „**podstatně** narušena možnost získat standardní znalosti a dovednosti absolventa daného studijního programu“. Zákonodárce v daném případě nastavil zcela srozumitelně hranici mezi situacemi, kdy má mít přednost ochrana již nabytých práv (byť nabytých nikoli v dobré víře), a situacemi, kdy je nutno kvůli ochraně veřejného pořádku nebo věrohodnosti státem regulované odborné kvalifikace práva nabytá ve zlém víře zpětně anulovat.

[12] Žalobkyni je předestíráno, že na společně konané trestněprávní a správněprávní součásti státní zkoušky použila náповědu spočívající v tom, že při přípravě odpovědí na položené otázky (na tzv. potítku) a v průběhu odpovídání na otázky zkušební komisi měla skrytě komunikovat se svým tehdejší přítelem P. K. Podstata komunikace měla spočívat v tom, že P. K. byl zpraven o položených otázkách, sdělil jí podstatný obsah odpovědí na ně a napovídal i jednotlivosti při samotném odpovídání na otázky zkušební komisi. Pokud se vskutku stalo to, co je žalobkyni předestíráno, pomoc, kterou by při skládání výše uvedené součásti státní zkoušky náповědou získala, by byla významná. Žalobkyně by nicméně ani tak danou součást státní zkoušky nesložila, aniž by měla podstatné povědomí o právních pojmech a institutech, které byly předmětem zkoušky. Jinak řečeno, ani s náповědou, pokud k ní došlo tak, jak je žalobkyni předestíráno, by státní zkoušku nemohla složit, pokud by neměla určitou orientaci v materii, z níž byla zkoušena. V tomto ohledu se žalobkyni předestírané jednání liší například od situace, kdy by čistě cizí myšlenky (například právnícký text sepsaný jinou osobou) vydávala za své, aniž by k tomu přistoupila jí samou „přidaná hodnota“ intelektuálního výkonu, byť z pohledu splnění podmínek zkoušky nedostačujícího.

[13] Jen pokud by to, co je žalobkyni předestíráno, mohlo vůbec být jednáním naplňujícím některou ze skutkových podstat § 47c odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách, bylo by důvodu zkoumat ve skutkové rovině, zda se žalobkyně takového jednání vůbec dopustila, jakým konkrétním způsobem a v jakém konkrétním rozsahu.

[14] Skutkové podstaty, kterých se lze podle § 47c odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách dopustit, jsou tři. Všem je jako vstupní nezbytná podmínka společně, že musí jít o „úmyslné jednání proti dobrým mravům“; jedním z příkladů takového jednání, zákonodárcem výslovně zmíněným zřejmě proto, že se v praxi může objevovat vcelku často, je „úmyslné neoprávněné užití díla jiné osoby hrubě porušující právní předpisy upravující ochranu duševního vlastnictví“. Z příkladu výslovně zmíněného zákonodárcem lze usuzovat, jaká má být typová závažnost úmyslného jednání proti dobrým mravům i v jiných případech, jež nejsou jako příklady výslovně zmíněny. Musí jít o úmyslné neoprávněné užití díla jiné osoby porušující právní předpisy upravující ochranu duševního vlastnictví „hrubě“, tedy velmi závažně, nikoli jen běžně či průměrně. Typově se musí jednat o takové užití díla jiné osoby, které je neoprávněně využívá ve významném rozsahu a ze zavrženíhodných důvodů (typicky kvůli získání neoprávněně výhody v podobě splnění studijní povinnosti bez patřičného vynaložení vlastního úsilí a prokázání dostatku vlastních znalostí, schopností či dovedností). Tento účel je vyjádřen – obecně, nejen ve vztahu k využití cizího díla – další podmínkou definující zákonem stanovený nutný následek, a sice že osoba, jež se uvedeného jednání dopustila, „nesplnila nebo splnila jen zdánlivě podmínky nebo předpoklady [...] pro konání a úspěšné vykonání státní zkoušky nebo její součástí nebo obhajoby disertační práce.“

[15] Pro jednání spočívající v něčem jiném než v „úmyslném neoprávněném užití díla jiné osoby hrubě porušující právní předpisy upravující ochranu duševního vlastnictví“ tedy musí platit, že půjde o úmyslné jednání jsoucí ve významném rozporu s dobrými mravy, které vedlo k následku spočívajícímu v tom, že osoba, jež se jej dopustila, vytvořila situaci, kdy se navenek (zejména z pohledu zkoušejících) jevílo, že splnila příslušné kvalifikační předpoklady pro státní zkoušku, či její součást, avšak ve skutečnosti je nesplnila, neboť dojmu splnění docílila jednáním zpravidla podvodného charakteru.

[16] Nutnou podmínkou naplnění znaků některé ze skutkových podstat § 47c odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách však je ještě to, že výše uvedené jednání muselo mít i určité specifické znaky nebo specifické následky. Zákon rozlišuje tři možné alternativy: V první řadě může být úmyslné jednání jsoucí ve významném rozporu s dobrými mravy jednání soustavné. Nebo může být toto jednání opakované. Posledním případem je, že takovým jednáním byla „podstatně narušena možnost získat standardní znalosti a dovednosti absolventa daného studijního programu.“

[17] Nejjednodušší alternativou z hlediska výkladu je opakované jednání. Jde o jednání, jehož jednotlivé případy (jednotlivá od sebe oddělitelná, relativně samostatná jednání) se odehrají aspoň dvakrát v rámci daného studijního programu. Nemusí jít o situaci, kdy jde o dva akty spojené navzájem jednotným záměrem; postačí, když každý akt, posuzován sám sobě, splní výše popsané zákonné znaky, tedy že půjde o úmyslné jednání jsoucí ve významném rozporu s dobrými mravy, jehož následkem bude nesplnění, nebo jen zdánlivé splnění podmínek nebo předpokladů stanovených právem pro konání a úspěšné vykonání státní zkoušky, nebo její součástí, nebo obhajoby disertační práce. *A contrario* to tedy znamená, že pouhé jedno jediné takovéto jednání k naplnění zákonné podmínky opakovanosti nestačí.

[18] Jednání soustavné je oproti jednání opakovanému nutno považovat za jakousi vyšší, cílenější a organizovanější formu opakování. Znakem soustavnosti je zde v první řadě jednotící záměr a opakování dílčích aktů tolikrát, kolikrát je třeba k dosažení tohoto záměru. Soustavnost je v obecně jazykovém smyslu protikladem jednorázovosti či ojedinělosti. Typickou formou soustavného jednání by například bylo, pokud by žalobkyně náповědy na dálku za použití technické pomůcky používala při skládání jednotlivých součástí státní zkoušky systematicky, jako jakousi „metodu“, jež jí má pomoci tyto zkoušky jako celek složit. Soustavné jednání může trvat delší dobu (např. jednotlivé součásti státní zkoušky mohou být podvodně skládány po dobu řady měsíců), stejně tak však může jít o jednání časově krátkodobého charakteru (například pokud by jednotlivé součásti státní zkoušky po sobě následovaly v řádu dní). Se stěžovatelem je třeba v obecné rovině souhlasit v tom, že nejde přimárně o délku trvání takového jednání, ale o to, že jeho věcný rozsah musí být dostatečně významný ve vztahu k celku plnění všech studijních povinností, na něž dopadá ustanovení § 47c odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách a jež se vztahují k danému konkrétnímu studijnímu programu.

[19] Konečně alternativa spočívající v charakterizaci nikoli specifického způsobu jednání, ale specifického následku, a sice v „*podstatném narušení možnosti získat standardní znalosti a dovednosti absolventa daného studijního programu*“, nevyžaduje ani opakování, ani soustavnost, avšak míří na situace, kdy by byť i jen jednorázovým jednáním došlo k domnělému splnění studijních povinností osobou, u níž by bylo patrné, že si v podstatné míře neosvojila znalosti a dovednosti absolventa daného studijního programu. Zjednodušeně řečeno se typicky bude jednat o případy, kdy vyjde najevo, že jednající, ač podvodným jednáním vytvořil zdání řádného splnění studijní povinnosti, nedisponuje ani základními (minimálními) znalostmi a dovednostmi potřebnými pro úspěšné absolvování studijního programu.

[20] Žalobkyni je předestíráno, že se měla dopustit jednání soustavného, přičemž soustavnost měla spočívat v tom, že nápovědu na dálku měla využívat po celou dobu trvání ústního zkoušení z jedné součásti státní zkoušky (trestněprávní a správněprávní). Takovýto výklad pojmu soustavnosti však odporuje výše popsaným výkladovým východiskům, neboť je v rozporu s úmyslem historického zákonodávce srozumitelně vyjádřeným v textu § 47c odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách. Soustavné jednání má mít dostatečně významný věcný rozsah, jak bylo výše uvedeno; v případě žalobkyně však jej ještě nedosáhlo, byť se mu nepochybně přiblížilo. Trestněprávní a správněprávní součástí státní zkoušky je její podstatnou částí. Nicméně jde stále jen o jednu část státní zkoušky zahrnující i další srovnatelně významné součásti, přičemž žalobkyni není předestíráno, že by nápovědy využila i jindy než ve výše uvedeném jediném případě. Jde tedy o úmyslné jednání jsoucí ve významném rozporu s dobrými mravy, avšak postrádá znak soustavnosti.

[21] Stěžovatelův právní názor je založen na přesvědčení, že znak soustavnosti je dán již jen tím, že v rámci příslušného procesu plnění určité studijní povinnosti postupovala žalobkyně cíleně (měla nápovědy na dálku využívat zásadně po celou dobu jedné zkoušky, za niž je třeba považovat proceduru spočívající v zadání otázek z příslušné součásti státní zkoušky, přípravu odpovědí a následnou rozpravu o otázkách se zkušební komisí). Takový výklad je z čistě jazykového hlediska možný, pomíjí však, že definice skutkových podstat podle § 47c odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách obsahuje řadu dílčích prvků, které je třeba vykládat v jejich vzájemných vztazích. Výklad zaujatý stěžovatelem by znak soustavnosti fakticky ztotožňoval s předepsanou formou jednání, a sice s úmyslem. To není možné, jelikož pak by znak soustavnosti byl v zákonném textu uveden nadbytečně, což obecně vzato racionální zákonodávce nečiní. O tom, že naopak znak soustavnosti měl být dalším rozlišovacím znakem jedné ze tří vedle sebe stojících skutkových podstat a že nešlo o omyl, svědčí i znění příslušné části důvodové zprávy k návrhu zákona, jehož schválením byl nový § 47c odst. 2 písm. b) do zákona o vysokých školách (ve znění zpracovaném vládou jako navrhovatelem zákona) vtělen (zvýraznění přidal nyní Nejvyšší správní soud): „*Zákon vymezuje skutkové okolnosti, za nichž lze takové rozhodnutí vydat, když z důvodu ochrany dobré víry a závažného zásahu do právního postavení musí jít o nesplnění podmínek či předpokladů pro konání a úspěšné vykonání státní zkoušky v důsledku úmyslného trestného činu nebo úmyslného jednání dotyčné osoby proti dobrým mravům (soustavného a opakovaného nebo byla-li jím podstatně narušena možnost získat standardní znalosti a dovednosti absolventa daného studijního programu).*“ Z citace je patrné, že se znakem soustavnosti navrhovatel pracuje jako se samostatným znakem stojícím vedle úmyslné povahy jednání [viz důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, sněmovní tisk 464/0, zvláštní část, k novelizačnímu bodu č. 156, druhý odstavec, dostupné dálkově na webových stránkách Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky].

[22] Je nepochybné, že pokud by žalobkyně vskutku jednala tak, jak jí je předestíráno, šlo by o jednání v přímém úmyslu. Žalobkyně by musela vědět, že využívá určité technické zařízení a komunikuje na dálku s osobou, jež jí napovídá, pokud by poslouchala přes technické zařízení slova této osoby, umožnila jí seznámit se se zadáním zkušebních otázek a na pokyn této radící osoby jí sama signalizovala zpět odpovědi na určité doplňující dotazy pomáhající lépe cílit nápovědu. V tomto smyslu by šlo o jednání cílené, systematické, promyšlené, vedené chladným rozumem orientovaným na nemravný výsledek. To však z takového jednání ještě nečiní jednání soustavné. K naplnění tohoto znaku by bylo třeba, aby k cílenosti jednání přibyla opakovanost směřující k dosažení širšího, tedy nikoli jen jednorázovým jednáním dosažitelného záměru. Nic takového však stěžovatel netvrdí; podle něho se podvodné jednání týkalo jen jedině ústní zkoušky týkající se jedné součásti státní zkoušky.

[23] I kdyby se tedy žalobkyně takového jednání vskutku dopustila, nemohla být neplatnost vykonání příslušné součásti státní zkoušky pro toto jednání vyslovena. Krajský soud ke shodnému závěru dospěl zcela v souladu se zákonem. V souladu se zákonem krajský soud postupoval, i pokud blíže nezkoumal konkrétní skutkové okolnosti věci (viz argumentace krajského soudu v bodě 22 odůvodnění jeho rozsudku) zejména to, zda zvuková nahrávka zasláná m. K. Univerzitě Palackého vskutku prokazuje, že žalobkyni byla poskytnuta nepřipustná nápoředa na dálku. V řízení o kasační stížnosti proto rovněž nebylo potřeba, aby se těmito okolnostmi zabýval Nejvyšší správní soud. Ten se omezil toliko na posouzení jedině rozhodné právní otázky, a sice zda jednání žalobkyně, pokud by se vskutku odehrálo tak, jak jí to stěžovatel předestíral, mohlo vůbec naplnit znak soustavnosti ve smyslu § 47c odst. 2 písm. b) zákona o vysokých školách.

(...)

## 3955

### Školství: habilitační řízení; odůvodnění postupu vědecké rady

k § 72 odst. 10 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách) ve znění zákona 552/2005 Sb.‘)

**Pokud vědecká rada v tajném hlasování neschválí návrh na jmenování uchazeče docentem, v důsledku čehož je habilitační řízení zastaveno, je odůvodnění jejího postupu při respektování tajnosti volby fakticky omezeno a v souladu s § 72 odst. 10 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění účinném od 1. 1. 2006, od něj bylo upuštěno.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, čj. 9 As 117/2018-56)

**Prejudikatura:** č. 3770/2018 Sb. NSS.

**Věc:** Petr P. proti rektorce Vysoké školy ekonomické v Praze o zastavení habilitačního řízení, o kasační stížnosti žalobce.

Vědecká rada Fakulty financí a účetnictví Vysoké školy ekonomické v Praze (dále jen „vědecká rada FFÚ“) dne 4. 11. 2015 neschválila v tajném hlasování návrh na jmenování stěžovatele docentem, v důsledku čehož bylo habilitační řízení podle § 72 odst. 10 zákona o vysokých školách zastaveno. Námitkám proti postupu při habilitačním řízení děkan Fakulty financí a účetnictví Vysoké školy ekonomické v Praze nevyhověl, předal je proto žalované, jejímž rozhodnutím ze dne 20. 1. 2016 byly podle § 72 odst. 14 zákona o vysokých školách zamítnuty.

Městský soud konstatoval, že tajné hlasování zaručuje, aby členové vědecké rady mohli vyjádřit svůj názor svobodně, a to na základě svého svědomí, odborných znalostí, zkušenosti a přesvědčení o tom, jaká (fakticky neomezená) kritéria má uchazeč splňovat. Nezáská-li návrh na jmenování uchazeče docentem většinu hlasů všech členů vědecké rady, platí, že se habilitační řízení zastavuje. Vědecká rada se tím výrazně podílí na habilitačním řízení; o právech a povinnostech uchazeče však nerozhoduje, její členové hlasováním pouze vyjadřují svůj názor o návrhu.

Proti závěru vědecké rady (resp. postupu při habilitačním řízení) lze podat námitky, o nichž, v případě nevyhoví-li jim děkan, vydá rozhodnutí rektor příslušné vysoké školy. Toto rozhodnutí je rozhodnutím v oblasti veřejné správy, jež se dotýká právní sféry uchazeče a jež je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Rektor je však nucen výsledek tajného hlasování vědecké rady respektovat, jelikož jeho důvody nemůže znát a tedy ani jakkoliv posuzovat. Důvody se odrazí pouze ve výsledku hlasování, vědecká rada, resp. její členové je nejsou povinni uvést a z hlasování se zpovídat. Rozhodování rektora se proto týká pouze procesního postupu v habilitačním řízení.

\*) S účinností od 1. 9. 2016 byl § 72 odst. 10 změněn zákonem č. 137/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony).

Jelikož důvody výsledku hlasování vědecké rady FFÚ nejsou známy, nelze stěžovateli případ v tomto ohledu porovnávat ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu, s jinými (údajně obdobnými) případy. Ani námitku zneužití diskreční pravomoci vědeckou radou (resp. jejími členy) neshledal městský soud důvodnou, jelikož by jejím vyhověním fakticky popřel princip tajného hlasování. Samotné členství ve vědecké radě je zárukou osobní integrity každého jejího člena. Pro hlasování zákon nestanoví žádná kritéria, proto nemohou být ani překročena.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu ze dne 22. 2. 2018, čj. 11 A 35/2016-43, kasační stížností, ve které namítal, že v habilitačním řízení se rozhoduje o veřejných subjektivních právech (rozsudek ze dne 24. 11. 2011, čj. 7 As 66/2010-119, č. 2597/2012 Sb. NSS), přičemž rozhodnutí vědecké rady se dotýká práv a povinností uchazeče; jde o rozhodnutí v materiálním smyslu (nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2017, sp. zn. II. ÚS 3173/16). Platí to dle něj tím spíše, že při rozhodování o námitkách je rektor nucen respektovat výsledek hlasování vědecké rady.

Vědecké radě lze přiznat určitou míru správního uvážení, nemůže však rozhodovat libovolně (na základě neomezeného okruhu kritérií). Její rozhodnutí musí být odůvodněno, aby bylo možné posoudit, zda byla zohledněna pouze relevantní kritéria, tj. vědecká kvalifikace a pedagogická způsobilost uchazeče, přičemž z titulu samotného členství ve vědecké radě vyloučení libovůle dovodit nelze. Absolutní správní uvážení není přípustné, správní orgán je omezen především zákazem libovůle a příkazem obdobného rozhodování v obdobných případech (usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[16] Průběh habilitačního řízení není mezi účastníky sporný. Z obsahu správního spisu plyne, že řízení bylo zahájeno na návrh stěžovatele, jeho součástí byly všechny požadované náležitosti. Všichni tři oponenti doporučili habilitační práci k obhajobě a habilitační komise jednomyslně schválila návrh na jmenování stěžovatele docentem. Na zasedání vědecké rady FFÚ dne 4. 11. 2015 byla prezentována zpráva habilitační komise a doporučení oponentů. Stěžovatel přednesl svou habilitační přednášku, v rozpravě zodpověděl otázky oponentů i členů rady (vystoupili tři členové a jedna čestná členka). Z 37 členů rady bylo přítomno 30 členů, rozdáno bylo 30 hlasovacích lístků, odevzdán byl stejný počet (žádný nebyl neplatný), přičemž 15 hlasů se vyslovilo pro návrh a 15 hlasů proti návrhu. Jelikož počet hlasů nebyl dostatečný, bylo habilitační řízení zastaveno. Proti postupu při habilitačním řízení podal stěžovatel námitky, jimž nebylo žalobou napadeným rozhodnutím vyhověno (viz odstavec [2]).

[17] Sporným není ani soudní přezkum žalobou napadeného rozhodnutí rektorky. Vysoká škola je vykonavatelem veřejné správy, neboť jako státem autorizovaný privilegovaný subjekt uskutečňuje habilitační řízení, v rámci něhož rozhoduje o právech a povinnostech uchazečů o jmenování docentem ve správním řízení (viz rozsudek čj. 7 As 66/2010-119, odstavce 45 a 64, srov. též rozsudek ze dne 17. 12. 2009, čj. 9 As 1/2009-141, str. 8 a 9).

[18] Stěžovatel činí spornou zákonnou úpravu § 72 odst. 10 zákona o vysokých školách. Stěžejní otázkou je, zda neschválení návrhu na jmenování uchazeče docentem vědeckou radou v tajném hlasování, resp. rozhodnutí o zastavení habilitačního řízení, musí být odůvodněné.

[19] Z úpravy habilitačního řízení (§ 71 a 72 zákona o vysokých školách) je zřejmé, že ověření vědecké (nebo umělecké) kvalifikace a pedagogické způsobilosti uchazeče (§ 72 odst. 1 zákona o vysokých školách) bylo svěřeno vědecké radě. Závěry oponentů habilitační práce a habilitační komise výsledek hlasování vědecké rady nijak závazně nepředurčují. Pro vědeckou radu jsou toliko podkladem, obdobně jako další dokumenty přiložené uchazečem k jeho návrhu (§ 72 odst. 2 věta druhá zákona o vysokých školách). Na veřejném zasedání vědecké rady se koná habilitační přednáška, obhajoba habilitační práce a rozprava, ve které musí být uchazeči dána možnost vyjádřit se k posudkům oponentů, obhajovat habilitační práci a vyslovit se k dosavadní vědecké (nebo umělecké) a pedagogické činnosti. Následně se vědecká rada o návrhu na jmenování uchazeče docentem usnává v tajném hlasování (§ 72 odst. 9 věta druhá zákona o vysokých školách).

[20] Pokud vědecká rada návrh na jmenování uchazeče docentem neschválí (návrh nezíská většinu hlasů všech členů vědecké rady), platí, že rada habilitační řízení zastavuje (§ 72 odst. 10 zákona o vysokých školách).

Právním následkem neschválení návrhu je tedy fikce rozhodnutí, a to rozhodnutí vědecké rady o zastavení habilitačního řízení. Pokud vědecká rada návrh schválí, postoupí jej rektorovi, který uchazeče jmenuje docentem (§ 71 zákona o vysokých školách), anebo s návrhem z věcných důvodů nesouhlasí a předloží jej k projednání a usnesení vědecké radě vysoké školy (§ 72 odst. 11 věta druhá zákona o vysokých školách).

[21] Co se týče postavení rektora, je proto zapotřebí odlišit dvě situace. První je situace, kdy rektor nesouhlasí s návrhem na jmenování uchazeče docentem podle § 72 odst. 11 věty druhé zákona o vysokých školách. Tehdy je jedním ze samosprávných akademických orgánů, který se podílí na ověření vědecké (nebo umělecké) kvalifikace a pedagogické způsobilosti uchazeče tím, že se závěrem vědecké rady má možnost věcně polemizovat a zvrátit jej. Druhou je situace, kdy rektor rozhoduje o námitkách proti postupu při habilitačním řízení, jímž nevyhověl děkan, podle § 72 odst. 14 zákona o vysokých školách. V projednávané věci se jedná o posléze uvedený případ.

[22] Pozitivním výstupem habilitačního řízení je jmenování docentem, které činí rektor. Naopak negativním výstupem je fikce rozhodnutí o zastavení habilitačního řízení, které činí vědecká rada. Jelikož s neschválením návrhu na jmenování uchazeče docentem vědeckou radou je spojena fikce rozhodnutí o zastavení habilitačního řízení, tedy rozhodnutí, jímž se toto řízení končí, je zřejmé, že je postup vědecké rady způsobilý zasáhnout do veřejného subjektivního práva uchazeče, a to práva na přístup k odpovídající profesní kvalifikaci za splnění zákonných podmínek a zákonem předepsaným způsobem, které v sobě odráží současně svobodu vědeckého bádání i svobodu povolání (srov. též odstavec [34]). V této souvislosti je třeba závěry městského soudu korigovat.

[23] Odůvodňování postupu kolegiálního orgánu není v praxi nijak výjimečné, přičemž bez dalšího nelze vyloučit ani v případě posouzení návrhu, o němž se hlasuje v tajném hlasování [viz úprava zákona o vysokých školách před novelou provedenou zákonem č. 552/2005 Sb., blíže viz odstavec [30]; srov. též rozsudek ze dne 4. 7. 2018, čj. 10 As 60/2018-45, č. 3770/2018 Sb. NSS, odstavec 17, podle něhož návrh akademického senátu fakulty na odvolání děkana, o němž se senát usnává tajným hlasováním (§ 27 odst. 4 věta první zákona o vysokých školách), musí být odůvodněn].

[24] V projednávané věci je však klíčové, že se nejedná o otázku odůvodnění pozitivního nebo negativního rozhodnutí, nýbrž rozhodnutí fiktivního. Rozhodnutí o zastavení habilitačního řízení je totiž pouhým zákonným důsledkem absence většiny hlasů všech členů vědecké rady ve prospěch návrhu na jmenování uchazeče docentem. Vědecká rada se usnává pouze o *návrhu na jmenování* (tj. o tom, zda jsou předpoklady a výkon uchazeče pro jmenování docentem *dostatečné*), nikoli o *návrhu na nejmenování* (tj. o tom, zda jsou předpoklady a výkon uchazeče pro jmenování docentem *nedostatečné*). Důvody této zákonné úpravy jsou ryze praktické, jelikož měla-li by vědecká rada hlasovat o jmenování i o nejmenování uchazeče docentem, nemusela by (bez bližší procedurální úpravy) dospět k žádnému závěru. Ve spojení s tajností hlasování (k tomu viz odstavce [25] až [32]) je však jejím důsledkem též faktická nemožnost odůvodnění ne-schválení (absence schválení) návrhu uchazeče na jmenování docentem, resp. rozhodnutí o zastavení habilitačního řízení. Zatímco v případě schválení návrhu na jmenování lze důvody legitimně spojit s odůvodněním samotného návrhu, konkrétní důvody, proč většina všech členů vědecké rady nehlasovala pro návrh, při respektování tajné volby zjistit nelze. Důvody by bylo teoreticky možné spojit s návrhem na nejmenování uchazeče docentem, o něm se však nehlasuje. Jediným důvodem fikce rozhodnutí o zastavení řízení je proto nedostatečný počet hlasů pro návrh na jmenování.

[25] Zároveň je v projednávané věci důležité i to, že zákonodárce od odůvodnění postupu vědecké rady upustil. Zákon o vysokých školách (ve znění účinném od 1. 1. 2006) tak již odůvodnění neschválení návrhu na jmenování uchazeče docentem vědeckou radou, resp. jejího rozhodnutí o zastavení řízení, nevyžaduje. To však samo o sobě neznamená, že vědecká rada rozhoduje v tajném hlasování svévolně (bez jakýchkoliv kritérií).

[26] Účelem tajného hlasování je vytvořit skutečné podmínky pro to, aby každý hlasující mohl vyjádřit svou vůli zcela svobodně. Pokud zákon předpokládá, že je hlasování založeno na určitých kritériích, zaručuje se tím každému možnost hlasovat výhradně v souladu s těmito kritérii. Hlasování tak není spojeno s nežádoucími úvahami nad možnými pozitivními či negativními důsledky toho či onoho rozhodnutí pro jednotlivé hlasující. Nejde tedy o to spojit hlasování s možností každého rozhodnout se v souladu s čímkoliv, tj. podle libosti. Smyslem tajného hlasování není zákonná kritéria popřít, nýbrž zajistit jejich faktické naplnění. Jde o ochranu jednotlivých



hlasujících, nikoli o privilegium spojené s členstvím v orgánu. Rovněž v této souvislosti je třeba závěry městského soudu korigovat.

[27] Jelikož se v habilitačním řízení v souladu s § 72 odst. 1 zákona o vysokých školách ověřuje pouze vědecká (nebo umělecká) kvalifikace a pedagogická způsobilost, je každý člen vědecké rady povinen hodnotit uchazeče výhradně na základě těchto kritérií. V případě vědecké (nebo umělecké) kvalifikace tak činí zejména na základě habilitační práce a její obhajoby a dalších vědeckých a odborných (nebo uměleckých) prací, v případě pedagogické způsobilosti na základě hodnocení habilitační přednášky a předcházející pedagogické praxe. V této souvislosti soud zdůrazňuje, že neopomenutelnou součástí hodnocení je též výkon uchazeče na zasedání vědecké rady. Jelikož hlasování následuje po vystoupení uchazeče, je hodnocení v nezanedbatelné míře též bezprostřední reakcí především na přednesenou habilitační přednášku a odpovědi uchazeče na otázky oponentů, případně členů rady. Zákonná kritéria mohou být blíže rozvedena vnitřními předpisy vysoké školy (v projednávané věci konkrétně Řádem habilitačního řízení a řízení ke jmenování profesorem VŠE ve spojení s Kritérii uplatňovanými při habilitačním řízení a řízení ke jmenování profesorem na VŠE, které jsou součástí správního spisu). Každý člen vědecké rady je povinen předpoklady uchazeče pro jmenování docentem poměřit uvedenými zákonnými kritérii a na tomto základě hlasovat pro návrh, či proti němu [jelikož úspěšný je uchazeč, který získá většinu hlasů všech členů rady, platí, že rovněž neplatný či neodevzdaný hlas je fakticky hlasem proti]. Právě tajnost hlasování zajišťuje členům vědecké rady podmínky, které jim umožňují jejich povinnost splnit.

[28] S tímto modelem je nevyhnutelně spojeno i to, že stanovení minimální úrovně vědecké (nebo umělecké) kvalifikace a pedagogické způsobilosti pro jmenování docentem a poměření této úrovně s předpoklady a výkonem uchazeče je individuální a vnitřní záležitostí jednotlivých členů vědecké rady. Tento pouvoir je jim dán z titulu členství ve vědecké radě, jakožto významným představitelům příslušných oborů, kteří byli vybráni ve spolupráci děkana a akademického senátu fakulty [§ 29 a § 27 odst. 1 písm. f) zákona o vysokých školách]. Svou úvahu projevuje člen vědecké rady výhradně hlasováním. Není povinen ji před uchazečem, ostatními členy vědecké rady či třetími osobami jakkoli obhajovat, a to ani před hlasováním, ani po něm. Nemusí proto uchazeči ani sdělit výhrady, pro něž v jeho očích neobstál. Nic z toho však členům vědecké rady neodpírá možnost uchazeče (pozitivně či negativně) hodnotit. Především v případě, kdy v dosavadním průběhu habilitačního řízení bylo hodnocení uchazeče výhradně kladné a člen rady (třeba až v reakci na výkon uchazeče na zasedání vědecké rady) hodlá hlasovat proti návrhu, měl by být jakožto významný představitel příslušného oboru schopen své výhrady vůči uchazeči veřejně vznést a obhájit, přestože mu zákon takovou povinnost neukládá. V konečném důsledku se totiž právě v takovýchto a obdobných postojích členů vědecké rady odráží úroveň habilitačního řízení, jehož jsou nepostradatelnou součástí.

[29] Výsledek úvahy člena vědecké rady tedy zákon navenek omezuje pouze hlasem pro návrh, či hlasem proti návrhu. Obligatorním výstupem vědecké rady je proto pouze výsledek hlasování jejích členů. Získá-li uchazeč nadpoloviční většinu hlasů všech členů vědecké rady, splňuje zákonná kritéria, tj. jeho vědecká (nebo umělecká) kvalifikace a pedagogická způsobilost je pro jmenování docentem dostatečná. Pokud naopak potřebný počet hlasů nezíská, zákonná kritéria nespĺňuje. Z uvedeného plyne, že samotný výsledek hlasování (počet hlasů) je důvodem pro schválení návrhu na jmenování uchazeče docentem, a tedy postoupení návrhu na jmenování rektorovi, anebo pro neschválení návrhu na jmenování uchazeče docentem, a tedy zastavení habilitačního řízení.

[30] Teoreticky si lze představit i modely jiné. Vědecká rada by se mohla o návrhu usnášet ve veřejném hlasování. Tehdy by stanovení minimální úrovně vědecké (nebo umělecké) kvalifikace a pedagogické způsobilosti pro jmenování docentem a poměření této úrovně s předpoklady a výkonem uchazeče bylo předmětem (veřejné) diskuse vědecké rady. V úvahu přichází i model smíšený, podle něhož by se vědecká rada usnášela v tajném hlasování, zároveň by však byla povinna svůj závěr obhájit. Tímto způsobem (resp. jednou z možných variant) bylo postupováno podle zákona o vysokých školách před novelou provedenou zákonem č. 552/2005 Sb. Pokud vědecká rada v tajném hlasování neschválila návrh na jmenování uchazeče docentem, bylo habilitační řízení zastaveno a rada se následně usnášela většinou hlasů všech členů na odůvodnění rozhodnutí o zastavení řízení (§ 72 odst. 10 věta první a třetí zákona o vysokých školách ve znění účinném do 31. 12. 2005).

[31] Lpění na veřejnosti hlasování zvyšuje pravděpodobnost jeho pokřivení, tedy hlasování podle jiných než zákonných kritérií, a to v neprospěch i ve prospěch uchazeče. Hlasování totiž může být snáze ovlivněno možnými

(byť domnělými) pozitivními či negativními důsledky spojenými s tím či oním veřejným rozhodnutím pro jednotlivé hlasující. Obdobnému riziku je hlasování vystaveno i v případě smíšeného modelu. Hlasování o návrhu je sice tajné, pokud je však vědecká rada svůj závěr povinna obhájit, jsou její členové nuceni (byť následně) odtajnit důvody svých individuálních rozhodnutí, přičemž poctivost jejich jednání je zapotřebí předpokládat (viz § 7 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku). Smysl tajného hlasování je tím popřen. Lze se důvodně domnívat, že mimo jiné proto zákonodárce tento model opustil a vytvořil pro vědeckou radu (a její členy) takové podmínky, které jí v nejšířším možném rozsahu umožní práva uchazeče reálně naplnit a ochránit. Jinými slovy upřednostnil v tomto ohledu ochranu *ex ante* před ochranou *ex post*.

[32] Zákonná úprava rozhodná pro projednávanou věc zároveň vychází z toho, že obligatorní odůvodnění výsledku hlasování nemusí k ochraně práv jednotlivce přispět. Nelze sice vyloučit, že by odůvodnění výsledku hlasování nemohlo být v konkrétním případě věrným hodnocením předpokladů a výkonu uchazeče, což ostatně platí i pro model rozhodný v projednávané věci, neboť ani ten členům vědecké rady neodpírá možnost uchazeče (pozitivně či negativně) hodnotit (viz odstavec [28]). Odůvodnění by však mohlo být i jen formální či dokonce fiktivní. Tak by tomu bylo zpravidla tehdy, pokud by členové vědecké rady hlasovali podle jiných než zákonných (tj. nežádoucích) kritérií. Jelikož vědecká rada hlasuje o návrhu na jmenování uchazeče docentem, nikoli o návrhu na jeho nejmenování, je věrné zdůvodnění nedostatků uchazeče i ve veřejném a smíšeném modelu fakticky značně ztíženo (srov. odstavec [24]); ostatně i proto se lze legitimně domnívat, že byl smíšený model zákonodárcem opuštěn. Nic z toho k reálné a efektivní následné ochraně ve správním či soudním řízení nepřispívá. Povinné odůvodňování (ve veřejném či smíšeném modelu) je navíc nutně spojeno s výše uvedeným rizikem pokřivení hlasování, jemuž rozhodná právní úprava umožňuje v (relativně) nejvyšší možné míře čelit.

[33] Následná ochrana uchazeče se týká řádnosti průběhu habilitačního řízení. Rektor (případně posléze soud) proto námitkám proti postupu při habilitačním řízení vyhoví typicky tehdy, trpělo-li řízení procesními vadami, které mohly mít vliv na jeho výsledek (např. pokud uchazeči nebyla na veřejném zasedání vědecké rady dána možnost vyjádřit se k posudkům oponentů nebo se vyslovit ke své dosavadní vědecké nebo umělecké a pedagogické činnosti). Důvody vedoucí k zastavení habilitačního řízení posuzuje jen v souvislosti s výsledkem hlasování vědecké rady (např. pokud nebyl návrh na jmenování uchazeče docentem i přes dostatečný počet hlasů schválen). Nepřísluší mu posuzovat správnost úvahy vědecké rady, resp. nahrazovat její uvážení uvážením vlastním, proto nemůže vyhovět námitkám, podle nichž uchazeč (věcně) podmínky vědecké (nebo umělecké) kvalifikace či pedagogické způsobilosti splňuje.

[34] Ochrana se týká i postupu, který by byl šikanózní či diskriminační. Přístup ke jmenování docentem nepramení z práva na vzdělání. Oproti přístupu k vysokoškolskému vzdělání (viz rozsudek čj. 9 As 1/2009-141, str. 7 a 8) se totiž o vysokoškolskou vzdělávací činnost nejedná (§ 2 odst. 1 zákona o vysokých školách, podle něhož je vysokoškolská vzdělávací činnost určena typem studijních programů, jimiž jsou programy bakalářský, magisterský a doktorský, argument *a contrario*), přičemž odlišný závěr neplyne ani z rozsudku Krajského soudu v Brně čj. 30 A 73/2012-73, na který se stěžovatel odvolával. Dotýká se však přístupu k odpovídající profesní kvalifikaci, jež v sobě odráží současně svobodu vědeckého bádání i svobodu povolání. Platí totiž, že úspěšný uchazeč získá v rámci akademického a vědeckého prostředí (a to potenciálně na všech vysokých školách řídicích se zákonem o vysokých školách) privilegované postavení (viz rozsudek čj. 7 As 66/2010-119, odstavec 45). Získání profesní kvalifikace musí vysoká škola umožnit v souladu s demokratickými principy [§ 1 písm. b) zákona o vysokých školách], především tedy s vyloučením diskriminace založené např. na pohlaví či rase. Pokud je uchazeč navíc akademickým pracovníkem vysoké školy (§ 70 odst. 1 zákona o vysokých školách), dotýká se habilitačního řízení i právní sféry samotné vysoké školy, jelikož pouze docenti a profesori mohou garantovat kvalitu a rozvoj studijního programu uskutečňovaného danou vysokou školou (§ 70 odst. 4 zákona o vysokých školách). V této souvislosti soud uvádí, že i přesto shledal s ohledem na výše uvedené právní závěry (viz odstavce [24] a [32]) zákonnou úpravu souladnou s ústavním pořádkem a věc proto nepředložil Ústavnímu soudu.

(...)

## **Rozpočtová pravidla: odpovědnost Regionální rady soudržnosti za porušení rozpočtové kázně**

k zákonu č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění účinném do 24. 11. 2015

k zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 20. 12. 2015 (v textu jen „zákon o rozpočtových pravidlech“)

**Odpovědnost Regionální rady regionu soudržnosti za porušení rozpočtové kázně v dotačním vztahu s Ministerstvem pro místní rozvoj, určeném k financování projektů regionálního operačního programu, nenastupuje bez dalšího jako důsledek neúspěchu rady uložit odvod za porušení rozpočtové kázně konečným příjemci.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2019, čj. 7 AfS 198/2018-31)*

**Prejudikatura:** č. 1781/2009 Sb. NSS, č. 2333/2011 Sb. NSS, č. 2713/2012 Sb. NSS, č. 3453/2016 Sb. NSS.

**Věc:** Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad pro Královéhradecký kraj (dále jen „finanční úřad“) vydal dne 27. 5. 2015 platební výměr, kterým vyměřil žalobkyni odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně ve výši 793.704 Kč, a platební výměr, kterým vyměřil žalobkyni odvod do Národního fondu za porušení rozpočtové kázně ve výši 8.995.302 Kč.

Rozhodnutími ze dne 27. 6. 2016 žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil platební výměry finančního úřadu.

Žalobkyně podala proti rozhodnutím žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, který rozsudkem ze dne 28. 2. 2018, čj. 31 Af 45/2016-178, napadená rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že postupem žalobkyně nedošlo k takovému porušení podmínky stanovené v bodu 4 rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 16. 1. 2009, č. 1/RS\_SV\_2009 (dále též „rozhodnutí o poskytnutí dotace“), jež by bylo možné kvalifikovat jako porušení rozpočtové kázně ze strany žalobkyně. Žalobkyně použila předmětné finanční prostředky k financování výdaje podle § 16c písm. a) zákona o podpoře regionálního rozvoje, tj. na program spolufinancovaný z rozpočtu Evropské unie. Pokud se následně ukázalo, že poskytla dotaci neoprávněnému příjemci, neboť při posuzování jeho žádosti vyšla z nepravdivého tvrzení žadatele, který prohlásil, že splňuje podmínku „malého a středního podniku“ (dále jen „MSP“), jednalo se o důvod k zahájení řízení o porušení rozpočtové kázně s tímto konečným příjemcem dotace, nikoliv s žalobkyní. Krajský soud konstatoval, že považuje za absurdní argumentaci, podle níž se žadatel stane příjemcem dotace až okamžikem podpisu smlouvy s poskytovatelem dotace, a tak nemůže porušit rozpočtovou kázeň tím, že uvede v žádosti o dotaci nepravdivé údaje. Za dodržení všech podmínek dotací jsou odpovědní zásadně příjemci podpor, nikoliv jejich poskytovatelé. Žadatelé o dotace obecně nejsou povinni přikládat k žádostem o poskytnutí dotace veškeré dokumenty, které by bezpochyby dokládaly splnění všech podmínek přijatelnosti příslušného projektu. Splnění celé řady podmínek naopak osvědčují pouze prostřednictvím čestného prohlášení. Ověření, zda žadatel o dotaci skutečně splňuje podmínku MSP, není jednoduchou operací a nestačí k němu pouze výpis z obchodního rejstříku, či další přílohy, které byli žadatelé o dotaci v rámci Regionálního operačního programu Severovýchod (dále jen „ROP SV“) povinni přikládat k žádosti. Poskytovatel dotace přitom obecně nemá povinnost provádět takové podrobnější šetření. Takovou povinnost žalobkyni nepředepisovala ani dokumentace ROP SV, ani žádný právní předpis.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) v zákonné lhůtě kasační stížnost.

Mezi účastníky řízení nebylo sporu o skutkovém stavu, žalobkyně nepochybovala skutečnost, že poskytl v rámci programu rozvoj základní infrastruktury a doprovodných aktivit v oblasti cestovního ruchu dotaci subjektu, který v tomto programu nebyl oprávněným žadatelem. Nejednalo se totiž o malý nebo střední podnik. Přestože žadatel o dotaci s žádostí předložil i doklady, z nichž byla zřejmá jeho vlastnická struktura, tj. nesplňoval kritéria MSP, a měl být tudíž vyřazen, žalobkyně (poskytovatel dotace) jej informovala dopisem o schválení předmětného projektu s tím, že projekt splnil všechny předepsané náležitosti. Po podpisu smlouvy o poskytnutí dotace provedla kontrolu projektu na místě, přičemž v protokolu z fyzické kontroly INTERIM bylo závěrem konstatováno, že prověřované údaje souhlasí se skutečným stavem a zároveň byly v souladu s podmínkami programu ROP SV. Následně žalobkyně přislíbené finanční prostředky příjemci dotace proplatila. Žalobkyně tak vydala prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu a z rozpočtu EU v rozporu s čl. 87 a 88 Smlouvy o Evropském společenství a s pravidly ROP SV. Postupovala též v rozporu s ustanovením bodu 4 rozhodnutí o poskytnutí dotace, na jehož základě jí byla dotace poskytnuta, neboť předmětný výdaj nebyl v souladu se základními podmínkami příslušného operačního programu. Z uvedeného je zřejmé, že ze strany žalobkyně byl proveden neoprávněný výdej (v rozporu s účelem dotace) tím, že vydala poskytnuté finanční prostředky neoprávněnému konečnému příjemci dotace. Žalobkyně coby příjemce dotace byla povinna řídit se zákonem o rozpočtových pravidlech a za porušení rozpočtové kázně, kdy nebyl splněn účel poskytnuté dotace jeho nesprávným použitím, byl správce daně povinen tomuto příjemci dotace vyměřit odvod za porušení rozpočtové kázně.

Vzhledem k tomu, že žalobkyně byla především příjemcem dotace a teprve následně jejím poskytovatelem, byla to právě žalobkyně, která použila poskytnuté finanční prostředky ve prospěch neoprávněného příjemce dotace, čímž došlo k porušení rozpočtové kázně před uzavřením veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace. Nebylo proto zcela jednoznačně možné dovodit, že mělo být zahájeno řízení o porušení rozpočtové kázně s konečným příjemcem dotace. Žadatel o dotaci připojil ke své žádosti povinné přílohy podle Příručky pro žadatele a příjemce, mezi nimiž byl přiložen i výpis z obchodního rejstříku (dále jen „výpis z OR“), z něhož měla žalobkyně vycházet a i přes prohlášení žadatele, že splňuje podmínky MSP, provést důslednější kontrolu přijatelnosti konečného příjemce i projektu. Z tohoto výpisu z OR jednoznačně vyplynulo, že od 26. 10. 2007 byla jediným vlastníkem konečného příjemce dotace akciová společnost S group holding. Byl by výpis z OR povinnou přílohou žádosti a žalobkyně ho měla k dispozici, tato se přiloženým výpisem z OR nezabývala.

Žalobkyně byla podle rozhodnutí o poskytnutí dotace účastníkem řízení nejen do doby, než uzavřela s žadatelem smlouvu, ale zůstala jím ve vztahu k Ministerstvu pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) i poté, a to bez ohledu na to, že se ve vztahu ke konečnému žadateli stala zároveň poskytovatelem dotace. Z toho vyplývá, že byla povinna plnit podmínky stanovené rozhodnutím o poskytnutí dotace ve vztahu k ministerstvu i nadále, po celou dobu realizace akce až do splnění účelu dotace resp. včetně uplynutí doby udržitelnosti. Tím, že s neoprávněným žadatelem uzavřela smlouvu a vyplatila mu dotaci ve výši 10.582.707,71 Kč, použila poskytnuté finanční prostředky v rozporu s účelem dotace, čímž z její strany došlo k neoprávněnému použití peněžních prostředků podle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech a k porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Porušení rozpočtové kázně konečným příjemcem dotace není přitom předmětem tohoto sporu.

Stěžovatel nesouhlasil s názorem krajského soudu, že splnění podmínky MSP osvědčují žadatelé o dotaci pouze prostřednictvím čestného prohlášení, a že poskytovatelé dotací nejsou povinni podrobně provádět ověření splnění této podmínky. Poskytovatel dotace má povinnost před schválením projektu provést důslednou kontrolu všech náležitostí žádosti o dotaci a předložených dokumentů k projektu, včetně ověření právní formy žadatele z hlediska požadavku operačního programu na jeho charakteristiku MSP. Z výkladu krajského soudu a žalobkyně není patrný důvod, proč mají žadatelé přikládat k žádosti povinné přílohy, když by poskytovatelům dotace nebyla stanovena povinnost tyto doklady kontrolovat. Taktéž z tohoto výkladu není zřejmé, z jakého důvodu je v Příručce pro žadatele a příjemce ROP SV uvedena řada kontrol, které mají probíhat po předložení žádosti, když poskytovatel dotace nemá povinnost taková podrobnější šetření provádět. Podle Příručky pro žadatele a příjemce ROP SV a podle Operačního manuálu měla žalobkyně jako poskytovatel provést před schválením poskytnutí dotace kontrolu přijatelnosti, tj. zda právní forma žadatele dovoluje, aby byl oprávněným žadatelem. Pokud toto kritérium není splněno, žadatel má být vyloučen. Žalobkyně před poskytnutím dotace však neodhalila, že konečný příjemce nesplňuje podmínku MSP, přestože jednou z povinných příloh žádosti o dotaci byl výpis

z OR, ze kterého vyplývalo, že žadatel je ze 100 % vlastněn jiným podnikem (součást holdingu), a tím provedla neoprávněný výdej.

Za drobného, malého a středního podnikatele se považuje podnikatel, který zaměstnává méně než 250 zaměstnanců a jeho roční obrat nepřesahuje 50 milionů EUR nebo jeho bilanční suma roční rozvahy nepřesahuje 43 milionů EUR. Informace o počtu zaměstnanců, ročním obratu, či bilanční sumě právnické osoby nejsou jednoduše dohledatelné a v žádném případě nevyplývají z výpisu z OR. Kontrola toho, zda je žadatel MSP, je prováděna právě kontrolou čestného prohlášení žadatele o dotaci. Žalobkyně navíc nebyla povinna informace obsažené v čestném prohlášení příjemce dotace ověřovat. Rozhodnutí o přidělení dotace pro rok 2009 v bodu 7 jasně definuje, jaké jednání lze považovat za porušení rozpočtové kázně ze strany žalobkyně a jeho extenzivní rozšíření na bod 8 odporuje zásadě speciality. Pokud se ukázalo, že žalobkyně přidělila dotaci neoprávněnému příjemci na základě jeho nepravdivých tvrzení, je to důvodem pro zahájení řízení o porušení rozpočtové kázně s žadatelem (faktickým příjemcem dotace), a nikoli s žalobkyní jakožto poskytovatelem dotace.

Žalobkyně vždy plnila podmínky stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace a svěřené prostředky přerozdělovala v souladu s účelem stanoveným v bodě 4 tohoto rozhodnutí. Žalobkyně přitom není příjemcem dotace a ze zákona prakticky negeneruje žádné příjmy. Pokud by tedy na straně příjemce vzniklo pochybení např. v tvrzení, že je MSP, a na jeho základě by žalobkyně byla následně povinna uhradit odvod za porušení rozpočtové kázně, znamenalo by to prakticky okamžitou insolvenční právní osobu zřízené za účelem čerpání dotací z evropských fondů. Základním pojmovým znakem příjemce dotace je rozmnožení jeho majetku o vyplacenou dotaci. Žalobkyně však není oprávněna si přidělené prostředky ponechat. Stavět ji tedy do pozice příjemce dotace, tak jak to činí stěžovatel, je nejen nebezpečné z důvodů uvedených v napadeném rozsudku, ale rovněž to odporuje materiálnímu teleologickému výkladu právních norem. Formalismus, který ve své argumentaci použil nejen stěžovatel, ale i Ministerstvo financí ve svém rozhodnutí ze dne 9. 7. 2014 vydaném v přezkumném řízení byl právem krajským soudem označen za absurdní.

Odpovědnost za splnění podmínky MSP leží na žadateli o dotaci a kontrola splnění této podmínky probíhá při posuzování žádosti o dotaci, tj. před podpisem smlouvy o poskytnutí dotace. Kontrola spočívá v ověření faktu, že žadatel čestně prohlásil, že je MSP. Totožným způsobem přitom postupují i další regionální rady, což bylo žalobkyní doloženo v průběhu jednání před krajským soudem. Žalobkyni proto nelze nařknout ze svévolného postupu při hodnocení žádosti o poskytnutí dotace, natožpak z toho, že by její postup byl v rozporu s právem. Při kontrolách, na něž poukazuje stěžovatel, jsou zjišťovány zcela odlišné skutečnosti, než to, zda příjemce dotace splňuje podmínku MSP. Při administrativní kontrole (která je spojena s žádostí o platbu) poskytovatel dotace ověřuje, zda výdaje, jejichž proplacení požaduje příjemce dotace, splňují parametry způsobilých výdajů dotovaného projektu. Při fyzické kontrole je pak zjišťováno, zda fyzický stav projektu odpovídá dokladům spojeným s žádostí o platbu, tj. zda položky proplacené příjemci byly skutečně příjemcem realizovány.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### **Z odůvodnění:**

(...)[20] V nyní posuzovaném případě ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně dne 17. 12. 2007 vyhlásila 2. kolo výzvy pro předkládání žádostí v rámci ROP SV, oblast podpory 3.1 - rozvoj základní infrastruktury a doprovodných aktivit v oblasti cestovního ruchu. Podle bodu 5. uvedené výzvy mohli být oprávněnými žadateli o dotaci z předmětného programu pouze „malé a střední podniky“. Příručka pro žadatele a příjemce ROP SV v bodu 2.3.1 (označeného oprávněnost žadatelů/příjemců) u kategorie malé a střední podniky odkazuje na přílohu č. 1 nařízení Komise (ES) č. 70/2001 ze dne 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na státní podpory malým a středním podnikům, ve znění nařízení Komise (ES) č. 364/2004 (dále jen „nařízení Komise č. 70/2001“).

[21] Společnost S group SPORT FACILITY MANAGEMENT s.r.o. podala dne 28. 3. 2008 žádost o poskytnutí dotace z ROP SV, oblast podpory 3.1, na projekt „Víceúčelová rekreačně sportovní dráha“. V žádosti o dotaci vyznačila, že je malým nebo středním podnikem, zároveň předložila čestné prohlášení, podle něž jsou

údaje uvedené v žádosti pravdivé a úplné. Žalobkyně dopisem ze dne 10. 7. 2008 oznámila uvedené společnosti, že její projekt splnil všechny předepsané náležitosti a byl schválen k poskytnutí dotace.

[22] Ministerstvo rozhodnutím ze dne 16. 1. 2009 poskytlo žalobkyni dotaci v celkové výši 3.957.047.000 Kč. Podle bodu 4 uvedeného rozhodnutí (označeného účel dotace) byla žalobkyně, coby příjemce dotace, oprávněna použít poskytnuté finanční prostředky pouze k financování výdajů podle § 16c písm. a) zákona o podpoře regionálního rozvoje na podporu projektů realizovaných v rámci ROP SV.

[23] Dne 29. 1. 2009 žalobkyně uzavřela s konečným příjemcem dotace smlouvu č. LV/018/S na výše uvedený projekt. Smlouvou byla přislíbena dotace ve výši 90 % z celkových způsobilých výdajů, nejvýše však 10.655.951,40 Kč. Dne 1. 2. 2010 byla v rámci první žádosti o platbu z účtu žalobkyně připsána ve prospěch účtu konečného příjemce částka ve výši 10.582.707,71 Kč.

[24] Úřad žalobkyně zahájil dne 9. 2. 2012 u konečného příjemce kontrolu, na jejímž základě vydal dne 29. 10. 2012 platební výměr č. 57/2012, kterým konečnému příjemci vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 10.582.707,71 Kč. V odůvodnění uvedeného platebního výměru kromě jiného konstatoval, že při auditu operace č. PAS/15/2011 a následné kontrole bylo zjištěno, že konečný příjemce (tehdy ještě jako žadatel pod názvem STADION spol. s r.o.) byl v letech 2004-2007 stoprocentně vlastněn společností Syner, s.r.o., přičemž tato společnost je velkým podnikem. Dne 26. 10. 2007 byl daný podíl společnosti Syner, s.r.o., převeden na společnost S group holding, a.s., která je rovněž velkým podnikem. Společnost S group SPORT FACILITY MANAGEMENT s.r.o. (jak se společnost STADION spol. s r.o. následně přejmenovala) tak nesplňovala kritéria pro malý nebo střední podnik a nebyla oprávněným příjemcem dotace. Odvolání konečného příjemce proti tomuto platebnímu výměru bylo zamítnuto rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 7. 2. 2014.

[25] Rozhodnutím ze dne 24. 6. 2014 ministr financí nařídil přezkoumání uvedeného rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 7. 2. 2014. Konstatoval, že chybné vyhodnocení předpokladů pro poskytnutí dotace správcem daně nelze kvalifikovat jako neoprávněné použití prostředků poskytnutých z rozpočtu žalobkyně. Žadatel se stane příjemcem až okamžikem podpisu smlouvy a teprve od té doby může porušit rozpočtovou kázeň, a tak nelze dospět k závěru o porušení rozpočtové kázně ze strany konečného příjemce. Ustanovení upravující okruh oprávněných příjemců dotace se z logiky věci týkají pouze žadatelů o dotaci, příjemcem se žadatel stane až poté, kdy je jeho projekt poskytovatelem vybrán a je uzavřena smlouva o poskytnutí dotace. V rámci administrace projektu má poskytovatel povinnost ověřit všechny předložené podklady a vyřadit žadatele, který nespĺňuje stanovené předpoklady. V posuzované věci byla z výpisu z obchodního rejstříku zřejmá vlastnická struktura žadatele, přesto s ním žalobkyně uzavřela smlouvu o poskytnutí dotace.

[26] Ministerstvo financí poté rozhodnutím ze dne 9. 7. 2014 změnilo své rozhodnutí ze dne 7. 2. 2014 tak, že výše specifikovaný platební výměr vydaný úřadem žalobkyně zrušilo a řízení zastavilo. Finanční úřad obdržel dne 11. 7. 2014 podnět Ministerstva pro místní rozvoj k posouzení porušení rozpočtové kázně. Na základě tohoto podnětu zahájil dne 29. 8. 2014 daňovou kontrolu, po jejímž provedení vydal dne 27. 5. 2015 platební výměry, kterými vyměřil odvody za porušení rozpočtové kázně žalobkyni.

[27] Podle § 16c zákona o podpoře regionálního rozvoje se „z rozpočtu Regionální rady hrají zejména a) výdaje na programy spolufinancované z rozpočtu Evropské unie a závazky vyplývající pro Regionální radu z plnění povinností uložených jí zákony, b) výdaje na vlastní činnost Regionální rady, c) splátky přijatých půjček, úvěrů a návratných finančních výpomocí, d) sankce za porušení rozpočtové kázně“.

[28] Podle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech se „pro účely tohoto zákona rozumí neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity“.

[29] Zákonná úprava podpory regionálního rozvoje je významně ovlivněna právem Evropské unie. Podle čl. 174 Smlouvy o fungování Evropské unie je jedním z cílů Evropské unie posilování hospodářské, sociální

a územní soudržnosti, to znamená snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů. Fungování Evropského fondu pro regionální rozvoj a základní principy správy regionálního rozvoje z prostředků Evropské unie v členských státech jsou v současné době upraveny v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. 12. 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (dále jen „nařízení č. 1303/2013“).

[30] Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo vydáno v lednu 2009 a tehdy byla též uzavřena smlouva o poskytnutí dotace konečnému příjemci, je třeba v souladu s přechodným ustanovením v čl. 152 věta druhá nařízení č. 1303/2013 použít na předmětnou pomoc nařízení č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (dále jen „nařízení č. 1083/2006“), včetně nařízení č. 1828/2006, kterým se nařízení č. 1083/2006 provádí.

[31] Podle § 15 zákona o podpoře regionálního rozvoje byly pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti zřízeny regiony soudržnosti. Podle § 16 zákona o podpoře regionálního rozvoje se v každém regionu soudržnosti kromě regionu soudržnosti Praha zřizuje Regionální rada regionu soudržnosti, která je právnickou osobou a hospodaří podle vlastního rozpočtu (§ 16a téhož zákona). Regionální rada je řídicím orgánem Regionálního operačního programu pro příslušný region soudržnosti ve smyslu čl. 59 nařízení č. 1083/2006 [(§ 16 odst. 3); obdobně čl. 125 nařízení č. 1303/2013]. Jejím úkolem je připravit a řídit provádění tohoto programu za účelem úspěšného využití finančních prostředků vyčleněných prostřednictvím strukturálních fondů na regionální rozvoj. Podle § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje vykonává působnost v oblasti veřejné správy a na její vztah ke státu se vztahují ustanovení o přenesené působnosti krajů obdobně.

[32] Povinnost Regionální rady regionu soudržnosti (dále též „regionální rada“) k odvodu za případné porušení rozpočtové kázně je záležitostí vnitrostátního institucionálního uspořádání, regulace a kontroly poskytnutých finančních prostředků. Nelze-li částky neoprávněně vyplacené příjemci získat zpět, odpovídá za uhrazení nevyžádovaných částek zpět do souhrnného rozpočtu Evropských společenství členský stát, pokud se prokáže, že ztráta byla způsobena jeho pochybením nebo nedbalostí (čl. 70 odst. 2 nařízení 1083/2006). Podmínky hospodaření regionální rady jsou regulovány především zákonem o rozpočtových pravidlech (§ 16a zákona o podpoře regionálního rozvoje).

[33] Regionální rady jsou podle aktuální zákonné úpravy nadány právní subjektivitou, byly zřízeny zákonem a vykonávají pravomoci v oblasti veřejné správy. Nejvyšší správní soud regionální rady řadí mezi tzv. ostatní veřejnou správu a konstatuje, že to „*nejdou orgány státní správy (přestože určitou část státní správy přeneseně vykonávají), a v žádném případě orgány samosprávy. Regiony soudržnosti, v nichž regionální rady působí, jsou územní jednotky v České republice vytvořené pouze za účelem sledování statistických charakteristik. Z hlediska stávající české správní struktury jsou jednotky NUTS umělého úrovně, která kromě částečné implementace strukturálních fondů není pro výkon veřejné správy (či jakýchkoliv jiných aktivit státu) využívána*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, čj. 10 As 177/2014-46, č. 3453/2016 Sb. NSS).

[34] Nejvyšší správní soud se v rozsudcích ze dne 29. 9. 2016, čj. 2 Afs 148/2016-145, a ze dne 19. 10. 2016, čj. 3 Afs 127/2016-137 zabýval tím, zda regionální rada může být též v pozici sankcionovaného subjektu, tj. zda jí může být rozhodnutím správce daně uložena povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně. Konstatoval, že rozpočet regionální rady je takovým rozhodnutím zkrácen o hodnotu odpovídající výši odvodu, která pak nemůže být využita ke stanovenému účelu. Uložení odvodu proto dochází k dotčení vlastnického práva regionální rady ve smyslu práva nakládat s předmětem vlastnictví a užívat jej. Na překážku dotčení subjektivních veřejných práv přitom není, že finanční prostředky, kterými regionální rada disponuje, pocházejí z veřejných zdrojů. Na základě těchto úvah pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že regionální rada je rovněž aktivně legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí správce daně, jímž jí byla uložena povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[35] Judikatura Nejvyššího správního soudu tedy připouští aktivní legitimaci regionálních rad jako takovou, oproti dřívějšímu stanovisku krajských soudů, podle kterého rady jako vykonavatelé veřejné správy svého druhu nemají ve správním soudnictví aktivní věcnou legitimaci. Spor o splnění podmínek stanovených konkrétním operačním programem pro poskytnutí dotace koncovému příjemci však zpravidla vyplývá ze vztahu mezi řídicím orgánem operačního programu a příjemcem. Řídicí orgán je třeba od příjemce odlišovat. Příjemcem se rozumí podle čl. 2 bod 4 nařízení č. 1083/2006 hospodářský subjekt, orgán nebo podnik, veřejný či soukromý, odpovědný za zahájení nebo zahájení a provádění operací, tj. projektů, které byly vybrány řídicím orgánem operačního programu (bod 2). Není pochyb, že společnost S group SPORT FACILITY MANAGEMENT s.r.o. byla takovým příjemcem, dle nařízení č. 1303/2013 by byla považována za konečného příjemce (čl. 2 bod 12).

[36] Judikatura správních soudů vychází z toho, že za dodržení všech podmínek dotací jsou výlučně odpovědní příjemci podpor, v režimu dotací platí, že splnění podmínek, za nichž byly veřejné prostředky poskytnuty, musí prokázat příjemce dotace (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 7 Afs 71/2009-149, č. 2333/2011 Sb. NSS, ze dne 6. 11. 2008, čj. 5 Afs 36/2008-146, č. 1781/2009 Sb. NSS, ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS). Opačný výklad by vedl ke stavu, kdy by příjemce dotace zbaven veškeré odpovědnosti za nesrovnalosti, které nebyly oznámeny poskytovatelem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, čj. 1 Afs 64/2012-33). Žalobkyně a následně Ministerstvo financí činily kroky k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně konečnému příjemci. Platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně konečným příjemcem, vydaný žalobkyní dne 29. 10. 2012 však byl po provedení přezkumného řízení zrušen. Teprve následně finanční orgány přistoupily k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně žalobkyni.

[37] Stěžovatel je přesvědčen, že se žalobkyně sama dopustila porušení rozpočtové kázně, pokud poskytla v rámci programu rozvoj základní infrastruktury a doprovodných aktivit v oblasti cestovního ruchu dotaci subjektu, který v tomto programu nebyl oprávněným žadatelem, neboť se nejednalo o malý nebo střední podnik. Žalobkyni považuje především za příjemce dotace a teprve následně za jejího poskytovatele. Vychází z přesvědčení o „řetězení“ dotačních vztahů obdobné povahy s tím, že totéž porušení povinností konečného příjemce vede k porušení rozpočtové kázně rovněž u Regionální rady regionu soudržnosti. Tento přístup není správný.

[38] Oba rozhodné právní vztahy totiž vykazují podstatné rozdíly. Žalobkyni byla poskytnuta dotace rozhodnutím o poskytnutí dotace, vzájemná práva a povinnosti z tohoto vztahu se řídí především zákonem o rozpočtových pravidlech. Následný vztah mezi řídicím orgánem jako poskytovatelem účelové dotace a jejím příjemcem pak zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Rozhodnutím o poskytnutí dotace nebyl financován konkrétní operační program. Ministerstvem pro místní rozvoj byly „toliko“ alokovány finanční prostředky za účelem následného financování výdajů na programy spolufinancované z rozpočtu Evropské unie. Ministerstvo nemůže být v tomto právním vztahu v pozici řídicího orgánu, tento vztah nelze považovat za „operaci“ dle čl. 2 nařízení 1083/2006, dosud zde totiž není konkrétní operační program, pro který byly předmětné finance určeny. Žalobkyni proto nelze ve vztahu s Ministerstvem pro místní rozvoj považovat za příjemce podpory podle tohoto nařízení. Naproti tomu předmětem následného vztahu mezi žalobkyní a společností S group SPORT FACILITY MANAGEMENT s.r.o. založeného smlouvou o poskytnutí dotace č. LB/0318/S je již „operace“ dle čl. 2 bod. 3 nařízení č. 1083/2006 – konkrétní projekt (víceúčelová rekreačně sportovní hala), žalobkyně je v tomto vztahu řídicím orgánem operačního programu, uvedená obchodní společnost příjemcem dle čl. 2 bodu 4 nařízení a zjištění, že uvedenou společnost nebylo možné považovat za MSP, je třeba považovat za „nesrovnalost“ podle bodu 7 tohoto ustanovení. Právě naznačená podstatná odlišnost v povaze obou právních vztahů se musí promítnout rovněž do rozsahu vzájemných práv a povinností jeho účastníků. Vždy je třeba uvážit, kde má zjištěné porušení právních předpisů a z toho vyplývající porušení rozpočtové kázně svůj původ a ve kterém právním vztahu je třeba porušení rozpočtové kázně spatřovat.

[39] Podle čl. XVII smlouvy o poskytnutí dotace byla žalobkyně oprávněna v souladu se zákonem o finanční kontrole kontrolovat, jestli se příjemce nedopustil nesrovnalosti podle čl. 2 bod 7 nařízení č. 1083/2006 s tím, že nesrovnalost může spočívat v porušení rozpočtové kázně podle § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Nesrovnalostí se podle uvedeného ustanovení rozumí porušení právních předpisů Společenství v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které vede nebo mohlo vést ke ztrátě



v souhrnném rozpočtu Evropské unie. Příjemci bylo s odkazem na toto ustanovení smlouvy vyčteno nerespektování vymezení oprávněného žadatele v rámci výzvy pro předkládání žádostí o poskytnutí dotace regionálního operačního programu dle přílohy I k nařízení komise (ES) č. 70/2001 a následně uložen odvod za porušení rozpočtové kázně do rozpočtu žalobkyně. Nejvyšší správní soud neshledal žádnou okolnost, která by bránila postupu žalobkyně podle § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Jakkoli byl následně meritorní výsledek tohoto řízení odlišný, nic to nemění na závěru, že žalobkyně byla oprávněna v důsledku tvrzené nesrovnalosti a porušení rozpočtové kázně proti obchodní společnosti postupovat.

[40] Čl. 59 nařízení č. 1083/2006 stanovil, že „členský stát určí pro každý operační program řídicí orgán: celostátní, regionální nebo místní orgán veřejné moci nebo veřejný či soukromý subjekt určený členským státem k řízení operačního programu“. Obdobně podle čl. 123 odst. 1 nařízení č. 1303/2013 „[k]aždý členský stát určí pro každý operační program celostátní, regionální nebo místní orgán veřejné správy nebo veřejný či soukromý subjekt jako řídicí orgán“. Podle čl. 125 odst. 1 téhož nařízení „[ř]ídicí orgán zodpovídá za řízení operačního programu v souladu se zásadou řádného finančního řízení“. Konkrétní úpravu organizačních aspektů správy regionálního rozvoje ponechává nařízení č. 1303/2013 (které má jinak na území členských států přímý účinek) i nařízení č. 1083/2006 na vnitrostátní právní úpravě.

[41] Z katalogu oprávnění řídicího orgánu dle čl. 60 nařízení č. 1083/2006 je třeba připomenout především oprávnění zajišťovat, aby operace pro financování byly vybírány na základě kritérií pro daný operační program a po celou dobu provádění zůstávaly v souladu s platnými předpisy Společenství a vnitrostátními předpisy, ověřovat, zda byly spolufinancované produkty dodány a služby poskytnuty, zda byly výdaje na operace vykázané příjmem skutečně vynaloženy a zda jsou v souladu s předpisy Společenství a vnitrostátními předpisy, zajišťovat existenci systému pro záznamy a uchovávání účetních záznamů v elektronické podobě pro každou operaci v rámci operačního programu a shromažďování údajů o provádění nezbytných pro finanční řízení, monitorování, ověřování, audit a hodnocení atd.

[42] Povinnost regionální rady k odvodu za vlastní porušení rozpočtové kázně úzce souvisí se způsobem výkonu její pravomoci. Pokud má být zachován princip, že odpovědnými z dotačního vztahu jsou primárně příjemci podpor, je třeba případnou odpovědnost řídicího orgánu hledat v nedostacích při plnění povinností řídicího orgánu stanovených v nařízení č. 1083/2006 a č. 1303/2013. Případná odpovědnost regionální rady nenastupuje automaticky jako přímý důsledek neúspěchu ve snaze uložit odvod za porušení rozpočtové kázně konečnému příjemci. Potřebě odlišovat jednotlivé dotační vztahy nejen z hlediska jejich účastníků, ale i obsahu, nasvědčuje rovněž § 14 odst. 7 zákona o rozpočtových pravidlech, podle kterého v případě poskytnutí dotace do rozpočtu kraje nebo Regionální rady regionu soudržnosti, kdy kraj nebo Regionální rada regionu soudržnosti má povinnost takto získané prostředky poskytnout právnické nebo fyzické osobě, lze kraj nebo Regionální radu regionu soudržnosti v rozhodnutí o poskytnutí dotace zavázat, že vrátí ve stanovené lhůtě do státního rozpočtu a v případě finančních prostředků podle § 44 odst. 2 písm. d) a f) do Národního fondu finanční prostředky, které příslušná právnická nebo fyzická osoba vrátila do rozpočtu kraje nebo Regionální rady regionu soudržnosti jako sankci za porušení rozpočtové kázně podle zvláštního právního předpisu, anebo finanční prostředky, které příslušná právnická nebo fyzická osoba vrátila kraji nebo Regionální radě regionu soudržnosti jako nepoužitě.

[43] Rozhodnutí o poskytnutí dotace výslovně předpokládá odvod za porušení rozpočtové kázně pouze v případech neplnění konkrétně specifikovaných podmínek rozhodnutí (čl. 6c až 6e) a stanoví výši odvodu v takovém případě. O tyto případy se nyní nejedná. V bodu 4 rozhodnutí o poskytnutí dotace žalobkyni bylo pouze zcela obecně uvedeno, že příjemce dotace je oprávněn použít poskytnuté finanční prostředky pouze k financování výdajů dle ustanovení § 16c písm. a) zákona o podpoře regionálního rozvoje, tedy na programy spolufinancované z rozpočtu Evropské unie. To se však stalo, přinejmenším z formálního hlediska. Nebylo sporu, že předmětné finanční prostředky nebyly vyplaceny „mimo“ schválený Regionální operační program, nebyly vzneseny námitky ke koncepci a fungování operačního programu jako takového. Rovněž námitky, zda měla žalobkyně sama provést předběžnou kontrolu správnosti údajů uváděných konečným příjemcem, či zda bylo lze vycházet z údajů v jejím čestném prohlášení, nelze považovat za takové výhrady, které by byly způsobily založit povinnost žalobkyně k odvodu za vlastní porušení rozpočtové kázně. Svoji povahou totiž stále míří do vztahu mezi řídicím orgánem a konečným příjemcem. Zda bylo možné konečného příjemce považovat za malý nebo střední podnik, je tedy

otázkou odpovědnostního vztahu mezi konečným příjemcem a žalobkyní. Následkem procesního neúspěchu regionální rady v řízení o porušení rozpočtové kázně konečným příjemcem nemůže být obdobné řízení vycházející ze shodných skutkových a právních důvodů vůči regionální radě jako příjemci předtím poskytnuté dotace.

## 3957

**Důchodové pojištění: výměra starobního důchodu u zaměstnanců v hornictví**

k § 76a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (v textu jen „zákon o důchodovém pojištění“) ve znění zákonů č. 264/2006 Sb. a č. 213/2016 Sb.

**Samotné snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod na 55 let nemá na aplikaci § 76a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, žádný vliv. Uvedené ustanovení se proto při výpočtu výše procentní výměry důchodu použije jen tehdy, pokud pojištěnec splní podmínku výkonu zaměstnání aspoň po dobu 15 let v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech (popřípadě 10 let, jde-li o takové zaměstnání v uranových dolech), které bylo podle předpisů účinných před 1. 1. 1993 zařazeno mezi zaměstnání I. pracovní kategorie zakládající nárok na starobní důchod při dosažení věku aspoň 55 let, aniž by přitom bylo podstatné, zda byl jeho důchodový věk takto stanoven s ohledem na uvedenou skutečnost, či z důvodů jiných.**

*(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2019, čj. 1 Ads 24/2018-61)*

**Věc:** Vlastimil Š. proti České správě sociálního zabezpečení o stanovení výše starobního důchodu, o kasační stížnosti žalované.

Žalobce převážnou část zaměstnání pracoval v rudném dolu Vrančice, a to v zaměstnání formálně zařazeném do první kategorie, a to jak do kategorie I.AA, tak do kategorie I.A. Žalovaná na základě výkladu Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen ministerstvo) dovodila, že byt žalobce nepracoval v uranových dolech, získal pro nárok na snížení důchodového věku (55 let) ve smyslu § 74a odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, potřebnou dobu alespoň 10 let zaměstnání v první pracovní kategorii (pro rudný důl Vrančice byla hlavním hygienikem z důvodu ionizujícího záření snížena nejvyšší přípustná expozice na 2100 směn, a proto se pro účely § 74a odst. 2 zákona o důchodovém pojištění považuje za „uranový důl“). Žalovaná proto 9. 8. 2017 vydala rozhodnutí o přiznání a výši starobního důchodu.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Praze. Předmětem sporu byla výše starobního důchodu žalobce, resp. nárok na použití zvláštního způsobu stanovení procentní výměry důchodu dle § 76a zákona o důchodovém pojištění. Žalobce dle žalované pro tento způsob stanovení procentní výměry podmínky nesplnil, neboť dle závěrů uvedených v žalobou napadeném rozhodnutí nezískal potřebnou dobu 10 let výlučně ze zaměstnání v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí, tj. výlučně ze zaměstnání kategorie I.AA.

Krajský soud vycházel při posouzení věci z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, čj. 6 Ads 179/2014-46, dle kterého novela zákona o důchodovém pojištění, provedená zákonem č. 264/2006 Sb., v § 76a zmírnila požadavky pro přiznání zvýšení procentní výměry starobního důchodu pro zaměstnance v hornictví. Pro možnost uplatnění § 76a zákona o důchodovém pojištění se již nerozlišuje mezi kategoriemi I.A a I.AA, ale stejně jako pro účely § 74a odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, postačuje odpracování stanovené doby v zaměstnání první pracovní kategorie.

V případě žalobce pro sporné stanovení procentní výměry starobního důchodu proto stačovalo, že odpracoval v prostředí srovnatelném s uranovými doly alespoň 10 let v zaměstnáních zařazených do I. pracovní kategorie, s nimiž se spojuje nárok na starobní důchod při dosažení věku 55 let.

Proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2018, čj. 49 Ad 10/2017-34, podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost, ve které namítala, že žalobci by mohla být zvýšena procentní výměra starobního

důchodu pouze v případě, že by před 1. 1. 1993 vykonával aspoň po dobu 15 let zaměstnání v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech (popřípadě 10 let, jde-li o takové zaměstnání v uranových dolech), které bylo podle předpisů účinných před tímto dnem zařazeno mezi zaměstnání I. pracovní kategorie zakládající nárok na starobní důchod při dosažení věku aspoň 55 let z titulu výkonu zaměstnání v pracovní kategorii I.AA nebo I.AA URAN.

Takové podmínky nespĺňovalo zaměstnání I.A pracovní kategorie [§ 14 odst. 2 písm. b) zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení (dále jen „zákon č. 100/1988“), ve spojení s § 21 odst. 1 písm. b) a c) téhož zákona]. Pojištěncům, kteří vykonávali zaměstnání v I.A pracovní kategorii a jejichž důchodový věk činí 55 let podle § 21 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 100/1988 nebo § 74a odst. 2 zákona o důchodovém pojištění (eventuálně podle mimořádného opatření bývalého předsedy Státního úřadu sociálního zabezpečení z roku 1965) nárok na specifický výpočet procentní výměry starobního důchodu podle § 76a zákona o důchodovém pojištění nevzniká. Tyto osoby nevykonávaly zaměstnání v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech, ani nespĺňují podmínky pro snížení důchodového věku na 50 let. Výhody zakotvené v § 76a zákona o důchodovém pojištění nejsou a nikdy nebyly této skupině osob určeny.

Novela provedená zákonem č. 264/2006 Sb. sice skutečně rozšířila okruh oprávněných pojištěnců, nikoli však ve smyslu zastávaném krajským soudem, resp. Nejvyšším správním soudem v rozsudku čj. 6 Ads 179/2014-46.

Před touto novelou byly za starobní důchody dle § 76 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění považovány pouze tzv. mimořádné hornické starobní důchody, pro jejichž přiznání musely být splněny podmínky stanovené v nařízení vlády č. 557/1990 Sb., o mimořádném poskytování starobních důchodů některým horníkům, které v určitých specifických případech stanovilo vybrané skupině horníků nárok na starobní důchod již od 50 let věku. Zakotvením § 76a do zákona o důchodovém pojištění se nárok na zvýšení procentní výměry rozšířil na všechny osoby, které vykonávaly po stanovenou dobu zaměstnání v I.AA pracovní kategorii nebo v I.AA-URAN pracovní kategorii, které bylo podle předpisů účinných před 1. 1. 1993 zařazeno mezi zaměstnání I. pracovní kategorie zakládající nárok na starobní důchod při dosažení věku aspoň 55 let, nikoli na osoby, kterým vznikl nárok na snížení důchodového věku na 55 let podle § 74 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění.

Žalobci proto nemohl vzniknout nárok na zvýšení procentní výměry dle § 76a zákona o důchodovém pojištění, protože potřebnou dobu deseti let nevykonával v zaměstnání v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech (zaměstnání v I.AA nebo v I.AA-URAN pracovní kategorii). Ostatně proto se také žalobce po celou dobu probíhajícího řízení snažil prokázat, že potřebnou dobu deseti let získal výkonem zaměstnání v pracovní kategorii I.AA-URAN.

Při předběžném posouzení věci první senát zjistil, že pro výklad provedený v rozsudku ze dne 10. 6. 2015, čj. 6 Ads 179/2014-46, ze kterého vycházel krajský soud v nyní projednávané věci, nenachází zákonnou oporu. Je naopak přesvědčen, že pro určení nároku na zvýšení procentní výměry starobních důchodů zaměstnanců v hornictví podle § 76a zákona o důchodovém pojištění je nutno rozlišovat, zda pojištěnec vykonával zaměstnání v hornictví zařazené do I.A nebo I.AA (resp. I.AA-URAN) pracovní kategorie. S ohledem na § 17 s. ř. s. však není oprávněn se od tohoto názoru sám odchýlit. Vyřešení sporné otázky je třeba pro rozhodnutí nyní posuzované věci, neboť rozsudek krajského soudu, který stěžovatelka napadla kasační stížností, zcela převzal právní závěr shora uvedeného rozsudku šestého senátu, a z tohoto důvodu žalobou napadené rozhodnutí zrušil.

Šestý senát dospěl k závěru, že pro účely výkladu § 76a zákona o důchodovém pojištění není nezbytné rozlišovat mezi I.AA a I.A pracovní kategorií, aniž by však tento svůj závěr blíže odůvodnil. Není ani zřejmé, zda šestý senát přehlédl v § 76a zákona o důchodovém pojištění slova „*se stálým pracovištěm pod zemí*“ či jim z nějakého důvodu, který do svého odůvodnění nepromítl, nepřikládal význam. Právě slova „*se stálým pracovištěm pod zemí*“ jsou však pro posouzení sporné otázky klíčová. Pro pochopení jejich významu považuje předkládající senát za vhodné učinit několik poznámek k historickému vývoji pracovních kategorií a zejména k vytvoření zvláště preferované kategorie označované jako I.AA.

Před 1. lednem 1993 byla všechna zaměstnání zařazena do pracovních kategorií. Pracovní kategorie byly od počátku tři, označované římskými čísly I., II. a III. Zákony o sociálním zabezpečení (č. 55/1956 Sb.,

č. 101/1964 Sb., č. 121/1975 Sb. a č. 100/1988 Sb.) stanovily základní kritéria pro zařazení zaměstnání do jednotlivých kategorií. Toto rozdělení bylo upřesněno podzákonými předpisy obsahujícími seznam druhů prací a rozsáhlými kazuistickými resortními seznamy zaměstnání zařazených do I. a II. pracovní kategorie (III. pracovní kategorie byla kategorií zbytkovou), které byly považovány za taxativní výčty.

Novela zákona č. 121/1975 Sb. provedená zákonem č. 73/1982 Sb. rozdělila zaměstnání původně zařazená pod § 12 odst. 1 písm. a) bod 1 „zaměstnání v hornictví pod zemí v hlubinných dolech“ do dvou dílčích skupin: „zaměstnání v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech“ (nový bod 1) a „ostatní zaměstnání v hornictví vykonávaná pod zemí v hlubinných dolech“ (nový bod 2). Ve správní praxi se pak vžil označení „I.AA pracovní kategorie“ pro zaměstnání v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech (§ 12 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona č. 121/1975 Sb. ve znění zákona č. 73/1982 Sb.) a „I.A pracovní kategorie“ pro ostatní zaměstnání v hornictví vykonávaná pod zemí v hlubinných dolech (§ 12 odst. 1 písm. a) bod 2 zákona č. 121/1975 Sb. ve znění zákona č. 73/1982 Sb.). V této souvislosti předkládající senát podotýká, že rozsudek čj. 6 Ads 179/2014-46 citoval v bodu 18 znění § 12 zákona č. 121/1975 Sb. neúplně, protože uvedl pouze následující část uvedeného ustanovení: „do I. pracovní kategorie patří [...] zaměstnání v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech“. Tato citace je zavádějící, neboť opomíjí výše popsané rozlišení, a tím zastírá význam slov „se stálým pracovištěm“.

Pracovní kategorie byly zachovány i za účinnosti následných právních úprav. Zavedený systém byl zrušen až zákonem č. 235/1992 Sb., o zrušení pracovních kategorií a o některých změnách v sociálním zabezpečení, s účinností od 1. 6. 1992. Novelizační § 174 a § 175 zákona č. 100/1988 Sb. byl vytvořen přechodný mechanismus, na základě něhož se i nadále zohledňovaly nároky spojené s výkonem zaměstnání v I. a II. pracovní kategorii při rozhodování o důchodech.

Nová úprava důchodového systému po 1. 1. 1996 (po nabytí účinnosti zákona o důchodovém pojištění) reagovala na dřívější existenci pracovních kategorií a z nich plynoucích odlišných podmínek pro vznik nároku na starobní důchod a jeho výši v § 71 a § 74. Byly byly pracovní kategorie k 1. 6. 1992 zrušeny, jsou doby odpracované za existence pracovních kategorií v některých zákonem vymezených případech nadále rozhodné pro posouzení nároku na snížení věkové hranice pro odchod do starobního důchodu a pro stanovení výše tohoto důchodu. Zákon o důchodovém pojištění zmiňuje pracovní kategorie buď přímo v přechodných ustanoveních (§ 74a, § 76a), nebo spolu s odkazem na právní předpisy platné před 1. 1. 1996, příp. před 1. 1. 1993 (§ 74, § 37b odst. 2 ve znění zákona č. 213/2016 Sb.) a na nařízení vlády č. 557/1990 Sb., o mimořádném poskytování starobního důchodu některým horníkům (§ 76 odst. 1).

Předkládající senát nesouhlasí s názorem krajského soudu, podle kterého je namístež přenést rozšiřující výklad ministerstva k § 74a odst. 2 zákona o důchodovém pojištění na § 76a téhož zákona, neboť jsou tato ustanovení podle krajského soudu motivována stejným úmyslem. Tato úvaha je značně zjednodušující a směřuje nesrovnatelné situace. Výklad ministerstva, který byl učiněn na základě podnětu stěžovatelky ve věci žalobce, se vztahoval především k pojmu „uranový důl“ a k otázce, zda lze za takový důl označit i rudný důl, v němž je riziko ionizujícího záření.

Ministerstvo potvrdilo, že rozšiřující výklad pojmu uranový důl lze použít i pro účely § 74a odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. Zároveň podotklo, že pro účely citovaného ustanovení též není rozhodné, zda šlo o zaměstnání zařazené do I.A. nebo I.AA pracovní kategorie. Posledně uvedený závěr však vyplývá již přímo ze znění § 74a odst. 2 zákona o důchodovém pojištění, které neomezuje svůj rozsah na zaměstnání se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech. Uvedené ustanovení odkazuje na zaměstnání, které pojištěnec vykonával před 1. 1. 1993 aspoň po dobu 10 let při těžbě, průzkumu a zpracování uranové rudy, které bylo podle předpisů účinných před tímto dnem zařazeno mezi zaměstnání I. pracovní kategorie zakládající nárok na starobní důchod při dosažení věku aspoň 55 let. Podmínky pro vznik nároku na starobní důchod při dosažení věku aspoň 55 let byly před 1. 1. 1993 stanoveny v § 21 odst. 1 písm. a) až c) zákona č. 100/1988 Sb. Tento nárok vznikal za určitých podmínek i u tzv. ostatních zaměstnání v hornictví vykonávaných pod zemí v hlubinných dolech (tedy jiných než se stálým pracovištěm pod zemí), viz § 21 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 100/1988 Sb. Z uvedených důvodů je proto § 74a odst. 2 zákona o důchodovém pojištění aplikovatelný i na tzv. ostatní zaměstnání v hornictví vykonávaná

pod zemí v uranových dolech. Splnění zde uvedených podmínek však samo sobě nemá za následek nárok na zvýšení procentní výměry starobního důchodu ve smyslu § 76a uvedeného zákona.

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

### Z odůvodnění:

#### IV. Posouzení věci rozšířeným senátem

##### IV.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[22] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc stanovená § 17 odst. 1 s. ř. s. rozhodnout v předložené věci. První senát dospěl ohledně aplikace § 76a zákona o důchodovém pojištění k odlišnému závěru, než šestý senát v rozsudku čj. 6 Ads 179/2014-46. Hodlá-li se předkládající senát odchýlit od dosavadních závěrů, přísluší rozhodnout rozšířenému senátu. Není sporu ani o tom, že předložená otázka má význam pro rozhodnutí ve věci, neboť stěžovatelka v uplatněném kasačním důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. namítá chybné posouzení právě této otázky.

##### IV.2 Právní názor rozšířeného senátu

[23] Podstatou sporné otázky je, zda ke specifickému zvýšení procentní výměry starobního důchodu u vybraných osob zaměstnaných v hornictví postačí toliko získání nároku na starobní důchod ve věku 55 let věku (pracovní kategorie I.AA, I.A, I.B) nebo, zda se vztahuje pouze na osoby, jejichž zaměstnání bylo navíc po stanovenou dobu zařazeno do I.AA kategorie, resp. I.AA-URAN.

[24] Dle § 76a zákona o důchodovém pojištění „*se procentní výměra starobního důchodu, který je přiznáván po 30. červnu 2006 pojištěncům, jejichž důchodový věk byl stanoven podle § 74a odst. 1 nebo § 76 odst. 1, a pojištěncům, kteří vykonávali před 1. lednem 1993 aspoň po dobu 15 let zaměstnání v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech (popřípadě 10 let, jde-li o takové zaměstnání v uranových dolech), které bylo podle předpisů účinných před tímto dnem zařazeno mezi zaměstnání I. pracovní kategorie zakládající nárok na starobní důchod při dosažení věku aspoň 55 let, zvyšuje ode dne přiznání tohoto důchodu podle předpisů o zvýšení důchodů, které nabýly účinnosti v období od 1. ledna 1996 do dne, který předchází dni, od něhož se přiznává tento důchod*“.

[25] Účelem § 76a je vypočtení procentní výměry starobního důchodu podle tohoto ustanovení a nikoliv podle obecných zákonem stanovených pravidel, a to za předpokladu, že je to pro pojištěnce výhodnější.

[26] Z obsahu spisové dokumentace je zřejmé, že žalobci nebyl stanoven důchodový věk ani podle § 74a odst. 1, ani podle § 76 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění. Žalobci byl stanoven důchodový věk dle § 74a odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. Pro zvýšení procentní výměry starobního důchodu by proto v úvahu připadalo pouze zařazení žalobce do třetí skupiny pojištěnců, uvedené v § 76a uvedeného zákona.

[27] Podle § 74a odst. 2 zákona o důchodovém pojištění se „[u] *pojištěnců, kteří vykonávali před 1. lednem 1993 aspoň po dobu 10 let zaměstnání při těžbě, průzkumu a zpracování uranové rudy, které bylo podle předpisů účinných před tímto dnem zařazeno mezi zaměstnání I. pracovní kategorie zakládající nárok na starobní důchod při dosažení věku aspoň 55 let, činí důchodový věk 55 let, pokud tohoto věku dosáhli po 30. červnu 2006 a nesplňují podmínky uvedené v odstavci 1. Za zaměstnání při těžbě, průzkumu a zpracování uranové rudy se pro účely věty první nepovažuje zaměstnání v hornictví vykonávané pod spodní úrovní nadloží a na skryvce v povrchových dolech (lomech) na radioaktivní suroviny*“.

[28] Účelem citovaného ustanovení je vymezení podmínek, za kterých činí důchodový věk pojištěnce 55 let, fakticky jde o snížení věkové hranice pro vznik nároku na starobní důchod. O výši důchodu, jeho výpočtu či výpočtu procentní výměry se zde vůbec nehovoří.

[29] Porovnáním tohoto ustanovení s třetí alternativou § 76a zákona o důchodovém pojištění je zcela zřejmé, že se uvedené normy nepřekrývají ani co do jejich obsahu. Ze znění § 74a odst. 2 zákona o důchodovém pojištění vyplývá, že ze svého osobního rozsahu vylučuje ty zaměstnance v hornictví, kteří pracovali „*pod spodní úrovní nadloží a na skryvce v povrchových dolech (lomech) na radioaktivní suroviny*“, nerozlišuje naopak zaměstnání v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech a ostatní zaměstnání v hornictví pod zemí

v hlubinných dolech. Oproti tomu třetí alternativa § 76a zákona o důchodovém pojištění výslovně omezuje svou osobní působnost na pojištěnce, kteří po stanovenou dobu vykonávali zaměstnaní v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech. Její osobní rozsah je tedy užší, než osobní rozsah § 74a odst. 2 zákona o důchodovém pojištění.

[30] Nelze proto konstatovat, že účelem § 76a uvedeného zákona bylo upustit od rozlišování mezi zaměstnáním v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech a mezi jiným zaměstnáním v hornictví pod zemí v hlubinných dolech. Posuzované zvýhodnění totiž není určeno všem pojištěncům, kteří vykonávali za vymezených podmínek zaměstnání zařazené mezi zaměstnání I. pracovní kategorie, ale výslovně pouze těm, kteří byli ztíženým pracovním podmínkám vystaveni více méně trvale, a to z důvodu stálého pracoviště v podzemí hlubinných dolů tj. pracovní kategorie I.AA. Ostatně pokud by tomu tak nebylo, pak by zákonodárce pravděpodobně místo třetí alternativy popsané specifickými podmínkami učinil pouze odkaz na § 74a odst. 2 tak, jak to učinil u prvních dvou alternativ. Jinými slovy pro použití tohoto způsobu stanovení procentní výměry starobního důchodu musí pojištěnci spadající do třetí kategorie pojištěnců (ti, jimž nebyl důchodový věk stanoven podle § 74a odst. 1 nebo § 76 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění), splnit potřebnou dobu zaměstnání v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech.

[31] Zmírňující výklad § 74a uvedeného zákona, tj. posouzení rudného dolu zatíženého ionizujícím zářením z přítomného radonu v míře srovnatelné s doly uranovými jako dolu uranového, nelze vztáhnout na posuzování podmínek, jejichž splnění zákon výslovně vyžaduje pro účely zvýšení procentní výměry starobního důchodu. Ustanovení § 74a a § 76a zákona o důchodovém pojištění sledují různé účely, tj. snížení důchodového věku na straně jedné a zvláštní způsob stanovení procentní výměry důchodu na straně druhé.

#### *IV.3 Aplikace na nyní projednávanou věc*

(...)

[34] Ze správního spisu vyplývá, že žalobci byl dle § 4a odst. 2 a § 29 zákona o důchodovém pojištění přiznán nárok na starobní důchod při dosažení věku 55 let, ode dne 30. 5. 2011 ve výši 11.698 Kč. Stěžovatelka následně určovala podle příslušných nařízení vlády a vyhlášek ministerstva valorizované výše důchodu až do dne vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

[35] Spor je veden v rovině skutkové, neboť žalobce a stěžovatelka se přeli o to, zda žalobce pro použití zvláštního způsobu stanovení procentní výměry splnil potřebnou dobu zaměstnání v I.AA kategorii, proto mu nemá být procentní výměra stanovena podle obecných ustanovení zákona o důchodovém pojištění. Za nesporné je považováno období od 1. 1. 1984 do 31. 12. 1991, v němž žalobce vykonával profesi revírnicka v I.AA kategorii v rozsahu 2922 dnů (rudný důl Vrančice) a dále období 1976-1977, v němž žalobce vykonával zaměstnání v I. AA pracovní kategorii na pozici vzorkař v rozsahu 37 dnů a období roku 1992, kdy má vykázano v kategorii I.AA 48 dnů (rudný důl Vrančice). Nesporným je v zásadě i zařazení žalobce do I.C a do I.AA pracovní kategorie v roce 1983, kde je spor veden mezi oběma kategoriemi o jeden den (242 dnů v C.I. dle žalobce, 243 dnů dle stěžovatelky; 123 dnů v I.AA kategorii dle žalobce, 122 dnů dle stěžovatelky).

[36] Jádrem sporu je výkon práce žalobce ve vybraných obdobích let 1980, 1981, 1982 a 1983. V těchto obdobích byl žalobce formálně evidován a placen ve funkci provozního inženýra a samostatného technologa, namítá však, že i v tomto sporném období fakticky pracoval ve funkci revírnicka a vedoucího úseku se stálým pracovištěm pod zemí.

[37] Dle stěžovatelky tato svá tvrzení neprokázal, přičemž výkon profese provozního inženýra nelze pro příslušný resort zařadit do kategorie I.AA. Podle čl. II nařízení vlády č. 74/1982 Sb., o některých úpravách v nemocenském pojištění a důchodovém zabezpečení pracujících v hornictví se zaměstnáním v hornictví se stálým pracovištěm v podzemí v hlubinných dolech (tzv. I.AA kategorie) v resortu Federálního ministerstva hutnictví a strojírenství rozumí (do jehož resortu spadá důl Vrančice) mj. „revírník“.

[38] Profese „provozního inženýra“ (dříve též důlního provozního inženýra či inženýra úseku) se za zaměstnání v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech považovala jen v resortu Federálního ministerstva paliv a energetiky. Profese technologa byla podle příslušného resortního předpisu zařazena do I.

pracovní kategorie s nárokem na odchod do starobního důchodu v 60 letech ve skupině 51 – Technickohospodářští pracovníci v hornictví s popisem činnosti „Zajišťování komplexní technologické přípravy báňské výroby“.

[39] Rozšířený senát dospěl k jednoznačnému závěru, že úvaha dle které není splnění rozhodné doby zaměstnání vykonávaného v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech nadále podmínkou pro přiznání zvýšení procentní výměry starobního důchodu, nemá oporu v zákoně. Tato podmínka je výslovně vyjádřena v textu § 76a zákona o důchodovém pojištění a nelze ji opomíjet na základě nepodložené úvahy, dle které je zvýšení procentní výměry motivováno snahou zákonodárce zvýhodnit všechny osoby, které byly při svém zaměstnání po delší dobu vystaveny účinkům ionizujícího záření. Účelem § 76a je, aby za splnění zde vymezených podmínek, je-li to pro pojištěnce výhodnější, mu byla procentní výměra vypočtena podle tohoto ustanovení a nikoliv podle zákonem upravených obecných pravidel. Zákonodárce toto zvýhodnění výslovně omezil pouze na osoby, které byly ztíženým podmínkám vystaveny více méně trvale z důvodu stálého pracoviště v podzemí hlubinných dolů.

(...)

## 3958

### **Právo na informace: odvolací řízení; mimořádně rozsáhlé vyhledávání; úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací**

k § 17 odst. 1 a § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.

k § 3 nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím

**I. Je-li povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, Nejvyšší soud, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti podle tohoto zákona (ve znění účinném do 23. 4. 2019, dle kterého se postupovalo do 1. 1. 2020) předseda Nejvyššího soudu (§ 20 odst. 5 citovaného zákona).**

**II. Neumožňuje-li vnitřní informační systém povinného subjektu vyhledat na základě konkrétního kritéria požadované informace (rozhodnutí), u nichž není nezbytně nutně dána potřeba samostatné a dále podrobněji strukturované evidence (zde rozhodnutí Nejvyššího soudu o ustanovení zástupce), je vyhledávání takových informací (rozhodnutí) v jednotlivých spisech povinného subjektu mimořádně rozsáhlým ve smyslu § 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.**

**III. Upustit na základě majetkových poměrů žadatele od úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací dle § 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, či ji snížit lze bez dalšího pouze tehdy, pokud povinný subjekt v sazebníku úhrad nákladů za poskytování informací (§ 3 nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím) takovou možnost předpokládá, a to na základě obecných a předvídatelných kritérií dbajících principu rovnosti.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2019, čj. 8 As 244/2018-82)*

**Prejudikatura:** č. 1817/2009 Sb. NSS, č. 2635/2012 Sb. NSS, č. 2959/2014 Sb. NSS, č. 3848/2019 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 31/2002 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 24/02), č. 123/2010 Sb.; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 3. 2000, *Özğür Gündem proti Turecku* (stížnost č. 23144/93, ECHR 2000-III), ze dne 6. 5. 2003, *Appleby a další proti Spojenému království* (stížnost č. 44306/98, ECHR 2003-VI).

**Věc:** Hana P. proti Nejvyššímu soudu o žádosti o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobkyně.

Nejvyšší soud rozhodnutím ze dne 13. 4. 2016 odložil žádost žalobkyně o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Žalobkyně žádala o informaci „*kolik rozhodnutí vydal Nejvyšší soud ČR ode dne vydání ... usnesení 31 NS ČR 9/2015 ze dne 8. 4. 2015 do data podání této žádosti, kterým ustanovil ... zástupce z řad advokátů pro dovolací řízení*“. Požádala současně „*o uvedení sp. zn. těchto rozhodnutí k možnosti jejich vyhledání v databázi rozhodnutí NS ČR; pokud v databázi nejsou, ... o jejich zaslání jako e-dokumentů*“.

Žalovaný dospěl k závěru, že nemá možnost taková rozhodnutí získat ze své databáze a bude potřeba mimořádně rozsáhlého vyhledávání, konkrétně „načtení“ 534 spisů. V tolika věcech totiž vydal více než jedno rozhodnutí a lze proto předpokládat, že rozhodoval o ustanovení zástupce. Náklady na vyhledávání stanovil ve výši 2 000 Kč. Proti stanovení výše úhrady podala žalobkyně stížnost dle § 16a odst. 1 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím, o které předseda žalovaného rozhodl tak, že výši úhrady potvrdil. Žalobkyně stanovené náklady na vyhledání informací neuhradila.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Brně. Uvedla, že výše nákladů na vyhledání informací měla být snížena na základě jejich majetkových poměrů. Dále namítala, že jí nemůže být přičítána k tíži neschopnost žalovaného zabezpečit softwarové vybavení, které by umožňovalo fulltextové vyhledávání, popřípadě vyhledávání dle použitého právního ustanovení. S ohledem na postavení Nejvyššího soudu by mělo jeho vybavení odpovídat nárokům kladeným na všestrannost vyhledávání. Nutnost tvrzeného mimořádně rozsáhlého vyhledávání je následkem nesprávně nastavených požadavků povinného subjektu na kvalitu a možnosti jeho softwaru, který je financován z veřejných prostředků a který neplní tu funkci, kterou primárně plnit má, tj. být k dispozici veřejnosti. Poukázala též na to, že o její stížnosti neměl rozhodovat jako nadřízený orgán předseda žalovaného, ale Ministerstvo spravedlnosti. Informace jí měly být poskytnuty alespoň v rozsahu, který nevyžaduje mimořádně rozsáhlé vyhledávání.

Krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 18. 7. 2018, čj. 30 A 111/2016-64, zamítl. K námitce týkající se rozhodování předsedou žalovaného uvedl, že tento postup vyplývá z instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 13/2008-SOSV-SP ze dne 24. 7. 2009, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím. Závěr, že o stížnosti rozhoduje předseda žalovaného, se dále opírá o § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stejnou otázkou se v případě Nejvyššího státního zastupitelství zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 4. 2011, čj. 8 As 51/2010-126, a jeho závěry jsou aplikovatelné i na žalovaného. Krajský soud se dále ztotožnil s napadeným rozhodnutím v tom, že žalovaný nedisponuje jinou metodou, na základě níž by mohl spolehlivě poskytnout požadované informace. Neshledal důvod zpochybnit informace vyplývající ze správního spisu (sdělení vedoucí oddělení informatiky a stanovisko vedoucí úseku soudních agend žalovaného), k čemuž dodal, že ani žalobkyně netvrdí, že by žalovaný měl k dispozici dostatečné vybavení či jinou faktickou možnost, jak informace vyhledat. Argumentací, podle níž žalovaný měl poskytnout informace alespoň v rozsahu nepřesahujícím mimořádně rozsáhlé vyhledávání, krajský soud s odkazem na komentářovou literaturu vyhodnotil jako obcházení § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. K požadavku žalobkyně na osvobození od placení úhrady z důvodu majetkových poměrů pak dodal, že právní úprava takový postup neumožňuje. Správně postupoval žalovaný také tím, že na žádost žalobkyně neodložil věc ihned poté, co prohlásila, že náklady na vyhledání informací nezaplatí a bude se bránit žalobou, ale až po uplynutí zákonné 60 denní lhůty dle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, ve které namítala, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, kdo měl rozhodovat o její stížnosti. Předseda žalovaného by měl podle § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím rozhodovat pouze tehdy, pokud není možné nadřízený správní orgán určit podle § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, je takovým orgánem ten, který rozhoduje o odvolání nebo vykonává dozor. Nad žalovaným vykonává dle § 11 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, dozor Ministerstvo spravedlnosti. Jeho výše již citovanou instrukci nelze použít, jelikož nejde o obecně závazný právní předpis; pravomoc a působnost orgánu veřejné moci musí být stanovena na základě zákona. Není ospravedlnitelné, aby podle dané instrukce o stížnosti proti postupu okresních, krajských a vrchních soudů



rozhodovalo ministerstvo a v případě Nejvyššího soudu nikoliv. Ten je totiž dle čl. 91 odst. 1 Ústavy rovněž součástí soustavy soudů stejně jako nižší soudy. Jestliže Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 2. 2008, čj. 4 Ans 11/2007-102, č. 1817/2009 Sb. NSS, uvedl, že u okresních soudů je nadřízeným orgánem ministerstvo, není důvod postupovat u žalovaného odlišně.

Podle stěžovatelky jsou nesprávné a důkazně nepodložené také závěry krajského soudu o technické nemožnosti vyhledat informace jiným způsobem. Pod pojem „vyhledání informace“ ve smyslu § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím lze podřadit dobu strávenou fyzickým shromážděním těchto dokumentů pracovníky žalovaného, nikoli však i dobu samotného zjišťování, kde jsou tyto dokumenty uloženy, neboť v takovém případě by vnitřní organizace spisové služby žalovaného (ukládání dokumentů) šla k tíži stěžovatelky. S odkazem na komentářovou literaturu stěžovatelka poukázala na to, že pokud je v případě žalovaného způsob evidence informací objektivně zbytečně komplikovaný nebo neuspořádaný a vyhledání informací vyžaduje více času, než je objektivně nezbytné, nemůže jít delší čas k tíži stěžovatelky. Nedisponuje-li databáze žalovaného fulltextovým vyhledáváním nebo vyhledáváním podle dotčeného předpisu, nejde v případě osobního načítání rozhodnutí o objektivně nezbytný čas k vyhledání informace. Stěžovatelka poukázala na veřejně dostupnou databázi rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nebo Ústavního soudu, kde lze podle dotčeného předpisu vyhledávat. Závěr krajského soudu, že fulltextové vyhledávání nevede vždy k 100% správnému výsledku, označila stěžovatelka za spekulativní a nepodložený, ani osobní načtení 534 rozhodnutí není zárukou, že povede k 100% správnému výsledku, neboť nelze vyloučit lidskou chybu.

Stěžovatelka nesouhlasila ani se závěrem, že při stanovení výše úhrady nelze přihlídnout k majetkovým poměrům žadatele. Takový postup totiž výslovně připouští komentářová literatura. Pokud krajský soud uvedl, že žalovaná ve vztahu ke svým majetkovým poměrům nic nedoložila, měl ji žalovaný vyzvat k doložení majetkových poměrů, aby mohl rozhodnout o tom, zda existují racionální a legitimní důvody k tomu, že nemusí uplatnit úhradu. V této souvislosti stěžovatelka připomíná, že se podle § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů. Takovou zásadu je i zásada materiální pravdy, kterou měl žalovaný uplatnit.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Stěžovatelkou uváděný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ans 11/2007-102 považuje v dané věci za neaplikovatelný, neboť žalovaný má v hierarchii soudní soustavy zvláštní postavení a tuto zvláštnost lépe vystihuje již zmiňovaný rozsudek téhož soudu čj. 8 As 51/2010-126 týkající se Nejvyššího státního zastupitelství. Pokud v jeho případě rozhoduje o stížnosti nejvyšší státní zástupce, není důvod, aby v případě Nejvyššího soudu rozhodovalo ministerstvo. Žalovaný se neztotožnil ani s kasační argumentací ve vztahu k požadavku na úhradu nákladů. Sami autoři stěžovatelkou odkazovaného komentáře považují otázku upuštění od požadavku na úhradu nákladů ze sociálních důvodů za spornou, neboť naráží na zásadu péče řádného hospodáře. Žalovaný je organizační složkou státu a tato úprava na něj dopadá. Ve vztahu k aplikaci zásady materiální pravdy žalovaný uvedl, že i podle odborných stanovisek má být řízení o poskytnutí informací co nejvíce bezformální. Požadavek na zkoumání sociální situace žadatelů ve spojení s výzvou k doplnění údajů o tíživé situaci, jde zcela proti bezformálnosti postupů. I přesto je garantována žadatelům ekonomická ochrana skrývající se v poměrně dlouhé lhůtě k zaplacení. Žalovaný nesouhlasí ani s argumentací o možnosti odložit žádost před uplynutím lhůty. Nad rámec závěrů krajského soudu dodal, že vystupuje vůči žadatelům ve vrchnostenském postavení a musí postupovat v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy. Pokud by bylo úmyslem zákonodárce, aby povinné subjekty mohly modifikovat délku šedesátidenní lhůty, jistě by § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím zněl jinak a taková možnost by byla výslovně připuštěna. Zkrácení zákonem dané lhůty je totiž možné pouze v případě výslovného zákonného zmocnění, jinak by stát neuplatňoval státní moc v mezích a způsobu, které stanoví zákon, ale v mezích nepřípustné svévole.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[13] Relevantní právní úpravu v dané věci představuje především § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož „[p]ovinné subjekty jsou v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu [...]. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací“ (odst. 1). „V případě, že bude

*povinný subjekt za poskytnutí informace požadovat úhradu, písemně oznámí tuto skutečnost spolu s výší úhrady žadateli před poskytnutím informace. Z oznámení musí být zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena. Součástí oznámení musí být poučení o možnosti podat proti požadavku úhrady nákladů za poskytnutí informace stížnost podle § 16a odst. 1 písm. d), ze kterého je patrné, v jaké lhůtě lze stížnost podat, od kterého dne se tato lhůta počítá, který nadřízený orgán o ní rozhoduje a u kterého povinného subjektu se podává“ (odst. 3). „Poskytnutí informace podle odstavce 3 je podmíněno zaplacením požadované úhrady. Pokud žadatel do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezplatí, povinný subjekt žádost odloží. Po dobu vyřizování stížnosti proti výši požadované úhrady lhůta podle věty druhé nebežt“ (odst. 5).*

[14] Podle § 16a odst. 1 písm. d) citovaného zákona může podat žadatel, který nesouhlasí se sdělenou výší úhrady, stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace. O stížnosti rozhoduje nadřízený orgán (§ 16a odst. 4 téhož zákona). Jak plyne z § 20 odst. 5 citovaného zákona, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (tedy ve znění účinném do 23. 4. 2019) „nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu“.

### **III.A Nadřízený orgán žalovaného Nejvyššího soudu pro účely zákona o svobodném přístupu k informacím**

[15] Nejvyšší správní soud se s ohledem na uplatněné kasační námitky zabýval nejprve spornou otázkou, který orgán byl v dané věci nadřízeným orgánem žalovaného Nejvyššího soudu ve smyslu § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím (a to ve znění účinném v době rozhodování žalovaného; dané ustanovení bylo s účinností od 24. 4. 2019 novelizováno zákonem č. 111/2019 Sb.). Krajský soud v této souvislosti odůvodnění napadeného rozsudku ve shodě se žalovaným opřel zejména o ministerskou instrukci a stejně tak o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2011, čj. 8 As 51/2010-126. Stěžovatelka naproti tomu vychází z toho, že daná instrukce není obecně závazným právním předpisem a s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2008, čj. 4 Ans 11/2007-102, č. 1817/2009 Sb. NSS, zdůrazňuje, že nebyl důvod, aby se v případě žalovaného Nejvyššího soudu při určování odvolacího orgánu postupovalo jinak než v případě okresních, krajských a vrchních soudů.

[16] K takto vymezené sporné otázce je třeba předně připomenout, že v odůvodnění citovaného rozsudku čj. 8 As 51/2010-126 týkajícího se nejvyššího státního zástupce již Nejvyšší správní soud především osvětlil, že „zákon o informacích upravuje relativně samostatná procesní pravidla, podle kterých je třeba postupovat. I proto nemůže být poskytování informací faktickým výkonem správy v podobě řízení či manažerského rozhodování, ale svébytným typem právního řízení.“ Vedle toho, že poukázal na specifika řízení dle zákona o svobodném přístupu k informacím a „správy“ v této oblasti, se dále vypořádal i s judikaturou, na kterou nyní stěžovatelka také odkazuje, a podle níž je v případě okresních soudů nadřízeným orgánem ministerstvo. Jak v této souvislosti v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dále dovodil, u vrcholných soudních orgánů je situace odlišná a uzavřel, že v případě Nejvyššího státního zastupitelství je dle § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím funkčně příslušným k rozhodování o podaném odvolání či stížnosti nejvyšší státní zástupce. Výslovně také zmínil, že podstatné odlišnosti nejsou v tomto ohledu ani v případě právní úpravy týkající se také např. Nejvyššího správního soudu. Podpůrně vycházel z výše zmiňované instrukce ministerstva jakožto výkladové pomůcky, která jednoznačně stanoví, že nadřízeným orgánem v případě Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího státního zastupitelství je ten, kdo stojí v jejich čele ve smyslu § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. Obdobně ostatně Nejvyšší správní soud k aplikaci citované instrukce přistoupil i ve věci čj. 4 Ans 11/2007-102, na kterou poukazuje sama stěžovatelka, v níž svůj výklad opřel právě o zmiňovanou instrukci.

[17] V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud i s přihlédnutím k uplatněné kasační argumentaci neshledal důvod se od závěrů citované judikatury odchýlit a v podrobnostech na ni odkazuje. Situace, v níž by v případě Nejvyššího státního zastupitelství a Nejvyššího správního soudu byla nadřízeným orgánem osoba stojící v jejich čele, zatímco v případě Nejvyššího soudu by se jednalo o ministerstvo, by byla zjevně nerozumná a nesystémová. Ostatně odchýlení se od citovaných závěrů dřívější judikatury by bylo možné pouze prostřednictvím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (viz § 17 odst. 1 s. ř. s.). Jeho aktivace však i s ohledem na okolnosti nyní projednávané věci není na místě. Poukazuje-li stěžovatelka na to, že Nejvyšší soud je z hlediska Ústavy součástí soustavy obecných soudů a nelze jej z této soustavy vydělit, je k tomu třeba uvést, že aplikace existující judikatury citované výše pro účely zákona o svobodném přístupu k informacím rozhodně nepředstavuje

vyjmutí Nejvyššího soudu ze soustavy obecných soudů, ale je naopak zdůrazněním jeho specifického postavení v soudní soustavě, v níž je v rámci své působnosti vrcholným orgánem. Specifické postavení v rámci soudní soustavy v případě žalovaného Nejvyššího soudu ostatně není ničím neobvyklým a týká se nejen zvláštních pravidel pro výkon státní správy (viz např. § 124 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů), ale i dalších organizačních a procesních aspektů jeho fungování, které jsou taktéž od ostatních (stupněm nižších) částí soudní soustavy odlišné. Ilustrativní v této souvislosti může být kupříkladu forma vydávání a způsob přijetí jednacího řádu či kancelářského a spisového řádu, které na rozdíl od okresních, krajských a vrchní soudů vydává sám žalovaný Nejvyšší soud a nikoliv ministerstvo. Stejně tak lze poukázat i na systém evidence judikatury obsahující též pravidla zpřístupňování – svého druhu – informací o činnosti soudů. Ten ministerstvo určuje pro soudy okresní, krajské a vrchní a nikoliv soudy nejvyšší (srov. instrukci Ministerstva spravedlnosti ze dne 20. června 2002, čj. 20/2002-SM, kterou se upravuje postup při evidenci a zřazování rozhodnutí okresních, krajských a vrchních soudů do systému elektronické evidence soudní judikatury).

[18] Lze tedy uzavřít, že kasační námitka týkající se určení orgánu rozhodujícího o stížnosti podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím není v projednávané věci důvodná.

### III.B Důvodnost stanovení úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací

[19] Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k hodnocení námítky, podle níž žalovaný nebyl vůbec oprávněn stanovit stěžovateli úhradu, jelikož náklady na vyhledání informací vznikly v důsledku nedostatků v organizaci jeho spisové služby, jejichž dopady nelze přenášet na stěžovatelku. Krajský soud v této souvislosti v napadeném rozsudku s odkazem na předložené spisové podklady uzavřel, že stěžovatelka neuvedla konkrétní tvrzení týkající se jiné faktické možnosti vyhledání jí požadovaných informací, než jakou žalovaný zvolil. Žalovaný vyhledávací možnosti stěžovatelce řádně vysvětlil a ve spisu odpovídajícím způsobem doložil.

[20] Pro posouzení této sporné otázky je tedy klíčové hodnocení oprávněnosti užití institutu úhrady za „mimořádně rozsáhlé vyhledání informací“ ve smyslu § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Odborná literatura k výkladu daného ustanovení především dovodila, že „je třeba vždy přihlížet k podmínkám konkrétního povinného subjektu“, přičemž „mimořádnost vyřizování konkrétní žádosti o informace může být dána různorodostí požadovaných informací, jejich stářím (a s tím spojenou obtížnou vyhledatelností) apod.“ (Jelínková, J., Tuháček, M., *Zákon o svobodném přístupu k informacím: Praktický komentář*. Praha : ASPI, 2017.). Další autoři dodávají, že „o mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací se [...] bude jednat tehdy, jestliže shromáždění informací bude pro daný subjekt představovat v jeho konkrétních podmínkách časově náročnou činnost, která se objektivně vzato vymyká běžnému poskytování informací tímto povinným subjektem, tedy jestliže vyhledávání informací již v daném případě nelze s ohledem na pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti považovat za běžnou, povinný subjekt nijak nezatěžující součást obvyklé agendy“ (Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 1020). Obdobně se k výkladu daného ustanovení staví i judikatura Nejvyššího správního soudu, podle níž je třeba přihlídnout i k povaze požadovaných informací a poměrům povinného subjektu (viz rozsudek ze dne 20. 10. 2016, čj. 5 As 35/2016-25). O mimořádně rozsáhlé vyhledání informací půjde tehdy, jestliže s ohledem na konkrétní podmínky u povinného subjektu a na množství požadovaných informací nebo jejich povahu bude vyhledání informací pro povinný subjekt zátěží nad míru obvyklou (rozsudek ze dne 21. 6. 2017, čj. 6 As 326/2016-32).

[21] S ohledem na výše uvedené tedy bude vždy na povinném subjektu, aby se v kontextu konkrétních okolností podané žádosti především důkladně zabýval tím, zda vyhledání požadovaných informací bude „mimořádně rozsáhlé“, či nikoli, a to v souladu se smyslem § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím, který představuje omezení ústavními přepisy zaručeného práva na informace. Jak vyplývá ze správního spisu v nyní projednávané věci, žalovaný si v reakci na podanou žádost stěžovatelky vyžádal vyjádření vedoucí úseku soudních agend a vedoucí oddělení informatiky, z nichž plyne, že v informačním systému žalovaného jsou naprogramovány pouze parametry ke sledování konkrétně zadaných statistických údajů, přičemž se jedná především o „údaje, jejichž sledování si vyžaduje běžná denní činnost Nejvyššího soudu anebo údaje speciálně sledované v souvislosti s určitou rozhodovací činností soudů“. Softwarové vybavení soudu „plně odpovídá předepsaným potřebám pro správné vytvoření a ukládání dat“ a následně zpracování informací tak, aby mohly být poskytnuty veřejnosti, je prováděno ve spolupráci s externí společností, která je správcem databáze informačního systému, přičemž tato externí

spolupráce probíhá jednotně pro celý resort justice. Zadání parametrů pro jakékoliv další sledování, ze kterého by měl systém generovat nové statistiky, je technicky a programátorsky náročným procesem. Žalovaný v oznámení o výši úhrady dále stěžovatelce sdělil, že k poskytnutí žádané informace je potřeba „osobního načtení“ všech spisů, v nichž bylo vydáno více než jedno rozhodnutí. Takových spisů je 534, přičemž jejich spisové značky stěžovatelce poskytl. Žalovaný v oznámení rovněž uvedl, jak dospěl k výpočtu požadované úhrady.

[22] Úžeji vymezenou otázkou, tedy v jaké situaci již naplňuje vyhledávání informací z vnitřních informačních systémů povinných subjektů předpoklady „mimořádné rozsáhlosti“, se již judikatura správních soudů taktéž zabývala. Výše již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 326/2016-32 se také týkal žádosti o informace, které povinný subjekt nebyl schopen na základě svého programového vybavení poskytnout (systém neobsahoval funkcionalitu pro jejich získání). K vyřízení žádosti zde povinný subjekt přistoupil tak, že zadal naprogramování nové funkcionality, která by umožnila informace poskytnout, a požadoval úhradu za čas programátora. Odlišnými okolnostmi se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 28. 11. 2018, čj. 9 As 257/2017-46, č. 3848/2019 Sb. NSS (zde šlo o informace o průměrné délce odvolacího řízení, které povinný subjekt neměl v požadované podobě evidovány). Spor se v dané věci týkal poskytnutí souhrnné informace zpracované na základě dostupných dílčích informací. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud mimo jiné také zdůraznil, že žádost o informaci nemá být „hrou na slepou bábu“ mezi žadatelem a povinným subjektem (je-li zřejmé, že žadatel o informace chce určitý druh informací, které sice povinný subjekt přesně nemá, ale má informace obdobné, měl by mu to sdělit, aby žadatel případně mohl svou žádost modifikovat). Poukázat lze rovněž na závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudem ze dne 9. 2. 2012, čj. 1 As 141/2011-67, č. 2635/2012 Sb. NSS. Zde povinný subjekt vůbec neevidoval informace, které podle soudu evidovat měl a žádosti o informace následně zamítal s tím, že se jedná o informace, které by musel nově vytvořit.

[23] V návaznosti na reprodukované závěry existující judikatury a s ohledem na uplatněnou kasační námitku je tedy v nyní projednávané věci třeba především osvětlit, zda bylo na místě, aby žalovaný evidoval stěžovatelkou požadované informace (usnesení o ustanovení zástupce) takovým způsobem, aby s nimi byl schopen dále pracovat a případně je poskytnout žadatelům o informace v rámci běžné činnosti (bez zátěže „nad míru obvyklou“), tedy bez nutnosti ručně prohledat všechny spisy, v nichž by se hypoteticky mohly nacházet. Jinými slovy se spor týká toho, zda absence naprogramovaného kritéria pro vyhledávání určitých rozhodnutí v interním informačním systému žalovaného Nejvyššího soudu zakládá důvodnost stanovení úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.

[24] Při posuzování takto vymezené sporné otázky je nutno se především zaměřit na povahu rozhodnutí, jejichž poskytnutí se stěžovatelka domáhá, a jejich význam pro žalovaného a jeho činnost. V tomto ohledu má Nejvyšší správní soud za to, že v případě usnesení, kterými žalovaný ustanovil zástupce pro dovolací řízení, se až na výjimky nejedná o rozhodnutí, u nichž by byla nezbytně nutně dána potřeba samostatné a dále podrobněji strukturované evidence v rámci vnitřního informačního systému z důvodu jejich vyhledávání pro účely rozhodovací či jiné činnosti žalovaného. Jistě je třeba připustit, že některá usnesení o ustanovení zástupce pro dovolací řízení mají zobečňující potenciál a jejich vnitřní evidence (zejm. pokud jde o sjednocování rozhodovací činnosti) je na místě. Toho však lze dosáhnout i jinak a efektivněji, než vyhledáváním v rámci všech takovýchto usnesení v prostředí vnitřního informačního systému. Typicky k tomu budou sloužit zejména nástroje související s evidencí judikatury (viz zejm. čl. 40 a násl. jednacího řádu Nejvyššího soudu); ostatně i usnesení, na jehož základě se stěžovatelka v dané věci informací domáhala, bylo publikováno ve Sb. rce rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu. Samozřejmě by bylo vhodné, kdyby měl žalovaný jakožto vrcholný soudní orgán k dispozici takové programové vybavení, které by mu umožňovalo vyhledávat v rámci vnitřní evidence na základě rozličných kritérií i mezi usneseními procesního charakteru. Ostatně v rámci vnitřního systému Nejvyššího správního soudu již v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí bylo možné usnesení o ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti filtrovat a nalézt. Jak již nicméně bylo výše uvedeno, taková funkcionalita nepředstavuje nezbytnou podmínku pro řádný výkon funkce žalovaného Nejvyššího soudu. Vedle řádného plnění funkce sjednocování rozhodovací činnosti nepředstavuje absence odpovídajícího vyhledávacího nástroje pro daný typ usnesení ani překážku výkonu kontrolní činnosti pro orgány správy žalovaného. Nalézání typových či konkrétních rozhodnutí

v rámci informačního systému může pro kontrolní činnost plnit pomocnou vyhledávací funkci, těžiště takové činnosti nicméně tvoří práce s „fyzickými“ spisy.

[25] V návaznosti na shora uvedené lze ještě dodat, že usnesení o ustanovení zástupce ze své povahy zpravidla představují rozhodnutí značně kazuistická, v nichž soud posuzuje konkrétní osobní a majetkové poměry účastníka řízení, a jejichž přesah a možné zobecnění je limitované. Právě i tento aspekt povahy daných usnesení významně omezuje ve vztahu k nim činnost žalovaného jakožto orgánu povolání ke sjednocování judikatury a klesá tak i význam těchto usnesení z hlediska jejich propracovanější evidence. V konečném důsledku obvyklá povaha těchto usnesení podstatně limituje i vypovídací hodnotu pro jiné, usnesením nedotčené osoby, které o jejich poskytnutí žádají (jestliže soud např. ustanovil zástupce jedné osobě z důvodu její nezaměstnanosti, neznamená to bez dalšího, že postupoval nejednotně a nesprávně, pokud jiné nezaměstnané osobě zástupce neustanovil, jelikož u ní mohou být dány jiné skutkové důvody odůvodňující opačné rozhodnutí apod.). Výše uvedené samozřejmě neznamená, že by právně či fakticky mělo být bez dalšího (zejm. ochrana citlivých údajů) jakkoliv nedůvodně bráněno ve zpřístupňování daného typu usnesení. I v případě těchto usnesení je samozřejmě na místě dbát rovněž na veřejnou kontrolu a transparentnost soudní praxe (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, č. 123/2010 Sb.). Stěžovatelkou požadovaná usnesení v dané věci však svou povahou nedosahují takového významu pro další činnost žalovaného Nejvyššího soudu, aby bylo třeba bezpodmínečně trvat na tom, že je žalovaný musí v rámci vnitřní databáze strukturovaně (např. podle výsledku takového usnesení) evidovat způsobem, který by umožňoval jejich vyhledání snazší cestou, než jakou mu jeho podmínky a technologické zázemí v době vydání napadeného rozhodnutí umožňovaly.

[26] Nejvyšší správní soud k dané otázce i s vědomím organizační a finanční náročnosti provádění změn ve vnitřních informačních systémech dodává, že rezignace na řádné vedení a rozvoj interních evidencí či databází samozřejmě nemůže představovat nástroj, prostřednictvím něhož by se povinné subjekty mohly vyhýbat poskytování informací s odkazem na nutnost mimořádně rozsáhlého vyhledávání a požadovat finanční úhradu ze strany zadatelů. Takovým umělým vytvářením bariér ztěžujících přístup k informacím by nepochybně docházelo k nepřijatelnému zásahu do práva na informace. Ostatně požadavky na vyhledávací možnosti v rámci vnitřních informačních systémů se nepochybně budou s plynutím času a technickým rozvojem stále zvyšovat, což nepochybně bude mít svůj odraz i v nahlížení na „mimořádnost“ vyhledávání určitých informací, resp. „běžnou“ činnost povinných subjektů. Nejvyšší správní soud nicméně v nyní projednávané věci právě s ohledem na povahu požadovaných informací dospěl k závěru, že o situaci dosahující takové intenzity (nezákonného omezení práva na informace) se v posuzované věci nejedná. Z žalobou napadeného rozhodnutí navíc jasně vyplývá, na základě jakých skutečností dospěl žalovaný k závěru, že se jedná o mimořádně rozsáhlé vyhledání informací, jaké podklady k tomu soustředil a že tyto podklady nejsou s jeho závěrem v logickém rozporu. Je třeba souhlasit s krajským soudem i v tom, že s ohledem na konkrétní podmínky a možnosti, žalovaný neměl v dané době žádnou snazší, resp. časově méně náročnou možnost, jak požadované informace vyhledat a poskytnout. Lze tedy shrnout, že stěžovatelkou požadované informace nebyly pro žalovaného nezbytně nutné k jeho běžné činnosti, a proto je možné akceptovat absenci možností jejich vyhledání v informačním systému na základě určitého definovaného společného znaku. V takové situaci pak ani nelze hovořit o vadně vedené spisové službě, která by znemožňovala požadovat po stěžovatelce úhradu za jejich vyhledání. Ani tato kasační námitka tedy není důvodná.

### ***III.C Přiblížení k majetkovým (sociálním) poměrům žalobkyně při určení výše úhrady***

[27] Ve vztahu k otázce, zda jsou povinné subjekty dle zákona o svobodném přístupu k informacím oprávněny požadovanou výši úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací snížit (či od ní fakticky upustit) na základě majetkových poměrů žadatele, krajský soud v napadeném rozsudku odkázal na rozhodnutí žalovaného, s nímž se ztotožnil. Předseda žalovaného neměl podle krajského soudu možnost, s ohledem na právní úpravu, stěžovatelku od úhrady osvobodit. Stěžovatelka je naopak toho názoru, že pokud byly v návaznosti na její stížnost proti výši úhrady (jejíž součástí byl návrh na snížení úhrady z důvodu jejích majetkových poměrů) pochybnosti o majetkových poměrech, měl ji žalovaný k jejich doložení vyzvat a následně posoudit, zda jsou u ní dány racionální a legitimní důvody pro neuplatnění úhrady.

[28] Komentářová literatura, kterou se v dané věci argumentačně zaštiťují oba účastníci, výslovně předpokládá, že „je zřejmé na místě připustit, že povinný subjekt nemusí uplatnit úhradu tam, kde pro takový postup existují

zcela racionální a legitimní důvody, tedy typicky tam, kde by uplatnění takového požadavku vyžadovalo větší náklady než samotná úhrada, nebo tam, kde jsou pro takový postup sociální důvody (srov. v této souvislosti § 3 odst. 3 nařízení vlády č. 173/2006 Sb.). Povinný subjekt si však nemůže při uplatňování úhrady nákladů počínat zcela arbitrárně – naopak, platí, že neuplatnění tohoto požadavku bude jen zcela výjimečné a musí být odůvodnitelné. [...] Autoři komentáře se proto domnívají, že povinný subjekt se může rozhodnout, zda bude úhradu nákladů za vyřizování žádosti o poskytnutí informací uplatňovat (a zda ji bude uplatňovat vždy a v maximální výši sazeb), pokud se však rozhodne úhradu obecně požadovat, pak ji musí uplatnit ve všech případech, v nichž budou splněny podmínky vymezené zákonem, nařízením č. 173/2006 Sb. a přijatým a zveřejněným sazebníkem.“ (Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T., *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 1. vyd. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 993).

[29] K tomu lze ještě dodat, že odkazované nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, v § 3 stanoví, že „povinný subjekt v sazebníku úhrad nákladů za poskytování informací (dále jen „sazebník“) stanoví vždy sazby, na jejichž základě určuje výši úhrady“ (odst. 1), přičemž „[p]ovinný subjekt může v sazebníku stanovit a) částku, do jejíž výše nebude po žadateli úhradu nákladů vzniklých na základě jedné žádosti požadovat, b) další případy, v nichž nebude žadateli úhradu nákladů vzniklých na základě jedné žádosti požadovat“ (odst. 3).

[30] S ohledem na výše uvedené tedy lze dovodit, že skutečně existuje právní podklad pro to, aby povinné subjekty stanovily podmínky, za nichž nebudou po žadatelích požadovat úhradu za vyhledání informací. Avšak stejně jako musí být v vydaném sazebníku obsažena obecná úprava vyměřování úhrady, musí být i případy, v nichž nebude úhrada vyměřována, vymezeny na základě obecných a předvídatelných kritérií. Opodstatněnost takového požadavku je zřejmá a má především zabránit nežádoucímu vyčíslování úhrad u „vybraných“ dotazů či žadatelů. Je na úvaze povinného subjektu, zda takové případy v sazebníku vymezí či nikoliv. Smyslem uvedeného je především zajištění rovných podmínek pro přístup k informacím (srov. též důvodovou zprávu k novele zákona o svobodném přístupu k informacím provedené zákonem č. 61/2006 Sb.). Podstatné dále je, že pokud tak povinný subjekt v rámci sazebníku učiní, nelze tento jeho postup považovat za porušení péče řádného hospodáře, na rozdíl od v podstatě nahodilého určování výše úhrad či upouštění do nich bez patřičného podkladu. Výše již označená instrukce ministerstva, podle níž v dané věci při vyřizování žádosti (a vyčíslení úhrady za vyhledávání mimořádně rozsáhlé) žalovaný postupoval, možnost zohlednění majetkových poměrů žadatele neobsahuje. K tomu lze ještě navíc dodat, že ani povaha stěžovatelkou požadované informace či její tvrzená situace nevykazují znaky takové mimořádnosti, pro které by snad bylo možno v nyní projednávané věci uvažovat o zcela výjimečném prolomení shora vymezených východisek.

[31] Nejvyšší správní soud k výše uvedenému ještě připomíná, že nelze odhlédnout ani od smyslu institutu úhrady dle § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, který je ze své povahy specifický a odlišný např. od institutu poplatků (soudních či správních), u nichž právní úprava s ohledem na jejich funkci výslovně předpokládá hmotně-právní i procesní podmínky pro osvobození od jejich platby. Uvedené rozlišení je ostatně též projevem různé povahy samotných základních práv, k jejichž realizaci dané nástroje slouží a s nimiž je spojena i různá úroveň pozitivních závazků státu umožnit aktivní výkon takových práv. Podobně jako u jiných politických práv, mezi něž lze právo na informace řadit (viz čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), nejsou dosud formulována nějaká obecnější východiska, na základě nichž by bylo možno určit, kdy a v jakém rozsahu je součástí daného práva i pozitivní závazek státu zajistit jeho realizaci. Při takovém posouzení v jednotlivých věcech judikatura Evropského soudu pro lidská práva obvykle „bere ohled na spravedlivou rovnováhu, která musí být dosažena mezi protichůdnými zájmy jednotlivce a společnosti jako celku“ (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 3. 2000, *Özgur Gündem proti Turecku*, stížnost č. 23144/93, ECHR 2000-III, § 43; srov. rovněž rozsudek ze dne 6. 5. 2003, *Appleby a další proti Spojenému království*, stížnost č. 44306/98, ECHR 2003-VI, § 43). Z povahy pozitivních závazků státu pojících se k výkonu politických práv (svobod) lze nepochybně dovodit existenci povinnosti státu vytvořit právní rámec pro uplatňování těchto práv a zajistit podmínky pro jejich poklidnou realizaci při dodržení základních principů (zejm. již výše zmiňovaná rovnost). Nelze však již bez dalšího dovodit, že by bylo povinností státu materiálně podporovat výkon politických práv u těch, kteří např. nemají dostatek finančních prostředků k tomu, aby jich mohli využívat v takovém rozsahu, v jakém by si sami představovali. I v právním řádu ČR se proto lze setkat například s požadavkem na úhradu části

volebních nákladů ze strany těch, kteří hodljí využít svého pasivního volebního práva a ucházet se ve volbách o veřejné funkce. Zároveň neexistuje postup, který by umožňoval tuto úhradu odpustit těm, kteří sice chtějí daného práva využít, ale nemají k tomu dostatek prostředků (např. volební kauce pro volby do Senátu dle § 61 odst. 2 písm. e) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky). Obdobná omezení výkonu politických práv obstála i v testu ústavnosti (viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 9. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 24/02, č. 31/2002 Sb. ÚS). Ani z hlediska samotné povahy práva na informace jako práva politického tedy nelze dovodit povinnost státu spočívající v garanci aktivní nápomoci v přístupu k informacím pro osoby v různé sociální situaci.

[32] Namítá-li stěžovatelka v souvislosti s touto kasační námitkou dále to, že se žalovaný neměl spokojit s jejím tvrzením ve stížnosti proti výši úhrady a v pochybnostech o jejích majetkových poměrech ji v souladu se zásadou materiální pravdy měl vyzvat k doložení těchto poměrů, nelze ani v tomto ohledu postupu žalovaného nic vytknout. V dané věci lze aplikovat dřívější judikaturu zdejšího soudu, který již v rozsudku ze dne 17. 4. 2013, čj. 6 Ans 16/2012-62, č. 2959/2014 Sb. NSS, ve věci téže stěžovatelky výslovně dovodil, že „záměrem zákonodárce bylo stanovit pro poskytování informací podle citovaného zákona procesní postup, který by byl pružnější a rychlejší než postup v klasickém správním řízení a který by zároveň poskytl žadateli o informace dostatečnou ochranu jeho práva na informace proti případným obstrukcím povinného subjektu. Proces rozhodování o žádosti o informace je tedy méně formální než klasické správní řízení.“ S ohledem na bezformálnost a pružnost procesu vyřizování žádostí není na místě po povinném subjektu požadovat, aby žadatele o informace vyzýval k doložení tvrzení o nedostačujících majetkových poměrech. I v případě, že povinný subjekt v sazebníku podmínky pro zohlednění majetkových poměrů žadatelů zakotví, bude na žadateli, aby svou nemajetnost dostatečným způsobem nejen tvrdil, ale současně také doložil. Ani tato kasační námitka tedy není důvodná.

## 3959

### Ochrana životního prostředí: posuzování vlivů záměru na životní prostředí; doručování

k § 7 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 268/2015 Sb. (v textu jen „zákon EIA“)

**Dnem doručení rozhodnutí o závěru zjišťovacího řízení ve smyslu § 7 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, je patnáctý den po zveřejnění tohoto rozhodnutí na úřední desce příslušného úřadu (nikoli na úřední desce dotčeného kraje).**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 9. 2019, čj. 10 A 31/2017-41)

**Věc:** Zapsaný spolek Hranice proti Ministerstvu životního prostředí, za účasti společnosti s ručeným omezením CPT Divišov I, o posouzení vlivu na životní prostředí.

Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí ministra životního prostředí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl pro opožděnost zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 6. 2016, jímž bylo rozhodnuto, že záměr „CTPark Hranice – ANTAKA (Výroba regranulátu a WPC profilů – mycí a recyklační linka na zpracování PVC, PP, PE a HDPE odpadů)“ nemá významný vliv na životní prostředí a nebude posuzován podle zákona EIA.

Žalobce se nejprve vyjádřil ke své aktivní legitimaci a poté předestřel žalobní důvody.

V prvním žalobním bodě tvrdil, že žalovaný lhůtu pro podání rozkladu vypočítal nesprávně, pokud pro postup týkající se doručování veřejnou vyhláškou použil § 25 správního řádu a nikoliv § 16 zákona EIA. Podle žalovaného je tak třeba počítat lhůtu pro podání rozkladu ode dne vyvěšení na úřední desce ministerstva, což bylo dne 1. 6. 2016, tudíž poslední den lhůty pro podání rozkladu připadl na 1. 7. 2016.

Žalobce je přesvědčen, že zákonná lhůta k podání rozkladu byla nepochybně zachována, což odůvodňuje následovně. Příslušným úřadem pro řízení podle zákona EIA bylo Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“). Závěr zjišťovacího řízení, proti kterému žalobce podal rozklad, však byl zveřejněn na úřední desce dotčeného Olomouckého kraje dne 8. 6. 2016. Žalobce tedy vycházel z uvedeného data, a to s ohledem na to, že podle § 16 odst. 4 zákona EIA platí, že „za den zveřejnění se považuje den, kdy došlo k vyvěšení informace a stanoviska podle odstavců 1 a 2 na úřední desce dotčeného kraje. Dotčené územní samosprávné celky jsou povinny informace a stanoviska podle odstavců 1 a 2 neprodleně vyvěsit na své úřední desce po dobu nejméně 15 dnů a vyrozumět o tom příslušný úřad.“ Uvedené se vztahuje nejen na stanovisko, ale i další informace z procesu EIA, včetně závěru zjišťovacího řízení, a to podle § 16 odst. 2 zákona EIA, podle něhož „příslušný úřad dále zajistí zveřejnění závěru zjišťovacího řízení, stanoviska a stanoviska ke koncepci“. Podle § 25 odst. 2 správního řádu se doručení veřejnou vyhláškou provede tak, že se písemnost „vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje“.

Žalobce dále poukázal na to, že proces EIA před novelizací účinnou od 1. 4. 2015 byl původně konstruován jako proces, v němž se nevydávala žádná rozhodnutí, a tedy se ani „klasicky“ nedoručovalo. Dotčená veřejnost si za dlouhá léta navykla sledovat Informační systém EIA a čerpat z něj relevantní informace k jednotlivým záměrům, zejména z hlediska počítání lhůt pro vyjádření k oznámení, k dokumentaci či k posudku. Novelizovaná právní úprava procesu EIA nově přinesla i doručování rozhodnutí, které lze právně napadnout. Právní úprava obsažená v § 16 odst. 4 zákona EIA týkající se rozhodného dne zveřejnění informací se však novelizací nezměnila a zůstala v principu nedotčena již od účinnosti zákona EIA od 1. 1. 2002. Doručování všech písemností v procesu EIA se i po novelizaci řídí stejným principem. MŽP svůj postup staví naopak na tom, že jakmile jde o rozhodnutí, tak se doručování bez dalšího řídí pouze správním řádem a v daném případě je MŽP orgánem, který rozhodnutí doručuje ve smyslu § 19 odst. 1 první věty správního řádu. Žalobce však na základě systematického a teleologického výkladu zastává názor, že § 16 odst. 4 zákona EIA je speciálním ustanovením a krajský úřad je vždy v procesu EIA ve smyslu § 25 odst. 2 správního řádu tím orgánem, který písemnost doručuje.

S ohledem na specialitu § 16 odst. 4 zákona EIA vůči § 25 odst. 2 správního řádu tedy bylo podle žalobce rozhodné pro počítání lhůt k podání opravného prostředku datum zveřejnění na úřední desce Olomouckého kraje. Na úřední desce Olomouckého kraje byl závěr zjišťovacího řízení vyvěšen ode dne 8. 6. 2016 do dne 23. 6. 2016. Až ode dne 23. 6. 2016 tedy počala běžet 15denní lhůta pro podání rozkladu, která skončila 8. 7. 2016. Tato lhůta podle žalobce nejenže vyplývá přímo ze zákona, ale také z poučení napadeného závěru zjišťovacího řízení ze dne 1. 6. 2016.

Žalobce shrnul, že akceptace výše uvedeného způsobu počítání času uplatněná žalovaným by nepochybně znamenala porušení právní jistoty, v důsledku čehož by bylo žalobci odepřeno právo na spravedlivý proces. Žalobce zde s odkazem na ustálenou judikaturu poukazuje na nutnost vykládat předpisy v souladu s jejich účelem a zdravým rozumem, *in dubio pro libertate* a ve prospěch přezkumu s tím, že je třeba chránit právo účastníka na soudní přezkum rozhodnutí i pokud jde o zachování lhůt k podání správní žaloby (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2016, čj. 4 As 284/2015-105 týkající se zákona o urychlení výstavby dopravní infrastruktury a výkladu lhůty k podání správní žaloby).

Žalovaný navrhl, aby byla žaloba zamítnuta. Ve vyjádření k žalobě s odkazem na § 7 odst. 6 zákona EIA ve spojení s § 25 správního řádu uvedl, že právně relevantní skutečností pro doručení předmětného rozhodnutí žalobci veřejnou vyhláškou je den, kdy bylo předmětné rozhodnutí vyvěšeno na úřední desce žalovaného, a nikoliv den, kdy bylo zveřejněno postupem podle § 16 zákona EIA, jak se žalobce nesprávně domnívá. Zveřejnění předmětného rozhodnutí podle § 16 zákona EIA není z hlediska jeho doručení veřejnou vyhláškou nijak relevantní.

Ze spisového materiálu vyplývá, že předmětné rozhodnutí bylo vyvěšeno na úřední desce ministerstva dne 1. 6. 2016 (včetně zpřístupnění na webu MŽP) a sejmuto z úřední desky dne 17. 6. 2016. Žalobci tak bylo doručeno předmětné rozhodnutí dne 16. 6. 2016 (tj. patnáctým dnem po vyvěšení). Lhůta pro podání rozkladu tak byla do 1. 7. 2016 (§ 40 správního řádu). Jelikož žalobce rozklad podal až dne 7. 7. 2016, podal jej opožděně.

Námítky žalobce, že byl podle předchozí úpravy zvyklý považovat za relevantní zveřejňování záměru na úřední desce dotčeného kraje, nepovažuje žalovaný za důvodné. Žalobce si měl být jako dotčená veřejnost specializující se na aplikaci zákona EIA vědom příslušné právní úpravy a měl sledovat úřední desku žalovaného (přístupnou



přes internet). Nelze přijmout ani argumentaci žalobce, že zveřejňování záměru podle § 16 odst. 4 zákona EIA je speciální ve vztahu k doručování napadeného rozhodnutí veřejnou vyhláškou podle § 25 odst. 2 správního řádu. Napadené rozhodnutí měl žalovaný povinnost doručovat ve vztahu k dotčené veřejnosti ve smyslu § 3 písm. i) bod 2 zákona EIA postupem podle § 25 správního řádu. Úřední deska dotčeného kraje ve smyslu § 16 odst. 4 zákona EIA nenahrazuje a nemá přednost před doručováním napadeného rozhodnutí podle § 25 odst. 2 správního řádu, neboť napadené rozhodnutí vydává žalovaný, a proto se toto rozhodnutí doručuje veřejnou vyhláškou vyvěšenou na úřední desce žalovaného, nikoli dotčeného kraje.

Podle žalovaného z § 16 odst. 2 vyplývá další způsob, jak má být veřejnost informována o záměrech podle zákona EIA. Doručování rozhodnutí veřejnou vyhláškou však jím nahrazeno není. Tento názor lze podpořit též odkazem na název § 16 zákona „Zveřejnění informací o dokumentech pořízených v průběhu posuzování a o veřejných projednáních“; jedná se tak o zveřejňování informací o dokumentech, nikoliv o doručování těchto informací (mj. o předmětném rozhodnutí) žalobci jako dotčené veřejnosti.

Žalovaný považuje právní úpravu za jednoznačnou, vydáním napadeného rozhodnutí tedy nedošlo k porušení právní jistoty žalobce. Žalobcem odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 284/2015-105 se přitom výkladem citovaných ustanovení zákona EIA vůbec nezabývá.

Žalobce k vyjádření žalovaného soudu zaslal repliku, v níž nad rámec již uvedeného poukázal na odbornou literaturu (Bahýřlová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2015), z níž podle jeho názoru nevyplývá, že by se pro § 7 odst. 6 zákona EIA měl použít výhradně správní řád a zveřejnění na úřední desce dotčeného kraje podle § 16 odst. 4 zákona EIA by nebylo rozhodné z hlediska data doručení rozhodnutí. Takový postup by podle žalobce odporoval i zásadě, že obecný předpis se použije v případech, pokud na něj speciální právní předpis výslovně odkazuje anebo danou problematiku sám neupravuje. Žalobce odmítl závěr žalovaného o irelevanci zveřejnění předmětného rozhodnutí podle § 16 zákona EIA a z odkazovaného komentáře citoval, že „účelem zveřejňování informací je umožnit veřejnosti, aby se mohla zúčastnit procesu EIA“. Podání opravného prostředku (tj. rozkladu proti závěru zjišťovacího řízení) přitom je nepochybně otázkou účasti veřejnosti v procesu EIA, resp. v jeho pokračování. Žalobce má za to, že systematický i teleologický výklad vede k závěru, že § 16 odst. 4 zákona EIA je speciálním ustanovením, a že krajský úřad je vždy v procesu EIA ve smyslu § 25 odst. 2 správního řádu tím orgánem, který písemnost doručuje.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

[18] Stěžejní právní otázkou v nastoleném sporu je způsob určení dne doručení rozhodnutí o závěru zjišťovacího řízení ve smyslu § 7 odst. 6 zákona EIA (tj. rozhodnutí o tom, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle zákona EIA). Zatímco žalobce je toho názoru, že tímto dnem je patnáctý den po zveřejnění rozhodnutí na úřední desce dotčeného kraje podle § 16 odst. 4 zákona EIA, žalovaný má za to, že tímto dnem je patnáctý den po zveřejnění rozhodnutí na úřední desce příslušného úřadu (tj. zde MŽP). Řešení této otázky, jemuž není věnována pozornost ani v důvodové zprávě k novele zákona EIA (č. 39/2015 Sb.), ani v odborné literatuře, je stěžejní pro posouzení, zda žalobce podal opravný prostředek (rozklad) proti rozhodnutí o závěru zjišťovacího řízení včas či nikoli.

[19] Podle § 7 odst. 6 zákona EIA v relevantním znění **dojde-li příslušný úřad k závěru, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle tohoto zákona, vydá o tom rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. V rozhodnutí se uvedou základní údaje o záměru v rozsahu bodů B.I.1. až B.I.4. a B.I.6. přílohy č. 3 k tomuto zákonu a úvahy, kterými se příslušný úřad řídil při hodnocení zásad uvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu. Rozhodnutí se zveřejňuje způsobem podle § 16 a doručuje veřejnou vyhláškou. Právo podat odvolání proti rozhodnutí má oznamovatel a dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2. Splnění podmínek podle § 3 písm. i) bodu 2 doloží dotčená veřejnost v odvolání.**

[20] Ustanovení § 16 zákona EIA v relevantním znění zní:

„Zveřejnění informací o dokumentech pořízených v průběhu posuzování a o veřejných projednáních

(1) Příslušný úřad zajistí zveřejnění informace o

- a) oznámení a o tom, kdy a kde je možno do něj nahlížet,
- b) místě a času konání veřejného projednání podle tohoto zákona,
- c) vrácení dokumentace k přepracování nebo doplnění,
- d) dokumentaci a o tom, kdy a kde je možno do ní nahlížet,
- e) posudku a o tom, kdy a kde je možno do něj nahlížet,
- f) oznámení koncepce a o tom, kdy a kde je možno do něj nahlížet,
- g) návrhu koncepce a o tom, kdy a kde je možno do něj nahlížet,
- h) konzultaci při mezistátním posuzování.

(2) Příslušný úřad dále zajistí zveřejnění závěru zjišťovacího řízení, stanoviska a stanoviska ke koncepci.

(3) Příslušný úřad zajistí zveřejnění informací a stanovisek uvedených v odstavcích 1 a 2

- a) na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků, a
- b) na internetu.

(4) **Za den zveřejnění se považuje den, kdy došlo k vyvěšení informace a stanoviska podle odstavců 1 a 2 na úřední desce dotčeného kraje.** Dotčené územní samosprávné celky jsou povinny informace a stanoviska podle odstavců 1 a 2 neprodleně vyvěsit na své úřední desce po dobu nejméně 15 dnů a vyrozumět o tom příslušný úřad.

(5) Z informací a stanovisek zveřejňovaných podle odstavců 1 a 2 se vypouštějí údaje, které nelze podle zvláštních právních předpisů zveřejňovat.“

[21] Podle § 25 odst. 1 správního řádu „[o]sobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy, a v dalších případech, které stanoví zákon, se doručuje veřejnou vyhláškou“.

[22] Podle § 25 odst. 2 správního řádu „[d]oručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé.“

[23] K věci je nutno předeslat, že do 31. 3. 2015 právní úprava neumožňovala podání opravného prostředku přímo proti závěru zjišťovacího řízení. Novelou zákona EIA č. 39/2015 Sb., došlo (v rámci nápravy transpozičního deficitu vůči směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí) k diferenciaci právní formy závěru zjišťovacího řízení v závislosti na tom, zda je ve zjišťovacím řízení konstatováno, že záměr podléhá procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí nebo nikoliv. Zatímco pozitivní závěr zjišťovacího řízení (tj. že záměr podléhá procesu EIA) se vydává ve formě usnesení, které se pouze poznamenává do spisu a odvolání proti němu není přípustné, negativní závěr zjišťovacího řízení se vydává ve formě správního rozhodnutí, které je prvním úkonem ve správním řízení. Právo podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí ve zjišťovacím řízení má pouze oznamovatel a při splnění podmínek uvedených v § 3 písm. i) bod 2 zákona EIA subjekty z řad dotčené veřejnosti.

[24] S účinností od 1. 4. 2014 tedy zákonodárce zakotvil nejen povinnost zveřejnit závěr zjišťovacího řízení podle § 16 zákona EIA, jak tomu bylo před novelou zákona EIA č. 39/2015 Sb., ale též povinnost rozhodnutí o závěru zjišťovacího řízení doručit veřejnou vyhláškou. Lze tak mít za to, že tato povinnost, tedy způsob doručení rozhodnutí o závěru zjišťovacího řízení (vedle jeho zveřejnění podle § 16 zákona EIA) byla stanovena v návaznosti na koncepční změnu právní úpravy zakotvující možnost vybraných subjektů bránit se proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení ihned po jeho vydání. Jinými slovy, kdyby nebyla změněna forma závěru zjišťovacího řízení u jeho negativní varianty, nebylo by nutno řešit otázku doručování tohoto rozhodnutí, protože by postačoval

dosavadní postup, tj. zveřejňování odůvodněného písemného závěru zjišťovacího řízení (viz § 7 odst. 3 zákona EIA ve znění účinném do 31. 3. 2014).

[25] Jakkoli v § 7 odst. 6 zákona EIA není při použité formulaci „*rozhodnutí se zveřejňuje způsobem podle § 16 a doručuje veřejnou vyhláškou*“ výslovně uvedeno, že rozhodnutí o závěru zjišťovacího řízení doručuje příslušný úřad, je nutno vyjít z obecného pravidla, že správní rozhodnutí doručuje (resp. jeho doručení zajišťuje) ten správní orgán, který jej vydal (viz § 19 odst. 1 správního řádu). Pokud v důsledku změny právní úpravy došlo k tomu, že je o (negativním) závěru zjišťovacího řízení vydáváno správní rozhodnutí, proti němuž mohou vymezené subjekty (oznamovatel a dotčená veřejnost) podat opravný prostředek, je nezbytné v souladu se zásadou právní jistoty stanovit zcela jednoznačně den, od něhož se odvíjí lhůta pro podání tohoto opravného prostředku. Je-li rozhodnutí o závěru zjišťovacího řízení vydáno příslušným úřadem a tento úřad jej zároveň doručuje stanoveným způsobem, tj. veřejnou vyhláškou ve smyslu § 25 odst. 2 správního řádu, patnáctým dnem po vyvěšení tohoto rozhodnutí na úřední desce příslušného úřadu (zde MŽP) bude rozhodnutí doručeno.

[26] Pokud by soud přistoupil na výklad zastávaný žalobcem, tj. pokud by se měl běh patnáctidenní lhůty pro doručení rozhodnutí ve smyslu § 25 odst. 2 správního řádu odvíjet ode dne zveřejnění rozhodnutí na úřední desce kraje, mohlo by jednak dojít k prodávám v tomto postupu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, čj. 9 Ao 7/2011-489), a jednak za situace, kdy by bylo ve vztahu k posuzovanému záměru dotčeno více krajů a zveřejnění rozhodnutí by bylo na jejich úředních deskách realizováno v různých dnech, stalo by se určení této lhůty nejistým. Pro účely zákona EIA je totiž dotčeným územním samosprávným celkem *územní samosprávný celek, jehož správní obvod alespoň zčásti tvoří dotčené území* [§ 3 písm. d)], a dotčeným územím se rozumí území, jehož životní prostředí a obyvatelstvo by mohlo být závažně ovlivněno provedením záměru nebo koncepce [§ 3 písm. c)]. V případech záměrů s rozsáhlejšími dopady, resp. záměrů nacházejících se při hranicích dvou či více krajů, by se tak doručování rozhodnutí o závěru zjišťovacího řízení způsobem navrhovaným ze strany žalobce stalo značně nepředvídatelným. Vedle procesních práv dotčené veřejnosti, jež se cítí být rozhodnutím o závěru zjišťovacího řízení dotčena a jež má zájem na podání opravného prostředku, je totiž nutno brát v úvahu též požadavek na jednoznačné určení dne, kdy rozhodnutí o závěru zjišťovacího řízení nabývá právní moci, tedy dne, kdy má především oznamovatel záměru jistotu, že závěry zjišťovacího řízení nejsou zpochybňovány.

[27] Soud se tedy z uvedených důvodů přiklonil k postupu, který zastává a který realizoval žalovaný. Skutečnost, že tímto způsobem jsou fakticky nastaveny dva způsoby oznamování rozhodnutí o závěru zjišťovacího řízení, tj. ze strany příslušného úřadu a prostřednictvím mechanismu nastaveného v § 16, odráží změnu právní úpravy, která z obecného způsobu zveřejňování informací týkajících se postupu podle zákona EIA vyčlenila postup, jenž je určující pro linii rozhodování o závěru zjišťovacího řízení, tedy pro správní řízení, pro které je vydání tohoto rozhodnutí prvním úkonem. Tento postup nezkracuje právo dotčené veřejnosti na podání opravného prostředku proti rozhodnutí o závěru zjišťovacího řízení, ani na její přístup k soudnímu přezkumu, jak namítal žalobce.

[28] Soud se tedy ztotožnil se závěrem žalovaného, že zveřejňování záměru podle § 16 odst. 4 zákona EIA nelze považovat za speciální ustanovení ve vztahu k doručování napadeného rozhodnutí veřejnou vyhláškou podle § 25 odst. 2 správního řádu. Prostřednictvím úřední desky dotčeného kraje se široká veřejnost dozvídá o existenci rozhodnutí o závěru zjišťovacího řízení, tento způsob oznámení (zveřejnění informací o dokumentech v postupu podle zákona EIA) však nenahrazuje ani neovlivňuje postup doručení rozhodnutí podle § 25 odst. 2 správního řádu příslušným úřadem, který je původcem tohoto rozhodnutí.

[29] K argumentaci žalobce, že veřejnost je zvyklá na zavedený Informační systém EIA provozovaný na portálu CENIA, české informační agentury životního prostředí, z něhož lze čerpat údaje o zveřejnění jednotlivých dokumentů týkajících se procesu posouzení vlivů na životní prostředí u konkrétních záměrů podle § 16 zákona EIA, soud uvádí, že pro řešení sporné otázky se nejedná o podstatný argument. Je-li do tohoto systému zadáván pouze údaj o zveřejnění závěru zjišťovacího řízení na úřední desce kraje, nikoli údaj o vyvěšení rozhodnutí na úřední desce příslušného úřadu, jedná se o otázku nastavení Informačního systému EIA, která je jednoduše řešitelná tím, že požadovaný údaj bude do tohoto systému vkládán. Jak bylo však vyloženo výše, pro běh lhůty k podání opravného prostředku proti závěru zjišťovacího řízení je relevantní pouze skutečnost, kdy rozhodnutí

o závěru zjišťovacího řízení doručí postupem podle § 25 odst. 2 příslušný úřad. Informace o tom, který orgán je pro posouzení konkrétního záměru příslušný, je v Informačním systému EIA obsažena; je tak na dotčené veřejnosti, aby postup tohoto úřadu po podání oznámení ke konkrétnímu záměru sledovala.

[30] Poukazoval-li žalobce na poučení uvedené v rozhodnutí o závěru zjišťovacího řízení, jeho obsah podle názoru soudu žalobce naopak směřoval spíše k výkladu, že doručení provádí příslušný úřad. Vedle informace o možnosti podání rozkladu k ministru životního prostředí se zde totiž zároveň odkazuje na povinnost dotčených územních samosprávných celků podle § 16 zákona EIA. Provedený výklad není v rozporu s účelem zákona ani se zdravým rozumem, jak tvrdil žalobce, soud jej naopak považuje za logický a oprávněně akcentující zásadu právní jistoty všech dotčených subjektů. Poukazoval-li žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2016, čj. 4 As 284/2015-105, v něm byla řešena zcela jiná problematika (možnost zkrácení lhůty k podání opravného prostředku); v posuzované věci nebyla žalobci lhůta pro podání odvolání žádným způsobem krácena.

[31] Soud tedy přisvědčil názoru žalovaného, že lhůta pro podání rozkladu proti rozhodnutí o závěru zjišťovacího řízení uplynula patnáctým dnem ode dne vyvěšení rozhodnutí o závěru zjišťovacího řízení na úřední desce příslušného úřadu, zde MŽP. Pokud tedy v posuzované věci bylo předmětné rozhodnutí vyvěšeno na úřední desce ministerstva dne 1. 6. 2016 (včetně zpřístupnění na webu ministerstva), k jeho doručení došlo dne 16. 6. 2016. Lhůta pro podání rozkladu tak skončila dnem 1. 7. 2016 (§ 40 správního řádu). Jelikož žalobce rozklad podal až dne 7. 7. 2016, podal jej opožděně.

(...)

## 3960

### Pobyt cizinců: stanovení nové doby k opuštění území

k § 50a odst. 4 a k § 174a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění do 14. 8. 2017 (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k § 101 písm. c) správního řádu

**Požádá-li cizinec během doby k opuštění území o stanovení nové doby k opuštění území podle § 50a odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění účinném od 18. 12. 2015, z důvodů podle § 174a odst. 2 téhož zákona, vydá policie v novém řízení nové rozhodnutí podle § 101 písm. c) správního řádu, ve kterém stanoví cizinci novou dobu k opuštění území s ohledem na délku trvání uváděných důvodů, a to i opakovaně, vždy nejdéle na 180 dnů.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2019, čj. 4 Azs 235/2017-39)*

**Prejudikatura:** č. 3574/2017 Sb. NSS, č. 3595/2017 Sb. NSS, č. 3829/2019 Sb. NSS.

**Věc:** T. J. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, o opakované žádosti o stanovení nové doby k opuštění území, o kasační stížnosti žalobkyně.

Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy, Odbor cizinecké policie (dále jen „správní orgán I. stupně“), usnesením ze dne 5. 4. 2017 zastavil řízení o žádosti žalobkyně o opakované stanovení nové doby k opuštění území ČR podle § 102 odst. 4 správního řádu. Žalovaná rozhodnutím ze dne 13. 6. 2017 zamítlá odvolání žalobkyně a usnesení správního orgánu I. stupně potvrdila.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 10. 2017, čj. 2 A 82/2017-19, žalobu žalobkyně proti rozhodnutí žalované zamítl. Ztotožnil se se závěrem žalované, že opakované prodloužení doby k opuštění území podle § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců není možné, neboť z textu zákona je zřejmé, že tento predikuje toliko situaci, kdy je vydáno rozhodnutí, které stanoví dobu k opuštění území a v rámci trvání této doby cizinec požádá o stanovení nové doby k opuštění území. Dle názoru městského soudu je stanovení nové doby opatřením, jehož účelem je odstranění tvrdosti následků rozhodnutí o povinnosti opustit území, a to na základě důvodů uvedených v § 174a

odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Přiměřenost dopadů rozhodnutí o povinnosti opustit území ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců však již byla posuzována v rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 15. 6. 2016, které bylo potvrzeno rozhodnutím žalované ze dne 25. 7. 2016. Jazykovým výkladem tak dle městského soudu nelze dospět k jinému závěru, než jaký učinil žalovaný.

Teleologickým výkladem dospěl městský soud k závěru, že účelem § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců je to, aby případné nesplnění podmínek pro určité pobytové povolení nemělo nepřiměřený dopad do soukromého a rodinného života cizince a jeho rodiny. Dle městského soudu se však jedná o toliko jednorázovou ochranu řešící přechodný stav. Pokud by se jednalo o překážku trvalé povahy, nebo by byla dána taková změna okolností, že by původní rozhodnutí již neobstálo v testu přiměřenosti dle § 174a zákona o pobytu cizinců, přicházela by v úvahu obnova řízení. Opačný výklad by dle názoru městského soudu vedl k absurdnímu závěru o nutnosti vyčkat až do ukončení povinné školní docházky nezletilé dcery žalobkyně. Žalobkyně měla řadu jiných možností, jak svůj pobyt na území ČR realizovat legálně a nemůže si jej vynucovat prostřednictvím povinné školní docházky své dcery. Skutečnost, že má žalobkyně na území ČR vazby, byla dle městského soudu zohledněna vydáním rozhodnutí o povinnosti opustit území namísto rozhodnutí o správním vyhoštění.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. V ní namítla, že městský soud nesprávně vyložil § 50a odst. 4 a § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, neboť správný výklad je ten, že lhůtu k opuštění území ČR je možné prodloužit vícekrát, k němuž dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 4. 2017, čj. 3 Azs 237/2016-37.

Městský soud dle stěžovatelky v podstatě jen bez hlubší argumentace tvrdí, že prodloužení lhůty k vycestování podle § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců je jednorázovým opatřením a na žalobní námítky reaguje jen z části. Možnost prodloužit dobu k opuštění území toliko jednou však nelze striktně dovodit z absence slova „opakovaně“ v § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců, ani logicky nevyplývá ze skutečnosti, že byla přiměřenost posuzována již při vydání původního rozhodnutí. Při rozhodování o povinnosti opustit území správní orgán zvažuje, zda lze tuto povinnost vůbec uložit, a z hlediska lhůty je limitován rozsahem 7 až 60 dnů. Teprve následně může správní orgán na základě nových skutečností, ale i skutečností známých již v době vydání původního rozhodnutí, lhůtu prodloužit až na 180 dnů.

Stěžovatelka nesouhlasí s názorem městského soudu, že ochrana dle § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců řeší jen přechodný stav, nikoli překážku trvalé povahy či změnu okolností. Podmínkou prodloužení lhůty dle uvedené ustanovení, stejně jako dle čl. 7 odst. 2 směrnice 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, není změna okolností oproti situaci v době původního rozhodování a změna okolností, k níž dojde po vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území. Zákon o pobytu cizinců ani směrnice neposkytují jednoznačnou odpověď na otázku, zda je institut prodloužení doby k opuštění území přechodné či trvalé povahy, proto je třeba v souladu se zásadou *in dubio mitius* použít výklad pro stěžovatelku příznivější.

Každé stanovení doby k opuštění území je fakticky nahrazením (suplováním) povolení k pobytu na stanovenou dobu, proto dle stěžovatelky nemůže tato skutečnost představovat logický argument proti výkladu, že je možné prodloužit dobu k opuštění území i opakovaně. Městský soud se dále dle stěžovatelky nevyjádřil k argumentu v žalobě, že maximální doba 180 dnů nebude moci být vždy „přiměřenou dobou“ dle čl. 7 odst. 2 směrnice 2008/115/ES. Rovněž je dle stěžovatelky nepřiléhavá reakce městského soudu na v žalobě užitý přírůbek prodloužení doby k opuštění území ČR dle § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců k institutu výjezdního příkazu dle § 50 téhož zákona. Argumentace soudu se míjí s podstatou žalobní námítky. Pro otázku, zda lze určitý institut užít opakovaně, i když zákon tuto možnost výslovně nestanoví, je irelevantní, zda jde o institut aplikovaný z úřední povinnosti, či na základě žádosti.

Žalovaná ke kasační stížnosti uvedla, že se ztotožňuje se závěry městského soudu.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil. Zrušil taktéž i rozhodnutí Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

## Z odůvodnění:

[14] Stěžovatelka přicestovala na pozvání svého tchána na krátkodobé vízum s platností od 5. do 26. 12. 2015 a po skončení jeho platnosti nevycestovala, ačkoli jí nesvědčilo žádné jiné pobytové oprávnění. Dne 3. 4. 2016 zahájil správní orgán I. stupně řízení ve věci správního vyhoštění stěžovatelky podle § 119 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o pobytu cizinců, avšak následně ji vyrozuměl, že ve smyslu § 50a odst. 6 zákona o pobytu cizinců bude řízení nadále vedeno podle § 50a odst. 3 téhož zákona, jelikož v důsledku rozhodnutí o správním vyhoštění by byl nepřiměřeně zasažen její rodinný život. Ačkoli to správní orgán I. stupně výslovně neuvedl, lze implicitně dovodit, že důvodem odklonu od správního vyhoštění bylo zjištění, že má stěžovatelka na území ČR manžela a dceru, nar. 8. 12. 2010, kteří mají povolen trvalý pobyt, přičemž o dceru nemá z důvodu pracovního vytížení manžela kdo pečovat.

[15] Dne 15. 6. 2016 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, jímž stěžovatelce uložil podle § 50a odst. 3 písm. c), odst. 4 zákona o pobytu cizinců povinnost opustit do 30 dnů ode dne oznámení tohoto rozhodnutí území ČR. Rozhodnutím ze dne 27. 7. 2016 žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí.

[16] Dne 22. 7. 2016 podala stěžovatelka žádost o stanovení nové doby k opuštění území v délce 180 dnů s odůvodněním nezbytnosti péče o nezletilou dceru a nutnosti pomoci jí v adaptaci na novou školku v posledním roce předškolní přípravy, aby mohla dcera dle rozhodnutí rodičů absolvovat povinnou školní docházku v ČR. Správní orgán I. stupně žádosti stěžovatelky vyhověl a rozhodnutím ze dne 25. 7. 2016 jí s odkazem na § 101 písm. c) správního řádu a § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanovil novou dobu k vycestování z území ČR v délce 180 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí, přičemž rozhodnutí s odkazem na § 68 odst. 4 správního řádu neodůvodnil. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 18. 8. 2016.

[17] Dne 13. 2. 2017 podala stěžovatelka další žádost o stanovení nové doby k opuštění území ČR v délce 180 dnů. V žádosti uvedla, že dcera se úspěšně integrovala do předškolního vzdělávání, v lednu prošla psychologickým testem pro nástup do první třídy a očekává termín zápisu, který by měl být v dubnu. Zdůraznila také, že od 1. 1. 2017 je předškolní vzdělávání pro děti starší 5 let povinné. Označila za vyloučené, aby s ní dcera, byť jen dočasně, vycestovala do Mongolska, neboť by to mohlo zdat její školní docházku vážně ohrozit. Péči o dceru a pomoc s integrací do české společnosti není s to zabezpečit její otec z důvodu pracovních povinností, na jejichž plnění závisí ekonomická existence rodiny, proto je alespoň v nejbližších měsících její přítomnost nezbytná. Dále v žádosti poukázala na zásadu zájmu dítěte zakotvenou v čl. 3 Úmluvy o právech dítěte a uvedla, že představuje-li přítomnost nezletilých dětí vyžadujících péči rodiče bez povolení k pobytu důvod pro udělení víza za účelem strpění dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, tím spíše představuje důvod pro prodloužení lhůty k opuštění území.

[18] Správní orgán I. stupně usnesením ze dne 5. 4. 2016 řízení o této žádosti podle § 102 odst. 4 správního řádu zastavil s odůvodněním, že žádost neodůvodňuje zahájení nového řízení. V usnesení uvedl, že stěžovatelka před svým příjezdem na území ČR dne 5. 12. 2016 pobývala i s manželem a dcerou mimo území ČR a tento stav se může bez nepřekonatelných překážek navrátit, přičemž je-li stěžovatelka dle svého tvrzení jediná, která je schopna se o nezletilou dceru postarat, je vhodnější, aby dcera nastoupila povinnou školní docházku v Mongolsku s tím, že není ve věku, který by její integraci v Mongolsku bránil. Stěžovatelka měla dle správního orgánu I. stupně dostatek času k úpravě poměrů nezletilé dcery, namísto toho opětovně žádá o prodloužení doby k opuštění území z téhož důvodu bez vidiny, že se něco změní. Dále správní orgán I. stupně uvedl, že § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců nemůže suplovat povolení k pobytu a že v době stanovené k opuštění území (30 + 180 dnů) měla stěžovatelka aktivně činit kroky k opuštění území. Z jejího chování však nevyplývá, že hodlá rozhodnutí respektovat.

[19] Žalovaná v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, jímž zamítla odvolání stěžovatelky proti předmětnému usnesení, uvedla, že gramatickým výkladem § 50a odst. 4 a 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, dospěla k závěru, že novou dobu k vycestování nelze stanovovat opakovaně. Ztotožnila se s názorem správního orgánu I. stupně, že doba k opuštění území měla sloužit stěžovatelce k uspořádání záležitostí spojených s vycestováním a k tomuto účelu byla dostatečně dlouhá (30 + 180 dnů). Žalovaná uvedla, že o dceru může na území ČR pečovat otec, na němž je, aby se zaměstnavatelem vyřešil své pracovní zaneprázdnění, popřípadě může pomoci

rodina otce, přičemž v této souvislosti připomněla, že stěžovatelka přicestovala právě na pozvání tchána. Výklad zastávaný stěžovatelkou by dle žalované mohl vést k situaci opakovaného stanovování nové doby k opuštění území po celou dobu povinné školní docházky její dcery, aniž by byla stěžovatelka nucena činit kroky k získání pobytového oprávnění pro svou osobu.

[20] Nejvyšší správní soud předesílá, že rozhodnutí o povinnosti opustit území (§ 50a) bylo do zákona o pobytu cizinců zavedeno zákonem č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, (zákon o azylu), a další související zákony, a podle důvodové zprávy se tímto rozhodnutím „*deklaruje neoprávněný pobyt cizince na území a ukládá povinnost opustit ve stanovené době území České republiky, aniž by za neoprávněný pobyt byla cizinci stanovena sankce v podobě zákazu vstupu*“. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2018, čj. 1 Azs 296/2018-35, je rozhodnutí o povinnosti opustit území „*v podstatě nejmírnějším opatřením pro cizince neoprávněně pobyvající na území ČR. Na rozdíl od správního vyhoštění zde totiž nejsou stanovena žádná negativní omezení do budoucna v podobě zákazu vstupu na území ČR po určitou dobu*“.

[21] V rozsudku ze dne 28. 3. 2017, čj. 7 Azs 24/2017-29, č. 3574/2017 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dovořil, že rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a zákona o pobytu cizinců podléhá přezkumu správních soudů, jakož i to, že v případě vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců je třeba posuzovat přiměřenost dopadů tohoto rozhodnutí podle § 174a téhož zákona. V již zmíněném rozsudku ze dne 24. 10. 2018, čj. 1 Azs 296/2018-35, však Nejvyšší správní soud upozornil, že „*dopady tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života tak budou právě s ohledem na absenci zákazu opětovného vstupu na území po určité období méně intenzivní. Samotná skutečnost, že cizinec má na území ČR rodinné vazby tak automaticky nemůže znamenat, že by stanovení povinnosti opustit území představovalo nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života. Je tedy třeba posuzovat, zda by vycestování cizince (s ohledem na to, jak složitý je v daném případě návrat cizince do ČR) mohlo nepřiměřeně zasáhnout jeho soukromý a rodinný život*“. Dále první senát zdůraznil, že „*nepriměřený zásah do soukromého a rodinného života cizince v důsledku vydání rozhodnutí o opuštění území však bude zpravidla sledán pouze ve výjimečných situacích, které by ospravedlňovaly naprostou nezbytnost přítomnosti cizince na území ČR*“.

[22] Předmětem sporu v posuzované věci je výklad níže zvýrazněné čtvrté a páté věty § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců, které byly společně s § 50a odst. 3 písm. c) a § 174a odst. 2 do zákona o pobytu cizinců vloženy zákonem č. 314/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a to s účinností od 18. 12. 2015. Současně byl novelizován také § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který umožnil novým rozhodnutím podle § 101 správního řádu stanovit také novou dobu k vycestování určenou v rozhodnutí o správním vyhoštění.

[23] Podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 7. 2018, *rozhodnutí o povinnosti opustit území policie vydá dále cizinci, u kterého nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, není-li cizinec oprávněn pobývat na území. Podle odst. 4 téhož ustanovení policie v rozhodnutí podle odstavců 1 a 3 stanoví dobu k opuštění území, a to v rozmezí 7 až 60 dní. Pokud by podle rozhodnutí podle odstavců 1 a 3 měla doba k opuštění území začít běžet v době trvání zajištění cizince, začíná tato doba běžet ode dne ukončení zajištění. Pokud v průběhu doby k opuštění území je cizinec zajištěn, běh této doby se zajištěním přerušuje. Požádá-li cizinec během doby k opuštění území o stanovení nové doby k opuštění území s důvodů podle § 174a odst. 2, policie vydá nové rozhodnutí podle § 101 správního řádu, ve kterém stanoví novou dobu k opuštění území s ohledem na délku trvání uváděných důvodů. Novou dobu k opuštění území lze stanovit nejdéle na 180 dnů*.

[24] Podle § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců policie v řízení o vydání nového rozhodnutí podle § 101 písm. c) správního řádu o správním vyhoštění nebo o povinnosti opustit území vedeného na žádost cizince zohlední zejména dobu pobytu cizince na území, pobyt jeho nezletilých dětí plnicích povinnou školní docházkou na území a existenci jiných rodinných nebo společenských vazeb na území; to neplatí, pokud je cizinec zajištěn.

[25] Dle názoru žalované i městského soudu lze předmětné ustanovení vyložit jediné tak, že nové rozhodnutí o stanovení nové doby k opuštění území lze vydat pouze jednou, zatímco stěžovatelka zastává názor, že lze tohoto institutu využít opakovaně.

[26] Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb. k novelizaci ustanovení § 50a odst. 3, 4, § 118 odst. 3, § 174a zákona o pobytu cizinců souhrnně uvádí: „Evropská komise trvá na nesprávné transpozici do české právní úpravy směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, kdy čl. 7 odst. 2 stanoví, že „Je-li to nutné, prodlouží členské státy lhůtu k dobrovolnému opuštění území o přiměřenou dobu s ohledem na konkrétní okolnosti jednotlivých případů, jako jsou délka pobytu, přítomnost školou povinných dětí a existence jiných rodinných a společenských vazeb. Evropská komise v daném případě trvá na tom, že důvody pro případné prodloužení lhůty k opuštění území musí v české úpravě obsahovat příkladný výčet uvedený v citovaném článku 7 odst. 2 směrnice. Dle stávající úpravy je prodloužení lhůty pro opuštění území, která je stanovena v rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nebo v rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců, řešeno vydáním nového rozhodnutí podle § 101 písm. c) správního řádu. Jako nejuhodnější řešení se proto jeví doplnění § 174a zákona o pobytu cizinců o nový odstavec 2, ve kterém budou stanovena demonstrativně kritéria uvedená v čl. 7 odst. 2 směrnice a následně úprava § 50 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, aby na dobu prodloužené doby k vycestování bylo možné udělit výjezdní příkaz, který je jinak omezen možnou dobou platnosti 60 dnů. V rámci stanovení nové lhůty k vycestování se nevydává nové rozhodnutí o správním vyhoštění nebo o povinnosti opustit území České republiky, ale nové rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu (§ 101 zákona č. 500/2004 Sb.), kterým se stanoví nová lhůta k vycestování. Rozhodnutí o správním vyhoštění nebo rozhodnutí o povinnosti opustit území České republiky zůstává nadále v platnosti a nevydává se nové.“

[27] Lze tak konstatovat, že důvodová zpráva k vyřešení otázky možného opakovaného vydání nového rozhodnutí o stanovení nové doby k opuštění území nijak nepříspěla.

[28] Stěžovatelka v kasační stížnosti k podpoře svého výkladu upozornila na rozsudek ze dne 26. 4. 2017, čj. 3 Azs 237/2016-37, č. 3595/2017 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud uvedl: „Konečně pokud stěžovatelka namítá, že žalobkyně přece nemůže zůstat na území České republiky bez platného pobytového oprávnění, opomíjí tím § 50a odst. 3 písm. c) a odst. 4 ve spojení s § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 18. 12. 2015, které v případě zjištění nepřiměřeného zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince nově počítají v případě neoprávněně pobývajících cizince s vydáním rozhodnutí o povinnosti opustit území, v němž je cizinci stanovena doba pro opuštění území, kterou je možné k žádosti cizince vydáním nového rozhodnutí podle § 101 správního řádu **opakovaně prodloužovat**, dokud důvody vylučující uložení správního vyhoštění trvají. Až do doby takto stanovené (včetně případného opakovaného prodloužení vždy až o 180 dnů) pro opuštění území, která je přímo závislá na důvodech, o něž se opírá zjištěný nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života, žalobkyně bude oprávněna na území České republiky legálně pobývat.“

[29] Z citace je zřejmé, že se ve věci posuzované třetím senátem nejednalo o nosný důvod rozhodnutí, nýbrž že soud toliko v reakci na námitku stěžovatelky shledal existenci nástroje k řešení situace cizince, který na území ČR pobývá neoprávněně, avšak správní vyhoštění by nepřiměřeně zasáhlo do jeho soukromého nebo rodinného života, a to v podobě vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území dle § 50a odst. 3 písm. c) a odst. 4 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 18. 12. 2015, v němž je cizinci stanovena doba pro opuštění území, kterou je možné k jeho žádosti vydáním nového rozhodnutí podle § 101 správního řádu opakovaně prodloužovat. Nejvyšší správní soud tak možnost opakovaného stanovování nové doby k opuštění území konstatoval, aniž § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců podrobil výkladu.

[30] Žalovaná i městský soud založily své opačné stanovisko zejména na gramatickém výkladu předmětného ustanovení. Žalovaná na str. 4 žalobou napadeného rozhodnutí akcentovala, že § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců zakládá cizinci oprávnění požádat o **novou** dobu k opuštění území pouze v době, která mu byla stanovena samotným rozhodnutím o povinnosti opustit území, nikoli oprávnění požádat o **novou** dobu v již jednou stanovené **nové** době. Stejně tak městský soud zdůraznil, že zákon předvídá podání žádosti toliko v rámci trvání původně stanovené doby, jinými slovy, doby stanovené v meritorním rozhodnutí o povinnosti opustit území. Nejvyšší správní soud nepovažuje předestřený jazykový výklad založený na pojmovém odlišení původní a nové doby



za nemožný, považuje jej však za odhlížející od nutnosti nazírání na právní normu zejména z hlediska jejího účelu, jakož i od skutečnosti, že zákonodárce podrobil rozhodování o stanovení nové doby režimu § 101 správního řádu, konkrétně § 101 písm. c) správního řádu, jak výslovně vyplývá z § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

[31] Je-li podle § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců policie v řízení o vydání nového rozhodnutí podle § 101 písm. c) správního řádu povinna zohlednit zejména dobu pobytu cizince na území, pobyt jeho nezletilých dětí plnicích povinnou školní docházkou na území a existenci jiných rodinných nebo společenských vazeb na území, nelze z logiky věci vyloučit, že se zejména při zohledňování pobytu nezletilých dětí plnicích povinnou školní docházkou na území či zohledňování rodinných nebo společenských vazeb cizince na území mohou vyskytnout okolnosti, které zabrání, byť i jen dočasněmu vycestování cizince z území ČR. Z důvodu výskytu takových okolností se pak následně bude jevit původně stanovená doba k povinnosti opustit území jako zcela nedostatečná a bude třeba stanovit dobu novou, přiměřenou předmětným okolnostem.

[32] Dle § 101 písm. c) správního řádu „[p]rovést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci lze tehdy, jestliže nové rozhodnutí z vážných důvodů dodatečně stanoví nebo změní dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůtu ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolí plnění ve splátkách, popřípadě po částech; zkrácení doby platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůtu ke splnění povinnosti je možné pouze tehdy, stanoví-li tuto možnost zákon.“.

[33] Dle důvodové zprávy k správnímu řádu slouží nové rozhodnutí k odstranění tvrdosti původního rozhodnutí. Na základě § 101 písm. c) správního řádu může správní orgán ve výjimečných případech vydat nové rozhodnutí, kterým dodatečně stanoví nebo změní dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí, či lhůtu ke splnění povinnosti. Správní orgán může vydat nové rozhodnutí jen a pouze, pokud existují v již pravomocně rozhodnuté věci natolik vážné důvody, že je kvůli nim třeba prolomit překážku věci rozhodnuté (§ 48 odst. 2 správního řádu). Dle doktríny lze za takové vážné důvody považovat zejména „změnu okolností na straně dotčené osoby či předmětu rozhodnutí, nikoli však změnu právního stavu, neboť by tak mohlo dojít k nežádoucí retroaktivitě právní normy“ (Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 563 - 566).

[34] K institutu nového rozhodnutí se Nejvyšší správní soud rozsáhle vyjádřil v rozsudku ze dne 30. 10. 2018, čj. 5 As 122/2016-36, č. 3829/2019 Sb. NSS, v němž mj. uvedl, že „institut tzv. nového rozhodnutí podle § 101 správního řádu nepatří svým charakterem mezi opravné prostředky“, neboť „zatímco smyslem opravných prostředků je zjednáni nápravy vydaných rozhodnutí, podstatou vydání tzv. nového rozhodnutí je nové posouzení již pravomocně rozhodnuté věci – a to buď za stejných, anebo zpravidla změněných výchozích skutkových či právních podmínek [...]“.

[35] Lze shrnout, že v případě nového rozhodnutí dle § 101 písm. c) správního řádu dochází k prolomení překážky věci pravomocně rozhodnuté modifikací rozhodnutí příznávajícího právo či ukládajícího povinnost. Ustanovení slouží zejména k odstranění tvrdosti původního rozhodnutí a umožňuje dodatečně změnit lhůtu ke splnění povinnosti zpravidla, nikoli však nutně, v případě změny skutkových okolností (zásada *rebus sic stantibus*). Nemožnost opakovaného využití institutu vydání nového rozhodnutí ke stanovení nové lhůty ke splnění povinnosti z citovaného ustanovení nevyplývá. Je-li toto ustanovení určeno zejména k zohlednění změny poměrů, nelze bránit v praxi zcela jistě možné opakované změně. Opačný výklad by znemožnil reagovat na takovou změnu poměrů, jež by mohla být i nepoměrně závažnější než prvý důvod, pro který by bylo žádosti o vydání nového rozhodnutí vyhověno.

[36] Je zcela nepochybné, že se novým rozhodnutím o změně lhůty k opuštění území podle § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců nemění a ani nemůže měnit obsah výrokové části rozhodnutí ze dne 15. 6. 2016, jímž byla stěžovatelce uložena povinnost opustit území ČR. Tento výrok původního rozhodnutí, proti němuž měla stěžovatelka právo podat odvolání (což neúspěšně učinila) i žalobu ve správním soudnictví (což z obsahu spisu nevyplývá), nabyl právní moci a vydáním nového rozhodnutí o stanovení nové doby k opuštění území není dotčen. Jednorázovost institutu stanovení nové doby k opuštění území dle § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců však nelze, jak se mylně domnívá městský soud, dovodit ze skutečnosti, že posouzení přiměřenosti dopadů rozhodnutí dle § 174a zákona o pobytu cizinců již bylo provedeno v rozhodnutí ze dne 15. 6. 2016. I pokud Nejvyšší správní soud odhlédne od skutečnosti, že obsah rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 15. 6. 2016 i obsah

rozhodnutí žalované ze dne 27. 7. 2016 svědčí o opaku, tj. o tom, že posouzení přiměřenosti zásahu rozhodnutí podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců provedeno nebylo, neboť správní orgány konstatovaly toliko nepřiměřenost správního vyhoštění, nemůže posouzení přiměřenosti dopadů samotné povinnosti opustit území vyloučit možnost považovat dobu uloženou k jejímu splnění dle okolností konkrétního případu nepřiměřeně tvrdou, a z toho důvodu stanovit dobu novou, a to i opakovaně.

[37] Stěžovatelce lze dát rovněž za pravdu, že institut obnovy řízení, který zmiňuje na str. 4 rozsudku městský soud, neslouží k zohlednění změny poměrů, k nimž dojde po právní moci rozhodnutí, neboť podle § 100 odst. 1 správního řádu je obnova řízení možná toliko v případech, vyjdou-li najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení, nikoli skutečnosti nové.

[38] O nemožnosti opakovaného vydání nového rozhodnutí o stanovení nové doby k opuštění území konečně nesvědčí ani žalovanou akcentovaný účel doby stanovené k opuštění území. Z obsahu § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců je zřejmé, že účelem doby k opuštění území (pozn. soudu – po novele provedené zákonem č. 176/2019 Sb. došlo k terminologickému sjednocení § 50a s § 118 a tato doba je nazývána dobou k vycestování) je poskytnout cizinci přiměřený časový prostor k přípravě a realizaci vycestování z území. Samotný účel doby k opuštění území však nemůže popřít nutnost aplikace § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců a nevylučuje její opakované prodloužení.

[39] Nejvyšší správní soud shrnuje, že nové rozhodnutí podle § 101 písm. c) správního řádu, ve kterém policie stanoví novou dobu k opuštění území dle § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném od 18. 12. 2015, bylo možné vydat opakovaně. Podmínkou přípustnosti žádosti cizince je toliko její podání v průběhu doby k opuštění území, tj. nikoli až po jejím skončení, a tvrzení důvodů podle § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Shledá-li správní orgán tvrzené důvody žádosti závažnými a odpovídajícími § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, stanoví žadateli novou dobu k opuštění území s ohledem na délku trvání uváděných důvodů, vždy však maximálně v délce 180 dnů.

[40] Městský soud tudíž dospěl k nesprávnému právnímu závěru, čímž došlo k naplnění kasacího důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť zastavení předmětného řízení podle § 102 odst. 4 správního řádu z důvodu nemožnosti opakovaného stanovení nové doby k opuštění území dle § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců nemá oporu v zákoně.

[41] Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že se správní orgány obou stupňů (a žalovaná tak učinila i přes kategorický závěr o nemožnosti opakovaného stanovení nové doby) žádostí stěžovatelky ze dne 13. 2. 2017 věcně zabývaly. Fakticky však neposuzovaly závažnost stěžovatelkou tvrzeného důvodu nezbytnosti jejího zatímního setrvání na území ČR a nemožnosti jeho, byť i dočasného, opuštění. Stěžovatelka žádost odůvodnila nutností péče o dceru, jež na území oprávněně pobývá, v době vrcholící intenzivní přípravy na počátek školní docházky a očekávaný zápis do 1. třídy základní školy, dále zmařením procesu integrace dcery do české společnosti a českého vzdělávacího systému v případě, pokud by se stěžovatelkou právě v dané době opustila území ČR, a to i s ohledem na nově zavedenou zákonnou povinnost absolvování posledního roku předškolního vzdělávání, a současně nemožností manžela stěžovatelky se o dceru postarat z důvodu vysokého pracovního vytížení. Správní orgány obou stupňů však toliko konstatovaly, že nesouhlasí s tvrzeními stěžovatelky uvedenými v její žádosti, zdůraznily, že již měla dostatek času k uspořádání záležitostí spojených s vycestováním a zmínily i absenci aktivních kroků stěžovatelky k opuštění území, jakož i kroků k získání pobytového oprávnění.

[42] Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že délka doby, kterou již měla stěžovatelka k uspořádání svých poměrů k dispozici, jakož i absence aktivních kroků k opuštění území i k získání pobytového oprávnění ze strany stěžovatelky, jsou okolnosti zcela irelevantní pro posouzení existence závažného důvodu odpovídajícího § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, neboť o existenci ani závažnosti stěžovatelkou tvrzeného důvodu ničeho nevyovídají.

[43] Zejména však Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že vydání nového rozhodnutí dle výše citovaného § 101 písm. c) správního řádu a § 174a odst. 2 zákona o pobytu cizinců předpokládá provedení *nového řízení*. V novém řízení musí správní orgán shromáždit podklady nezbytné k řádnému posouzení vážnosti stěžovatelkou tvrzeného důvodu a zabývat se i jí navrženými důkazy. V žádosti ze dne 13. 2. 2017 stěžovatelka navrhovala k prokázání

svých tvrzení rovněž provedení výsledku jí i jejího manžela. Správní orgány se však důkazním návrhem nezabývaly a rovněž samy tvrzené poměry stěžovatelky nezkoumaly. Žalovaná v žalobou napadeném rozhodnutí konstatovala, že manžel stěžovatelky může o dceru pečovat, aniž však vysvětlila, na základě jakých skutečností usoudila, že je nepravdivé tvrzení stěžovatelky o tom, že pracovní vytížení jejího manžela takovou péčí vylučuje. Stejně tak absenteje jakýkoli podklad pro tvrzení žalované, že rodina manžela stěžovatelky jistě může pomoci.

[44] Stěžovatelce přitom nelze vytýkat, že v žádosti ze dne 13. 2. 2017 podrobněji nepopsala své rodinné poměry. První žádost o stanovení nové doby ze dne 22. 7. 2016 stěžovatelka odůvodnila nutností péče o dceru v době adaptace na novou školku, jejíž navštěvování je nezbytné k úspěšnému začlenění dcery do české společnosti a k přípravě na povinnou školní docházku, kterou by měla na základě rozhodnutí rodičů absolvovat v ČR, doprovázenou tvrzením o nemožnosti jejího manžela se o dceru postarat z důvodu pracovního vytížení. Správní orgán I. stupně, jak je uvedeno výše, její žádosti zcela vyhověl, aniž uvedl důvody, které jej k takovému postupu vedly. Stěžovatelka tudíž mohla oprávněně usoudit, že v žádosti uvedené skutečnosti, včetně tvrzení o tom, že péče otce o dceru je vyloučena, má správní orgán I. stupně za prokázané a shledal je důvodnými pro vyhovění její první žádosti.

[45] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že v usnesení ze dne 25. 7. 2016, jímž bylo bez odůvodnění zcela vyhověno první žádosti stěžovatelky, odkázal správní orgán I. stupně nesprávně na § 118 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ačkoli se nejednalo o stanovení nové doby k vycestování v případě správního vyhoštění. V případě rozhodování o stanovení nové doby v případě cizince, jemuž byla stanovena toliko povinnost opustit území ČR, je odpovídající použití § 50a odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

[46] Správní orgán I. stupně je tudíž povinen provést nové řízení o stanovení nové doby k opuštění území, posoudit všechny zjištěné skutečnosti a své rozhodnutí přezkoumatelně zdůvodnit.

## 3961

### Doprava: rezidentní parkování

k § 23 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

**Nejedná-li se s ohledem ke konkrétním skutkovým okolnostem o případ zneužití práva za účelem obcházení organizace dopravy na území obce ve smyslu § 23 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je nutno jako silniční motorové vozidlo fyzické osoby podle odst. 1 písm. c) tohoto ustanovení chápat i vozidlo ve společném jmění manželů, a to i ve vztahu k tomu z manželů, který není jako vlastník či provozovatel vozidla zapsán v technickém průkazu vozidla, resp. v registru silničních vozidel.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2019, čj. 1 As 10/2019-32)*

**Věc:** Viera P. proti Úřadu městské části Praha 6 o žalobě proti nezákonnému zásahu, o kasací stížnosti žalobkyně.

Dne 14. 8. 2017 požádala žalobkyně písemně žalovaného o vydání oprávnění k rezidentnímu parkování v Praze 6 pro vozidlo zn. VOLVO, DZ73CD, reg. zn. X, které je ve společném jmění jejím a jejího manžela. Přípisem ze dne 20. 9. 2017 žalovaný žalobkyni sdělil, že jí nemůže vyhovět, neboť žalobkyně není vlastníkem vozidla dle technického průkazu a registru silničních vozidel, tedy nesplňuje podmínky pro získání parkovacího oprávnění. V předchozí komunikaci s žalobkyní žalovaný odkazoval na Metodiku vydávání parkovacích oprávnění/karet pro zóny placeného stání v hl. m. Praze vydanou Magistrátem hl. m. Prahy (dále jen „metodika“), která vydání parkovacího oprávnění v situaci žalobkyně neumožňuje.

Žalobkyně proto podala u Městského soudu v Praze žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, jejímž prostřednictvím se domáhala, aby soud žalovanému zakázal pokračovat v porušování práva žalobkyně na registraci a vydání parkovacího oprávnění k rezidentnímu parkování pro Prahu 6 a současně, aby uložil žalovanému povinnost vydat žalobkyni parkovací oprávnění na předmětné vozidlo. Městský soud žalobu zamítl.

Metodiku vydává Magistrát hl. m. Prahy, který je na základě nařízení č. 7/2016 Sb. hl. m. Prahy, oprávněn závazně upravit ve svém územním obvodu podmínky pro vydávání parkovacích karet (oprávnění). Městský soud konstatoval, že magistrát má právo rozhodnout, že vlastnictví k vozidlu bude prokazováno pro účely vydávání oprávnění pouze technickým průkazem. Jde o zjevně účelné řešení pro rychlé a jednoznačné prokázání vlastnictví vozidla. Zjišťování skutečného vlastnictví vozidla by pro účely vydávání parkovacích karet znamenalo zvýšenou časovou náročnost a vysoké nároky na odbornost zaměstnanců žalovaného.

Jestliže je tedy v metodice v rámci podmínek k prokázání právního vztahu k vozidlu ve smyslu § 23 odst. 1 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, stanovena povinnost dle zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu na pozemních komunikacích (§ 2 odst. 15) doložit osvědčení z registru silničních vozidel anebo předložit technický průkaz, je takové vymezení naprosto v souladu se zákonnou úpravou a takéž rozhodovací praxí soudů (Ústavní soud v nálezu dne 23. 8. 2012, sp. zn. II. ÚS 1463/11, č. 140/2011 Sb. ÚS, uvedl, že *„otázku vlastnických práv k vozidlu lze určit rychle a jednoduše, neboť vlastnictví k vozidlu podléhá registraci příslušnými orgány státu a je prokazováno veřejnou listinou (technickým průkazem, osvědčením o registraci vozidla [...]“*).

Městský soud uzavřel, že pokud žalobkyně není uvedena v technickém průkazu jako vlastník, ani jako provozovatel, nespĺňuje podmínku pro vydání oprávnění k rezidentnímu parkování. Žalovaný se tak vůči žalobkyni nevydáním oprávnění k rezidentnímu parkování z důvodu nesplnění jedné z podmínek metodiky nedopustil nezákonného zásahu.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, ve které namítala, že městský soud založil svůj rozsudek stejně jako žalovaný na tom, že nespĺňuje podmínku metodiky. Žalobní námítky však mířily proti tomu, že správními orgány uplatňovaný výklad metodiky neoprávněně zužuje právní vztah k vozidlu pouze na vlastnictví vozidla prokázané technickým průkazem vozidla.

Takový výklad metodiky je však dle stěžovatelky v rozporu s jejím obsahem. Metodika podmínku, že „musí existovat právní vztah k vozidlu“, neomezuje pouze na vlastnictví vozidla, ale zahrnuje i jiné druhy právního vztahu k vozidlu např. smlouvu o zapůjčení vozidla, užívání vozidla zaměstnancem a jiné, jak vyplývá i ze stanoviska úřednice žalovaného ze dne 12. 9. 2016. Dle stěžovatelky je spoluvlastnictví vozidla rovnocenné výše uvedeným.

K uváděné přednosti metodiky před zákonem stěžovatelka namítá, že je-li norma nižší právní síly v kolizi s normou vyšší právní síly, jsou její ustanovení v kolizních částech neúčinná.

Stěžovatelka tedy nesouhlasila se závěrem městského soudu, že pokud nebyla uvedena v technickém průkazu, nespĺňovala podmínku pro vydání oprávnění k rezidentnímu parkování.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka svou argumentací staví na ustanovení metodiky, že „musí existovat právní vztah k vozidlu“, nicméně zcela opomíjí další ustanovení metodiky, která danou problematiku komplexně upravují. Městský soud se s námitkami vypořádal a žalovaný považuje jeho rozsudek za správný.

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

### Z odůvodnění:

[15] Spornou otázkou v projednávané věci je existence a prokazování právního vztahu k vozidlu, k němuž žadatel žádá o vydání parkovacího oprávnění.

[16] Stěžovatelka v žalobě namítala, že vozidlo, ke kterému žádá o vydání parkovacího oprávnění, a jehož vlastníkem je dle technického průkazu její manžel, se nachází ve společném jmění manželů. Městský soud však potvrdil postup žalovaného, který vyžadoval, aby byl žadatel o vydání parkovacího oprávnění zapsán v technickém průkazu vozidla jako vlastník.

[17] Stěžovatelka pak v kasační stížnosti poukázala na skutečnost, že žalovaný jako právní vztah k vozidlu uznává i jiné vztahy než vlastnictví, například smlouvu o zapůjčení vozidla, či užívání vozidla zaměstnancem. Právní vztah k vozidlu na základě společného jmění manželů považuje stěžovatelka za rovnocenný výše uvedeným.

[18] Oprávnění obce regulovat na svém území využívání parkovacích míst vychází z § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích: „**Pro účely organizování dopravy na území obce může obec v nařízení obce vymežit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy**

a) k stání silničního motorového vozidla v obci na dobu časově omezenou, nejvýše však na dobu 24 hodin,

b) k odstavení nákladního vozidla nebo jízdní soupravy v obci na dobu potřebnou k provedení celního řízení,

c) k stání silničního motorového vozidla provozovaného právnickou nebo fyzickou osobou za účelem podnikání podle zvláštního právního předpisu, která má sídlo nebo provozovnu ve vymezené oblasti obce, nebo k stání silničního motorového vozidla fyzické osoby, která má místo trvalého pobytu nebo je vlastníkem nemovitosti ve vymezené oblasti obce, nebude-li tímto užitím ohrožena bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a jiný veřejný zájem. V nařízení obce stanoví obec způsob placení sjednané ceny a způsob prokazování jejího zaplacení.“

[19] Ustanovení § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích umožňuje obci vymežit území obce, na kterém bude regulovat stání vozidel a dále v souladu s cenovými předpisy stanovit za stání vozidel v tomto území poplatek. Písmeno c) výše uvedeného ustanovení dává obci pravomoc zavést tzv. rezidentní parkování, tedy vázat možnost stání motorového vozidla ve vymezeném území na určitý bližší vztah k území, jakým je trvalé bydliště v dané oblasti, vlastnictví nemovitosti či sídlo provozovny právnické či fyzické podnikající osoby. Podmínkou pro získání parkovacího oprávnění (což vyplývá i z metodiky, kterou se žalovaný řídí) je pak výše uvedený blízký vztah k danému území, prokázání právního vztahu k vozidlu a zaplacení částky stanovené ceníkem.

[20] Nejvyšší správní soud již dříve vyslovil, že vydávání parkovacích oprávnění pouze osobám s určitým blízkým vztahem k území není diskriminační vůči osobám nemajícím tento vztah k území. Jedná se o zákonem stanovenou možnost obce organizovat na svém území dopravu: „*Zákonné ustanovení počítá s osobami, které mají k vymezeným oblastem obce určitý blízký vztah (mají zde sídlo či provozovnu, trvalý pobyt či zde vlastní nemovitost) a u nichž se právě pro tento blízký vztah předpokládá zvýšená potřeba pravidelného parkování v této oblasti. Takové osoby pak požívají jistého zvýhodnění oproti jiným, kteří takto blízký vztah k vymezené oblasti nemají a u nichž také zmíněná zvýšená potřeba pravidelného parkování není natolik intenzivní. Uvedené zvýhodnění v nyníjší věci spočívá v možnosti zajistit si zpoplatněnou parkovací kartu, na základě které je možné v takto vymezené oblasti parkovat i nad dobu časově omezenou, nejvýše 24 hodin, jsou-li k dispozici volná místa. V dané věci jde o legitimní rozlišovací kritérium, které není projevem libovůle“ (rozsudek ze dne 30. 1. 2012, č. 9 Ao 8/2011-68).*

[21] V projednávané věci město Praha zavedlo takovou regulaci nařízením č. 7/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se vymezují oblasti hlavního města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy (dále jen „nařízení č. 7/2016 Sb. hl. m. Prahy“). Toto nařízení bylo dále novelizováno nařízením č. 9/2017 Sb. hl. m. Prahy a nařízením č. 13/2017 Sb. hl. m. Prahy.

[22] Nařízení č. 7/2016 Sb. hl. m. Prahy v § 1 stanoví: „*Vymezené oblasti hlavního města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy k stání silničního motorového vozidla v hlavním městě Praze na dobu časově omezenou, nejvýše však na dobu 24 hodin, nebo k stání silničního motorového vozidla provozovaného právnickou nebo fyzickou osobou za účelem podnikání podle zvláštního právního předpisu, která má sídlo nebo provozovnu ve vymezené oblasti hlavního města Prahy, nebo k stání silničního motorového vozidla fyzické osoby1), která má místo trvalého pobytu nebo je vlastníkem nemovitosti ve vymezené oblasti hlavního města Prahy, jsou uvedeny v příloze č. 1 k tomuto nařízení.“ Poznámka pod čarou č. 1 odkazuje na „§ 4 odst. 2 písm. a) zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích [...]“*

[23] Dle § 4 odst. 2 písm. a) zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích: „*V registru silničních vozidel se u silničního vozidla uvádějí údaje o vlastníkovi a provozovateli, není-li totožný s vlastníkem, kterými jsou*

1. jméno, popřípadě jména a příjmení, adresa místa trvalého pobytu, dlouhodobého pobytu, přechodného pobytu v délce alespoň 6 měsíců nebo jiného povoleného pobytu a rodné číslo, pokud bylo přiděleno, popřípadě datum narození, [...]“

[24] V současné době je platné a účinné nařízení č. 19/2017 Sb. hl. m. Prahy, ve znění nařízení č. 12/2018 a 10/2019 Sb. hl. m. Prahy, jehož § 1 zní totožně včetně poznámky pod čarou.

[25] Využije-li obec svého oprávnění a zavede v určitých oblastech regulaci parkování navázanou na vztah k území, musí respektovat limit zákonného zmocnění, který § 23 zákona o pozemních komunikacích vymezuje. Není na libovůli obce, co bude považovat za blízký vztah k území, neboť v tomto směru zákon regulaci jasně stanovuje. Co se týče vztahu osoby k vozidlu, pro jehož stání v území žádá o vydání oprávnění, zákon konkrétní pravidla nestanoví. Ani v takovém případě však obec nemůže při regulaci postupovat svévolně. Ačkoliv v nařízení č. 7/2016 Sb. hl. m. Prahy, Rada hlavního města Prahy u vozidla fyzické osoby odkázala na § 4 odst. 2 písm. a) zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, který vymezuje, že v registru silničních vozidel se uvádí údaje o vlastníkovi a provozovateli, tento odkaz se v zákoně o pozemních komunikacích u vymezení „silničního motorového vozidla fyzické osoby“ nenachází. Zároveň je z metodiky vydané Magistrátem hlavního města Prahy zřejmé, jak upozorňuje stěžovatelka, že žalovaný nevyžaduje vlastnictví, resp. prokazování právního vztahu k automobilu zápisem vlastníka v technickém průkazu, jako jedinou variantu právního vztahu k vozidlu.

[26] Na základě metodiky žalovaný jako právní vztah k vozidlu uznává například dlouhodobý pronájem vozidla z autopůjčovny, svěření služebního automobilu zaměstnavatelem k soukromým účelům či užívání vozidla na základě leasingové smlouvy. Takové vztahy pak musí žadatel prokázat nejčastěji smlouvou či potvrzením od zaměstnavatele a technickým průkazem či osvědčením o registraci vozidla.

[27] Z výše uvedeného vyplývá, že vlastnictví vozidla není jediným právním vztahem, na jehož základě by žalovaný vydával parkovací oprávnění pro osobu s trvalým pobytem ve vymezeném území. V takovém případě však dle Nejvyššího správního soudu není akceptovatelné, aby žalovaný odepřel vydat parkovací kartu osobě, která má k vozidlu právní vztah z titulu společného jmění manželů, s odůvodněním, že pro vydání parkovací karty nespĺňuje podmínku vlastnictví vozidla, neboť není uvedena v technickém průkazu vozidla.

[28] Nejvyšší správní soud v tomto směru souhlasí se stěžovatelkou, že vztah k vozidlu vyplývající ze společného jmění manželů je v dané situaci rovnocenným právním titulem.

[29] Jak již bylo výše uvedeno, zákon, na jehož podkladě obec může zavést regulaci stání vozidel, neobsahuje konkrétní podmínky pro prokázání právního vztahu k vozidlu, na rozdíl od vymezení, co se rozumí blízkým vztahem k území. V takovém případě však musí obec postupovat tak, aby vymezením kritérií neodůvodněně neznevýhodňovala osoby ve srovnatelném postavení, aniž by k tomu měla legitimní důvod. Při určení, co bude považovat za právní vztah k vozidlu a co nikoliv, tedy obec nesmí postupovat svévolně.

[30] Nejvyšší správní soud rozumí snaze žalovaného, resp. hlavního města Prahy, postup při vydávání parkovacích oprávnění co nejvíce objektivizovat a administrativně zjednodušit, tedy navázat prokazování vlastnictví na zápis do registru silničních vozidel, neboť je povinností vlastníka vozidla nahlašovat změny ve vlastnictví k vozidlu tak, aby zápis v registru odpovídal skutečnému stavu. Tento přístup však nelze aplikovat bezvýhradně. A to zejména za situace, kdy systém registru silničních vozidel neumožňuje jako vlastníky vozidla zapsat více osob, přestože je poměrně běžnou skutečností, že jeden automobil může být ve vlastnictví více osob, zejména na základě společného jmění manželů, které za splnění zákonných podmínek vzniká přímo ze zákona (§ 709 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník).

[31] Žalovaný tak musí jako právní vztah k vozidlu uzнат společné jmění manželů, a to tehdy, nejedná-li se v daném případě o obcházení právních předpisů se snahou registrovat jedno vozidlo ve více oblastech jako vozidlo první, tedy dle ceníku cenově zvýhodněné oproti druhému a dalšímu následujícímu vozidlu. S ohledem na omezený počet parkovacích míst na místních komunikacích, regulační charakter parkovacích zón a zejména na skutečnost, že se jedná o zvýhodnění oproti standardní ceně za parkovací oprávnění, je legitimní takové zvýhodnění poskytnout každému vozidlu pouze jedenkrát, bez ohledu na skutečnost, že může být vlastněno více osobami, které mohou mít trvalé bydliště v různých částech obce. Je legitimním cílem zamezit možné snaze opatřit si parkovací oprávnění k jednomu vozidlu ve více zónách za sazbu stanovenou pro první vozidlo fyzické osoby s odůvodněním, že se jedná o vozidlo ve společném jmění manželů, neboť takové počínání by bylo zjevně v rozporu s oprávněným účelem dané regulace. S ohledem na skutečnost, že parkovací oprávnění jsou vydávána

v elektronické podobě, tedy registrací registrační značky automobilu, nemělo by ověření této skutečnosti být v konkrétních specifických případech problematické.

[32] Ovšem i pokud by se prokázalo, že vozidlo, které je ve společném jmění manželů a pro které je v určité vymezené oblasti požadováno parkovací oprávnění, má již vydánu parkovací kartu pro jinou vymezenou oblast hl. m. Prahy, je žalovaný povinen v maximální možné míře respektovat vlastnické právo manželů a možnost jeho uplatňování. Například tím, že na takový případ bude nahlížet, jako by se jednalo o druhé či další vozidlo téhož vlastníka, a tedy vydá parkovací oprávnění pro druhou vymezenou oblast za vyšší poplatek dle platného ceníku. Samozřejmě se ani tento požadavek neuplatní, vyjde-li na základě konkrétních skutečností najevo, že jde o případ zneužití práva za účelem obcházení zákonem umožněné regulace.

[33] Je na žalovaném, aby stanovil vhodný a přiměřený způsob, jakým bude žadatel (jeden z manželů), který není zapsán v technickém průkazu, dokládat spoluvlastnictví vozidla, tak aby nebyl nadměrně zatěžován ani správní orgán, ani žadatel. Lze si představit například doložení skutečnosti, že v době nabytí vlastnického práva k vozidlu či v době zápisu vlastníka do registru silničních vozidel manželství trvalo a prohlášení druhého z manželů, že vozidlo do společného jmění manželů skutečně patří.

[34] Účelem registru silničních vozidel je evidence vozidel, neboť se jedná se o předměty způsobily způsobit škody na zdraví a majetku. Je proto ve veřejném zájmu, aby byly evidovány a jejich majitelé, resp. provozovatelé byli dohledatelní. Lze rozumět požadavku na zapsání pouze jednoho vlastníka, resp. provozovatele vozidla, neboť z tohoto postavení plynou další práva a povinnosti a správnímu orgánu musí být zřejmé, s kým má v tomto směru jednat. V projednávané věci však zejména s přihlédnutím k tomu, že zákonná úprava, a konečně ani správní praxe žalovaného, nevyžaduje zápis v registru, resp. v technickém průkazu jako jediný možný podklad k vydání parkovací karty, nelze k takové interpretaci přistoupit. Zároveň je třeba zdůraznit, že prokázání právního vztahu k vozidlu, pro nějž osoba žádá o vydání parkovacího oprávnění, je sice nutnou podmínkou jeho vydání, základním prvkem konstrukce rezidentního parkování a regulačním kritériem je však právě blízký vztah osoby k vymezenému území. I touto optikou by mělo být na daný případ nahlíženo.

[35] Proto, nejedná-li se s ohledem ke konkrétním skutkovým okolnostem o případ zneužití práva za účelem obcházení organizace dopravy na území obce ve smyslu § 23 zákona o pozemních komunikacích, je nutno jako silniční motorové vozidlo fyzické osoby podle odst. 1 písm. c) tohoto ustanovení chápat i vozidlo ve společném jmění manželů, a to i ve vztahu k tomu z manželů, který není jako vlastník či provozovatel vozidla zapsán v technickém průkazu vozidla, resp. v registru silničních vozidel.

## 3962

### Rozhodování ve věcech soukromoprávních: ochrana pokojného stavu

k § 142 správního řádu

k § 5 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník<sup>\*)</sup>, ve znění zákona č. 509/1991 Sb. (v textu jen „občanský zákoník z roku 1964“)

k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

**Občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.) již nezakládá pravomoc správních orgánů rozhodovat o ochraně před zřejmými zásahy do pokojného stavu, jako tomu bylo podle občanského zákoníku z roku 1964 (zákon č. 40/1964 Sb.). Proto od účinnosti občanského zákoníku (od 1. 1. 2014) správní orgány také ztratily pravomoc rozhodovat o žádosti podle § 142 správního řádu, pokud se tato žádost týká určení**

<sup>\*)</sup> S účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

**právního vztahu vyvolaného rozhodováním správních orgánů o „zřejmých zásazích do pokojného stavu“ podle § 5 občanského zákoníku z roku 1964.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2019, čj. 9 As 159/2018-60)*

**Prejudikatura:** č. 1784/2009 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 117/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 150/01).

**Věc:** Společnost s ručením omezeným UNIMEX-INVEST proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje o povinnosti zajistit dodávku vody, o kasačních stížnostech žalobkyně a žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 14. 7. 2016 Magistrát města Ostravy (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodl na základě žádosti žalobkyně podle § 142 správního řádu, že z rozhodnutí Úřadu městského obvodu Moravská Ostrava a Přívoz ze dne 19. 5. 2008 a z následného rozhodnutí Magistrátu města Ostravy ze dne 12. 8. 2008 vznikl mezi žalobkyní a paní M. W. právní vztah zakládající práva a povinnosti, konkrétně povinnost žalobkyně zajistit dodávku vody do bytu číslo X v domě č. p. X na n. M. Š., a to ode dne 18. 8. 2008 (posledně uvedená dvě rozhodnutí dále společně jen „rozhodnutí o dodávce vody“). Rozhodnutími o dodávce vody správní orgány vyhověly návrhu M. W. na poskytnutí ochrany proti zřejmému zásahu do pokojného stavu podle (tehdy platného) § 5 občanského zákoníku z roku 1964 a nařídily žalobkyni obnovit dodávku vody do výše uvedeného bytu.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 26. 9. 2016 (dále jen „rozhodnutí druhého stupně“), zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a toto rozhodnutí potvrdil.

Proti rozhodnutí druhého stupně brojila žalobkyně žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě. Jádrem její žalobní argumentace bylo tvrzení, že rozhodnutí druhého stupně je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V této souvislosti poukazovala na to, že žalovaný opomněl její stěžejní argumentaci v odvolání, totiž že jí rozhodnutí o dodávce vody nebyla doručena, protože v dané době neměla žádný statutární orgán (jednatele).

Krajský soud rozsudkem ze dne 15. 3. 2018, čj. 22 A 175/2016-50, prohlásil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, stejně jako rozhodnutí druhého stupně čj. MSK 102173/2016 za nicotná.

Krajský soud nejprve shrnul dosavadní průběh řízení a – mimo jiné – zdůraznil, že rozhodnutí druhého stupně i správního orgánu prvního stupně předcházely zrušující rozsudek krajského soudu ze dne 11. 2. 2016, čj. 22 A 76/2014-40, a následný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2016, čj. 4 As 62/2016-18, jímž posledně uvedený soud zamítl kasační stížnost žalovaného. Prvně uvedeným rozsudkem krajský soud zrušil rozhodnutí druhého stupně a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterým zastavil řízení o žádosti žalobkyně o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu. V následném řízení správní orgán prvního stupně pak vydal dne 14. 7. 2016 předmětné rozhodnutí.

Krajský soud se poté věnoval povaze rozhodnutí o dodávce vody. Dospěl k závěru, že správní orgány rozhodovaly ve věci vyplývající z poměrů soukromého práva, protože ta se týkala povinnosti vlastníka nemovitosti (zde žalobkyně) dodávat vodu do pronajatého bytu, což je nepochybně soukromoprávní vztah. Následně poukázal na to, že pravomoc rozhodovat v soukromoprávních věcech byla správním orgánům svěřena dle § 5 občanského zákoníku z roku 1964 a právě v režimu tohoto ustanovení vydaly správní orgány rozhodnutí o dodávce vody. Občanský zákoník z roku 1964, včetně citovaného ustanovení, však byl zrušen ke dni 31. 12. 2013 občanským zákoníkem. Občanský zákoník již nepřevzal původní právní režim ochrany pokojného stavu, kterou dříve poskytovaly správní orgány, a to s tím, že nadále ochranu v těchto věcech poskytují soudy v občanském soudním řízení.

Krajský soud zdůraznil, že žalobkyně podala žádost dle § 142 správního řádu až po 1. 1. 2014, tedy za účinnosti občanského zákoníku, který správním orgánům nesvěřuje pravomoc rozhodovat o ochraně před zásahem do pokojného stavu v občanskoprávních věcech ve smyslu § 7 odst. 1 občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“). Poukázal na § 142 odst. 1 správního řádu, podle něhož správní orgán rozhoduje o žádostech na určení právního vztahu v mezích své věcné a místní příslušnosti. S účinností občanského zákoníku tak správní orgány ztratily pravomoc rozhodovat o určení právních vztahů týkajících se ochrany před zásahy do pokojného stavu. Pravomoc nelze podle soudu dovozovat z předchozích správních řízení, v nichž orgány vydaly rozhodnutí o dodávce vody. Přestože je v rozhodnutí druhého stupně návaznost na rozhodnutí o dodávce vody z roku 2008, nepředstavuje to jakýsi „most“, přes který by bylo možné ponechat – navzdory aktuální právní úpravě – veškerá další navazující řízení v kompetenci správních orgánů. Krajský soud tedy uzavřel, že správní orgán prvního



stupně i žalovaný rozhodli mimo rámec své pravomoci, což představuje zásadní vadu vydaných rozhodnutí, která způsobuje jejich nicotnost ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu.

Krajský soud si byl vědom toho, že v související věci již dříve rozhodoval Nejvyšší správní soud rozsudkem čj. 4 As 62/2016-18, který ke kasační námitce žalovaného o možném nedostatku pravomoci uvedl, že správní orgány svá rozhodnutí neodůvodnily právním závěrem o nedostatku věcné příslušnosti, proto případná úvaha na toto téma by byla hypotetická. V citovaném rozsudku však uložil správním orgánům, aby se podmínkami vydání rozhodnutí dle § 142 odst. 1 správního řádu zabývaly. Z uvedeného krajský soud dovodil, že se Nejvyšší správní soud k dané otázce dosud nevyjádřil a nezaujal v tomto směru závazný právní názor. Proto krajskému soudu nic nebránilo ve vyslovení nicotnosti správních rozhodnutí.

Proti rozsudku krajského soudu podali kasační stížnosti žalovaný a žalobkyně. Nejvyšší správní soud předsílá, že v dalším se již zabývá výlučně kasační stížností žalovaného (stěžovatele), neboť kasační stížnost žalobkyně byla podána opožděně.

Stěžovatel v kasační stížnosti nejprve odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2017, čj. 2 Ads 140/2016-23, podle jehož právní věty „[v] rámci řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu nelze rozhodovat o určení, zda a kdy došlo k doručení jiného rozhodnutí téhož správního orgánu účastníku řízení (žadateli), případně zda a kdy nastala právní moc a vykonatelnost takového rozhodnutí.“ Stěžovatel má za to, že uvedený názor je nutné aplikovat i na jeho rozhodnutí. Poukazuje na to, že předcházející rozsudky krajského soudu čj. 22 A 76/2014-40 a Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 62/2016-18 stály na opačném stanovisku.

Ohledně napadeného rozsudku stěžovatel namítá, že názor tam vyslovený měl být vysloven již v předcházejícím soudním řízení. Soudy již tehdy měly věc komplexně posoudit a vyjádřit se k nejasným otázkám. Zdůraznil, že již v předcházejícím řízení před Nejvyšším správním soudem vedeném pod sp. zn. 4 As 62/2016 otázku své pravomoci nastínil, avšak soud tehdy uvedl, že tato otázka nemá právní význam, neboť správní orgány tímto způsobem svá rozhodnutí nezduvodnily. Stěžovatel uzavírá, že v dané věci proběhla dvě řízení, jejichž výsledkem je skutečnost, že žalobkyně měla svůj návrh podat u jiného orgánu veřejné moci a stěžovatel je povinen hradit opět náklady řízení. V rámci soudního přezkumu měla být zohledněna také efektivita správního rozhodování a nic nebránilo Nejvyššímu správnímu soudu, aby se již v řízení vedeném pod sp. zn. 4 As 62/2016 k této otázce vyjádřil.

Stěžovatel rovněž uvedl, že napadený rozsudek představuje zásadní průlom v projednávané věci a porušuje princip předvídatelnosti. Nutnost „předat projednávaný případ“ blíže neuvedenému orgánu veřejné moci k rozhodnutí bez zjištění, který orgán je oprávněn věc rozhodnout, může vést k opakování této situace. To podle stěžovatele „není jistotně žádoucí“.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti stěžovatele dále nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud Kasační stížnost žalobkyně odmítl a kasační stížnost žalovaného zamítl.

#### Z odůvodnění:

[27] Řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou. Postup Nejvyššího správního soudu i rozsah předmětu řízení se odvíjí od právních úkonů stěžovatele; soud je tedy v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti. Z této dispoziční zásady připouští zákon čtyři výjimky: 1. zmatečnost řízení před krajským soudem, 2. existence vady soudního řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, 3. nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí soudu a konečně 4. nicotnost správního rozhodnutí. Ve vyjmenovaných případech proto není Nejvyšší správní soud důvody kasační stížnosti vázán. Je přitom povinností Nejvyššího správního soudu nejprve posoudit, zda řízení před krajským soudem není zatíženo vyjmenovanými vadami či zda napadené rozhodnutí správního orgánu není nicotné.

[28] Jak plyne z výše uvedených rekapitulací stěžejních argumentů napadeného rozsudku, jádrem argumentace krajského soudu je právě nicotnost přezkoumávaných rozhodnutí správních orgánů pro nedostatek jejich pravomoci. Nejvyšší správní soud proto není vázán námitkami uvedenými v kasační stížnosti a je povinen se otázkou nicotnosti zabývat z úřední povinnosti.

[29] Nejvyšší správní soud předně považuje za užitečné stručně rekapitulovat argumentaci týkající se pravomoci správního orgánu ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu, která se poprvé objevila již v řízení vedeném u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 4 As 62/2016. Tehdy stěžovatel v kasační stížnosti proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu uvedl, že žalobkyně požádala o vydání deklaratorního rozhodnutí v roce 2014, tedy v době, kdy již nebyl věcně příslušný posuzovat věc samu, tedy existenci či neexistenci práv plynoucích ze zásahu do pokojného stavu, a to s ohledem na nabytí účinnosti občanského zákoníku.

[30] Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku čj. 4 As 62/2016-18 uvedl následující: „*Námítka, že žalobkyně požádala o vydání deklaratorního rozhodnutí po nabytí účinnosti občanského zákoníku z roku 2012, a prvoinstanční orgán již tedy nebyl věcně příslušný posoudit věc samu ve smyslu § 142 odst. 1 správního řádu, podle Nejvyššího správního soudu nemá žádný právní význam. Prvoinstanční orgán ani stěžovatel neodůvodnili výrok usnesení a rozhodnutí uvedeným právním závěrem. Jakákoliv úvaha Nejvyššího správního soudu k otázce, jestli by usnesení prvoinstančního orgánu, respektive rozhodnutí stěžovatele, obstálo, kdyby tento důvod uvedli, by tedy byla toliko hypotetická a nemohla by nic změnit na správnosti závěrů krajského soudu. Jak již totiž Nejvyšší správní soud konstatoval například v rozsudku ze dne 22. 12. 2015, čj. 4 As 243/2015-30, správní orgány nemohou nabrazovat nedostatky svých rozhodnutí v kasační stížnosti. V dalším řízení správní orgány posoudí důvodnost podané žádosti, a to i ve smyslu podmínek stanovených v § 142 odst. 1 správního řádu, včetně toho, zda nevydání deklaratorního rozhodnutí je nezbytné pro uplatnění práv žalobkyně*“ (zvýraznění bylo přidáno).

[31] Jak plyne z výše uvedeného, Nejvyšší správní soud tedy otázku pravomoci žalovaného a správního orgánu prvního stupně ponechal nezodpovězenou z důvodů citovaných výše. Současně uvedl, že se správní orgány mají zabývat podmínkami stanovenými v § 142 odst. 1 správního řádu, tedy **včetně podmínek existence věcné (a místní) příslušnosti**, o níž citované ustanovení hovoří. Pouze pro úplnost zde soud dodává, že ve věci je vhodnější hovořit přímo o nedostatku **pravomoci** správního orgánu (tou se v kontextu projednávaného případu rozumí oprávnění rozhodovat ve vztahu k jiným orgánům veřejné moci – například právě soudům), nikoli (jen) o nedostatku **věcné příslušnosti** (jíž se zde míní působnost správního orgánu uvnitř veřejné správy). Příhodně se k odlišení pravomoci a příslušnosti vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, č. 117/2003 Sb. ÚS, kde uvedl, že „[p]ravomocí státního orgánu je třeba chápat samotnou realizaci státní moci v příslušné formě (tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací), zatímco kompetence [míněno věcná působnost či příslušnost – pozn. Nejvyššího správního soudu] jsou již zcela konkrétním věcným vymezením otázek realizovaných v procesu výkonu pravomocí“. Pokud tedy měly správní orgány věnovat pozornost otázce své věcné příslušnosti, tím spíše ji měly zacílit i na otázku své pravomoci (argument *a minori ad maius*).

[32] V následujícím řízení správní orgán prvního stupně na str. 3 svého rozhodnutí odkázal na § 142 správního řádu. Konstatoval, že žadatel (tj. žalobkyně) ve své žádosti uvedl, že vydání deklaratorního rozhodnutí je pro něj nezbytné, protože práva stanovená rozhodnutími o dodávce vody jsou proti němu exekučně vymáhána. Správní orgán prvního stupně dále odkázal bez bližšího upřesnění na zrušující rozsudek krajského soudu čj. 22 A 76/2014-40 a rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 62/2016-18 a uzavřel, že jsou splněny podmínky dle § 142 správního řádu.

[33] Rozhodnutí druhého stupně pak o této otázce mlčí. To je překvapivé zejména s ohledem na to, že v kasační stížnosti žalovaného v řízení sp. zn. 4 As 62/2016 sám žalovaný vyjádřil pochybnosti o své pravomoci s ohledem na to, že občanský zákoník vstoupil v účinnost. Současně pak v rozsudku čj. 4 As 62/2016-18, Nejvyšší správní soud zřetelně vyjádřil názor, že se správní orgány mají zabývat (všemi) podmínkami pro vydání rozhodnutí dle § 142 správního řádu (viz odstavec [30] výše). To žalovaný zjevně neučinil.

[34] Nejvyšší správní soud k samotné otázce nicotnosti posuzovaných správních rozhodnutí předesílá, že souhlasí s názorem krajského soudu a s odůvodněním napadeného rozsudku, který považuje za přezkoumatelný, přesvědčivý a správný. Vzhledem k uvedenému není nutné opakovat jeho argumentaci, nicméně Nejvyšší správní soud zde spíše alespoň stručně vysvětlí důvody, pro které s krajským soudem souhlasí.

[35] Předně krajský soud správně úvodem charakterizoval právní vztahy, jichž se rozhodnutí správních orgánů měla týkat, jako vztahy soukromoprávní. To plyne například i z usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 8. 10. 2008, čj. Konf 8/2008-4, č. 1784/2009 Sb. NSS. V něm zvláštní

senát uvedl, že „[r]ozhodování o ochraně před zásahem do pokojného stavu podle § 5 občanského zákoníku je tedy rozhodováním ve věcech soukromoprávních“. Tehdy posuzoval situaci, v níž se žalobce u správních orgánů neúspěšně domáhal ochrany před obtěžování hlukem a osvětlením z přilehlé opravný zemědělských strojů. Následně civilní soud – konkrétně Okresní soud v Mladé Boleslavi – řízení o žalobě zastavil a poučil žalobce o možnosti podat žalobu ve správním soudnictví, neboť věci týkající se nesprávného úředního postupu při rozhodování podle § 5 občanského zákoníku z roku 1964 spadají do pravomoci správních soudů. Zvláštní senát tomuto názoru nepřisvědčil.

[36] Nejprve konstatoval, že „[k]ritériem pro určení pravomoci toho kterého typu soudu je to, zda ve věci jde o práva veřejná, nebo o práva soukromá; podstatné pro toto rozlišení je pak zodpovědět otázku, zda vztah, v němž byla žalobcová práva dotčena, je vztahem mezi ním a orgánem veřejné moci – nebo zda naopak jde o vztah mezi sobě rovnými subjekty, do něžž orgán veřejné moci vstoupil jako ‚nestranný třetí‘, aby autoritativně rozhodl o právech a povinnostech účastníků vztahu“. K tomu uvedl, že jde o poslední uvedený vztah.

[37] Z výše uvedeného také plyne, že § 5 občanského zákoníku z roku 1964 v době své platnosti zakládal zvláštní pravomoc správních orgánů rozhodovat v soukromoprávních věcech. Podle tohoto ustanovení *došlo-li ke zřejmému zásahu do pokojného stavu, lze se domáhat ochrany u příslušného orgánu státní správy. Ten může předběžně zásah zakázat, nebo uložit, aby byl obnoven předešlý stav. Tím není dotčeno právo domáhat se ochrany u soudu.*

[38] Občanský zákoník, jenž vstoupil v účinnost dne 1. 1. 2014, tuto koncepci nepřevzal. Pro případ ochrany před zásahy do pokojného stavu (či jinými podobnými zásahy) stanovil v § 12 následující: „Každý, kdo se cítí ve svém právu zkrácen, může se domáhat ochrany u orgánu vykonávajícího veřejnou moc (dále jen ‚orgán veřejné moci‘). Není-li v zákoně stanoveno něco jiného, je tímto orgánem veřejné moci soud.“ Od 1. 1. 2014 tedy správní orgány ztratily pravomoc rozhodovat o zásazích do pokojného stavu, ledaže by ji zvláštní zákon výslovně stanovil (což není případ nyní projednávané věci).

[39] Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že žalobkyně ve své opožděné kasační stížnosti předložila i ústavněprávní argumentaci, že následkem nicotnosti přezkoumávaných správních rozhodnutí je jí odepřena ochrana jejích práv. Mylně přitom vychází z premisy, že pokud o její žádosti nemůže rozhodovat správní orgán dle § 142 správního řádu, pak již není jiného orgánu veřejné moci, na nějž by se obrátila. Jak je uvedeno výše, tato premisa je však od základu chybná, neboť není-li dána pravomoc správního orgánu, bude k rozhodování příslušný soud dle obecných předpisů. Žalobkyně tedy neztratila možnost domáhat se ochrany svých práv před orgánem veřejné moci; pouze od 1. 1. 2014 takovým orgánem není správní orgán, ale soud. Na něj se žalobkyně může obrátit mimo jiné i s žalobou na určení právního vztahu podle § 80 o. s. ř. za podmínky tam uvedené (tedy že osvědčí naléhavý právní zájem).

[40] Nejvyšší správní soud se nad rámec výše uvedeného zabýval i teoretickou otázkou, zda správní orgány měly pravomoc rozhodovat o žádosti o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu před účinností občanského zákoníku, jestliže se věc týkala předchozího rozhodnutí či postupu správních orgánů dle § 5 občanského zákoníku z roku 1964. Na tuto otázku je třeba odpovědět kladně, ovšem s dovětkem, že správní orgány takto mohly rozhodovat výlučně o poměrně úzkém okruhu otázek, které byly přímo spojeny s jejich činností dle § 5 občanského zákoníku z roku 1964.

[41] V tomto ohledu je významné, že rozhodování dle § 5 občanského zákoníku z roku 1964 je ze své povahy dočasné. Nepředjímá, ani nemůže předjímat, konečné autoritativní určení soukromoprávního vztahu, jehož se zásah do pokojného stavu týká. Podle Nejvyššího soudu „[p]okojný stav pak může být chápán stejně dobře jako stav, který je nikým nerušen, i jako stav, který nikoho neruší. Pokojným stavem se rozumí homeostáze, tj. rovnovážnost společenských (v tomto případě mikrosociálních) systémů“ (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2003, sp. zn. 33 Odo 861/2002). Z toho plyne, že pokud by již správní orgány rozhodovaly dle § 142 správního řádu v návaznosti na činnost správního orgánu podle § 5 občanského zákoníku z roku 1964, musely by se (za splnění zákonných podmínek dle § 142 odst. 1 a 2 správního řádu) nutně omezit pouze na zkoumání otázky pokojného stavu, nemohly by však rozhodovat například otázky právního titulu pro plnění či odpovědnosti za škodu. Jinými slovy řečeno, v kontextu právní úpravy § 5 občanského zákoníku z roku 1964 správní orgány nikdy neměly pravomoc

rozhodovat o vlastním jádru občanskoprávního sporu, či obecněji o otázkách soukromého práva kromě samotné otázky zřejmého zásahu do pokojného stavu a ochrany před ním.

(...)