

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

3<sup>2020 / XVIII. ROČNÍK / 31. 03. 2020</sup>

## OBSAH

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 3970 | Správní řízení: účastníci přezkumného řízení .....  | 112 |
| 3971 | Správní řízení: náhrada nákladů řízení obci .....   | 116 |
| 3972 | Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; odejmutí věci .....  | 121 |
| 3973 | Řízení před soudem: aktivní legitimace k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.....                                    | 126 |
| 3974 | Řízení před soudem: nezákonný zásah .....   | 130 |
|      | Daňové řízení: výsledky kontrolního zjištění; nezákonný zásah .....   | 130 |
| 3975 | Daňové řízení: povaha zajišťovacího příkazu.....  | 135 |
| 3976 | Daňové řízení: důkazní břemeno.....   | 145 |
|      | Silniční daň: určení poplatníka silniční daně.....  | 145 |
| 3977 | Daň z příjmů: odpočet od základu daně; podpora výzkumu a vývoje .....   | 151 |
| 3978 | Veřejné zdravotní pojištění: uhrazení zdravotního výkonu; protonové ozáření .....   | 159 |
| 3979 | Obecní zřízení: lhůta pro odvolání tajemníka obecního úřadu .....   | 164 |
| 3980 | Advokacie: povinnost advokáta řídit se pokyny klienta.....  | 170 |
| 3981 | Sociálně-právní ochrana dětí: zájem stát se pěstounem .....   | 175 |
| 3982 | Oběti trestných činů: peněžitá pomoc; společná domácnost.....   | 179 |
| 3983 | Veřejné zdravotní pojištění: pravomoc rozhodovat o náhradě úplaty poskytnuté zdravotnickému<br>zařízení za zdravotní službu ..... | 182 |
| 3984 | Pobyt cizinců: soudní přezkum rozhodnutí policie o zajištění cizince.....   | 188 |
| 3985 | Telekomunikace: povinnost poskytovat služby za nákladově orientované ceny.....  | 195 |
|      | Právo na informace: povinnost shromažďovat údaje o nákladech poštovních služeb .....  | 195 |
| 3986 | Rozhodnutí správního orgánu: materiální a formální pojetí .....   | 206 |
|      | Veřejné zdravotní pojištění: výjimečné případy hrazení zdravotních služeb jinak nehrazených.....                                  | 206 |
| 3987 | Spolkové právo: účast na kolektivním vyjednávání .....  | 209 |
| 3988 | Zákon o dráhách: oprávněnost opatření k zabránění pádu stromů .....   | 217 |
| 3989 | Kompetenční spory: ochrana legitimního očekávání ve vztahu k fóru .....   | 221 |
| 3990 | Pobyt cizinců: povinnost opustit území uložená rodičovi nezletilého občana České republiky .....                                  | 225 |

|             |  |     |
|-------------|--|-----|
| <b>3991</b> | Telekomunikace: podmínky výběrového řízení za účelem udělení práv k využívání rádiových kmitočtů.....        | 228 |
| <b>3992</b> | Pobyt cizinců: povinnost posoudit přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života cizince .....          | 234 |
| <b>3993</b> | Veřejné zdravotní pojištění: výjimečné případy hrazení zdravotních služeb jinak nehrazených.....             | 238 |
| <b>3994</b> | Léčiva: účastník řízení o registraci; aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí o registraci ..... | 247 |
| <b>3995</b> | Opatření obecné povahy: negativní vymezení; opatření předsedy soudu vůči justiční stráži .....               | 258 |

## Správní řízení: účastníci přezkumného řízení

k § 92 odst. 1 a k § 94 a násl. správního řádu ve znění zákona č. 303/2013 Sb.

**Osoba, na jejíž žádost bylo vydáno pravomocné správní rozhodnutí, je účastníkem přezkumného řízení rozhodnutí (§ 94 a násl. správního řádu), jehož předmětem je rozhodnutí o zamítnutí odvolání jiného účastníka původního řízení pro opožděnost podle § 92 odst. 1 správního řádu.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 7. 2018, čj. 10 A 113/2015-71)*

**Prejudikatura:** č. 906/2005 Sb. NSS.

**Věc:** Obec Orlické Záhोří proti Ministerstvu pro místní rozvoj, za účasti J. Ž. a J. Ž., o žalobě proti rozhodnutím ministryně pro místní rozvoj.

Na základě žádosti obce Orlické Záhोří byla dne 7. 2. 2013 Městským úřadem Rychnov nad Kněžnou, odborem výstavby a životního prostředí (dále též jen „stavební úřad“) vydána tato rozhodnutí: a) rozhodnutí, kterým bylo podle § 92 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“) rozhodnuto o umístění stavby Skiareál „Jadrná“ (dále jen „rozhodnutí o umístění stavby“) a b) rozhodnutí, kterým bylo podle ustanovení § 92 odst. 1 stavebního zákona vydáno rozhodnutí o změně využití území Skiareál „Jadrná“ (dále jen „rozhodnutí o změně využití území“), obě dále jen „územní rozhodnutí“.

Proti rozhodnutí o umístění stavby i proti rozhodnutí o změně využití území podaly osoby zúčastněné na řízení odvolání. Podaná odvolání dne 6. 1. 2014 Krajský úřad Královéhradeckého kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu (dále jen „krajský úřad“), zamítl jako opožděná (dále jen „rozhodnutí o odvolání proti umístění stavby“ a „rozhodnutí o odvolání proti změně využití území“).

Dne 16. 1. 2015 obdržela žalobkyně od krajského úřadu informaci o tom, že právní moc obou územních rozhodnutí byla zrušena. Žalobkyně se podařilo zjistit, že žalovaný vydal ve zkráceném přezkumném řízení dne 31. 10. 2014 dvě rozhodnutí (obě společně dále jen „rozhodnutí v přezkumném řízení“). Účastníkem tohoto řízení byly pouze osoby zúčastněné na řízení, které podaly odvolání). Rozhodnutími v přezkumném řízení žalovaný zrušil obě rozhodnutí krajského úřadu o odvoláních a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Při posouzení včasnosti společného odvolání totiž zohlednil tvrzení odvolatelů, že „společné odvolání bylo podáno doporučeně na poště v Praze 4 dne 11. 3. 2013 v 19:59 hod., o čemž svědčí jednak podací listek, jednak výsledek šetření odesílající pošty z 10. 1. 2014“, jakož i doklady, které k tomuto tvrzení odvolatelé přiložili v příloze. Na základě těchto dokladů posoudil žalovaný odvolání osob zúčastněných na řízení jako včasné s tím, že „porušení zákonných ustanovení (§ 2 odst. 3, § 3 a § 4 odst. 4 správního řádu) při vydání rozhodnutí o opožděném odvolání [...] je zjevné ze spisového materiálu, vysvětlení účastníků řízení není zapotřebí“. Jelikož byly podle žalovaného splněny i ostatní podmínky pro přezkumné řízení, „využilo ministerstvo svého oprávnění podle § 98 správního řádu a provedlo v dané věci zkrácené přezkumné řízení, v němž se neprovádí dokazování a v němž prvním úkonem je rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu“. Konečná rozhodnutí v přezkumném řízení nebyla žalobkyni nikdy doručena. Žalobkyně podala dne 13. 2. 2015 proti rozhodnutím v přezkumném řízení rozklad, který dne 13. 3. 2015 doplnila. Rozhodnutími ministryně pro místní rozvoj ze dne 14. 5. 2015 byl však rozklad žalobkyně zamítnut jako nepřipustný (obě rozhodnutí společně dále jen „rozhodnutí o rozkladu“). Ministryně pro místní rozvoj v napadených rozhodnutích o rozkladech žalobkyně, které zamítla jako nepřipustné, uvedla, že žalobkyně (jako stavebník) nebyla účastníkem odvolacího řízení a nebyla ani účastníkem přezkumného řízení. Rozklad proto nebyl shledán přípustným. Ministryně odůvodnění doplnila s odkazem na závěr č. 79 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 6. 2009, který se týká doručování rozhodnutí o nepřipustném nebo opožděném odvolání (dále jen „Závěr č. 79“), z kterého vyplývá, že účastníkem řízení o opožděném odvolání je (za podmínky, že proti rozhodnutí nebylo podáno jiné než nepřipustné, nebo opožděné odvolání, že nebylo o takovém odvolání proti napadenému rozhodnutí rozhodnuto, nebo že napadené rozhodnutí již nabylo právní moci) pouze odvolatel, který bude rovněž uveden ve

výrokové části rozhodnutí o opožděném odvolání jako účastník podle § 27 odst. 1 správního řádu. Rozhodnutí o zamítnutí nepřijatelného, nebo opožděného odvolání netvoří celek s napadeným rozhodnutím, na rozdíl od rozhodnutí o zamítnutí řádného odvolání, které má vliv na právní moc napadeného rozhodnutí.

Žalobkyně se proti těmto rozhodnutím bránila žalobou. Stěžejní námitka směřovala na postup žalovaného, který žalobkyni nepřiznal práva účastníka v přezkumném řízení. Její rozklad byl zamítnut jako nepřijatelný s odůvodněním, že žalobkyně nebyla s ohledem na § 95 odst. 4 správního řádu účastníkem přezkumného řízení, neboť nebyla ani účastníkem odvolacího řízení. Tento závěr žalovaného je podle žalobkyně zcela nesprávný a nezákonný, neboť žalobkyně byla žadatelem o vydání předmětných územních rozhodnutí, proti kterým bylo odvolání podáno. Žalobkyně je subjektem, který je v odvolacím řízení přímo dotčen ve svých právech a povinnostech, tudíž je její účastenství v odvolacím řízení nepochybné.

Žalobkyně měla za to, že žalovaný dospěl ke zcela mylnému závěru, že účastníkem odvolacího řízení byl pouze odvolatel. Žalovaný v této souvislosti odkázal na Závěr č. 79. Žalobkyně uvedla, že Závěr č. 79 není právním předpisem, a není způsobilý jakkoli měnit či upravovat zákon. Nadto ze Závěru č. 79 nikterak nelyne, že účastníkem odvolacího řízení má být pouze odvolatel. Závěr č. 79 toliko konstatuje, že k nabytí právní moci rozhodnutí o nepřijatelném, či opožděném odvolání postačí, pokud je doručeno odvolateli. Závěr č. 79 se tak primárně týká otázky doručování a nabytí právní moci rozhodnutí, nikoli vymezení účastníků odvolacího řízení. Smyslem Závěru č. 79 bylo odstranění určitých pochybností vyplývajících z dikce zákona ve vztahu k otázkám doručování a nabytí právní moci předmětných rozhodnutí. Poradní sbor ministra vnitra přitom tuto otázku řešil výrazně ve prospěch těch účastníků odvolacího řízení, kteří mají zájem, aby napadená rozhodnutí bez zbytečných průtahů nabyla právní moci. Z pouhé skutečnosti, že doručení určitého rozhodnutí účastníkovi není podmínkou nabytí právní moci rozhodnutí, nelze dovodit, že takový subjekt není účastníkem řízení. Z právně-teoretického, ale ani z praktického pohledu nelze připustit, že by se subjekt střídavě stával a přestával být účastníkem správního řízení podle toho, jakými otázkami (do jaké míry týkající se účastníka) se správní orgán v daný moment zabývá.

Nesprávnost a absurdita výkladu Závěru č. 79, který použil žalovaný, podle žalobkyně vyniká právě při aplikaci takového výkladu ve vztahu k přezkumnému řízení. Přezkumné řízení se totiž již bytostně dotýkalo práv žalobkyně a mělo přímý dopad na účinky napadených rozhodnutí. Žalovaný svým postupem zcela absurdně připustil, aby žalobce po období více než jednoho roku v dobré víře investoval značné náklady (cca 18 mil. Kč) do další přípravy projektu v návaznosti na pravomocná územní rozhodnutí, aniž by se vůbec dozvěděl, že jakékoli přezkumné řízení probíhá, či se k němu dokonce mohl vyjádřit. Tímto postupem byla rovněž porušena povinnost správního orgánu postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady (§ 6 odst. 2 správního řádu).

Výchozí a zcela nezbytnou podmínkou pro závěr poradního sboru ministra vnitra ohledně doručování rozhodnutí o nepřijatelném, či opožděném odvolání byla skutečnost, že „na rozhodnutí o nepřijatelném nebo opožděném odvolání nejsou závislé účinky napadeného rozhodnutí“. Určitý samostatný charakter řízení o nepřijatelném, nebo opožděném odvolání v rámci odvolacího řízení, který poradní sbor ministra vnitra dovozuje, je na této podmínce závislý a obecně přestává platit vždy, jakmile přestává být naplněna tato podmínka. Tato podmínka přitom v přezkumném řízení v žádném případě splněna nebyla. Není možné, aby žalovaný současně tvrdil, že žalobkyně není účastníkem řízení, s odůvodněním, že se jí rozhodování nikterak nedotýká, a zároveň svým rozhodnutím do práv žalobkyně zcela zásadním způsobem zasáhl. Postup, kdy žalovaný žalobkyni nepřibral jako účastníka přezkumného řízení a navíc z téhož důvodu zamítl její rozklad, je zcela v rozporu se základními zásadami správního práva, zejména pak s povinností správních orgánů umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě k argumentaci žalobkyně uvedl, že podle § 95 odst. 4 správního řádu jsou účastníky přezkumného řízení účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jehož se přezkumné řízení týká, nebo jeho nástupci. V přezkumném řízení bylo rozhodováno o tom, zda rozhodnutí o odvolání proti umístění stavby a rozhodnutí o odvolání proti změně využití území bylo vydáno v souladu s právními předpisy, či nikoliv. Krajský úřad v jím vedených řízeních nerozhodoval o meritů věci, ale pouze o skutečnosti, zda odvolání byla podána řádně a včas, přičemž tato odvolání zamítl jako opožděná. Účastníky těchto odvolacích řízení byli proto jen odvolatelé, neboť pouze o jejich právech a právech chráněných zájmech bylo

rozhodováno. Rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro nepřipustnost (nebo opožděnost) podle § 92 odst. 1 správního řádu není rozhodnutím, v němž by se správní orgán věcně zabýval odvolacími námitkami, věcná a právní stránka rozhodnutí nebyla jakkoli hodnocena a zkoumána (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, čj. 10 As 61/2014-34).

Vzhledem k tomu, že žalobkyně nemohla být účastníkem odvolacího řízení, nemohla být ani účastníkem přezkumných řízení, a to s ohledem na § 95 odst. 4 správního řádu. Žalovanému proto nezbylo než rozklad žalobkyně zamítnout jako nepřipustný s ohledem na § 152 odst. 4 a § 92 odst. 1 správního řádu. Žalovaný uvádí, že postupoval v souladu se Závěrem č. 79 a judikaturou Nejvyššího správního soudu. Pokud by žalovaný žádost odvolatelů o zahájení přezkumného řízení zamítl, upřel by tím odvolatelům jejich právo na spravedlivý proces, neboť jak bylo prokázáno v přezkumných řízeních, rozhodnutími krajského úřadu zamítnutá odvolání nebyla podána opožděně a měla být projednána v merituu věci.

Městský soud v Praze rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj a rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

[31] V daném případě byla předmětem zkráceného přezkumného řízení rozhodnutí krajského úřadu o zamítnutí odvolání osob zúčastněných na řízení proti rozhodnutím stavebního úřadu o žádostech žalobkyně. Rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, jímž došlo k otevření pravomocně skončeného rozhodnutí stavebního úřadu o žádosti žalobkyně, je nutno bezesporu považovat za rozhodnutí, jež může mít dopady do práv a povinností žalobkyně jakožto žadatelky o vydání územního rozhodnutí; ta je v procesně stejném postavení jako jiní žadatelé o vydání tohoto typu správního rozhodnutí.

[32] Nelze přistoupit na argumentaci žalovaného, že pokud je výsledkem odvolacího řízení zamítnutí podaného odvolání proti vydanému prvostupňovému rozhodnutí o umístění stavby, resp. o změně využití území, pro opožděnost, nedotýká se přezkumné řízení, jehož výsledkem je znovuotevření odvolacího řízení, práv žadatele o vydání předmětných rozhodnutí. Je zjevné, že pokud v důsledku nepodání řádného odvolání nabyta uvedená prvostupňová rozhodnutí právní moci marným uplynutím lhůty pro podání odvolání, potom „obžítvnut“ odvolacího řízení v důsledku využití „mimořádných“ opravných prostředků představuje skutečnost, která se zřetelně dotýká práv žadatele, pro něhož byla vydaná pravomocná rozhodnutí důležitým aspektem pro navazující stavební činnost, resp. její přípravu.

[33] Přestože předmětem přezkumného řízení bylo rozhodnutí procesní povahy, toto rozhodnutí mělo do práv žalobkyně hmotněprávní účinky. Ve vztahu k procesní legitimaci žalobkyně lze uzavřít, že rozhodnutí vydaná v rámci přezkumného řízení, která ovlivňují další průběh žalobkyni zahájeného správního řízení, se dotýkají její právní sféry (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2005 Sb. NSS). Žalobu tedy podala osoba k tomu oprávněná.

[34] Při splnění ostatních podmínek řízení Městský soud v Praze přistoupil k přezkumu žalobou napadených rozhodnutí i řízení, které jim předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.). Vyšel přitom ze skutkového a právního stavu v době vydání napadených rozhodnutí.

[35] Podle § 92 odst. 1 správního řádu „[o]požděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.“

(...) [37] Podle § 94 odst. 4 správního řádu „[j]estliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví“.

[38] Podle § 94 odst. 5 správního řádu „[p]ři rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3) nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99)“.

(...) [40] Podle § 95 odst. 4 správního řádu „[ú]častníky přezkumného řízení jsou účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci“.

(...) [43] Stěžejní právní otázkou k posouzení v této věci je, zda žalobkyně byla (měla být) účastníkem přezkumného řízení, které bylo k podnětu osob zúčastněných na řízení vedeno, a zda žalovaný postupoval v souladu s právní úpravou, pokud žalobkyni toto postavení nepřiznal.

[44] Žalovaný ve své argumentaci vychází z toho, že účastníkem odvolacího řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost podle § 92 odst. 1 správního řádu, je pouze odvolatel, a to z důvodu, že se jedná o rozhodnutí procesní, jež má samostatný charakter. Pokud je tedy předmětem přezkumného řízení toto rozhodnutí, okruh účastníků přezkumného řízení se podle žalovaného odvíjí od tohoto „původního“ řízení. S tímto výkladem se nelze ztotožnit.

[45] Správní orgán je povinen umožnit dotčeným osobám, kam mezi prvními patří i žadatel v řízení o žádosti, uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (§ 4 odst. 4 správního řádu). Je bezesporu oprávněným zájmem žadatele, který disponuje pravomocným kladným rozhodnutím o své žádosti (zde o vydání územních rozhodnutí), účastnit se řízení, jehož výsledkem může být opětovné otevření řízení o odvolání proti takovému rozhodnutí. Právo na účast tohoto žadatele v přezkumném řízení, které takové důsledky mít může, jako tomu bylo v dané věci, je nutno dovozovat s § 95 odst. 4 správního řádu, který při stanovení okruhu účastníků přezkumného řízení vychází z § 27 správního řádu, nikoli z okruhu účastníků v řízení o nepřípustném nebo opožděném odvolání. Stěžejním důvodem je skutečnost, že zatímco rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost či nepřípustnost nemůže na právní moci prvostupňového rozhodnutí ničeho změnit, a i dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu osvědčuje, že tento typ rozhodnutí netvoří jednotu s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2009, čj. 5 As 105/2008-135, ze dne 23. 4. 2010, čj. 5 As 10/2010-75, a ze dne 28. 7. 2011, čj. 5 As 30/201193), rozhodnutí v přezkumném řízení, kterým je znovuotevřena možnost zásahu do již pravomocného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tj. zrušení rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost v přezkumném řízení, tuto změnu představuje.

[46] Okamžik nabytí právní moci je důležitou skutečností z hlediska právní jistoty a stability všech subjektů veřejné správy. Postup, jehož důsledkem je znovuotevření řízení o odvolání proti (do té doby) pravomocným správním rozhodnutím, se zřetelně dotýká práv žadatele nabytých v dobré víře právě v existenci pravomocného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a zjevně tak ovlivňuje právní poměry tohoto žadatele.

[47] Do pravomocného rozhodnutí lze zasáhnout jen za zcela mimořádných a zákonem striktně specifikovaných podmínek. Důležitým požadavkem, který právní úprava klade na rozhodování správních orgánů v přezkumném řízení, je právě ochrana práv nabytých v dobré víře (§ 94 odst. 4 a 5 správního řádu), tj. správní orgány musí důkladně zvažovat, zda zásahem do již pravomocného správního rozhodnutí jeho změnou či zrušením nebude jinému účastníkovi řízení či veřejnému zájmu způsobena zjevně nepřiměřená újma. Případný vznik takové (vlastní) újmy může nejlépe prokázat právě tímto způsobem dotčený účastník, přičemž tak může nejlépe činit prostřednictvím uplatnění svých práv v přezkumném řízení.

[48] Na výše uvedeném závěru tedy nemůže nic změnit ani žalovaným uváděná skutečnost, že v přezkumném řízení se řešila otázka zákonnosti rozhodnutí krajského úřadu o zamítnutí odvolání osob zúčastněných na řízení jako opožděného, nikoli meritum věci, tj. zákonnost rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby a změně využití území. Jak bylo totiž vyloženo výše, dopady takového rozhodnutí do právního postavení žalobkyně jsou zřejmé. Odkazy žalovaného na závěr č. 79 se míjejí podstatou věci, neboť na rozdíl od rozhodnutí, jímž je zamítnuto odvolání jako opožděné či nepřípustné, které nemá vliv na právní moc rozhodnutí v meritum věci, rozhodnutí v přezkumném řízení, jímž se toto rozhodnutí ruší, tento vliv má, neboť jím dochází k opětovnému otevření odvolacího řízení.

[49] Soud tedy sdílí právní názor žalobkyně, že měla být účastníkem jak přezkumného řízení, tak řízení o rozkladu proti rozhodnutím v tomto přezkumném řízení vydaným, a to se všemi procesními právy s tím spojenými. Skutečnost, že tomu tak nebylo, představuje závažnou vadu řízení, neboť žalobkyni bylo zcela znemožněno účastnit se přezkumného řízení. Tato vada sama o sobě způsobuje nezákonnost napadených rozhodnutí, a to jak rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj coby orgánu rozhodujícího o rozkladu, tak rozhodnutí vydaných žalovaným v přezkumném řízení. Tento důvod by bez dalšího postačoval k tomu, aby soud žalobě vyhověl.

(...)

## 3971

### Správní řízení: náhrada nákladů řízení obci

k § 141 odst. 11 správního řádu

**Při úspěchu obce jako strany sporného správního řízení je pro rozhodnutí o náhradě nákladů řízení spočívajících v advokátním zastoupení podle § 141 odst. 11 správního řádu podstatné nejen to, zda se jedná o spor spojený s jejími veřejnoprávními povinnostmi, ale i to, zda se jedná o spor běžný, či naopak o spor neobvyklý a právně či skutkově obtížný.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2020, čj. 2 As 1/2019-58)

**Prejudikatura:** č. 689/2005 Sb. NSS, č. 787/2006 Sb. NSS, č. 3481/2016 Sb. NSS, č. 3725/2018 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 38/2010 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 3243/09), č. 116/2013 Sb.

**Věc:** Statutární město Jihlava proti Ministerstvu vnitra o zaplacení peněžní částky, o kasační stížnosti žalobce.

Stěžovatel podal dne 16. 12. 2013 ke Krajskému úřadu Vysočina návrh na zahájení sporného správního řízení o zaplacení částky 2 541 990,66 Kč jako poměrné části majetku odpůrce svazku měst a obcí „Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko“ (dále též „SVKJ“). Návrh vycházel ze stavu majetku odpůrce k datu 31. 12. 2012, přičemž o předchozím nároku již bylo dříve kladně rozhodnuto. Krajský úřad požadavku rozhodnutím ze dne 5. 6. 2014 vyhověl v plném rozsahu (výrok I.) a účastníkům nepřiznal náhradu nákladů řízení (výrok II). Výrok o náhradě nákladů řízení byl zrušen v odvolacím řízení, načež krajský úřad o nákladech znovu rozhodl dne 1. 10. 2014 tak, že se podle § 141 odst. 11 ve spojení s § 79 odst. 2 správního řádu žádnému z účastníků nepřiznává náhrada nákladů řízení. V odvolacím řízení žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 12. 2014 stěžovatelem podané odvolání zamítl a rozhodnutí krajského úřadu potvrdil. Žalovaný vycházel z názoru, že je zákonnou povinností žalobce jako statutárního města vytvářet materiální a personální předpoklady odpovídající rozsahu jeho majetku tak, aby zajistil svou činnost včetně působení v meziobecní spolupráci. Ochrana majetku ve sporném správním řízení je toho součástí. Může se jistě v takovém řízení nechat zastupovat advokátem, ovšem takový náklad nelze považovat za účelně vynaložený.

Krajský soud rozsudkem ze dne 28. 11. 2018, čj. 30 A 21/2015-351, zamítl žalobu proti rozhodnutí Krajského úřadu. Krajský soud akceptoval, že se jedná o spor spojený s veřejnoprávní smlouvou a napadené rozhodnutí žalovaného předně označil za přezkoumatelné, přičemž nedostatek nákladového výroku v napadeném rozhodnutí žalovaného označil za formální pochybení rozporné s § 141 odst. 11 správního řádu. Z celého rozhodnutí je ale podle krajského soudu patrné, že náklady na advokátní zastoupení žalovaný správní orgán nepovažoval za účelně vynaložené, a to ani v řízení před krajským úřadem, ani v řízení o odvolání; proto absencí výroku nepovažoval za zásah do žalobcových veřejných práv. K otázce přiznání náhrady nákladů řízení spočívajících v advokátním zastoupení úřadu krajský soud poukázal na zprvu nejednotnou judikaturu, která se posléze ustálila v názoru, vyjádřeném zejména v nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12, podle něhož lze ve výjimečných případech náklady advokátního zastoupení považovat za účelně vynaložené, přičemž rozhodující je povaha a výjimečnost sporu. V daném případě žalobce nehájl své rozhodnutí u soudu ani nebyl účastníkem



řízení v občanskoprávním sporu. Jeho postavení se odvíjelo od účasti v SVKJ založeném veřejnoprávní smlouvou za účelem zabezpečení činnosti v oblasti vodovodů a kanalizací, přičemž povahou tohoto sporu se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 22. 3. 2018, čj. 4 As 269/2017-97, ze dne 14. 2. 2018, čj. 10 As 258/2017-176, a ze dne 19. 4. 2018, čj. 10 As 213/2014-187, včetně usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf. 31/2007-82. Krajský soud poukázal na ustanovení § 20a odst. 1, 2, 3, 4 a § 14 odst. 1 písm. r) zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, platného v době vzniku svazku obcí (dále jen „obecní zřízení z r. 1990“) ve spojení s § 160 odst. 6 správního řádu. Z toho dovodil, že postavení stran veřejnoprávní smlouvy není shodné s postavením účastníků soukromoprávního vztahu. Statutární město zde vykonává veřejnou správu ve své samostatné působnosti. K tomu musí disponovat odbornými znalostmi. Pokud tedy účastník byl schopen uzavřít veřejnoprávní smlouvu, pak byl nepochybně způsobilý vykonávat i činnost spojenou s vystoupením ze svazku. To vše měl být schopen konat prostřednictvím svých zaměstnanců. Jednalo se tedy o součást běžné činnosti města spojené se zásobováním vodou a odváděním a čištěním odpadních vod na území města. To vše měl proto zvládat vlastními silami bez advokátního zastoupení. K odlišnému závěru vyslovenému v rozsudcích Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 269/2017-97, čj. 10 As 258/2017-176, a v rozsudcích Městského soudu v Praze čj. 9 A 186/2015-148 a čj. 11 A 148/2015-83 krajský soud poznamenal, že se v nich soudy nezabývaly povahou žalobce jako statutárního města ani složitostí věci v celé její šíři, ale vycházely pouze z úspěchu ve věci, a proto se jimi krajský soud necítil být při svém rozhodnutí vázán.

Žalobce (stěžovatel) ve své kasační stížnosti shrnul, že názor krajského soudu je rozporný s rozhodnutím Ústavního soudu citovaným v rozsudku, s právní úpravou institutu svazku obcí, zásadou hospodárného nakládání s obecním majetkem, s objektivní realitou a zdravou logikou, s obsahem správního i soudního spisu a s rozhodovací činností téhož soudu, Městského soudu v Praze i Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud v rozhodnutí citovaném krajským soudem vyslovil, že za výjimečných okolností má zastupování státu advokátem povahu účelného uplatňování či bránění práva. Krajský soud také uznal, že vystoupení stěžovatele z SVKJ je nutno považovat za jeden celek s jeho účastí v tomto spolku a že postavení stěžovatele v posuzovaném sporném řízení nebylo standardní; ostatně v souvislosti s vystoupením stěžovatele z SVKJ bylo vedeno deset správních řízení. V rozporu s těmito východisky však krajský soud označil procesní obranu v dané věci za běžnou součást úřední agendy související se zajišťováním zásobování vodou a odváděním a čištěním odpadních vod na svém území v rámci samostatné působnosti města a dovodil z toho nepotřebnost advokátního zastoupení. K tomuto závěru nemá soud žádný podklad ve spise a jeho názor na vymáhání podílu na peněžitém majetku svazku obcí ve výši 2 541 990,66 Kč nemá oporu ani v objektivní realitě ani v právní úpravě. Krajský soud v jiném svém rozsudku (čj. 30 A 46/2014-311), jehož předmětem byla částka přesahující 52 milionů korun, neuvedl, že by se mělo jednat o běžnou činnost stěžovatele. Složitost sporu a potřebu advokátního zastoupení však nelze posuzovat podle výše žalované částky. Stěžovatel považuje za nereálnou úvahu krajského soudu, že vstup do svazku obcí je spojen s dlouhodobou potřebou zajištění veškeré činnosti s tím spojené, včetně vystoupení ze svazku. Krajský soud tak konstruoval, jak se měl stěžovatel zachovat před 25 lety při založení svazku obcí a že měl po celou tuto dobu mít k dispozici odborný aparát schopný zajištění všech činností spojených s vystoupením ze svazku. Přitom tehdy ani nebylo možno předpokládat, že svazek obcí bude mít stomilionový peněžitý majetek a bude společníkem vodárenské společnosti s cca pětisetmilionovým majetkem. Krajský soud zamítl veškeré důkazní návrhy, na jejichž základě by bylo možno posoudit složitost a výjimečnost vypořádání stěžovatele a svazku obcí. Pokud krajský soud opřel své úvahy o veřejnoprávní povinnost obce pečovat o svůj majetek, opomněl, že vstupem do svazku obcí přenesl povinnost péče o svůj majetek v této části právě na svazek. Vystoupení ze svazku bylo spojeno s řadou správních i soudních sporů. Péče o vlastní majetek je kvalitativně odlišnou činností od procesního vymáhání majetku ve sporném řízení. O složitosti řízení svědčí i skutečnost, že krajský soud první žalobu týkající se vypořádání majetku svazku odmítl, neboť se domníval, že jde o spor občanskoprávní. Až rozhodnutí zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu vyřešilo otázku příslušnosti správních úřadů (čj. Konf 10/2015-11). Krajský soud tedy označil za běžné, aby stěžovatel měl k dispozici odborný aparát kvalifikovanější, než měl k dispozici žalovaný či sám krajský soud. Kromě toho krajský soud neřešil, že vystoupení ze svazku a nároky s tím spojené vyžadují angažování několika odborníků, což by při jejich zaměstnání bylo podstatně nákladnější. Ostatně i SVKJ bylo v řízeních zastoupeno advokátem. Názory krajského soudu na vlastní personální zajištění jsou za dané situace zcela excesivní a odporující zásadám hospodárného nakládání s obecním majetkem. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

(dále jen „obecní zřízení z roku 2000“), předpokládá sdružování obcí za účelem správy majetku, z čehož plyne, že správa majetku je přenesena a centralizována, což je pro členy svazku ekonomicky výhodnější. Ústavní soud v usnesení ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. III. ÚS 958/11, uvedl, že ne vždy musí být výkon určité činnosti vlastními pracovníky obce z ekonomického hlediska efektivní či dokonce možný, a podobný závěr zaujal i v nálezu pléna ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12, konstatováním, že personální kapacity nemohou být naddimenzovány tak, aby pokryly všechny myslitelné právní oblasti, v nichž stát v pozici strany vystupuje. Stěžovatel považuje za zcela rozumné, aby vypořádání majetku se svazkem obcí s miliardovým majetkem neriskoval zastoupení vlastními zaměstnanci s omezenou odpovědností za případnou škodu způsobenou chybným postupem, ale využil služeb advokáta s neomezenou výší odpovědnosti. Úvahu krajského soudu, že s možností vystoupení ze svazku měl stěžovatel počítat již při vstupu do něj, považoval za rozpornou s běžným zdravým úsudkem, natož se zásadou hospodárného nakládání s obecním majetkem. Nelze také přehlédnout, že valná hromada SVKJ původně vyslovila souhlas s vypořádáním, ale svazek následně podle tohoto usnesení nepostupoval, a proto bylo třeba se nároku domáhat. Krajskému soudu uniklo, že vypořádání majetku svazku nespadá do působnosti vodoprávního odboru města, nehledě na to, že ten mimo samostatné působnosti vykonává i působnost přenesenou, přičemž obě tyto působnosti by se tu mohly dostat do konfliktu.

Napadený rozsudek krajského soudu podle stěžovatele odporuje stávající soudní judikatuře. Hlediska pro přiznání nákladů řízení totiž musejí být ve správním i soudním řízení stejná. K tomu poukazuje na dva rozsudky Městského soudu v Praze a na dva rozsudky Nejvyššího správního soudu, jimiž byly náklady řízení spočívající v advokátním zastoupení přiznány s poukazem na § 60 odst. 1 s. ř. s. Dále poukazuje i na občanskoprávní spory vedené se SVKJ, v nichž Okresní soud v Jihlavě, Krajský soud v Brně i Nejvyšší soud tyto náklady přiznaly. V daném případě si byl krajský soud těchto rozhodnutí vědom, ale ve vztahu k nákladům řízení je nerespektoval jako nedostatečně odůvodněná. Své dva předchozí rozsudky tyto náklady přiznávající rovněž nezohlednil. Přitom Městský soud v Praze se otázkou přiznání nákladů advokátního zastoupení obci podrobněji zabýval a zdůraznil, že nejde o spor, v němž správní orgán před soudem hájí své rozhodnutí, ale o spor, v němž je stranou uplatňující svůj nárok. Stěžovatel rovněž poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, čj. 10 As 211/2017-47, reflektující nižší úroveň správního rozhodování oproti soudnímu rozhodování, z něhož dovozuje, že samosprávný celek v tak složitém případě, jako je tento, nemá spoléhat jen na vlastní úředníky, ale využít kvalifikovaného zástupce. Na závěr znovu poukazuje na složitost sporu a na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2984/09 a sp. zn. III. ÚS 2396/09.

Žalovaný se ztotožnil se závěry napadeného rozsudku. Odkázal na skutečnost, že při svém rozhodnutí v odvolacím řízení respektoval soudní judikaturu. Stěžovatel má specializovaný majetkový odbor a disponuje právním oddělením, jehož úkolem je spolupracovat s odvětvovými odbory a zastupovat v řízení před soudy. To považuje za dostatečné personální vybavení, které je po odborné stránce schopno chránit zájmy plynoucí z veřejnoprávní smlouvy. Z judikatury Ústavního soudu plyne, že zastupování státu advokátem je přijatelné jen ve výjimečných případech. Přitom případ stěžovatele se od těch, které posuzoval Ústavní soud, odlišuje v tom, že postavení stěžovatele v řízení se odvíjelo od specifického vztahu založeného veřejnoprávní smlouvou - byl tedy v pozici vykonavatele veřejné správy. Jeho povinností byla znalost problematiky, kterou měl mít i personálně zajištěnou. Byl-li schopen smlouvu uzavřít, měl by být schopen v rámci sporu zajistit i kvalifikovanou procesní obranu svého nároku. Využití advokátních služeb je přípustným manažerským rozhodnutím, jeho náklady ovšem musí nést ze svého rozpočtu. Žalovaný souhlasí i s přístupem krajského soudu k jiným soudním rozhodnutím, v nichž otázka nákladů řízení byla řešena bez ohledu na charakter sporu. Proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Stěžovatel zdůraznil, že žalovaný ve svém vyjádření zcela nepřipustně rozdílně přistupuje ke stěžovateli a ke svazku obcí. SVKJ už 25 let vykonává správu vodohospodářského majetku, což nečiní sám, ale na komerčním základě to zadává akciové společnosti Vodárenská akciová společnost, to vše s nemalými náklady již od roku 1996. Přitom se jedná o rutinní pravidelně se opakující činnost. Oproti tomu spor o majetkové a finanční vypořádání mezi stěžovatelem a SVKJ je zcela unikátní, probíhá již sedm let, a to civilními spory i spory ve správním soudnictví všech stupňů. Ke svému vyjádření připojil text smlouvy o nájmu a provozu vodovodů a kanalizací z r. 1996 včetně dodatků.

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalším řízením.

## Z odůvodnění:

## IV. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

(...)

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť jen u přezkoumatelného rozhodnutí lze zpravidla vážit důvodnost dalších kasačních námitek. Stěžovatel výslovně neoznačil, v čem tvrzenou nepřezkoumatelnost spatřuje, z textu kasační stížnosti je však zřejmé, že shledává nedostatky v odůvodnění rozsudku, které není dostatečně podloženo a které nerespektuje stávající judikaturu.

[12] Za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je třeba pokládat zejména takové rozhodnutí soudu, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námítky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, obdobně srov. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Mezi důvody nepřezkoumatelnosti by bylo možno zařadit i neodůvodněné nerespektování svého předchozího rozhodnutí v obdobné věci, či neodůvodněné nerespektování judikatury Nejvyššího správního soudu. Pokud se naopak krajský soud od předchozí judikatury výslovně odchýlí, přičemž svůj názor přesvědčivě zdůvodní, pak to samo o sobě není důvodem nepřezkoumatelnosti rozsudku vedoucí k jeho zrušení. Odůvodněné odchýlení od vlastního předchozího rozhodnutí či od rozhodnutí jiného krajského soudu vytváří prostor pro sjednocující funkci Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 12 s. ř. s. Polemika s rozhodnutím Nejvyššího správního soudu pak může vést ke změně názoru v kasačním řízení cestou předložení věci rozšířenému senátu postupem podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Otázkou tak je, zda krajský soud toto odlišení řádně provedl, a následně, zda je jeho argumentace správná.

[13] Ve vztahu k jednotlivým předchozím rozhodnutím správních soudů postupoval krajský soud rozdílně. Stěžovatelem označené rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2018, čj. 11 A 181/2015-108, mu zjevně nebylo známo; ostatně bylo vydáno krátce před napadeným rozsudkem. Pro kasační soud je podstatné, že městský soud zde, podobně jako v dalších dvou krajských soudem výslovně zmíněných rozhodnutích, posuzoval otázku charakteru sporu mezi stěžovatelem a SVKJ. V rozhodnutích Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2018, čj. 30 A 117/2016-205, a ze dne 1. 11. 2018, čj. 30 A 118/2016-557, krajský soud ve sporu týčích účastníků řízení zrušil rozhodnutí žalovaného a věci mu vrátil k dalšímu řízení, přičemž stěžovateli přiznal náhradu nákladů advokátního zastoupení. I v těchto případech byl předmětem sporu jeho charakter a určení, kdo je příslušný k jeho řešení, nikoliv náklady sporného správního řízení. Podobná je situace i v případě krajským soudem výslovně popřehých rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a to rozsudků ze dne 14. 2. 2018, čj. 10 As 258/2017-176, č. 3725/2018 Sb. NSS, a ze dne 22. 3. 2018, čj. 4 As 269/2017-97. Krajský soud se k jejich závěrům o přiznání nákladů soudního řízení spočívajících v advokátním zastoupení nepřiklonil proto, že nákladové výroky nebyly blíže zdůvodněny a byly určeny jen podle výsledku sporů. Je pravdou, že pokud jde o náhradu nákladů soudního řízení, postupoval zde Nejvyšší správní soud výslovně podle výsledku řízení (§ 60 s. ř. s.), aniž zmínil jakoukoliv úvahu, proč přiznal náhradu nákladů advokátního zastoupení stěžovateli, který je územním samosprávným celkem. To lze vyložit i tak, že charakteru stěžovatele nepřikládal žádný význam ve srovnání s předmětem sporu, jímž v této fázi bylo posouzení, o jaký spor se vlastně jedná, a následně, po určení, že jde o spor spojený s veřejnoprávní smlouvou, v pravomoci kterého orgánu je vypořádání nároků spojených s ukončením smlouvy. Jednalo se totiž o spornou otázku jak ve sféře správního, tak i soudního řízení. To považuje Nejvyšší správní soud za podstatné i v dané věci, jak bude dále rozvedeno. Zde je třeba pouze zdůraznit, že se v těchto rozsudcích Nejvyšší správní soud nijak nevyjadřoval k otázce nákladů sporného správního řízení. Odlišení od těchto rozsudků by tak bylo možné už jen na základě jiného předmětu řízení, byť ve vztahu k nákladům jak soudního, tak i správního řízení lze charakter žalobce jako samosprávného orgánu považovat za jedno z hledisek pro rozhodnutí o nákladech řízení. Krajský soud odlišnost předmětu sporného správního řízení a označených soudních řízení ovšem nezmínil. I za této situace však nelze tvrdit, že se odchýlil od předchozí judikatury, neboť pohledem lišících se předmětů správního a soudního řízení nešlo o obdobné věci s automaticky přenositelnými důvody pro rozhodnutí o náhradě nákladů řízení.

[14] Stěžovatel se ve sporném správním řízení domáhal nároků vůči SVKJ z vypořádání veřejnoprávní smlouvy. Pravomocí k rozhodování sporů spojených s veřejnoprávními smlouvami se zabýval zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, přičemž usnesením ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015-11, č. 3481/2016 Sb. NSS, určil, že příslušným je správní orgán. Zejména z tohoto rozhodnutí zvláštního senátu (byť ne ve zcela totožné věci) vycházel Nejvyšší správní soud v kasačních řízeních, jejichž předmětem byla zprvu odmítavá rozhodnutí krajských soudů (výše citované rozsudky čj. 10 As 258/2017-176 a čj. 4 As 269/2017-97).

[15] Podle § 79 odst. 3 správního řádu, nestanoví-li zákon jinak, nese účastník řízení své náklady sám. Přitom mezi náklady řízení patří podle odst. 1 téhož ustanovení i odměna za zastupování. V daném případě se jednalo o sporné správní řízení vedené podle § 141 odst. 1 správního řádu, kde zákon obsahuje speciální úpravu pro náhradu nákladů řízení. Podle § 141 odst. 11 správního řádu „[v]e sporném řízení přizná správní orgán účastníkovi, který měl ve věci plný úspěch, náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li účastník ve věci úspěch jen částečný, může správní orgán náhradu nákladů poměrně rozdělit, popřípadě rozhodnout, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů právo. I když měl účastník ve věci úspěch jen částečný, může mu správní orgán přiznat plnou náhradu nákladů řízení, měl-li neúspěch v poměrně nepatrné části nebo záviselo-li rozhodnutí o výši plnění na znaleckém posudku nebo na úvaze správního orgánu“.

[16] Právní úprava náhrady nákladů sporného správního řízení je tedy obdobná právní úpravě náhrady nákladů v soudním řízení, tj. rozhodující je v prvé řadě míra úspěchu ve sporu. Ovšem ve vztahu k nákladům soudního řízení spočívajících v advokátním zastoupení státu, územního samosprávného celku či úřadu judikatura vymezila určitá hlediska, jimiž je nutno nahlížet na nezbytnost a účelnost takového zastoupení, neboť se jedná o subjekty (institute) zpravidla personálně vybavené natolik, že advokátní zastoupení není nezbytné. Nejsou však podstatná rozhodnutí řešící náhradu nákladů řízení úřadu, který v soudním sporu vystupuje v pozici správního orgánu obhajujícího své vlastní rozhodnutí. Tam je konstantně judikováno, že podpora vlastního rozhodnutí v soudním řízení je nedílnou součástí činnosti rozhodujícího správního orgánu; výjimky byly činěny pouze ve vztahu ke správním orgánům, které dostatečným odborným zázemím nedisponují a ani nemohou disponovat. Stejně tak postavení samosprávného celku ve sporném správním řízení nelze ztotožňovat s postavením v občanskoprávním sporu. Lze však vážít hlediska, která jsou judikaturou ve vztahu k advokátnímu zastoupení využitelná bez ohledu na charakter sporu. Krajský soud správně při vyhodnocení předchozí ne vždy jednotné judikatury vycházel z nálezů pléna Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12, č. 116/2013 Sb., podle něhož „za výjimečných okolností má zastupování státu advokátem povahu účelného uplatňování či bránění práva“. Nález vycházel z usnesení téhož soudu ze dne 31. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2428/10, které kladlo důraz na konkrétní okolnosti případu, podle nichž je třeba zvažovat, zda organizační složka státu je schopna účinně se bránit za pomoci svých právníků, či zda se jedná o spor specifický, v němž je třeba k efektivní obraně a k úspěšnému výsledku sporu zastupování advokáty. Dále zde Ústavní soud vyjádřil, že personální kapacity nemohou být naddimenzovány tak, aby pokryly všechny myslitelné právní oblasti. Ústavní soud rovněž zmínil podobné závěry svých předchozích nálezů ze dne 2. 3. 2010, sp. zn. IV. ÚS 3243/09, č. 38/2010 Sb. ÚS, a ze dne 15. 10. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2237/13. Krajský soud tyto i další obdobné nálezy Ústavního soudu výslovně vzal za základ pro své úvahy, dospěl však k závěru, že situace v daném případě nespadá pod výjimky Ústavním soudem připuštěné. To dovodil z povinnosti stěžovatele v samostatné působnosti zajišťovat mj. zásobování vodou a odvádění a čištění odpadních vod [§ 14 odst. 1 písm. r) obecního zřízení z roku 1990] a rovněž zmínil další ustanovení téhož zákona, na jejichž základě mohou obce vytvářet dobrovolné svazky a uzavírat veřejnoprávní smlouvy. K tomu na základě výše citovaného rozsudku čj. 10 As 258/2017-176 přiřadil i nároky vyplývající ze stanov svazku. Opřel se i o rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2014, čj. 8 A 47/2010-95, podle něhož lze kraji jako straně veřejnoprávního sporu přiznat náklady vynaložené na advokátní zastoupení, jen pokud toto zastupování nelze považovat za běžnou součást jeho agendy, k jejímuž výkonu je materiálně i personálně vybaven z veřejného rozpočtu; výjimku by tento soud viděl v neobvyklosti, obtížnosti či rozsahu věci.

[17] Krajský soud při své úvaze o náhradě nákladů sporného správního řízení vycházel pouze z veřejnoprávní povinnosti stěžovatele na úseku zajištění zásobování vodou a při odvádění odpadních vod a ze skutečnosti, že stěžovatel byl schopen uzavřít veřejnoprávní smlouvu a plnit povinnosti s ní spojené. Polemika stěžovatele co

do rozsahu povinností plynoucích ze smlouvy není podstatná. Z ničeho totiž neplyne, že by v době mezi uzavřením veřejnoprávní smlouvy a vystoupením ze svazku stěžovatel nebyl schopen svým povinnostem vlastními silami dostát, nehledě na to, že tvrdí, že byly zanedbatelné. Stejně tak je lichý názor stěžovatele, že žalovaný akceptoval zastoupení na straně odpůrce, přičemž jemu tuto možnost upírá. Stěžovateli nebylo nijak bráněno ve využití možnosti advokátního zastoupení a z ničeho nelze dovodit, že by mu v případě úspěchu odpůrce správní orgán či soud náhradu nákladů advokátního zastoupení přiznal. Pro posouzení podmínek pro přiznání náhrady nákladů sporného správního řízení je důležité, zda vystoupení ze svazku a vypořádání nároků s tím spojených patří mezi běžné povinnosti stěžovatele vyplývající z uzavřené veřejnoprávní smlouvy, a zda zajištění úkonů s tím spojených je běžnou či výjimečnou situací, za níž je hospodárné využít advokátního zastoupení. Krajský soud vůbec nehodnotil úkony spojené s vystoupením ze svazku. S ohledem na dobu trvání svazku a na úkony spojené s vystoupením ze svazku v daném případě nepovažuje Nejvyšší správní soud názor krajského soudu, že vystoupení ze svazku a majetkové vypořádání jsou činnostmi, k nimž má být trvale personálně vybaven, za správný. Neobvyklost a složitost úkonů Nejvyšší správní soud dovozuje nejen z toho, že stěžovatel musel své nároky uplatňovat ve sporném správním řízení, ale zejména z toho, že byl v situaci, kdy nebylo jasné ani správním orgánům, ani soudům jak postupovat, a komu vůbec přísluší takové spory rozhodovat. Povinnost tyto úkony zajistit proto nelze spojovat s právní úpravou vzniku a existence svazků platnou v době vzniku SVKJ, jak učinil krajský soud. Zajištění úkonů spojených s vystoupením ze svazku cestou sporných správních a soudních řízení je tedy třeba posuzovat pohledem zásad vyplývajících z § 38 odst. 1 obecního zřízení z roku 2000, podle něhož „[m]ajetek obce musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonom vymezené působnosti. Obec je povinna pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Porušením povinností stanovených ve větě první a druhé není takové nakládání s majetkem obce, které sleduje jiný důležitý zájem obce, který je řádně odůvodněn.“ Krajský soud tedy vůbec nevážil neobvyklost a složitost správního sporu. Vystoupení ze svazku není činností běžnou a zjevně ani jednoduchou; o tom, že jde naopak o záležitost často komplikovanou, ostatně svědčí i peripetie nynější věci. Krajský soud nijak nehodnotil skutečnost, že stěžovatelem vyvolaná sporná správní řízení byla problémem jak pro správní orgány, tak i pro soudy, a několik soudních sporů bylo vedeno jen o to, kterému orgánu přísluší o nich rozhodovat. Takové spory jistě nelze považovat za obvyklé, jež by měl stěžovatel při úrovni svého obsazení úředníky zvládat bez mimořádných nákladů na zajištění specializovaným pracovníkem či speciálním zastoupením; obě varianty jsou spojeny s určitými nikoliv běžnými náklady. Na druhé straně by v daném případě bylo možno přihlížet i k tomu, zda se jedná o spor pilotní, či o spor, jehož podstata je již vyřešena a podání dalších návrhů by bylo možno zařadit mezi úřednickou činnost rutinní či zvládnutelnou případně s využitím vlastních právníků. Tyto skutečnosti ale krajský soud nezjišťoval ani nehodnotil, ač mu mohly být známy z jeho úřední činnosti, neboť rozhodoval o více sporech totožných účastníků spojených s vystoupením stěžovatele ze svazku, a to opakovaně. Pro závěr, zda v tomto případě jsou, či nejsou dány podmínky pro označení všech nákladů spojených s advokátním zastoupením za účelně vynaložené a zda a v jaké výši měla být stěžovateli přiznána náhrada nákladů sporného správního řízení, nejsou ze správního a soudního spisu zjevně veškeré potřebné skutečnosti, přičemž je třeba reflektovat i skutečnosti k tomu plynoucí z ostatních spisů v souvislosti s vypořádáním stěžovatele s SVKJ vedených. Závěr krajského soudu proto Nejvyšší správní soud považuje za nepodložený a nesprávný.

### Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; odejmutí věci

k § 125c odst. 1 písm. f) bodu 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 48/2016 Sb. (v textu jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“)

k § 34 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění zákona č. 105/2013 Sb. (v textu jen „zákon o Policii České republiky“)

**Při zjištění přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, spočívajícího v tom, že řidič motorového vozidla drží telefonní přístroj při jízdě, nebude zasahující policista zpravidla oprávněn vyzvat dle § 34 odst. 1 písm. b) zákona č. 273/2008 Sb., o**

**Policii České republiky, tohoto řidiče k vydání tohoto mobilního telefonu jakožto věci důležité pro řízení o přestupku ani řidiči takovou věc následně dle § 34 odst. 2 téhož zákona za tímto účelem odejmout.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2019, čj. 5 As 203/2017-28)*

**Věc:** T. I. proti Policii České republiky o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl 26. 2. 2016 jako řidič motorového vozidla zastaven policejní hlídkou, jelikož při jízdě telefonoval a neměl zapnutý bezpečnostní pás, čímž se měl dopustit přestupků podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 1 a § 125c odst. 1 písm. k) zákona o provozu na pozemních. Žalobce odmítl věc řešit blokovou pokutou a požádal o její projednání ve správním řízení. Následně byl policisty podle § 34 odst. 1 písm. b) zákona o Policii České republiky, vyzván k vydání svého mobilního telefonu. Žalobce nejprve odmítl výzvy uposlechnout, když byl však policisty poučen o možnosti jeho odebrání podle § 34 odst. 2 zákona o Policii České republiky, telefon vydal.

Magistrát města Brna uložil žalobci pokutu ve výši 2000 Kč rozhodnutím ze dne 5. 8. 2016, které bylo potvrzeno rozhodnutím Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 14. 2. 2017.

Žalobou podanou dne 10. 3. 2016 ke Krajskému soudu v Brně se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného a navrhl, aby soud rozhodl, že zásah spočívající v odnětí žalobcova mobilního telefonu a jeho následném zadržování byl nezákonný.

Žalobce namítal, že popsání jednání policistů představovalo nezákonný zásah, protože předmětný telefon nebyl věcí důležitou pro řízení ve smyslu § 34 odst. 1 písm. b) zákona o Policii České republiky a jeho hodnota je v nápadném nepoměru k povaze přestupku. Svou argumentaci žalobce podepřel zejména odkazem na Zprávu o výsledku šetření veřejného ochránce práv ze dne 16. 4. 2013, sp. zn. 7715/2012/VOP/MK (dále jen „zpráva VOP“), podle níž mobilní telefon není věcí důležitou pro řízení o přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 1 zákona o silničním provozu, neboť nemůže přispět k naplnění účelu řízení.

Žalobce argumentoval tím, že podle zprávy VOP z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že v obdobných případech se za dostačující důkaz považuje konzistentní výpověď policistů, přičemž další důkazy nebývají vyžadovány, odnětí mobilního telefonu tak bylo zcela nadbytečné, a proto neproporcionální. Dále žalobce s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2011, čj. 7 As 102/2010-86, poukazoval na to, že odnětí telefonu bylo kontraproduktivní, jelikož se tak zasahující policisté mohli seznámit s jeho signifikantními znaky. Případný popis telefonu podaný policisty proto nemohl doložit věrohodnost jejich svědeckých výpovědí. Žalobce poukázal na závěry ze zprávy VOP, podle kterých je skutečná využitelnost odňatého mobilního telefonu pro dokazování mizivá, jelikož správní orgán na něm nemůže např. zobrazit data o historii hovorů, neboť se jedná o informace chráněné listovním tajemstvím. Dále žalobce zdůraznil, že i kdyby žalovaný, resp. správní orgán vedoucí přestupkové řízení, mohl data o historii hovorů z telefonu získat, jde toliko o nepřímý důkaz, jelikož hovor mohl být realizován přes „handsfree“. Žalobce dodal, že data o historii hovorů lze získat rovněž bez zásahu do jeho práv přímo od operátora. Jestliže je podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, čj. 6 As 126/2015-42, excesivním zásahem do práv kontrolované osoby lustrace jejího mobilního telefonu, pak je dle žalobce tím spíše excesem jeho odnětí.

Dále žalobce konstatoval, že i kdyby byl mobilní telefon věcí důležitou pro řízení, byla jeho hodnota v nápadném nepoměru k povaze projednávaného přestupku. Na podporu svého názoru žalobce odkázal na závěrečné stanovisko VOP (ze dne 26. 6. 2013) v již zmiňované věci, kde VOP uvádí, že při posuzování hodnoty mobilního telefonu není možné vycházet pouze z jeho tržní ceny, nýbrž je třeba vzít v úvahu i skutečnost, že telefon obsahuje osobní údaje a je prostředkem komunikace i pracovním nástrojem.

Žalobce v žalobě dospěl s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 As 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, k závěru, že byl zkrácen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu, který není správním rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu, jednalo se proto o zásah správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.

Krajský soud nejprve usnesením ze dne 6. 4. 2016, čj. 31 A 27/2016-21, žalobu odmítl, neboť shledal, že k tvrzenému zásahu se dopustila policie jako orgán činný v trestním řízení, nikoliv jako správní orgán. Toto usnesení však Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, neboť dospěl k závěru, že k



odnětí a zadržetí mobilního telefonu žalobce došlo dle § 34 odst. 1 písm. b) zákona o Policii České republiky v souvislosti s šetřením přestupku. Tvrděný zásah tak podléhá přezkumu ve správním soudnictví.

Následně krajský soud přistoupil k věcnému projednání žaloby, kterou zamítl rozsudkem ze dne 21. 6. 2017, čj. 31 A 27/2016-115. V odůvodnění rozsudku vzal soud za prokázané, že k označenému zásahu došlo v příčinné souvislosti s žalobcem spáchanými přestupky. Soud konstatoval, že v přestupkovém spise je založen úřední záznam o vydání věci a potvrzení o předání věci, obojí podepsané žalobcem, z čehož je jasné patrné, že žalobce vydal mobilní telefon podle § 34 odst. 1 zákona o Policii České republiky jako věc důležitou pro řízení o přestupku.

Krajský soud neshledal tvrzené porušení § 34 zákona o Policii České republiky. Předmětné ustanovení upravuje zákonné omezení vlastnického práva, přičemž pro daný postup byly dány zcela relevantní a dostatečné důvody a s přihlédnutím k okolnostem případu se jednalo o zásah přiměřený účelu, kterým bylo zabránění dalšímu páchání přestupku v silničním provozu. Krajský soud dále uvedl, že tento postup mohl mít bezprostřední souvislost s následným objasněním přestupku, a který v dané situaci dosáhl svého účelu. Dále krajský soud uvedl, že respektuje uvážení policejního orgánu ohledně volby postupu v daném případě. Krajský soud konstatoval, že provedení předmětného úkonu bylo stručně, avšak dostatečně odůvodněno v úředním záznamu. Krajský soud nepřivěděl námitce žalobce, podle níž byla hodnota telefonu v nápadném nepoměru k povaze přestupku, jelikož hodnota telefonu nebyla nikterak konkrétně odůvodněna, pouhý odkaz na výklad podaný VOP nepovažoval soud za dostačující odůvodnění. Argumentaci výše zmíněnou judikaturou Nejvyššího správního soudu označil krajský soud za nepřiléhavou s odůvodněním, že se váže k individuálnímu posouzení konkrétních případů. Proto shledal žalobu nedůvodnou.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností a vyjádřil nesouhlas se závěrem soudu, podle kterého byl předmětný zásah souladný se zákonem a přiměřený sledovanému účelu.

Stěžovatel nejprve zrekapituloval svou žalobní argumentaci. Následně provedl test proporcionality předmětného zásahu policistů, přičemž vyjádřil názor, že zásah neobstojí ani v jednom z kroků testu. Stěžovatel uvedl, že zásah nebyl vhodný k dosažení vytyčeného cíle, neboť nepřinesl, ani nemohl přinést, žádné zjištění ve vztahu k dokazovanému přestupku, protože správní orgán nemohl s ohledem na ochranu osobních údajů a listovního tajemství získat data z přístroje a neexistuje způsob, jak by ohledáním věci mohlo být prokázáno, že stěžovatel telefon držel v průběhu jízdy. Dle stěžovatele bylo možno dosáhnout sledovaného cíle šetrnějším způsobem, zejména svědeckou výpovědí policistů a případným vyžádáním záznamů o telekomunikačním provozu přímo od operátora. Stěžovatel označil zásah za nepřiměřený jeho účelu s ohledem na významnou úlohu mobilního telefonu v životě současného člověka. Argumentoval, že mobilní telefon je nejen komunikačním prostředkem, ale i pracovním nástrojem, a uvedl řadu běžných životních situací, při kterých hraje svou roli, např. využití GPS navigace při cestování, provádění plateb nebo používání kalendáře pro zaznamenávání sjednaných schůzek a dalších důležitých termínů.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s odůvodněním rozsudku krajského soudu. Uvedl, že odňatý mobilní telefon byl pro řízení o přestupku důležitý jakožto důkazní prostředek, bez něhož by se správní orgán příslušný k projednání přestupku mohl dostat do důkazní nouze. Podle žalovaného již samotné zajištění telefonu a jeho okolnosti jsou indiciemi, že předmětný přestupek byl spáchán. Přestože svědectví policistů bývá v obdobných případech dostačujícím důkazem, bylo s ohledem na zásadu materiální pravdy na místě získat i jiné důkazní prostředky. Kdyby stěžovatel nebyl přistižen s mobilním telefonem, lze si dle žalovaného stěžít představit, že by mu mohl být odňat, neboť policisté nemají žádnou motivaci odejmout komukoliv telefon, s nímž nebyl spáchán přestupek, což samo o sobě dokládá, že přestupek byl spáchán. Žalovaný zdůraznil, že na rozdíl od důkazní hodnoty svědecké výpovědi se hodnota telefonu jakožto důkazního prostředku časem nesnižuje. Správní orgán potřebuje veškeré indicie, které mu umožní objasnit stav věci, a je na něm, které z nich následně vybere jako relevantní.

Žalovaný dále konstatoval, že zasahující policisté nemohli předem vyloučit možnost uložení sankce propadnutí věci nebo jejího zabránění ve správním řízení.

Žalovaný vyjádřil nesouhlas se závěry prezentovanými ve zprávě VOP. Podle žalovaného VOP nezohlednil důkazní hodnotu samotného zjištění existence telefonu. Odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního

soudu ze dne 21. 1. 2016, čj. 6 As 126/2015-42, považoval žalovaný za irrelevantní, jelikož se týká rozhodování o vině a trestu za přestupek, zatímco nyní posuzovaným úkonem policisté pouze zajišťovali důkazní prostředky pro budoucí správní řízení.

Test proporcionality provedený stěžovatelem označil žalovaný za účelový. Již zjištění existence telefonu je způsobitelné přispět k prokázání viny, zásah tedy splňuje kritérium vhodnosti. Dále žalovaný uvedl, že dokazování pouhou výpovědí policistů sice je možné, nicméně v některých případech je vhodné jej doplnit o další důkazní prostředky. Skutková podstata přestupku je naplněna toliko držením mobilního telefonu v průběhu řízení, nikoliv uskutečněním hovoru, k němuž mohlo navíc dojít přes handsfree. Kritérium potřebnosti proto žalovaný rovněž označil za naplněné. K požadavku přiměřenosti žalovaný uvedl, že chápe důležitost mobilního telefonu pro stěžovatele, nicméně v tomto případě převládá zájem na zajištění důkazního prostředku pro řízení o přestupku. Důležitost telefonu pro svou osobu měl stěžovatel projevit již v průběhu zásahu; podle názoru žalovaného v dnešní době není nikterak problematické si dočasně pořídit nový telefon.

K námitce, podle níž je hodnota telefonu ve zjevném nepoměru vůči povaze přestupku a zásah byl nepřiměřený, žalovaný poznamenal, že stěžovatel neuvedl žádnou argumentaci, z níž by si bylo možné činit úsudek o hodnotě telefonu, zejména neuvedl cenu telefonu či informace o cenových relacích na trhu.

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

### Z odůvodnění:

[25] Podle § 82 s. ř. s. se může soudní ochrany domáhat každý, „kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno“, a to i deklaratorní žalobou, tedy žalobou na určení, že zásah byl nezákonný. Zdejší soud již dříve, zmínovaným rozsudkem ze dne 11. 8. 2016, čj. 5 As 87/2016-55, postavil na jisto, že jednání, které je předmětem tohoto řízení, je zásahem správního orgánu v smyslu § 82 s. ř. s., kterým byl stěžovatel přímo dotčen na svých právech. Spornou zůstala „pouze“ otázka zákonnosti postupu policistů.

[26] Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Z potvrzení o odebrání mobilního telefonu ze dne 26. 2. 2016 vyplývá, že policisté při provádění předmětného zásahu jednali na základě § 34 odst. 1 písm. b) zákona o Policii České republiky. Dle tohoto ustanovení je policista oprávněn vyzvat osobu k vydání věci, jestliže jde o věc důležitou pro řízení o přestupku.

[27] Povinnost prokázat, že odňatá věc je důležitá pro řízení o přestupku, tíží žalovaného. Žalovaný odnětí telefonu odůvodnil v protokolu o oznámení přestupku ze dne 26. 2. 2016 pouze tím, že telefon je věcí, která usnadní dokazování přestupku, přičemž však nespécifikoval, jaký přínos pro dokazování by mohl odňatý telefon mít.

[28] Závěr krajského soudu, že účelem předmětného zásahu bylo zabránění dalšímu páčání přestupků, je nejen zcela nepodložený, ale i věcně nesprávný. Mezi stěžovatelem a žalovaným nebylo sporu o tom, že účelem odnětí telefonu bylo zajištění důkazního prostředku pro přestupkové řízení, je proto s podivem, že krajský soud dospěl k závěru, že účel zásahu byl zcela jiný. Navíc nelze opomenout, že § 34 odst. 1 zákona o Policii České republiky stanoví podmínky, za nichž je policista oprávněn vyzvat osobu k vydání věci. Je tomu tak výhradně v případech, kdy lze mít za to, že může být v řízení o přestupku uloženo propadnutí či zabránění věci, nebo pokud jde o věc důležitou pro řízení o přestupku. Zabránění dalšímu páčání přestupků nelze podřadit pod žádný z uvedených důvodů, takto odůvodněné odnětí věci by proto bylo nezákonné.

[29] Tvrzení žalovaného, že zasahující policisté nemohli předem vyloučit možnost uložení sankce propadnutí věci nebo jejího zabránění ve správním řízení se jeví jako účelové, jelikož v protokolu o oznámení přestupku ze dne 26. 2. 2016 žalovaný přímo uvádí, že k zabránění telefonu přistoupil s odůvodněním, že jde o věc, která usnadní dokazování přestupku. I toto sporné zdůvodnění zvoleného postupu dává jasně najevo, že správní orgán postupoval na základě § 34 odst. 1 písm. b) zákona o Policii České republiky, nikoliv písm. a) téhož ustanovení.

[30] Vzhledem k uvedenému považuje Nejvyšší správní soud za jediný skutečný důvod odnětí telefonu v předmětném případě zajištění důkazního prostředku pro řízení o přestupku. Zákonným podkladem pro



napadený postup policistů byl tedy pouze § 34 odst. 1 písm. b) zákona o Policii České republiky, policisté proto při předmětné zásahu mohli postupovat pouze v mezích tohoto ustanovení.

[31] Je pravdou, že při zajišťování důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem ve smyslu § 58 odst. 2 zákona o přestupcích si žalovaný rovněž musel počínat tak, aby předešel případné budoucí důkazní nouzi správního orgánu příslušného pro vedení přestupkového řízení, a proto mohl zajistit i důkazní prostředky, které následně v řízení správní orgán nevyužil, neboť nelze vyloučit, že až následně během řízení vyšlo najevo, že jejich provedení není nezbytné. Skutečnost, že v praxi k prokázání obdobného přestupku obvykle postačují svědectví policistů (k tomu viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, čj. 8 As 100/2011-70, ze dne 21. 9. 2011, čj. 2 As 52/2011-47, ze dne 22. 10. 2008, čj. 1 As 64/2008-42, ze dne 27. 9. 2007, čj. 4 As 19/2007-114, nebo ze dne 17. 6. 2011, čj. 7 As 83/2010-63) proto sama o sobě nevyklučuje možnost zajištění dalších důkazních prostředků. Dokonce ani okolnost, že stěžovatel byl ze spáchání předmětného přestupku pravomocně uznán vinným i bez použití odňatého telefonu jako důkazu či že mu správní orgán telefon vrátil již před zahájením přestupkového řízení, nezakládá bez dalšího nezákonnost zajištění věci.

[32] Pokud však policie využije k zajištění důkazního prostředku postupu dle § 34 odst. 1 písm. b) zákona o Policii České republiky, který ji opravňuje za určitých okolností omezit práva osob v zájmu zajišťování důkazních prostředků pro pozdější přestupkové řízení, je třeba zhodnotit, zda vůbec má zajišťovaná věc potenciál být v daném případě důkazním prostředkem. Pokud věc nedokládá žádnou ze skutečností rozhodných pro řízení, nemůže posloužit jako důkaz a nelze ji tedy v souladu s uvedeným ustanovením odejmout.

[33] Přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 1 zákona o silničním provozu, pro nějž byl stěžovatel stíhán, spočívá v tom, že řidič vozidla drží při řízení v ruce nebo jiným způsobem telefonní přístroj nebo jiné hovorové nebo záznamové zařízení.

[34] Dle § 51 odst. 1 správního řádu lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Nejvyšší správní soud připouští, že není zcela vyloučeno, aby mobilní telefon sloužil jako jeden z nepřímých důkazů spáchání předmětného přestupku, nicméně je třeba dodat, že jeho využitelnost bude zpravidla v tomto ohledu velmi malá, neboť jak vyplývá z vyjádření žalovaného, zajištění telefonu dokazuje toliko jeho přítomnost ve voze v době spáchání přestupku. Ta však sama o sobě není nikterak překvapivá, v dnešní době by dokonce bylo překvapivější, pokud by řidič u sebe žádný telefon neměl. Existence telefonu sama o sobě, ani jeho přítomnost v automobilu, nevypovídá nic o tom, zda s ním řidič při jízdě manipuloval, či nikoliv, proto nemůže být přímým důkazem spáchání předmětného přestupku. Lze však v obecné rovině připustit, že v kombinaci s dalšími důkazy, např. s údaji o telekomunikačním provozu na předmětném telefonním čísle jakožto dalším nepřímým důkazem prokazujícím, že v rozhodném čase byl z příslušného telefonního čísla realizován hovor, přítomnost mobilního telefonu může do určité míry podpořit věrohodnost výpovědi policistů, jsou-li obviněným z přestupku zpochybňovány.

[35] V daném případě nebylo možné zcela vyloučit, že se policisté v době odnětí telefonu mohli legitimně domnívat, že může posloužit jako nepřímý důkaz pro pozdější přestupkové řízení, byť se tak nakonec nestalo. Je ovšem jejich pochybením, že v záznamu o odnětí mobilního telefonu alespoň stručně nezdůvodnili, proč se tak domnívali. Navíc je třeba za účelem posouzení zákonnosti daného zásahu v souladu s § 34 odst. 2 zákona o Policii České republiky též zvážit, zda hodnota odňatého telefonu nebyla v tomto případě v nápadném nepoměru k povaze přestupku.

[36] Nejprve je třeba zdůraznit, že předmětné ustanovení hovoří o „nápadném“ nepoměru, tedy o nepoměru, který je zcela zřejmý, není proto na místě trvat na přesném vyčíslení hodnoty věci. Krajský soud pochybil, když označil příslušnou žalobní námitku za nedůvodnou s odůvodněním, že stěžovatel nedoložil informace o ceně telefonu a argumentoval pouze odkazem na stanovisko VOP v obdobné, avšak jiné věci. Pro úplnost lze dodat, že stěžovatel neargumentoval v otázce hodnoty svého mobilního telefonu pouhým odkazem na stanovisko VOP, naopak svou argumentaci konkretizoval, když zdůraznil význam předmětného telefonu spočívající v uložených pracovních kontaktech a poznámkách k bakalářské práci.

[37] Lze přisvědčit názoru VOP citovanému též v žalobě, podle něhož nelze hodnotu telefonu ve smyslu § 34 odst. 2 zákona o Policii České republiky redukovat pouze na jeho tržní či pořizovací cenu, neboť pro jeho

vlastníka daleko větší hodnotu než samotné zařízení mají data, která jsou v něm uložena a jejichž i jen dočasná ztráta představuje citelný zásah do života uživatele telefonu, který přichází o seznam svých soukromých i pracovních kontaktů, kalendář s poznámkami a další denně využívané informace. Opatření jiného náhradního telefonu sice v dnešní době není nikterak složité, nicméně osoba zůstává odříznuta od svých dat uložených přímo v telefonu. Při posuzování hodnoty telefonu je tedy třeba vedle ceny samotného zařízení zohlednit též osobní význam v něm uložených dat pro jeho vlastníka, resp. uživatele, zvláště za situace, kdy vlastník telefonu přímo argumentuje jejich mimořádným významem.

[38] Při posuzování povahy přestupku je třeba hodnotit jeho typovou závažnost přisuzovanou mu zákonodárcem i individuální okolnosti jeho spáchání v konkrétním případě, např. lze zohlednit zvláště nebezpečný způsob spáchání přestupku v konkrétním případě. Při posuzování typové závažnosti přestupku lze vyjít z výše a druhu sankcí, které jsou s ním dle zákona spojeny. Výši sankce však nelze vnímat jako jakousi kvantifikaci závažnosti přestupku. Závěr o poměru hodnoty věci vůči povaze přestupku proto nelze učinit srovnáním hodnoty odňaté věci s maximální výměrou pokuty, kterou lze za předmětný přestupek uložit, jak naznačuje stěžovatel. Výše a druh sankce sice odráží závažnost, jakou zákonodárce předmětnému přestupku přisuzuje, nicméně je třeba ji vnímat v kontextu sankcí, které zákon stanoví za jiné přestupky. V tomto ohledu lze konstatovat, že dle § 125c odst. 5 písm. g) zákona o silničním provozu se za přestupek podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 1 téhož zákona uloží pokuta ve výši 1500 až 2500 Kč, což je nejnižší sazba, kterou zákon o silničním provozu za přestupky proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu vůbec ukládá, přičemž daný delikt neřadí mezi přestupky, za něž se dle § 125c odst. 6 zákona o silničním provozu ukládá zákaz činnosti v podobě zákazu řízení motorových vozidel. Lze mít tedy za to, že zákonodárce hodnotí předmětný delikt jako jeden z nejméně závažných dopravních přestupků.

[39] Zatímco předmětný přestupek typově patří mezi nejméně závažné a ze spisové dokumentace nevyplývají žádné okolnosti, které by jeho povahu činily v nyní posuzovaném případě závažnější, mobilní telefon je věc, jejíž hodnota se obvykle pohybuje přinejmenším v řádech tisíců korun, lze proto uzavřít, že hodnota mobilního telefonu je v tomto případě v nápadném nepochopitelném poměru k povaze přestupku spáchaného v nyní posuzované věci.

[40] I v případech, kdy by hodnota odňaté věci nebyla v nápadném nepochopitelném poměru k povaze konkrétního přestupku ve smyslu § 34 odst. 2 zákona o Policii České republiky, by se však uplatnil obecný požadavek na přiměřenost (v širším slova smyslu) zásahů orgánů policie do práv dotčených osob vyplývající nejen z ústavního pořádku, ale též z § 11 zákona o Policii České republiky, podle něhož jsou policisté povinni dbát mj. o to, aby žádné osobě v důsledku jejich postupu nevznikla bezdůvodná újma, a postupovat tak, aby případný zásah do práv a svobod osob, vůči nimž směřuje úkon, nepřekročil míru nezbytnou k dosažení účelu sledovaného úkonem. Touto otázkou se však Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci nezabýval, neboť by to bylo vzhledem k již uvedeným závěrům nadbytečné.

## 3973

### Řízení před soudem: aktivní legitimace k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem

k § 125h zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákonů č. 297/2011 Sb. a č. 183/2017 Sb.

**Provozovatel vozidla (poplatník) je aktivně legitimován k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v tom, že určená částka uhrazená na výzvu obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle § 125h zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, až po lhůtě její splatnosti nebyla vrácena bezodkladně po zaplacení, a to i v případě, že za něj byla určená částka uhrazena jinou osobou (plátcem).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, čj. 6 As 167/2019-36)*

**Prejudikatura:** č. 603/2005 Sb. NSS, č. 726/2005 Sb. NSS, č. 1382/2007 Sb. NSS.

**Věc:** J. K. proti Městskému úřadu Velké Meziříčí o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobou podle § 82 s. ř. s. se žalobce domáhal určení, že zásah žalovaného, spočívající v bezodkladném nevrácení částky 1 000 Kč, byl nezákonný. V žalobě uvedl, že mu byla dne 27. 11. 2018 (jakožto provozovateli vozidla) doručena výzva žalovaného k zaplacení částky 1 000 Kč podle § 125h zákona o silničním provozu. Dle § 125h odst. 3 zákona o silničním provozu je určená částka splatná do 15 dnů od doručení výzvy, je-li uhrazena po dni splatnosti, je úřad povinen ji dle § 125h odst. 7 téhož zákona bezodkladně provozovateli vozidla vrátit. Žalobce tvrdil, že částku uhradil dne 14. 12. 2018, tedy až 17. den po doručení výzvy (2. den po splatnosti), žalovaný mu ji však vrátil teprve dne 19. 3. 2019, tudíž nikoli bezodkladně, čímž uvedenou částku neoprávněně zadržoval a zasáhl do žalobcova práva na ochranu vlastnictví.

Krajský soud z žalobcem předloženého výpisu z bankovního účtu zjistil, že předmětná částka byla dne 14. 12. 2018 uhrazena žalovanému z bankovního účtu vedeného na majitele Ochrana řidičů o. s. Usnesením ze dne 26. 6. 2019, čj. 31 A 65/2019-25, soud vyzval žalobce, aby tvrdil a prokázal právní důvod, na jehož základě byla za něj částka zaplacená spolkem Ochrana řidičů o. s., a aby předložil listiny prokazující právní vztah mezi ním a spolkem. Žalobce v podání ze dne 15. 7. 2019 uvedl, že je členem spolku Ochrana řidičů, jehož účelem je poskytování právních rad řidičům a provozovatelům vozidel, kteří jsou členy spolku. Dále uvedl, že částka 1 000 Kč byla spolkem zaplacená na jeho telefonickou žádost z jeho členského účtu tvořeného příspěvkem člena. K podání doložil písemné vyjádření ředitele spolku Ochrana řidičů potvrzující jim uvedené skutečnosti.

Krajský soud poté ve výroku označeným usnesením žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako podanou osobou zjevně neoprávněnou. V odůvodnění usnesení soud uvedl, že žalobce částku 1 000 Kč nezaplatil, místo něj tak učinil spolek Ochrana řidičů, proto nemohlo dojít k nezákonnému zásahu spočívajícímu v opožděném vrácení částky 1 000 Kč vůči žalobci, žalobce nemohl být zkrácen na svých právech ve smyslu § 82 s. ř. s., a tudíž není ani aktivně legitimován k podání žaloby. Obsah vyjádření spolku Ochrana řidičů není dle závěru krajského soudu pro věc relevantní, jelikož dopad na práva žalobce nepotvrzuje. Závěrem soud dodal, že z žaloby a doložených listin se jeví, že se nejedná o relevantní způsob ochrany práv žalobce proti skutečnému zásahu žalovaného vůči jeho osobě, nýbrž o další způsob, jak se domáhat právní ochrany ve fiktivně vykonstruovaných situacích bez skutečného záměru zaplatit pokutu a případně se následně domoci vrácení peněz v přiměřené lhůtě. O paušálním způsobu jednání svědčí dle názoru soudu fakt, že žalobce osobně žádné důkazy prokazující jeho vztah se spolkem Ochrana řidičů nedoložil jakož i skutečnost, že se spolek vyjadřoval k zaplacení zcela jinému správnímu orgánu a obsah tohoto vyjádření byl shodný s obsahem vyjádření v jiné věci projednávané u krajského soudu.

Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) včas kasační stížnost. V ní namítal, že posouzení aktivní legitimace, tj. zkrácení práv žalobce, představuje meritorní projednání žaloby. Při posuzování podmínek řízení mohl krajský soud zkoumat pouze to, zda stěžovatel zkrácení svých práv tvrdil, a žaloba tudíž mohla být maximálně zamítnuta, k čemuž odkázal na četnou judikaturu. Dále namítal, že je usnesení krajského soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť se krajský soud nevypořádal s tvrzením, že určená částka byla hrazena z jeho členského účtu, nezdůvodnil, proč nedošlo ke zkrácení práv stěžovatele, nebyl-li majitelem účtu, z něhož byla částka uhrazena, když v praxi není neobvyklé, že jsou dluhy a sankce hrazeny z jiného než dlužníkovy účtu a jsou považovány za plnění dlužníka, a soud nezdůvodnil ani to, co jej vedlo ke konstatování, že vyjádření spolku není pro věc relevantní.

Jako *obiter dictum* nazval stěžovatel druhou část kasační stížnosti, v níž uvedl, že ke zkrácení jeho práv bezpochyby došlo, neboť předmětná částka byla sice hrazena z účtu spolku Ochrana řidičů avšak z členského účtu stěžovatele tvořeného jeho členskými příspěvky a na jeho pokyn. Do okamžiku vrácení částky byl tudíž právě stěžovatel krácen na právu nakládat s finančními prostředky na svém členském účtu a využít je k úhradě jiných určených částek či pokut. Skutečnost, z jakého bankovního účtu byla částka uhrazena, je dle stěžovatele ostatně zcela irrelevantní. Pokud by byla částka uhrazena včas, žalovaný by ji akceptoval bez ohledu na to, z jakého účtu byla uhrazena. Právní předpis nestanoví povinnost osobního zaplacení určené částky provozovatelem vozidla. Jiná osoba (typicky řidič) může určenou částku uhradit za provozovatele na pokladně správního orgánu či ze svého účtu. Opačný výklad by vedl k závěru, že úhrada částky jiným subjektem, který neprokáže svůj právní poměr k provozovateli vozidla, by nemohla být za řádnou úhradu považována, a takový subjekt by měl právo žádat o její

vrácení. To však neodpovídá textu § 125h odst. 7 silničního zákona, který ukládá obecnímu úřadu povinnost vrátit částku provozovateli vozidla, nikoli tomu, kdo úřadu částku předal. Přijetí obdobného závěru např. v oblasti daňového práva je nemyslitelné.

Krajský soud nezohlednil, že důvodem podání žaloby bylo nezákonné jednání žalovaného, podání žaloby je proto legitimní a přiměřené. Jednání spočívalo v zadržování finančních prostředků, přičemž soudní praxe uznává i nezákonné zásahy daleko méně intenzivní spočívající toliko v neoprávněné evidenci (př. záznam informace o daňovém nedoplatku). Stěžovatel v této souvislosti poukázal na význam deklaratorních výroků dle § 82 s. ř. s. spočívající v posílení důvěry občanů v právo a legitimitu veřejné moci. Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

#### III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[10] Jak bylo výše uvedeno, krajský soud odmítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s. se zdůvodněním, že stěžovatel není aktivně legitimován k jejímu podání, neboť žalovaný svým jednáním nezasáhl do práv samotného stěžovatele. Závěr opřel o zjištění učiněné ze stěžovatelem doložených listin o tom, že předmětná částka byla žalovanému uhrazena z účtu, jehož majitelem byla osoba odlišná od stěžovatele.

[11] V případě tohoto žalobního typu je nutno zkoumat, zda „[z]ásah tvrzený stěžovatelem splňuje tzv. definiční znaky zásahu uvedené v § 82 s. ř. s., neboť není možno se domáhat ochrany před jakýmkoliv zásahem, který, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publikovaném pod č. 603/2005 Sb. NSS, kumulativně splňuje následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (tj. "zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), který byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž zásah v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování zásahu (6. podmínka). Není-li, byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout. Prvotně jsou soudy ve správním soudnictví povinny zkoumat splnění podmínek č. 4, tedy existenci zásahu, neboť jak již bylo řečeno výše, neexistence zásahu vede k nepřijatelnosti žaloby. Ostatní definiční znaky zásahu (tj. podmínky pod č. 1 až 3 a 5 až 6) jsou již hodnocením věcné legitimity ústící do zákazu a příkazu správnímu orgánu nebo do zamítnutí žaloby (§ 87 odst. 2 a 3 s. ř. s.)“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. 9 Aps 1/2007-68, č. 1382/2007 Sb. NSS).

[12] Nejvyšší správní soud uvádí, že závěry stran prvních pěti podmínek jsou nadále platné pro veškeré zásahové žaloby i poté, co právní úprava relativizovala podmínku č. 6 tím, že připustila možnost domáhat se vyslovení toliko deklaratorního výroku o nezákonnosti zásahu, který již v době podání žaloby netrvá.

[13] Ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimity a jen zcela zjevným nedostatkům legitimity věcné, zjiitelné bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. 3 Ans 1/2009-58). V posuzované věci se však o nedostatek věcné legitimity stěžovatele, který by byl zjiitelný bez jakýchkoliv pochyb již z návrhu samotného a který by tedy opravňoval soud rozhodnout pouze procesně a nikoliv meritorně, nejednalo. Stěžovatel totiž zkrácení na svých právech v žalobě tvrdil, uváděl, že určenou částku on zaplatil a jemu nebyla bezodkladně vrácena. Odkaz stěžovatele na konstantní judikaturu zastávající názor, že soud v rámci úvahy o splnění podmínek řízení zkoumá pouze tvrzení, nikoliv už jeho důvodnost, neboť ta je předmětem vlastního meritorního posouzení věci, je zcela přiléhavý (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. 6 Aps 1/2013-51, a ze dne 17. 1. 2018, č. 2 As 129/2017-57).

[14] Posuzoval-li proto krajský soud, zda byl stěžovatel zkrácen na svých právech, tj. zda byly naplněny pojmové znaky nezákonného zásahu dle § 82 s. ř. s., a to ještě nikoli toliko optikou stěžovatelových tvrzení, nýbrž na základě zjištění učiněných ze stěžovatelem doložených listin, souhlasí Nejvyšší správní soud se stěžovatelem, že napadené usnesení trpí vadou, pro kterou je nutné jej zrušit. Úvaha krajského soudu měla být učiněna v rámci věcného přezkumu.

[15] Kromě toho se jedná o úvahu zcela nesprávnou.

[16] Povinnost zaplatit určenou částku, stejně jako povinnost zaplatit pokutu, tj. povinnost k druhově určenému, zastupitelnému peněžitému plnění, není povinností k plnění osobní povahy, které by nemohla za povinný subjekt vykonat třetí osoba.

[17] Podle § 106 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, pro exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění se uplatní postup pro správu daní.

[18] Podle § 164 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, správce daně přijme každou platbu daně, i když není provedena daňovým subjektem, a zachází s ní stejným způsobem, jako by ji vykonal daňový subjekt. Podle § 165 odst. 1 daňového řádu vrácení platby tomu, kdo ji za daňový subjekt uhradil, není přípustné. Odst. 2 a 3 téhož ustanovení opravňují správce daně vrátit pouze platbu, která byla provedena zřejmým omylem, a to na žádost poskytovatele platebních služeb nebo provozovatele poštovních služeb učiněnou nejpozději v den, kdy platba daně byla připsána na účet správce daně, či na žádost osoby, která provedla úhradu za daňový subjekt, prokáže-li tato osoba zřejmý omyl při úhradě, a to za splnění dalších podmínek v těchto ustanoveních uvedených.

[19] Z obsahu stěžovatelem předloženého potvrzení o provedení platby vyplývá, že předmětná částka byla dne 14. 12. 2018 uhrazena z bankovního účtu vedeného na majitele Ochrana řidičů, pod variabilním symbolem č. 2650037607, se zprávou pro příjemce (Město Velké Meziříčí) „Úhrada určené částky Kotyšan DOP/110373/2018-adam/41293/2018“. Identifikace platby proto vylučovala jakoukoli pochybnost o poplatníkovi i jejím účtu, neboť obsahovala jméno stěžovatele, jednací číslo stěžovateli adresované výzvy žalovaného ze dne 5. 11. 2018 k zaplacení určené částky dle § 125h odst. 1 silničního zákona, variabilní symbol ve výzvě uvedený, a informaci, že se jedná právě o úhradu takto určené částky. Výše platby realizované bankovním převodem se s určenou částkou shoduje. Z obsahu správního spisu naopak nevyplývá, že by nejpozději v den připsání platby na účet žalovaného došla žalovanému žádost spolku Ochrana řidičů o vrácení platby provedené zřejmým omylem ve smyslu uvedeného § 165 odst. 3 daňového řádu, použitelného pro vybírání peněžitých plnění v oblasti regulované (přímo či subsidiárně) správním řádem na základě § 106 odst. 3 správního řádu. Žalovaný tudíž došlou částku oprávněně považoval za platbu provedenou za stěžovatele jako provozovatele vozidla, kterou nebyl dle § 165 odst. 1 daňového řádu oprávněn plátcí vrátit, naopak byl s ní dle § 164 odst. 4 daňového řádu povinen zacházet jako s platbou uskutečněnou samotným stěžovatelem, což také učinil.

[20] Ve vztahu k obsahově shodné právní úpravě zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 12. 2009, čj. 8 Afs 27/2008-51, uvedl: „[s]právce daně je povinen přijmout každou platbu daně, i když není provedena daňovým dlužníkem, a zachází s ní stejným způsobem, jako by ji vykonal dlužník. Vrácení platby tomu, kdo ji za dlužníka zaplatil, nebylo přípustné. [...] Správce daně nezkontroluje, z jakého účtu a od koho byla platba daně provedena, nezkontroluje ani jakými pohybkami byl veden případný plátcí odlišný od daňového dlužníka, který platbu provedl. Existuje-li možnost, že daňový subjekt může uhradit daňovou povinnost nejenom ve své věci, ale i za jiný daňový subjekt, nesmí být číslo bankovního účtu chápáno jako identifikátor plátce. Naopak, s ohledem na konstrukci § 59 odst. 6 daňového řádu je identifikační číslo (variabilní symbol) právě takovým prostředkem identifikace, který nemůže vzbuzovat pochybnosti o subjektu, v jehož prospěch je daň hrazena [...] Platbu daně lze uskutečnit nejenom bankovním převodem, ale též i v hotovosti a dalšími způsoby vymezenými v § 59 odst. 3. V těchto případech má správce daně obtížnou možnost zjišťovat, zda ji uskutečnil skutečně příslušný daňový dlužník či osoba od něj odlišná. Zadáni identifikačního čísla jiného daňového subjektu je správce daně povinen vnímat jako projev vůle daňového subjektu uhradit daň za jiného a nemusí zkoumat nebo si činit vlastní úsudek, zda ten tak učinil úmyslně či omylem. To by ostatně bylo i proti principu právní jistoty daňového subjektu.“

[21] Za výstižný považuje Nejvyšší správní soud také závěr uvedený v rozsudku ze dne 11. 7. 2018, čj. 2 As 118/2018-29, k obdobné problematice související se soudními poplatky: „Poplatníkem soudního poplatku ve správním soudnictví je dle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o soudních poplatcích ten, kdo podal žalobu nebo jiný návrh, kterým se zabývá řízení. Poplatník nemusí být zároveň plátcem soudního poplatku, neboť nehraje roli, kdo skutečně (fakticky) jménem poplatníka poplatek zaplatí. Jde tak typicky o zastupitelné jednání, kde nedostatek osobní aktivity jednajících (poplatníka) nezpůsobuje neplatnost nebo neúčinnost takového úkonu, neboť podstatou úkonu je, aby soudní poplatek za povinnou procesní stranu byl zaplacen (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, čj. 2 Afs 187/2004-69, publ. pod č. 726/2005 Sb. NSS).“ Vrací-li soud dle § 10 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, soudní poplatek, či přeplatek na soudním poplatku, vrací jej poplatníkovi,

nikoli majiteli účtu, z něhož byl soudní poplatek bezhotovostně hrazen. Sdělí-li poplatník soudu pro vrácení soudního poplatku číslo účtu, jehož není majitelem, jedná se toliko o sdělení platebního místa.

[22] Pokud by zaplacení určené částky spolkem Ochrana řidičů postrádalo právní důvod, nastoupila by v oblasti soukromoprávní povinnost stěžovatele vydat neoprávněný majetkový prospěch. K vypořádání mezi stěžovatelem a spolkem Ochrana řidičů by pak došlo dle zásad pro vypořádání nároků z bezdůvodného obohacení (srov. § 2991 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). To však není předmětem posouzení správního orgánu, a ani krajský soud tudíž nebyl oprávněn zjišťovat existenci a obsah právního vztahu mezi stěžovatelem a spolkem Ochrana řidičů. Nesprávným proto shledává Nejvyšší správní soud již usnesení ze dne 26. 6. 2019, čj. 31 A 65/2019-25, jímž krajský soud vyzval stěžovatele k tvrzení a prokázání právního důvodu zaplacení částky 1 000 Kč spolkem Ochrana řidičů za stěžovatele. Posuzování, jakým způsobem krajský soud vyhodnotil zjištění učiněná z vyjádření spolku Ochrana řidičů, by již bylo z hlediska důvodů rozhodnutí zcela nadbytečné.

[23] Lze proto shrnout, že žalovaný nebyl při příchodu platby pod variabilním symbolem určeným ve výzvě k zaplacení určené částky a s jednoznačnou zprávou pro příjemce oprávněn jakkoli prověřovat vztah mezi majitelem účtu a stěžovatelem. Byl však povinen, a to bezodkladně, vrátit určenou částku, byla-li uhrazena po dni splatnosti, a to dle § 125h odst. 7 silničního zákona provozovateli vozidla. Nejvyšší správní soud nemá důvod hodnotit postup žalovaného, spočívající ve vrácení předmětné částky zpět na účet plátce, tj. osobě odlišné od provozovatele, neboť nesprávnost tohoto postupu stěžovatel nenamítal. Stěžovatel žalobou vytýkal žalovanému toliko liknavost při vrácení částky. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že byla-li platba oprávněně považována za platbu stěžovatele, mohl být jejím bezodkladným nevrácením zkrácen právě a jedině stěžovatel sám (nikoli její plátce).

(...)

[26] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. napadené usnesení zrušil (včetně výroku II., který je vůči výroku I. akcesorický) a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatele tak opětovně vyzve k zaplacení soudního poplatku, neboť výrokem III. napadeného usnesení byl soudní poplatek ve výši 2 000 Kč stěžovateli vrácen, a následně věc meritorně posoudí (neshledá-li jiný nedostatek podmínky řízení). Při meritorním posouzení krajský soud neopomene zkoumat naplnění všech pojmových znaků nezákonného zásahu dle § 82 s. ř. s. (srov. ke skutkově obdobné věci např. nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2019, č. j. 9 As 138/2019 – 35).

## 3974

### Řízení před soudem: nezákonný zásah

#### Daňové řízení: výsledky kontrolního zjištění; nezákonný zásah

k § 5 a § 82 soudního řádu správního ve znění od 1. 1. 2012

k § 88 odst. 2 a 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákona č. 30/2011 Sb.

**I. Pojetí správního soudu jako supervizora správního orgánu, průběžně monitorujícího sérií zásahových žalob (§ 82 s. ř. s.) postupy veřejné správy, je v rozporu se základními principy soudního řízení správního, především s principem subsidiarity (§ 5 s. ř. s.), jakož i s principem dělby moci.**

**II. Nepřezkoumatelnost výsledku kontrolního zjištění (§ 88 odst. 2 daňového řádu) nemůže daňový subjekt samostatně nijak zkrátit na právech, proto nemůže být sama o sobě nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.).**

**III. Nezákonnosti spojené se seznámením daňového subjektu s výsledkem kontrolního zjištění (§ 88 odst. 2 daňového řádu) a s vyjádřením se k tomuto výsledku (§ 88 odst. 3 daňového řádu) nemohou být samy o sobě nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.).**



(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020, čj. 10 AfS 304/2019-39)

**Prejudikatura:** č. 735/2006 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2749/2013 Sb. NSS, č. 3566/2017 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 94/2018 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 635/18).

**Věc:** Společnosti s ručením omezeným Hortim-International a CARGO-HORTIM proti Specializovanému finančnímu úřadu o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyň.

Obě žalobkyně, jinak též členky skupiny dle § 5a násl. zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, podaly u Krajského soudu v Brně žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, v níž se domáhaly určení, že nebyly řádně seznámeny s výsledkem kontrolního zjištění ze dne 14. 11. 2018, a tento výsledek je také nepřezkoumatelný. V tom žalobkyně viděly nezákonný zásah.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl. Výsledek kontrolního zjištění byl dle soudu zasazen do řádného procesního rámce – daňové kontroly ve smyslu § 85 odst. 1 daňového řádu. Žalobní tvrzení, že žalobkyně nebyly seznámeny s výsledky kontrolního zjištění, není správné a nemá oporu ve spise. Kontrolní zjištění bylo zástupci žalobkyň zasláno datovou zprávou. Ustanovení § 88 daňového řádu nevylučuje možnost zaslat tuto písemnost elektronicky. Současně byla žalobkyním poskytnuta lhůta k vyjádření se k výsledku kontrolního zjištění a k doplnění důkazních návrhů. Tuto možnost žalobkyně využily. Ustanovení § 88 odst. 2 daňového řádu nepředepisuje, že správce daně má daňový subjekt s výsledkem kontrolního zjištění seznámit při ústním jednání, stejně tak nejsou na daný úkon kladeny speciální požadavky. V zákoně je uvedena povinnost seznámit daňový subjekt s výsledky kontrolního zjištění, nikoliv jejich projednání, či dokonce ústní či osobní projednání.

Krajský soud dále upozornil, že podstatná část žaloby představuje polemiku se závěry správce daně obsaženými ve výsledku kontrolního zjištění, které se týkají jednotlivých objektivních skutečností v souhrnu odůvodňujících vědomou účast na daňovém podvodu, a polemiku s tím, jak správce daně hodnotil konkrétní důkazy. Žalobkyně na tato hodnocení mohou reagovat v odvolání proti rozhodnutí správce daně ve věci samé.

Žalobkyně (stěžovatelky) podaly proti rozsudku krajského soudu obsáhlou kasační stížnost, v které v první řadě tvrdí, že žalovaný postupoval natolik v rozporu s normami daňového řádu, že fakticky nikdy neseznámil stěžovatelky s výsledkem kontrolního zjištění. Důsledkem nezákonného procesního postupu žalovaného však není jen zkrácení procesních práv stěžovatelek. Došlo též i k neúplnému a nesprávnému zjištění skutkového stavu (což je předmětem probíhajícího odvolacího řízení proti dodatečným platebním výměřům). Účelovým jednáním v závěru daňové kontroly navíc žalovaný zneužil své procesní postavení. Stěžovatelky trvají na tom, že nebyly řádně seznámeny s výsledkem kontrolního zjištění. Žalovaný pouze zaslal výsledek kontrolního zjištění do datové schránky zmocněnce stěžovatelek, tento výsledek byl navíc nepřezkoumatelný. Stěžovatelky kritizují nedostatečnou lhůtu k projednání výsledku kontrolního zjištění (pouhých 12 dnů), k osobnímu projednání nedošlo vůbec. Žalovaný prý porušil i vlastní metodickou pomůcku. Stěžovatelky dále obsírně kritizují obsah výsledku kontrolního zjištění, který jen reprodukuje nejrůznější písemnosti. Ve vlastní argumentační části jen parafrázuje vyjádření stěžovatelek, k nimž pouze útržkovitě doplňuje své úvahy. Stěžovatelky rovněž upozorňují na celkový kontext postupu žalovaného. Neseznámení stěžovatelek s výsledkem kontrolního zjištění bylo zjevně vedeno účelovou snahou doměřit daň v blízkosti se prekluzivní lhůtě pro stanovení daně bez ohledu na procesní práva.

Závěrem stěžovatelky zdůrazňovaly, že pokud by Nejvyšší správní soud potvrdil závěry krajského soudu, odepřel by soudní ochranu před excesivním postupem orgánů státní správy. Výklad krajského soudu fakticky aproboval možnost orgánů finanční správy postupovat jakkoliv excesivním způsobem za předpokladu, že tak budou činit ve lhůtě pro stanovení daně. Předmětem této kasační stížnosti by měla být ochrana před zjevnými excesy orgánů finanční správy, které v daném případě zcela ignorovaly procesní práva pouze s cílem doměřit daň včas. Z tohoto důvodu stěžovatelky žádaly Nejvyšší správní soud, aby zohlednil i tento ústavněprávní aspekt kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...)[9] Leitmotivem zásahové žaloby, kterou podaly stěžovatelky, je to, že usiluje o **paralelní** ochranu práv. Snaží se o to „preventivně“ podáním zásahové žaloby již v průběhu samotného daňového řízení, byť možnost

soudní ochrany proti (údajným) nezákonnostem v postupu žalovaného budou mít v soudním řízení ve věci samotného doměření daně. A to samozřejmě jen tehdy, pokud se jim nedostane ochrany již v odvolacím řízení uvnitř daňové správy. Právě tato snaha o „zmnožení“ soudní ochrany je základním problémem nynějšího procesního postupu stěžovatelek. Stěžovatelky sice mnoha slovy napadají závěry krajského soudu, aniž si však uvědomují, že jejich zásahová žaloba popírá smysl a funkci tohoto žalobního typu v soudním řízení správním (viz dále).

[10] Podle § 82 s. ř. s. může podat žalobu každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem, nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu, nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno.

[11] Zásahová žaloba není nějakým univerzálním prostředkem ochrany proti *jakémukoliv* úkonu správního orgánu, který se žalobci nelíbí. Právě naopak, je subsidiárním prostředkem ochrany, a to buď vůči právním prostředkům dostupným u správních orgánů (viz § 85 s. ř. s., srov. k tomu např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS, věc *Lesy Vyšší Brod*), nebo vůči jiným druhům žalob dostupným ve správním soudnictví. Jinak řečeno, zásahová žaloba plní roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana žalobou proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, *Olomoucký kraj*, bod 18).

[12] Podle okolností může být zahájení i provádění daňové kontroly nezákonným zásahem, proti kterému je možné brojit zásahovou žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s. (viz již cit. usnesení rozšířeného senátu 2 Afs 144/2004, *Lesy Vyšší Brod*). Nejvyšší správní soud v této souvislosti judikoval, že „[d]aňová kontrola může představovat nezákonný zásah (§ 82 a násl. s. ř. s.) ve svém celku, např. tím, že vůbec nejsou splněny podmínky pro její provádění, jedná se o kontrolu bezdůvodně opakovanou apod. V takovém případě dojde k nezákonnému zásahu zpravidla již samotným zahájením daňové kontroly, která se dotkne svobodné sféry jednotlivce. [...] Od daňové kontroly, stížené nezákonností již od jejího zahájení, je třeba odlišit daňovou kontrolu zákonnou (zahájenou zákonným způsobem), v jejímž průběhu dojde k nezákonnému postupu (úkonu) ze strany pracovníka správce daně. Vliv nezákonného postupu pracovníka správce daně při provádění daňové kontroly na zákonnost kontroly samotné se vzpírá zobecnění a bude záležet vždy na posouzení konkrétních okolností případu a posouzení vlivu nezákonného úkonu na výsledek kontroly. **Ne každá nezákonnost při provádění daňové kontroly pak představuje nezákonný zásah**“ (rozsudek ze dne 31. 7. 2006, čj. 8 Aps 2/2006-95, zvýraznění doplňeno).

[13] Samotná (nezákonná) kontrola a s ní spojené požadavky jsou ve svém celku ve vztahu ke kontrolovanému subjektu zpravidla natolik invazivní, že lze vskutku hovořit o přímém zkrácení na právech ve smyslu § 82 s. ř. s. Bez poskytnutí ochrany proti probíhající nezákonné daňové kontrole formou žaloby podle § 82 s. ř. s. by byly kontrolované subjekty ponechány napospas možné svévoli veřejné moci, zejména pokud by kontrola nevyústila v žádné správní rozhodnutí, které by bylo možné napadnout (základní) žalobou proti rozhodnutí upravenou v § 65 násl. s. ř. s. (srov. již cit. usnesení rozšířeného senátu 2 Afs 144/2004, *Lesy Vyšší Brod*, nebo nověji usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS, věc *ALGON PLUS*, bod 42, v němž Nejvyšší správní soud vysvětlil, za jakých okolností se lze bránit proti daňové kontrole jako celku).

[14] Stěžovatelky nicméně nebrojí proti daňové kontrole jako takové, neříkají, že neměla být vůbec zahájena (např. s ohledem na prekluzi daň stanovit, nebo s ohledem na to, že by šlo o protizákonně opakovanou daňovou kontrolu), součástí žalobního petitu nečinily ani kritiku nezákonné nečinnosti správce daně při kontrole (tu zmiňují jen jako argument pro to, že na konci řízení žalovaný již spěchal, neboť se obával prekluze – viz např. bod 4.31. kasační stížnosti).

[15] Stěžovatelky namísto toho jako nezákonný zásah tvrdí (údajně) nikoliv řádné seznámení s výsledkem kontrolního zjištění a kritizují též jeho obsah, který je dle nich nepřezkoumatelný. Právě v tomto ovšem expandují zásahovou žalobu daleko mimo rámec, kam dle zákona patří.

[16] Nejvyšší správní soud připouští, že zásahovou žalobou „lze brojit proti konkrétním úkonům správce daně v rámci kontroly, zejména proti konkrétním excesům ze zákonných mezí při zásazích do soukromé sféry daňového subjektu, například při zjišťování skutečností a zajišťování důkazů v podnikatelských prostorách, event. obydlí daňového subjektu postupem podle § 86 odst. 4 ve spojení s § 81 odst. 1 daňového řádu“ (viz cit. usnesení rozšířeného senátu 1 Afs 183/2014-55, bod 42). Jde tedy vesměs o mimořádně invazivní úkony správce daně typu prohlídek v



podnikatelských prostorách, provádění místního šetření v daňovém řízení (rozsudek ze dne 20. 8. 2008, čj. 1 Aps 1/2008-59), anebo třeba zásahy do práva na informační sebeurčení podnikatele (srov. k tomu náleze ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, č. 94/2018 Sb. ÚS, *EUROVIA*, kde šlo o dlouhodobé zadržování dokumentů obchodní společnosti).

[17] V právé uvedených, nutně spíše výjimečných situacích se může stát, že z řízení, které je samo jako celek zásahem, nebo v němž došlo k nezákonnému zásahu, vzejde rozhodnutí. Tehdy bude vskutku představitelné, že daňový subjekt podá žalobu jak proti nezákonnému zásahu, tak proti rozhodnutí, které z problematického řízení vzešlo. Může se tak stát, že v takovémto (výjimečném) případě bude v souvisejících otázkách rozhodovat soud dvakrát, obvykle nejprve v řízení o zásahové žalobě, posléze v řízení o žalobě proti rozhodnutí (blíže k tomu cit. usnesení rozšířeného senátu 1 Afs 183/2014, *ALGON PLUS*, bod 52). **Předmět řízení** před soudem však v obou případech zůstává odlišný: předmětem řízení o zásahové žalobě ve věci daňové kontroly není výsledek kontroly, tedy samotný obsah zjištění při kontrole získaných, nýbrž určité **mimořádně invazivní** jednání správce daně v kontrole (např. nezákonná kontrola v místě sídla podnikatele). Soudní ochrana proti daňové kontrole „neposkytuje ochranu před výsledkem kontroly, tedy před kontrolními zjištěními“ (*ALGON PLUS*, bod 43). Naproti tomu výsledek kontroly, finálně ztělesněný v rozhodnutí o doměření daně, je předmětem řízení o žalobě proti rozhodnutí.

[18] Stěžovatelky v nynější kauze právé uvedené popírají. To, jakým způsobem napadají údajné nezákonné zásahy, naprosto „stírá“ hranice mezi žalobou zásahovou a žalobou proti rozhodnutí. Dokonce i předmět řízení, tak jak ho nastínily v zásahové žalobě, se blíží předmětu řízení o žalobě proti rozhodnutí – jsou jím právě kontrolní zjištění žalovaného, které je údajně v zatímní fázi nepřezkoumatelné. Je nepochybné, že se stěžovatelky tímto způsobem snaží dosáhnout soudního přezkumu kontrolních zjištění dokonce ještě dříve, než byla tato kontrolní zjištění formalizována ve zprávě o daňové kontrole a posléze v rozhodnutí o doměření daně.

[19] Přezkoumání zákonnosti vedení správního řízení v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem by však bylo přezkumem předčasným a odporujícím systematické soudního řádu správního. Rozšířený senát potvrdil, že pomocí zásahové žaloby „nelze docílit ‚předstízného‘ posouzení zákonnosti takových jednotlivých procesních úkonů správce daně, které samy o sobě nemají povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., ale jejichž zákonnost může mít význam při posuzování zákonnosti případného rozhodnutí, jímž by na základě zjištění z daňové kontroly byla stanovena daň“ (usnesení rozšířeného senátu ve věci *ALGON PLUS*, bod 42).

[20] Stěžovatelky se snaží ze zásahové žaloby „vyrobit“ jakýsi supervizní mechanismus, který by průběžně kontroloval zákonnost všech významnějších dílčích kroků správce daně. Extenzivní výklad pojmu zásah by umožnil rozložit daňové řízení na nespočetnou řadu individuálních zásahů, které by mohl daňový subjekt napadnout nespočtem zásahových žalob. Zásahová žaloba však nemá „štěpit“ jednotlivé úkony správního či daňového řízení do desítek či stovek různých zásahů. Samostatný přezkum takových úkonů ve správním soudnictví by snadno mohl nepřiměřeně prodloužit, ba dokonce v některých případech i zhatit cestu ke konečnému rozhodnutí o věci (srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2009, čj. 8 Aps 6/2007-256, věc *ArcelorMittal Ostrava*, ze dne 17. 1. 2018, čj. 9 Afs 85/2016-51, věc *ELEKTRA PV*, bod 20, nedávno např. rozsudek ze dne 22. 1. 2020, čj. 10 As 292/2019-29, bod 12).

[21] Je nabíledni, že pojetí soudu jako supervizora správního orgánu, průběžně monitorujícího postupy veřejné správy, je v rozporu se základními principy soudního řízení správního, především s principem subsidiarity (§ 5 s. ř. s.). Především je však v rozporu se základními zásadami demokratického právního státu, zejména s principem dělby moci – zde dělby moci mezi justici a exekutivou.

[22] Právě proto se judikatura jasně vymezila proti pokusům napadat jako nezákonný zásah např. nesprávné či nezákonné vedení vyhledávací části spisu (§ 64 až § 66 daňového řádu). Nejvyšší správní soud jasně uvedl, že pochybení při vedení vyhledávací části spisu nemůže samo o sobě do práv daňového subjektu zasáhnout. Nepřehlednost nebo chaotičnost spisu, nesprávné označování písemností, neúplná evidence listin, nesprávné číslování apod. může ve výsledku v extrémních případech vést až k tomu, že rozhodnutí, které z daného řízení vzejde, nebude mít dostatečnou oporu v obsahu spisu. Proti takovému pochybení však správní soudy poskytují efektivní ochranu v řízení o žalobě proti rozhodnutí (§ 65 násl. s. ř. s.). Pokud však z daného řízení žádné rozhodnutí nevzejde, nedostatky ve vedení spisu do právní sféry daňového subjektu zasáhnout nemohou (viz cit.

rozsudek čj. 9 Afs 85/2016-51, body 35 a 36, podobně též rozsudek ze dne 23. 8. 2016, čj. 6 Afs 143/2016-38, věc *UNICAplasma*, bod 22).

[23] Nejvyšší správní soud na tomto místě uzavírá, že ochrana poskytovaná zásahovou žalobou v průběhu daňové kontroly může úspěšně směřovat jen proti takovým úkonům či postupům správce daně, které mají **samy o sobě** zcela zásadní dopad do právní sféry daňového subjektu, a současně není spravedlivé a ústavně konformní požadovat po žalobci, aby s obranou proti takovýmto úkonům vyčkal až na žalobu směřující proti rozhodnutí o daňové povinnosti samotné. Jak tuto judikaturu velmi příhodně shrnul Ústavní soud, je třeba odlišit na jedné straně procesní úkony správního orgánu, jejichž účinek se může (mimo samotný průběh řízení) ve sféře účastníka projevit jen v souvislosti s výsledným rozhodnutím, a naproti tomu na straně druhé procesní úkony či opomenutí správního orgánu, „*jejichž důsledek se neprojeví nutně v podobě výsledného rozhodnutí, ale které jsou způsobilé účastníka zasáhnout samy i jinak než prostřednictvím takového rozhodnutí*“ (náleze ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 2383/19, *ZCZ*, body 32 a 33).

[24] Jen proti posléze uvedené skupině lze připustit zásahovou žalobu. Naproti tomu proti procesním úkonům správního orgánu, které nemohou dotčenou osobu zasáhnout samostatně, ale až v návaznosti na výsledné správní rozhodnutí, je soudní ochrana poskytována až prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (viz shodně náleze III. ÚS 2383/19, bod 35).

[25] Ve světle všech výše uvedených východisek je zřejmé, že tvrzené postupy žalovaného nemohly být v daném kontextu nezákonným zásahem.

[26] Co se týče tvrzené nepřezkoumatelnosti výsledku kontrolního zjištění jako nezákonného zásahu, Nejvyšší správní soud již shora vysvětlil, že tato (údajná) nepřezkoumatelnost výsledku nemůže stěžovatelky samostatně nijak zkrátit na právech. Dotčení jejich práv je představitelné až v návaznosti na finální rozhodnutí žalovaného. Opačný výklad by v podstatě ztotožnil předmět řízení žaloby zásahové a žaloby proti rozhodnutí (srov. bod [18] shora). Tvrzená nepřezkoumatelnost výsledku kontrolního zjištění tedy nemohla stěžovatelky na jejich právech přímo krátit.

[27] Podobný závěr platí i ohledně druhého tvrzeného zásahu, tedy (údajných) procesních nedostatků spojených se seznámením stěžovatelek s výsledkem kontrolního zjištění.

[28] Podle § 88 odst. 2 daňového řádu správce daně seznámí daňový subjekt s výsledkem kontrolního zjištění, včetně hodnocení dosud zjištěných důkazů, a předloží mu jej k vyjádření. Institut seznámení daňového subjektu s výsledkem kontrolního zjištění (§ 88 odst. 2) a na něj navazující institut lhůty k vyjádření se k tomuto výsledku (§ 88 odst. 3) spolu vytvářejí procesní záruku náležitě zjištěného skutkového stavu během daňové kontroly. První z právě jmenovaných ustanovení slouží k seznámení daňového subjektu s podklady, z nichž bude vycházeno při zpracování zprávy o daňové kontrole. Prostřednictvím něj se výsledek kontrolního zjištění předkládá daňovému subjektu k eventuálnímu vyjádření (srov. obdobně § 36 odst. 3 správního řádu). Na rozdíl od toho je smyslem § 88 odst. 3 daňového řádu zabránit účelovému oddalování projednání zprávy o daňové kontrole opakovaným doplňováním důkazních návrhů. Jeho funkcí je koncentrovat kontrolní postup ve vztahu k doplňování kontrolních skutkových zjištění, tj. umožnit vydání zprávy o daňové kontrole, která je zpravidla stěžejním podkladem rozhodnutí o výši daňové povinnosti (viz rozsudek ze dne 8. 9. 2016, čj. 10 Afs 103/2016-45, věc *PD TECHNOLOGIE*, bod 11).

[29] Pokud na základě kontrolního zjištění dojde k doměření daně, byť byla předtím porušena procesní práva daňového subjektu (např. v rozporu s § 88 odst. 2 daňového řádu správce daně neseznámil daňový subjekt s výsledkem kontrolního zjištění nebo mu je nepředložil k vyjádření), může daňový subjekt uplatnit své výhrady v tomto směru v rámci odvolání. Nepomůže-li mu odvolací orgán, může se proti procesním pochybením bránit v žalobě proti rozhodnutí podle § 65 násl. s. ř. s. (již cit. rozsudek 10 Afs 103/2016 je nicméně dokladem, že na tato pochybení nelze nahlížet dogmaticky, ale je vždy třeba hodnotit jejich závažnost v celkovém kontextu řízení a dopadu na finální rozhodnutí o daňové povinnosti; podobně též rozsudek ze dne 19. 1. 2017, čj. 1 Afs 151/2016-39, body 20 a 21).

[30] Všechny v bodech [28] a [29] cit. judikáty vykládaly § 88 daňového řádu **v kontextu žaloby proti rozhodnutí** (srov. dále mezi mnoha jinými např. rozsudky ze dne 9. 3. 2017, čj. 4 Afs 240/2016-71, nebo ze dne 22. 3. 2018, čj. 9 Afs 326/2016-52, obě ve věcech *SOHORS*). Stejně tak i všechny judikáty, na které se stěžovatelky odvolávají v kasační stížnosti, byly reakcí na žalobu proti rozhodnutí (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2012, čj. 7 Afs 76/2011-80, č. 2749/2013 Sb. NSS, ze dne 12. 9. 2013, čj. 7 Afs 87/2012-24, ze dne 8. 3. 2018, čj. 5 Afs 124/2017-28, resp. rozsudek KS v Ostravě ze dne 5. 3. 2019, čj. 25 Af 63/2018-35). To je ostatně další argument pro to, že stěžovatelky zcela volně zaměňují žalobu proti rozhodnutí podle § 65 násl. s. ř. s. a žalobu zásahovou podle § 82 s. ř. s.

[31] Pokud by snad měl Nejvyšší správní soud následovat absurdní logiku žaloby a kasační stížnosti, a měl by „neřádné“ seznámení s výsledkem kontrolního zjištění hodnotit jako nezákonný zásah, musel by stejně tak jako nezákonný zásah hodnotit např. porušení práva účastníka správního řízení dle § 36 odst. 3 věty první správního řádu, dle něhož musí účastník dostat možnost před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Je přitom nepochybné, že porušení tohoto práva dle § 36 odst. 3 správního řádu není schopné účastníka řízení zasáhnout jinak než prostřednictvím výsledného rozhodnutí, tedy eventuálního doměření daně (shodně cit. nálezu sp. zn. III. ÚS 2383/19, bod 31).

[32] Nutno upozornit, že stěžovatelky nemají pravdu, pokud tvrdí, že krajský soud „aproboval“ nezákonnosti spáchané žalovaným. Krajský soud omezil přezkum jen na otázku, zda nedošlo ze strany žalovaného k nějaké výjimečné situaci, která by snad již založila kvalitu nezákonného zásahu. Nejvyšší správní soud se proto zcela ztotožňuje s tímto závěrem krajského soudu, jak jej vyslovil v bodě 20 odůvodnění napadeného rozsudku:

*„Samotná okolnost, že žalobce má v dané fázi daňového řízení jiný názor na skutkový stav věci a jeho právní hodnocení a že nesouhlasí s některými úvahami správce daně uvedenými ve výsledku kontrolního zjištění, neznamená, že by výsledek kontrolního zjištění zasáhl do jeho práv a nadto tak intenzivním a neproporcionálním způsobem, že by jej bylo možné kvalifikovat jako nezákonný zásah. Výsledek kontrolního zjištění není úkonem, na jehož základě by byl žalobce k něčemu nucen a který by žalobci stanovoval daňovou povinnost. Závěry správce daně vyslovené ve výsledku kontrolního zjištění se materializovaly vůči žalobci prostřednictvím rozhodnutí o stanovení daně. Výsledek kontrolního zjištění ani co do provedení, ani co do obsahu tedy žalobce na jeho právech nijak nezkrátil.“*

[33] Nejvyšší správní soud uzavírá, že tímto rozsudkem vyjasnil některé problémy s podáváním zásahových žalob proti úkonům správce daně v průběhu daňového řízení. Napříště proto krajské soudy mohou obdobné žaloby odmítat podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož ve standardní žalobě tohoto druhu chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu (srov. rozsudek ze dne 22. 1. 2020, čj. 10 As 292/2019-29, body 8-10, s odkazy na další judikaturu; ústavnost takovéhoho přístupu potvrdil též Ústavní soud v již cit. nálezu III. ÚS 2383/19).

## 3975

### Daňové řízení: povaha zajišťovacího příkazu

k § 167 odst. 1, § 168 odst. 6 a § 175 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákona č. 344/2013 Sb.

**I. Při volbě procesních nástrojů k vynucení povinnosti stanovené zajišťovacím příkazem (§ 167 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) musí správce daně respektovat princip proporcionality a zohlednit specifickou povahu a účel zajišťovacích příkazů.**

**II. V souladu s předstízným a dočasným charakterem institutu zajišťovacího příkazu (§ 167 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) bude pouze takový postup, kdy správce daně zodpovědně zvaží možnost dosažení účelu tohoto opatření například zřízením zástavního práva (dle § 168 odst. 6 daňového řádu), jež je oproti okamžitému uspokojení pohledávky daňovou exekucí méně invazivní a nenese s sebou zvýšené riziko ekonomické likvidace daňového subjektu.**

**III. Daňovou exekuci bezprostředně navazující na vydání okamžitě vykonatelného zajišťovacího příkazu (podle § 175 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) je nutno vnímat jako nejzazší prostředek k vynucení povinnosti stanovené zajišťovacím příkazem, jehož užití musí odůvodňovat konkrétní okolnosti případu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2019, čj. 2 Afs 392/2017-48)*

**Prejudikatura:** č. 791/2006 Sb. NSS, č. 3541/2017 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 92/2009 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 703/06), č. 162/2014 Sb.

**Věc:** Společnost s ručením omezeným Wassa proti Finančnímu úřadu pro Liberecký kraj o zajištění daně z přidané hodnoty, o kasací stížnosti žalobkyně.

Žalobkyni bylo zajišťovacími příkazy ze dne 30. 11. 2016 uloženo, aby zajistila úhradu daně z přidané hodnoty (DPH) za zdaňovací období duben 2014, červen až srpen 2014, říjen až prosinec 2014, leden až červen 2015, srpen až září 2015 a listopad a prosinec 2015 složením jistoty v celkové výši 43 783 274,79 Kč. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně byla v předmětných zdaňovacích obdobích účastníkem v řetězci obchodů, jejichž účelem bylo podvodně vylákat nadměrný odpočet DPH. Žalobkyně dle tvrzení žalovaného figurovala jako konečný článek (odběratel) v řetězci obchodů, při nichž byla od prvního dodavatele nakoupena technologie, která byla v řetězci nekontaktních a daň neodvádějících subjektů několikanásobně nadhodnocena a poté dodána žalobkyni, jež z tohoto dodání uplatnila odpočet daně. Žalobkyně se dále účastnila fiktivního nákupu materiálu a fiktivního prodeje výrobků na Slovensko. Žalovaný se obával o dobytost a vymahatelnost daně v době její splatnosti, neboť se žalobkyně mohla účastnit daňového podvodu, vykazovala zadluženost, změnila své sídlo, technologie v dlouhodobém hmotném majetku byla výrazně nadhodnocena, většina majetku žalobkyně byla zatížena zástavním právem a hotovost na jejich bankovním účtu nepostačovala k úhradě v budoucnu splatné daňové povinnosti. Podle žalovaného tak v případě žalobkyně bylo dáno nebezpečí z prodlení, a proto stanovil, že zajišťovací příkazy jsou vykonatelné okamžikem jejich vydání. Na základě těchto vykonatelných zajišťovacích příkazů žalovaný nařídil daňovou exekuci vydáním v záhlaví označených 2 exekučních příkazů na příkázání pohledávky z účtu, 3 exekučních příkazů na prodej movitých věcí, 3 exekučních příkazů na prodej nemovitých věcí v k. ú. Dolní Chrastava a 3 exekučních příkazů na prodej nemovitých věcí v k. ú. Bělá u Turnova, a to k vymození částky v celkové výši 43 783 274,79 Kč (dále jen „exekuční příkazy“). Proti exekučním příkazům žalobkyně neuplatnila námitku podle § 159 daňového řádu.

Proti exekučním příkazům brojila žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci. Ten ji shora rozsudkem ze dne 30. 10. 2017, čj. 59 Af 1/2017-46, zamítl (dále jen „napadený rozsudek“). Podle krajského soudu nebyla námitka žalobkyně, že jí žalovaný neposkytnul žádnou lhůtu k dobrovolnému splnění povinnosti, důvodná. Otázka vykonatelnosti zajišťovacích příkazů jakožto exekučních titulů k nařízení daňové exekuce již v okamžiku jejich vydání je podle krajského soudu podmíněna posouzením, zda hrozilo v daném případě nebezpečí z prodlení. Splnění této podmínky musí ovšem vyplývat ze zajišťovacích příkazů, nikoliv exekučních příkazů, a je tedy věcí soudního přezkumu zákonnosti zajišťovacích příkazů, zda důvody pro nebezpečí z prodlení, a tedy okamžitou vykonatelnost, byly zjištěny a posouzeny správně. Ani pozdější zrušení zajišťovacích příkazů jakožto exekučních titulů by nemělo vliv na formální a materiální vykonatelnost exekučního titulu v době nařízení exekuce. Podle krajského soudu byly exekuční příkazy v souladu se zákonem, jelikož zajišťovací příkazy byly vykonatelné již jejich vydáním.

Krajský soud dále posoudil, zda nařízená daňová exekuce byla v souladu se zásadou přiměřenosti a byly žalovaným zvoleny prostředky, které by nejméně zatěžovaly žalobkyni, a přitom ještě umožňovaly dosáhnout cíle správy daní. Uvedl, že zřízení zajišťovacího zástavního práva k movitým a nemovitým věcem žalobkyně nevylučuje nařízení daňové exekuce k vymození nedoplatku, jelikož zajišťovací institut zástavního práva neomezuje žalobkyni v jejím právu věc užívat, požívat a jakkoliv s ní disponovat. Zástavní právo tak ještě nezaručuje, že žalobkyně s předmětem zástavního práva nebude nakládat tak, aby byl negativně ovlivněn výtěžek z případného prodeje předmětu zástavy, což by bylo proti smyslu zajišťovacích příkazů a možnosti je okamžitě vykonat. Krajský soud dospěl k závěru, že samotné zřízení zajišťovacího zástavního práva nebylo dostatečným zajištěním částky stanovené zajišťovacími příkazy.

Při posouzení přiměřenosti použitých prostředků nařízení daňové exekuce krajský soud dále uvedl, že vzhledem k vymáhané částce přesahující 40 milionů Kč není vydání více exekučních příkazů ničím neobvyklým, přičemž žalovaný v souladu se zásadou přiměřenosti vzal v potaz výši vymáhaného nedoplatku a majetkové poměry žalobkyně a svou úvahu založil na odhadu vyplývajícím ze skutečností jemu známých v době vydání exekučních příkazů. Žalovaný tak podle krajského soudu správně postihl peněžní účty žalobkyně se zůstatky ve výši 2 360 237,79 Kč a 3 214,83 EUR. Jelikož tyto částky nepostačovaly k uhrazení celkové vymáhané částky, žalovaný v souladu se zásadou přiměřenosti postihl i další majetek žalobkyně, nikoli ale její další bankovní účty vedené u České spořitelny, a.s., a Československé obchodní banky, a.s., neboť chtěl umožnit žalobkyni pokračování v její podnikatelské činnosti. Podle krajského soudu žalovaný nepostihl ani věci, které žalobkyně nezbytně nutně potřebuje k podnikání, jelikož vydal exekuční příkazy na prodej movitých věcí, které byly následně daňovým exekutorem sepsány, a to 10 osobních automobilů, které podle krajského soudu nejsou věci vyloučené z exekuce, ani se nejedná o věci, které by žalobkyně ke svému podnikání ve výrobě obalových materiálů nezbytně nutně potřebovala. Žalovaný na základě dohody s žalobkyní do soupisu movitých věcí nezahrnul věci související s manipulací, dopravou a výrobou tak, aby žalobkyně mohla pokračovat ve své ekonomické činnosti. Součástí protokolu o soupisu movitých věcí byla zároveň i výzva k uhrazení vymáhaného nedoplatku. Protože ani prodej movitostí podle soupisu by ovšem nepostačoval k uspokojení vymáhané částky, nebylo podle krajského soudu zjevně nepřiměřené postihnout daňovou exekucí i nemovitosti ve vlastnictví žalobkyně. Námitka žalobkyně, že odhadní cena nemovitosti v k. ú. Bělá u Turnova ve výši 119 985 800 Kč vyplývající z jí doloženého znaleckého posudku převyšuje vymáhanou částku, je podle krajského soudu nedůvodná, jelikož znalecký posudek neměl žalovaný v době nařízení exekuce k dispozici. Žalovaný proto nepochybil, když nařídil daňovou exekuci prodejem vícero nemovitostí a vycházel při tom z údajů o hodnotě nemovitosti v k. ú. Bělá u Turnova z účetní rozvahy ke dni 31. 12. 2015 a vzal v potaz i to, že nemovitost v k. ú. Chrástava II je zatížena zástavním právem k zajištění pohledávek věřitelů žalobkyně ve výši 120 milionů Kč, stejně jako řada dalších movitých věcí. Krajský soud tak uzavřel, že prostředky daňové exekuce nebyly ve zjevném nepochybném poměru k celkové vymáhané částce převyšující 43 milionů Kč. V nepoměru nebyly ani exekuční náklady a vymáhaná částka, jelikož exekučními náklady v daném případě jsou jen hotové výdaje při provádění exekuce. Žalovaný tedy nepostupoval v rozporu se zásadou přiměřenosti.

Žalobkyně (stěžovatelka) namítala, že krajský soud nesprávně posoudil přiměřenost daňové exekuce, jelikož k vymození té samé pohledávky žalovaný nařídil více způsobů daňové exekuce, aniž by k tomu byl opodstatněný důvod, zejména namítá, že daňovou exekucí byl poškozen veškerý její nemovitý majetek a vydán byl exekuční příkaz, který bylo také možné vztáhnout na veškerý movitý majetek. Vedle toho žalovaný postihl i její bankovní účty. Stěžovatelka spatřuje nepřiměřenost už jen v okolnosti, že vymození částky bylo již dostatečně zajištěno zástavním právem k jejímu majetku, a daňová exekuce proto neměla být vůbec nařízena. Rozsah daňové exekuce tak představoval zásah do jejího vlastnického práva a do práva provozovat podnikatelskou činnost, a to v rozporu s testem proporcionality, kdy nebyla splněna zejména podmínka potřebnosti, jelikož k dosažení stejného cíle bylo možno užít i jiných zákonem dovolených prostředků, a to právě zřízení zástavního práva. Zástavní právo pro účely zajištění částky stanovené v zajišťovacích příkazech může podle stěžovatelky plnit i uhrazovací funkci, a proto má podle ní aplikační přednost, a to i s ohledem na to, že je zásahem méně invazivním. Stěžovatelka dále namítala, že žalovaný zřídil zástavní právo fakticky k veškerému jejímu majetku, a měl tak zajištěno své pořadí v případě jeho prodeje a zároveň to, že majetek žalobkyně bude použitelný k úhradě zajištěné částky. Bylo tedy povinností žalovaného v souladu se zásadou přiměřenosti a hospodárnosti využít nejdříve institutu zřízení zástavního práva, než přistoupil k daňové exekuci. Vydání exekučních příkazů na majetek stěžovatelky, který byl již poškozen zástavním právem k zajištění částky podle zajišťovacích příkazů a jehož hodnota násobně převyšovala zajišťovanou částku, nespĺňuje podmínky potřebnosti, a není proto ospravedlnitelné. Stěžovatelka namítá, že po seznámení se se zajišťovacími příkazy dne 30. 11. 2016 a před doručením exekučních příkazů předložila žalovanému znalecký posudek oceňující nemovitosti v k. ú. Bělá u Turnova. Podle stěžovatelky tak žalovanému při místním šetření dne 30. 11. 2016 byly známy skutečnosti ze znaleckého posudku vyplývající. Účetní hodnota, ze které navíc žalovaný vycházel, je odvozena z historické ceny nemovitosti v době jejich pořízení ponížená o dotace a odpisy, přičemž tato hodnota neodpovídá změnám cen majetku dlouhodobé povahy. Žalovaný nebyl podle stěžovatelky oprávněn odmítnout zohlednit hodnotu majetku doloženou znaleckým posudkem. Výši výtežku zpeněžením majetku přitom nemůže žalovaný určit svým laickým posouzením, nýbrž na základě odborných znalostí. Stěžovatelka navíc

namítala, že žalovanému byla na jeho účet přesměrována částka 14 471 EUR měsíčně, kterou tvoří nájemné z dlouhodobého pronájmu nemovitostí. I to je důvod, kvůli kterému bylo podle stěžovatelky nadbytečně nařizovat daňovou exekuci. Závěrem stěžovatelka uvedla, že ani s ohledem na její rozvíjející se podnikatelskou činnost, investice, narůstající obrat, vlastní kapitál a zisky a řádné plnění daňové povinnosti v historii nebyly dány důvody k bezprostřední exekuci.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nepovažuje rozsah nařízené daňové exekuce za nepřiměřený, jelikož vzal v potaz skutečnosti jemu známé v době vydání exekučních příkazů. S ohledem na to, že se stěžovatelka účastnila obchodních transakcí v rámci řetězového obchodu, které jsou pravděpodobně zasazeny podvodem na daní z přidané hodnoty, hrozilo reálné nebezpečí, že bude vyvádět svůj majetek mimo sféru dosahu žalovaného. Žalovaný rozporoval, že by měl znalecký posudek k dispozici v okamžiku vydání exekučních příkazů. Ten mu byl předán až v době soupisu movitých věcí u stěžovatelky, tedy v době doručení exekučních příkazů. K přesměrování částky nájemného došlo ze strany stěžovatelky až dne 1. 12. 2016, tedy v době, kdy již byly zajišťovací i exekuční příkazy vydány a doručeny. Na základě této skutečnosti pak byla uzavřena dohoda, že žalovaný prozatím nepřistoupí k nařízení prodeje nemovitostí. Výtěžek zpeněžení nemovitých věcí byl stanoven v době vydání zajišťovacích příkazů. Na závěr žalovaný uvedl, že při nařízení daňové exekuce postupoval tak, aby byla zachována ekonomická činnost stěžovatelky, přičemž na základě dohody nepostihl účty žalobkyně u České spořitelny, a.s., a Československé obchodní banky, a.s. Žalovaný nepostihl ani věci související s manipulací, dopravou a výrobou. Podle žalovaného tak nelze považovat nařízenou daňovou exekuci za nepřiměřenou. Žalovaný sdělil, že 16. 8. 2017 žalobkyně uhradila vymáhané nedoplatky a na základě toho pak exekuční řízení zastavil. Došlo zároveň k zániku zástavních práv zřízených na majetek žalobkyně.

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu a rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

#### Z odůvodnění:

[10] Na úvod Nejvyšší správní soud poznamenává, že dotčené zajišťovací příkazy byly taktéž předmětem soudního přezkumu a žaloba proti nim byla rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 30. 10. 2017, čj. 59 Af 9/2017-38 zamítnuta. Nejvyšší správní soud však rozsudkem ze dne 17. 10. 2018, čj. 6 Afs 373/2017-38, tento rozsudek krajského soudu zrušil a zrušil i zajišťovací příkazy žalovaného a rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství o odvolání proti těmto zajišťovacím příkazům. Nejvyšší správní soud shledal, že nebyly dány důvody pro vydání zajišťovacích příkazů. Zejména nebyla splněna podmínka důvodných obav o budoucí nedobytnost daně ani obav týkajících se značných obtíží spojených s jejím výběrem. Jak ovšem správně uvedl v napadeném rozsudku krajský soud s odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, soudní přezkum exekučních příkazů může být zaměřen na vhodnost a proporcionalitu způsobu a rozsahu provedení exekuce, na vykonatelnost exekučního titulu, na jeho právní účinnost vůči povinnému apod., není však jeho předmětem přezkum zákonitosti samotného exekučního titulu. Nejvyšší správní soud se tak v případě stěžovatelky může zabývat jen samotnou existencí titulu v době vydání exekučního příkazu a vhodností zvoleného způsobu exekuce, poměrem výše pohledávky k ceně exekucí postižené věci (respektive k očekávanému výtěžku z jejího zpeněžení) apod. Soud se ve fázi exekučního řízení nemůže zabývat skutečnostmi, které nastaly před vydáním vykonatelných zajišťovacích příkazů, tedy v řízení vyměřovacím. Soudní přezkum exekučních příkazů se proto i v tomto řízení omezuje na případné „vybočení“ z řádné a na principu proporcionality založené daňové exekuce (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005 čj. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2004, čj. 1 Afs 47/2004-75). V tomto ohledu se proto Nejvyšší správní soud dále zabývá přezkumem zákonitosti exekučních příkazů v době jejich vydání, a to nezávisle na tom, že zajišťovací příkazy jakožto exekuční tituly, na jejichž základě byly exekuční příkazy vydány, byly později Nejvyšším správním soudem pravomocně zrušeny. Rozhodování soudu bude mít tedy podobu retrospektivní kontroly zákonitosti, jejímž projevem ve sféře daňového subjektu zasaženého nezákonným rozhodnutím nebo postupem daňové správy může být obecně kromě nároku na úrok z neoprávněného jednání správce daně otevření cesty k náhradě škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné



moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

[11] Jádrem kasační stížnosti je námitka stěžovatelky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., že exekuční příkazy jsou nezákonné, jelikož žalovaný nesprávně posoudil přiměřenost nařízení daňové exekuce s ohledem na již zřízené zástavní právo k zajištění částky v zajišťovacích příkazech. Vedle toho podle stěžovatelky žalovaný nechal přiměřeně v potaz hodnotu a rozsah majetku postiženého exekucí, jež dokládala znaleckým posudkem, jak vyplývá ze spisu, a proto tvrdí, že jsou dány vady řízení podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit.

(...)

[13] Stěžovatelka v kasační stížnosti nerozporuje existenci, materiální či formální vykonatelnost zajišťovacích příkazů jakožto exekučních titulů, ani splnění dalších formálních obsahových náležitostí exekučních příkazů. Proto se Nejvyšší správní soud splněním těchto zákonných podmínek pro nařízení exekuce nezabýval.

### III.A Přiměřenost nařízení daňové exekuce

[14] Podle § 167 odst. 1 daňového řádu „*je-li odůvodněná obava, že daň, u které dosud neuplynul den splatnosti, nebo daň, která nebyla dosud stanovena, bude v době její vymahatelnosti nedobytná, nebo že v této době bude vybrání daně spojeno se značnými obtížemi, může správce daně vydat zajišťovací příkaz*“.

[15] Podle § 167 odst. 2 daňového řádu „*zajišťovacím příkazem správce daně uloží daňovému subjektu úhradu v příkazu uvedené částky*“, přičemž podle § 103 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále jen „zákon o DPH“) je zajišťovací příkaz účinný a vykonatelný okamžikem jeho vydání, hrozí-li nebezpečí z prodlení.

[16] Vykonatelný zajišťovací příkaz je podle § 176 odst. 1 písm. c) daňového řádu jedním z možných exekučních titulů, na základě něhož lze vydat exekuční příkaz. Podle § 175 odst. 1 daňového řádu v případě nesplnění povinnosti uložené v zajišťovacím příkazu „*správce daně může vymáhat nedoplatek daňovou exekucí*“.

[17] Vedle možnosti vymáhat nedoplatek na základě daňové exekuce umožňuje § 168 odst. 6 daňového řádu v případě nesplnění povinnosti uložené v zajišťovacím příkazu „*rozhodnout o zřízení zástavního práva k zajištění částky stanovené tímto zajišťovacím příkazem*“.

[18] Zákon správci daně neukládá, který z těchto institutů se v zájmu splnění povinnosti uložené v zajišťovacím příkazu použije přednostně. Jak uvádí důvodová zpráva i odborná literatura, nepodrobí-li se daňový subjekt vydanému zajišťovacímu příkazu, tzn. nesloží-li ve stanovené lhůtě příslušnou částku na osobní depozitní účet, lze vynutit splnění příkazu některým ze způsobů daňové exekuce (srov. Baxa J.; Dráb O.; Kaniová L.; Lavický P.; Schillerová A.; Šimek K.; Žišková M. *Daňový řád. Komentář, II. díl*. Praha : Wolters-Kluwer, 2011, komentář k § 167).

[19] Zřízení zástavního práva není ovšem jakousi podružnou alternativou daňové exekuce. Naopak. Výslovná zákonná možnost zřídit zástavní právo při nesplnění povinnosti v zajišťovacím příkazu znamená, že ji správce daně při posuzování přiměřenosti jím zvolených prostředků nutně musí zvážit jako možnou variantu. A to i s ohledem na systematické zařazení zajišťovacího příkazu jakožto exekučního titulu v daňovém řádu. Jak upozorňuje také odborná literatura, ačkoliv je zajišťovací příkaz „*svým obsahem rovněž rozhodnutím ukládajícím povinnost k peněžitému plnění, a proto by jej bylo možno zahrnout pod § 176 odst. 1 písm. b) daňového řádu, zákonodárce však z nějakého důvodu - jenž v důvodové zprávě neuvádí, ač právě od ní by to bylo možno očekávat - zajišťovací příkaz zvláště zmiňuje jako exekuční titul*“. Podle odborné literatury „*se lze domnívat, že důvodem je [mimo jiné] okolnost, že vedle exekučního vymáhání dlužné částky může správce daně zřídit k jejímu zajištění zástavní právo (§ 168 odst. 5 daňového řádu)*“ (srov. Baxa J., op. cit., komentář k § 176). Vzhledem k tomu tedy musí správce daně brát ohled na specifickou povahu a účel zajišťovacích příkazů při volbě procesních nástrojů, prostřednictvím nichž bude vynucovat splnění povinnosti v zajišťovacích příkazech stanovené. Zajišťovací příkaz přitom již sám o sobě představuje významný zásah do práv daňového subjektu, jelikož jeho vydáním je postižen majetek i toho

daňového subjektu, jenž dosud řádně plnil své povinnosti a v danou chvíli nemá fakticky žádný nedoplatek na řešené daňové povinnosti.

[20] Správce daně především musí zohlednit, že jak daňová exekuce, tak zajišťovací zástavní právo jsou citelným zásahem do práva na ochranu vlastnického práva ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Správce daně je proto podle § 5 odst. 3 daňového řádu povinen v rámci své procesní strategie při volbě právních instrumentů, které mu poskytuje daňový řád, „šetřit práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů“ a „používá při vyžadování plnění jejich povinností jen takové prostředky, které je nejméně zatěžují a ještě umožňují dosáhnout cíle správy daní“. Tato zásada je ostatně přímo odrazem ústavněprávního pravidla, jelikož v rámci daňové exekuce, a jednotlivých dílčích oprávněných svěřených správci daně, dochází ke střetu mezi veřejným zájmem na stanovení a výběru daní na straně jedné a ochranou autonomní sféry jednotlivce (včetně jeho majetkových práv) na straně druhé. Je proto povinností správce daně postupovat v souladu s principem proporcionality a minimalizovat zásahy tak, aby se konkrétní procesní postup nestal vůči jednotlivci nepřiměřeným (srov. náleze ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 703/06, č. 92/2009 Sb. ÚS). Zásah do těchto práv je přitom testován vyšší intenzitou přezkumu, tedy testem proporcionality (srov. náleze ze dne 22. 2. 2019, sp. zn. II. ÚS 819/18), v němž je nutno zkoumat, zda předemtné opatření sleduje legitimní cíl, zda je toto opatření k dosažení tohoto cíle vhodné (požadavek vhodnosti), zda tohoto cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, jenž by byl k dotčenému základnímu právu šetrnější (požadavek potřebnosti), a nakonec, zda zájem na dosažení tohoto cíle v rámci určitého právního vztahu převáží nad dotčeným základním právem (proporcionalita v užším smyslu; srov. náleze ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13, č. 162/2014 Sb., bod 41).

[21] Ze správního spisu vyplývá, že dne 1. 12. 2016 a 2. 12. 2016 vzniklo na základě rozhodnutí žalovaného zástavní právo k movitým věcem stěžovatelky, a to za účelem zajištění nesplnění povinností v celkové výši 43 783 274,79 Kč uložené stěžovatelce zajišťovacími příkazy. Na základě rozhodnutí žalovaného za stejným účelem vzniklo dne 30. 11. 2016 zároveň i zástavní právo k nemovitostem stěžovatelky v k. ú. Chrastava, Chrastava II a Bělá u Turnova. Z protokolu o ústním jednání ze dne 30. 11. 2016 vyplývá, že dne 30. 11. 2016 v 11:05 stěžovatelka převzala tři exekuční příkazy, jimiž se nařizuje daňová exekuce prodejem movitých věcí.

[22] Exekuční příkazy na prodej nemovitých věcí ze dne 30. 11. 2016 byly doručeny stěžovatelce do datové schránky dne 30. 11. 2016. Exekuční příkaz na prodej nemovitých věcí ze dne 2. 12. 2016 byl stěžovatelce doručen 2. 12. 2016.

[23] Vedle toho exekuční příkazy na příkázání pohledávky z účtu ze dne 30. 11. 2016 byly stěžovatelce doručeny do datové schránky dne 30. 11. 2016.

[24] Dále ze správního spisu podle protokolu vyplývá, že téhož dne (30. 11. 2016) v 11:05 následovalo místní šetření, při němž se pracovníci žalovaného dostavili na provozovnu stěžovatelky za účelem sepsání movitých věcí, které budou předmětem zástavního práva. Došlo k sepsání movitostí a statutární zástupce stěžovatelky pan M. žalovanému předal originál znaleckého posudku ze dne 29. 6. 2015 týkajícího se stanovení věcné hodnoty výrobního a skladového areálu stěžovatelky v k. ú. Bělá u Turnova. Ze znaleckého posudku vyplývá, že výsledná věcná hodnota nemovitosti je 110 783 100 Kč. Protokol uvádí, že na základě předložení znaleckého posudku bude uvolněna blokáce bankovních účtů u České spořitelny, a.s., a Československé obchodní banky, a.s., a zároveň že do exekučního soupisu nebudou zařazeny věci související s manipulací, dopravou a výrobou. Statutární zástupce dále informoval, že dodá znalecké posudky k technologiím. Z Protokolu o místním šetření pak vyplývá, že v 11:40 téhož dne došlo k sepsání movitých věcí pro uplatnění zástavního práva v další provozovně stěžovatelky. V 11:05 pak podle protokolu o soupisu věcí ze dne 30. 11. 2016 byl v daňové exekuci proveden soupis movitých věcí – deseti vozidel.

[25] Z protokolu o ústním jednání ze dne 1. 12. 2016 vyplývá, že se statutární zástupce stěžovatelky zavázal měsíčně poukazovat částku ve výši 14 471 EUR na depozitní účet žalovaného. Žalovaný v návaznosti na to přislíbil, že prozatím nepřistoupí k prodeji nemovitosti. Součástí správního spisu jsou i znalecké posudky o stanovení technického stavu a ceny technologií stěžovatelky, které žalovaný obdržel dne 5. 12. 2016 a z nichž vyplývá, že cena technologií v součtu činí 68 815 700 Kč.



[26] Kromě toho žalovaný vydání zajišťovacích příkazů a jejich okamžitou vykonatelnost odůvodnil tím, že stěžovatelka byla v předmětných zdaňovacích obdobích účastníkem v řetězci obchodů, jejichž účelem bylo podvodně vylákat nadměrný odpočet DPH. Mechanismus daňového podvodu (včetně zapojení stěžovatelky) je podrobně popsán v zajišťovacích příkazech, na něž lze v podrobnostech odkázat. Stěžovatelka figurovala jako konečný článek (odběratel) v řetězci transakcí, při nichž byla od prvního dodavatele nakoupena technologie, která byla v řetězci nekontaktních a daň neodvádějících subjektů několikanásobně nadhodnocena a poté dodána stěžovateli, jež z tohoto dodání uplatnila odpočet daně. Stěžovatelka se podle správce daně dále účastnila fiktivního nákupu materiálu a fiktivního prodeje výrobků na Slovensko. Nedobytnost a možnou nevymahatelnost daně v době její splatnosti žalovaný odvozoval od skutečnosti, že stěžovatelka se mohla účastnit daňového podvodu, vykazovala zadluženost, změnila své sídlo, technologie v dlouhodobém hmotném majetku byla výrazně nadhodnocena, většina majetku stěžovatelky byla zatížena zástavním právem a hotovost na jejím bankovním účtu nepostačovala k úhradě v budoucnu splatné daňové povinnosti. Žalovaný v exekučních příkazech a rozhodnutích o zřízení zástavního práva pouze konstatoval, že exekuce se nařizuje a zástavní právo se zřizuje z důvodu nezaplacených vykonatelných nedoplatků. Okamžitou účinnost a vykonatelnost zajišťovacích příkazů žalovaný odůvodnil tak, že by mohlo dojít ke zmaření účelu celého zajištění daně z přidané hodnoty a nenaplnění základních cílů správy daní. Při vydání zajišťovacích příkazů proto vyhodnotil, že hrozí nebezpečí z prodlení, a to s odkazem na výše uvedená zjištění žalovaného, že stěžovatelka se pravděpodobně účastnila podvodu na dani z přidané hodnoty. Už jen to podle žalovaného zakládá existenci nebezpečí z prodlení.

[27] S ohledem na tato skutková zjištění vyplývající ze správního a soudního spisového materiálu Nejvyšší správní soud dále posoudil, zda nařízení daňové exekuce bylo přiměřené, resp. zda žalovaný dostatečně šetřil práva a právem chráněné zájmy stěžovatelky a použil při vyžadování plnění jejich povinností jen takové prostředky, které ji nejméně zatěžují, avšak ještě umožňují dosáhnout cíle správy daní.

#### *Legitimní cíl*

[28] V prvé řadě je třeba posoudit, zda vydáním exekučních příkazů žalovaný sledoval legitimní cíl.

[29] Zajišťovací příkaz podle § 167 daňového řádu vystihuje specifickou podstatu institutu zajištění daně jakožto rozhodnutí akčního a předstížného založeného často na hypotetické úvaze, avšak velmi razantního, kde se rychlost vydání pojí s efektivitou. Nejedná se tedy o meritorní rozhodnutí o dani, ale o dočasný prostředek k dosažení cíle správy daní. Účelem zajišťovacího příkazu není ihned získat současný majetek daňového subjektu, ale zajistit, aby aktiva předtím, než poslouží k uspokojení daňové pohledávky, nezmizela (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2016, čj. 2 Afs 239/2015-66, č. 3541/2017 Sb. NSS). Zajišťovací příkaz „*sám o sobě nijak nezajišťuje budoucí splnění daňové povinnosti*“ (BALCAR, Vladimír. *Zajišťovací příkaz a další zajišťovací instituty daňového řádu*. Praha : C. H. Beck, 2017, s. 37).

[30] Exekuční příkazy byly vydány za účelem vynucení či vymáhání povinnosti, která byla stěžovateli uložena ve vykonatelných zajišťovacích příkazech. Cílem bylo vynutit si vůči stěžovateli zajištění dotčené částky tak, aby byla dosažitelná v době vybraní daně. Exekuční příkazy proto sledují legitimní cíl správy daní, kterého chce správce daně dosáhnout, vydá-li zajišťovací příkazy. Otázkou dále zůstává, je-li daňová exekuce v případě stěžovatelky vhodným, potřebným a proporcionálním opatřením k dosažení tohoto legitimního cíle.

#### *Požadavek vhodnosti a potřebnosti*

[31] Zajišťovací příkazy vykonatelné v okamžiku jejich vydání v důsledku hrozícího nebezpečí z prodlení se v daňovém řízení vydávají právě v případě obav, že k dobrovolné úhradě v době splatnosti daně nedojde, že daň bude nedobytná nebo že její vybrání bude spojeno se značnými obtížemi (§ 167 odst. 1 daňového řádu). Svě úvahy o hrozícím nebezpečí z prodlení a splnění dalších zákonných podmínek je správce daně povinen promítnout od odůvodnění zajišťovacího příkazu, a je proto věcí přezkumu zákonitosti zajišťovacích příkazů, zda tyto podmínky byly splněny.

[32] Avšak i v případě, že správce daně v odůvodnění zajišťovacích příkazů dospěje k závěru, že jsou dány okolnosti nasvědčující hrozícímu nebezpečí z prodlení, neznamená to ještě, že je bez dalšího vhodné a potřebné nařídit bezprostředně daňovou exekuci prodejem majetku a nezvažovat další instituty daňového řádu k zajištění

částky, kterou správce daně v zajišťovacích příkazech uložil daňovému subjektu složit na jeho depozitní účet. Nelze proto bez dalšího předjímat, že nesplnění povinnosti uložené v zajišťovacích příkazech znamená bezprostřední vymáhání této povinnosti daňovou exekucí, a to ani v případě zajišťovacích příkazů vykonatelných okamžikem jejich vydání v důsledku hrozícího nebezpečí z prodlení. Správce daně musí při volbě prostředků k zajištění či vymáhání povinnosti brát ohled na povahu a účel užití zajišťovacích příkazů.

[33] Jak bylo již výše uvedeno, zajišťovací příkaz je prostředek dočasný, což ovšem také znamená, že má zaručit co nejrychlejší návrat zajištěných finančních prostředků daňovému subjektu v případě, že uhradí daňovou pohledávku správci daně, jak uvádí důvodová zpráva k daňovému řádu. Tento rys zajišťovacích příkazů je ovšem často v přímém rozporu s podstatou daňové exekuce. Jak uvádí i odborná literatura, v praxi je ve většině případů zajišťovací příkaz s vykonatelností v okamžiku jeho vydání doručován daňovému subjektu zároveň s exekučním příkazem, který je odůvodněn tím, že daňový subjekt nezaplatil správci daně vykonatelné nedoplatky uvedené v zajišťovacím příkaze. Paradoxně se tak jedním okamžikem stanovuje daňovému subjektu povinnost, která je zároveň bezprostředně po něm vymáhána, aniž by měl jakýkoliv prostor k jejímu dobrovolnému splnění. Odborná literatura také zdůrazňuje, že daňová exekuce bezprostředně navazující na vydání zajišťovacího příkazu může v praxi vést k tomu, že „*daňovému subjektu působícímu na trhu několik let, zaměstnávajícímu desítky lidí, který po celou dobu své existence řádně a včas platí daně, jakož i plní ostatní daňové povinnosti, mohou být náhle zabaveny všechny prostředky (peníze, automobily, skladové zboží atd.), čímž se dostane do druhotné platební neschopnosti, a tím je jeho ekonomická činnost v podstatě ukončena. Daňovému subjektu nezbyývají prostředky na zaplacení advokáta [...], ani peníze na výplaty pro zaměstnance.*“ (BALCAR, op. cit., s. 39). Mimoto už samotný zajišťovací příkaz uvádí daňový subjekt do postavení tzv. nespolehlivého plátce daně, což může negativně ovlivnit jeho podnikatelskou činnost.

[34] Ačkoliv je za určitých okolností zajišťovací příkaz jediným efektivním prostředkem, který je s to zabránit budoucí nedobytnosti daňových pohledávek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2013, čj. 7 AfS 101/2013-26), a jako takový má svou legitimitu, ve spojení s bezprostředním nařízením daňové exekuce prodejem majetku by se mělo jednat o vůbec nejzazší prostředek při správě daní. Snadno totiž může zapříčinit likvidaci daňového subjektu, a to i přesto, že zajišťovací příkaz má prozatímní charakter za účelem zajištění potenciálního daňového nedoplatku a daňový subjekt má mnohdy i vůli daňový nedoplatek, být postupně ve splátkách, dobrovolně zaplatit bez nařízení daňové exekuce, pokud by o této své povinnosti ovšem věděl. Je nutné také zohlednit, že následek nařízení exekuce, a v tomto případě dokonce i nařízení prodeje nemovitých věcí, pokud by došlo k jeho realizaci, zpravidla nebude už nikdy možné zcela napravit uvedením v předěšlý stav a jediný způsob, jak jej napravit, by byla finanční kompenzace. To přímo odporuje předstíznému charakteru institutu zajišťovacího příkazu.

[35] Součástí úvahy o pravděpodobnosti dobrovolné úhrady daně daňovým subjektem musí být nutně i fakt, že výtežek nucené dražby je obvykle nižší než při volném prodeji majetku za tržní cenu. Daňovému subjektu by tak v zásadě měla být ponechána možnost splnit povinnost stanovenou zajišťovacím příkazem dobrovolně, například i pomocí úvěru.

[36] Daňovou exekuci bezprostředně navazující na zajišťovací příkaz je nutno vnímat jako řešení *ultima ratio*. O to spíše, nabízí-li zákon i jiné šetrnější prostředky, jak dosáhnout účelu a legitimního cíle, který zajišťovací příkaz sleduje. Takovým institutem může být právě zástavní právo zřízené k zajištění částky stanovené zajišťovacím příkazem.

[37] Zřízení zástavního práva k zajištění částky stanovené zajišťovacím příkazem podle § 168 odst. 6 daňového řádu má povahu zajišťovací a působí na daňový subjekt tak, aby svou daňovou povinnost splnil. Má ovšem i funkci uhrazovací, která spočívá v možnosti správce daně dosáhnout uspokojení ze zástavy v případě, kdy daňový subjekt nesplní svou povinnost v zajišťovacím příkazu, a to zpeněžením zástavy jejím nuceným prodejem – zpravidla v dražbě a náhradním plněním z výtežku prodeje. V případě zajišťovacího příkazu vykonatelného v okamžiku jeho vydání se tak stejně jako u bezprostředně nařízené daňové exekuce jedná o efektivní nástroj, jak zajistit, že po oznámení zajišťovacího příkazu daňovému subjektu nezmizí bez dalšího majetek z jeho vlastnictví, a tedy nedojde ke zmaření cíle správy daní, na rozdíl od exekuce prodejem však umožní daňovému subjektu disponovat s jeho majetkem, aby mohl pokračovat v podnikatelské činnosti a využil jej optimálně tak, aby mohl

zaplatit částku stanovenou v zajišťovacím příkazu, či nabídnout správci daně alternativu plnění této povinnosti například prostřednictvím splátek. Nadto nic nebrání tomu, aby správce daně přistoupil k daňové exekuci prodejem nemovitostí později.

[38] U zástavního práva, jež je věcným právem k věci cizí, navíc nezáleží na tom, kdo je vlastníkem zastavené věci (pohledávky, práva), neboť dispozice s ní (např. prodej, darování apod.) se zástavního práva nedotýká. Předností zástavního práva je skutečnost, že jeho vznikem se nemění vlastnické vztahy k zastaveným hodnotám, takže vlastník s nimi může běžným způsobem nakládat (pronajímat je, brát z nich užitek apod.). Zástavní právo se vztahuje i na příslušenství, přírůstky a neoddělitelné plody zástavy. Zástavní právo tak umožňuje daňovému subjektu dále pokračovat v podnikatelské činnosti a rozmnožovat svůj majetek, z něhož se pak právě díky zástavnímu právu může správce daně taktéž uspokojit. V porovnání s bezprostředním nařízením daňové exekuce např. prodejem nemovitosti je proto zástavní právo vhodnějším institutem ve spojení se zajišťovacím příkazem a jeho reakční, dočasnou a operativní povahou. Jak uvádí důvodová zpráva k daňovému řádu, smyslem tohoto institutu je snaha poskytnout daňovému subjektu šetrnější způsob, kterým bude vynucována povinnost stanovená zajišťovacím příkazem. Oproti daňové exekuci bezprostředně navazující na vydání okamžité vykonatelného zajišťovacího příkazu může být za určitých okolností zástavní právo k zajištění částky stanovené zajišťovacím příkazem vhodnější a přiměřenější nástroj.

[39] Vždy je ovšem nutno brát ohled na konkrétní okolnosti případu. Na půdorysu zjištění o chování a majetkové situaci daňového subjektu je nutno zvažovat, zda a jak je možné dosáhnout splnění povinnosti uložené zajišťovacími příkazy. Nutně tedy při volbě procesních prostředků správce daně vede i úvaha o tom, zda je daňový subjekt aktuálně schopen daň uhradit, případně zda nedostatek části prostředků může řešit institut posečkáání. Tyto požadavky plynou i z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2016, čj. 2 Afs 239/2015-66, či rozsudek ze dne 28. 11. 2018, čj. 9 Afs 189/2017-41).

[40] I když existuje obava, že k dobrovolné úhradě částky stanovené zajišťovacími příkazy nedojde, je správce daně povinen strategicky zvažovat, zda je nezbytné splnění povinnosti okamžitě vymáhat, nebo je-li v daném případě vhodnější zajistit splnění prozatímní a předstíženě stanovené povinnosti v zajišťovacích příkazech jiným způsobem, který daňový řád umožňuje. Není totiž obvykle namístě nevratně odčerpat zdroje daňového subjektu, což může ochromit jeho činnost, existuje-li potenciál, že daňový subjekt bude v rozumné době schopen potřebné prostředky vygenerovat. Je-li přiměřeně pravděpodobné, že daň bude moci být uhrazena postupně, je třeba upřednostnit tuto variantu se zajištěním prostřednictvím zástavního práva před okamžitým uspokojením s rizikem ekonomické likvidace subjektu, neboť ta s sebou nese řadu nepříznivých následků. Volba vhodného postupu musí být pochopitelně založena na racionální úvaze vycházející z individuálních okolností, zejména z dosavadních výsledků a způsobu hospodaření daňového subjektu a dále i na rozumném a podloženém odhadu o „ochotě“ subjektu dostát svým povinnostem. Významnou roli hraje i přesvědčivost právního názoru, jenž je základem pro doměření daně, s níž se pojí i míra neodvratnosti, že daň bude pravomocně stanovena daňovými orgány, a případně i potvrzena správním soudem.

[41] S ohledem na výše uvedené je třeba přisvědčit námítce stěžovatelky, že nařízení daňové exekuce vydaním předmětných exekučních příkazů v jejím případě bylo nepřiměřené, jelikož cíle správy daní by bylo i s ohledem na její majetkovou situaci a dosavadní chování dosaženo zřízením zástavního práva k věcem movitým i nemovitým.

[42] Ze správního spisu vyplývá, že zástavní právo bylo na základě rozhodnutí žalovaného zřízeno k nemovitostem stěžovatelky v k. ú. Dolní Chrastava, Chrastava II a Bělá u Turnova. Jak vyplývá z výpisu z katastru nemovitostí, k datu 28. 11. 2016 nebyla žádná z nemovitostí v k. ú. Bělá u Turnova ani k. ú. Dolní Chrastava zatížena jiným zástavním právem. Zástavním právem k zajištění pohledávek jiných věřitelů ve výši 120 milionů Kč a budoucích pohledávek byly zatíženy pouze nemovitosti stěžovatelky v k. ú. Chrastava II. K volbě prostředků k zajištění či vymožení částky stanovené v zajišťovacích příkazech žalovaný konstatoval, že naprostá většina majetku stěžovatelky je zatížena zástavními právy jiných zástavních věřitelů a některé stěžovatelka vlastní jen zčásti. Zřízení zástavního práva by proto podle něj nebylo účelné. Tento závěr žalovaného je ovšem zjednodušený a zavádějící. Žalovaný se totiž nikterak nezabýval otázkou, které konkrétní nemovitosti jsou zatíženy zástavním právem jiných věřitelů, jaká je hodnota majetku zatíženého a nezatíženého či jakou hodnotu v poměru k celku tvoří nemovitosti vlastněné stěžovatelkou ve spoluvlastnictví. To bylo přitom stěžejní pro určení, zda bude vhodné a potřebné

nařizovat daňovou exekuci, či zdali bude dostatečné, ale i efektivnější a operativnější vzhledem k předstírné povaze zajišťovacích příkazů zřídit zástavní právo pro zajištění povinnosti v nich stanovené. Stěžovatelka byla přitom k tomuto dni výlučným vlastníkem všech nemovitostí zapsaných na listu vlastnictví č. 1353 v k. ú. Bělá u Turnova, jež byly oceněny znaleckým posudkem na celkovou hodnotu ve výši 108 936 377 Kč. U nemovitosti v témže katastrálním území zapsaných na listech vlastnictví č. 1325, č. 1327 a č. 1328, které náleží do spoluvlastnictví, stěžovatelka vlastní podíly o hodnotě v celkové výši pouze 1 846 723,30 Kč. Ze správního spisu vyplývá, že nemovitosti v k. ú. Dolní Chrástava spolu s nemovitostmi v k. ú. Chrástava II. (jež jako jediné byly zatíženy jiným zástavním právem) byly ke dni 29. 10. 2014 předmětem kupní smlouvy za kupní cenu v celkové výši 14 332 000 Kč. Hodnota majetku nezatíženého zástavním právem a ve výlučném vlastnictví stěžovatelky tak mnohonásobně převyšuje částku stanovenou zajišťovacími příkazy. Při volbě mezi zřízením zástavního práva a nařízením daňové exekuce tak bylo nesprávné vycházet ze zkrslého závěru, že naprostá většina majetku stěžovatelky je zatížena zástavními právy. Zřízení zástavního práva k nemovitostem v k. ú. Dolní Chrástava a Bělá u Turnova bylo s ohledem na absenci zatížení jiným zástavním právem schopno zajistit výhodné věřitelské postavení pro případ, že stěžovatelka částku stanovenou zajišťovacími příkazy dobrovolně neuhradí. Zřízením zástavního práva se podle § 170 odst. 6 daňového řádu přitom hledí na stěžovatelku tak, že se zavázala, že zástavním právem ve výhodnějším pořadí nezajistí nový dluh. Dále byla stěžovatelka okamžikem zřízení zástavního práva povinna zdržet se jakéhokoliv právního jednání, které by zhoršovalo zástavu k újmě žalovaného (§ 1367 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Žalovaný tak bez této úvahy paušálně postihl daňovou exekuci téměř veškerý majetek stěžovatelky, aniž by zvažoval míru vhodnosti a potřeby.

[43] Žalovaný uvedl, že lze přepokládat výtěžek z případného prodeje v dražbě ve výši 31 750 000 Kč, přičemž cena nemovitostí stěžovatelky dosahuje výše 61 703 000 Kč. Vycházel přitom z údajů jemu známých z účetní rozvahy stěžovatelky ke dni 31. 12. 2015. Žalovaný však nevzal v úvahu, že účetní rozvaha oceňuje dlouhodobý hmotný majetek na základě historické ceny snížené o odpisy a opravné položky, přičemž může dojít k situaci, že tržní hodnota dlouhodobého majetku neodpovídá ceně uvedené v rozvaze. Za situace, kdy tržní cena majetku převyšuje jeho aktuální účetní cenu, nelze v rozvaze v souladu se zásadou opatrnosti dlouhodobý hmotný majetek přecenit směrem „nahoru“. Neuplatňuje se proto prvek tzv. inflačního účetnictví. Při volbě mezi zřízením zástavního práva a nařízením daňové exekuce a posouzením přiměřenosti těchto nástrojů měl žalovaný v kontextu dalších majetkových poměrů vzít v potaz povahu údajů vyplývajících z účetní rozvahy. Žalovaný tento závěr přehodnotil až po nařízení daňové exekuce, a to až na základě doložení znaleckého posudku ze dne 29. 6. 2015 stanovujícího hodnotu nemovitosti v k. ú. Bělá u Turnova na 110 783 100 Kč. Jak vyplývá z protokolu o místním šetření ze dne 30. 11. 2016 v 11:05, od nařízení exekuce příkázáním pohledávky z účtů u bank Česká spořitelna, a.s. a Československá obchodní banka, a.s. a od exekuce prodejem movitých věcí souvisejících s manipulací, dopravou a výrobou bylo upuštěno až v návaznosti na předložený znalecký posudek. Z tohoto protokolu tedy plyne, že žalovaný vzal na vědomí doloženou skutečnou hodnotu nemovitosti, a dokonce na základě této informace upustil od svého záměru nařídit daňovou exekuci i ohledně dalšího majetku stěžovatelky. Tím žalovaný sice odvrátil úplnou likvidaci stěžovatelky, což ale ještě neznamená, že by se tím stala exekuce přiměřenou. Statutární zástupce stěžovatelky přitom navrhnul v rámci téhož jednání předložení dalších znaleckých posudků stanovujících skutečnou cenu technologií, což ke dni 5. 12. 2016 také učinil. Stěžovatelka dále dne 1. 12. 2016 přeměroula žalovanému na jeho účet částku 14 471 EUR měsíčně plynoucí z pronájmu nemovitosti. Na základě toho přistoupil žalovaný na dohodu, že prozatím nedejde k výkonu nařízené daňové exekuce prodejem nemovitostí. Nutno je také zdůraznit, že dohoda závisející pouze na vůli žalovaného, aby exekuce dočasně nebyla vykonána, nemůže být zohledněna jako prvek přiměřenosti nařízené daňové exekuce, jelikož dohoda, byť zanesená v protokolu a správním spisu, není dostatečnou zárukou pro stěžovatelku, že trvajícím exekučním řízením a exekučními příkazy nařízená exekuce prodejem nemovitých věcí nebude v důsledku změny názoru žalovaného kdykoliv v budoucnu vykonána.

[44] Důvodná není ani námitka žalovaného, že nařízení daňové exekuce bylo vhodné a potřebné s ohledem na skutkové okolnosti a reálně hrozící nebezpečí, že stěžovatelka ukončí svou podnikatelskou činnost a vyvede majetek z dosahu žalovaného. Tato námitka se ocitá v logickém rozporu s tvrzením žalovaného, že nařízená exekuce byla přiměřená, jelikož bylo stěžovatelce umožněno nadále vykonávat svou podnikatelskou činnost a rozmnožovat svůj majetek. Nelze současně tvrdit, že vše nasvědčuje tomu, že se stěžovatelka chystá svou podnikatelskou činnost ukončovat a vyvést majetek, a zároveň odůvodnit přiměřenost nařízené exekuce ponecháním prostoru k

podnikání. Tyto logické rozpory v tvrzeních proto svědčí o jejich účelovosti. Ani ze spisového materiálu přitom nevyplývají žádné skutečnosti naznačující, že by se stěžovatelka hromadně zbavovala svého majetku nebo že by směřovala k utlumení ve své podnikatelské činnosti. S ohledem na strukturu a množství movitého a nemovitého majetku, stejně tak s ohledem na prostředky na bankovních účtech, dosahování dlouhodobého měsíčního obratu v řádech desítek milionů Kč, letitou podnikatelskou činnost, dlouhodobě řádné plnění daňových povinností vůči správci daně, stabilní a transparentní vlastnickou strukturu a zaměstnávání téměř 200 zaměstnanců není odůvodnění bezprostředního nařízení daňové exekuce obavou z vyvážení majetku a ukončování činnosti opodstatněné. Nebylo proto vhodné ani potřebné nařídit vůči stěžovateli bezprostředně po vydání zajišťovacích příkazů daňovou exekuci prodejem nemovitého a movitého majetku.

[45] Ačkoliv konkrétní skutečnosti o zjištění skutečné hodnoty majetku stěžovatelky teprve bezprostředně následují po vydání exekučních příkazů a na jejich zákonnost nemají zpravidla vliv, jsou známkou toho, že žalovaný neaplikoval správně požadavek přiměřenosti při volbě prostředků k realizaci svého záměru – zajištění částky stanovené v zajišťovacích příkazech. Vzhledem ke všem výše uvedeným okolnostem a majetkovým poměrům stěžovatelky, které měl žalovaný při volbě přiměřených prostředků strategicky zvažovat, by proto lépe odpovídalo pravidlům vhodnosti a potřebnosti, kdyby v prvním kroku zřídil zástavní právo k majetku stěžovatelky k zajištění či vymožení částky v zajišťovacích příkazech, čímž by (i podle svého tvrzení) s určitostí zajistil částku minimálně 31 750 000 Kč. Vytvořil by si „bezpečný“ prostor pro zjištění reálné hodnoty zastavených nemovitostí, která byla, jak žalovaný mohl s jistotou rozumně očekávat s ohledem na povahu údajů v účetní rozvaze a svou odbornost, vyšší. V návaznosti na tato zjištění by nic nebránilo žalovanému kdykoliv, i v řádu hodin či jednoho dne, okamžitě nařídit daňovou exekuci tak, aby povinnost zaplatit částku v zajišťovacích příkazech byla vynucena. Žalovaný jistě mohl zvolit takový postup, že nařízení daňové exekuce by bylo až reakcí na způsob chování, poskytnutou součinnost, vůli stěžovatelky dobrovolně povinnost splnit (byť po částech ze zisků z podnikatelské činnosti) či reakcí na doložení či nedoložení reálné hodnoty majetku, a to poté, co bylo primárně zřízeno zástavní právo. Takový postup, nikoliv bezprostřední paušální nařízení exekuce bez ohledu na skutečné poměry, by proporcionálně zasahoval do práv stěžovatelky, umožňoval by však stále řádný výběr a správu daní.

[46] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nařízení daňové exekuce, kterou žalovaný zvolil jako prostředek k vynucení splnění povinnosti stanovené v zajišťovacích příkazech, nebylo možné ani v okamžiku vydání exekučních příkazů považovat za vhodné a potřebné ani dostatečně šetřící práva a právem chráněné zájmy stěžovatelky tak, aby ji to co nejméně zatěžovalo. Cíle správy daní bylo možno dosáhnout jinými právními prostředky, které daňový řád nabízí, a to zejména zřízením zástavního práva k nemovitostem v k. ú. Dolní Chrastava a Bělá u Turnova, které nebyly zatíženy jiným zástavním právem a dosahovaly hodnoty přes 110 milionů Kč.

[47] Krajský soud tedy nesprávně usoudil, že nařízená daňová exekuce byla přiměřená a exekuční příkazy byly v souladu se zákonem. Nezákonnými jsou i exekuční příkazy.

## 3976

### Daňové řízení: důkazní břemeno

#### Silniční daň: určení poplatníka silniční daně

k § 92 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

k § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění zákonů č. 493/2011 Sb. a č. 344/2013 Sb.

**I. Důkazní povinnost, kterou podle § 92 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, nese daňový subjekt, nedosahuje povinnosti prokázání tvrzených skutečností s absolutní jistotou, ale postačí prokázat dostatečnou míru pravděpodobnosti. Ta bude zpravidla naplněna, pokud bude možné z provedených**

důkazů učinit daný závěr bez vážných pochybností, přičemž je třeba zohlednit i čas uplynulý od doby, kdy prokazované skutečnosti nastaly.

**II. Nelze-li ověřit zápis provozovatele vozidla v technickém průkazu vozidla, lze pro účely určení poplatníka daně silniční podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční, vyjít z údajů o provozovateli vozidla uvedených v registru vozidel.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2020, čj. 8 AfS 23/2018-37)*

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 156/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 173/13), rozsudek Nejvyššího soudu č. 13/2008 Sb. NS.

**Věc:** Z. H. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o doměření silniční daně, o kasační stížnosti žalobce.

Finanční úřad pro Jihočeský kraj (dále jen „správce daně“) zahájil u žalobce dne 1. 10. 2014 daňovou kontrolu silniční daně za zdaňovací období roku 2011, 2012 a 2013. Správce daně na základě výpisu z registru silničních vozidel zjistil, že žalobce byl od 28. 8. 1992 do 11. 4. 2014 evidován jako provozovatel a vlastník motorového vozidla XXX, a od 6. 8. 1993 do 11. 4. 2014 vozidla YYY. Správce daně vypracoval zprávu o daňové kontrole, se kterou žalobce seznámil 13. 4. 2015. V ní dospěl k závěru, že žalobce je poplatníkem daně silniční za uvedená vozidla ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) zákona o dani silniční ve znění účinném od 1. 1. 2011 jako jejich provozovatel. Třemi platebními výměry ze dne 15. 4. 2015 vyměřil správce daně žalobci silniční daň za jednotlivá zdaňovací období roku 2011, 2012 a 2013 ve výši 24 648 Kč za každé zdaňovací období.

Proti platebním výměrům podal žalobce odvolání. Žalovaný rozhodnutími ze dne 7. 2. 2017 změnil po odvolání žalobce platební výměry tak, že vyměřil silniční daň za jednotlivá zdaňovací období ve výši 59 250 Kč. Následně žalobce podal žaloby proti rozhodnutím žalovaného ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, který je podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl rozsudkem ze dne 13. 12. 2017, čj. 50 Af 8/2017-34.

Krajský soud se v napadeném rozsudku nejprve zabýval námitkou žalobce, že nemohl být poplatníkem silniční daně, neboť daná vozidla ve zdaňovacím období již neexistovala. Dle krajského soudu je pro určení poplatníka silniční daně rozhodující, zda je příslušný subjekt zapsán v registru vozidel, nezávisle na faktickém stavu vlastnictví a užívání. Silniční daň je daní majetkovou a jejím základem je formální stav zápisů v registru silničních vozidel. I kdyby došlo k převodu vlastnického práva k vozidlu, nedochází tím bez dalšího ke změně osoby poplatníka silniční daně, dokud není převod promítnut též do registru silničních vozidel a tím i do technického průkazu příslušného vozidla. Rozhodnou skutečností pro zánik povinnosti k dani silniční může být případně faktická neexistence vozidla, i pokud by takové vozidlo bylo stále registrováno v registru silničních vozidel.

K námitce žalobce o neexistenci vozidel krajský soud uvedl, že k tomuto tvrzení ho tížilo důkazní břemeno dle § 31 odst. 9 daňového řádu. Z důkazů předložených žalobcem v daňovém řízení o prodeji vozidel akciové společnosti KOCH DIORIT (dále jen „KOCH DIORIT“) (faktura a příjmový daňový doklad o zaplacení smluvní ceny), z výslechu svědka K. K., předsedy představenstva společnosti KOCH DIORIT a z listinných důkazů zajištěných v rámci místního šetření u této společnosti nelze dle krajského soudu osvědčit, že vozidla byla rozprodána na náhradní díly a následně zlikvidována. Žalobci se ani nepodařilo prokázat, že by k vyřazení vozidel z registru silničních vozidel došlo v roce 2002 a že technické průkazy obou vozidel byly žalobcem odevzdány na dopravním inspektorátu. Proto dle krajského soudu bylo žalovaným správně dovozeno, že nelze učinit zcela nepochybný závěr o neexistenci vozidel v daných zdaňovacích obdobích.

Dle krajského soudu bylo nepodstatné, že správce daně až v roce 2014 zjistil, že žalobcem nebyla vozidla uváděna v daňových přiznáních.

Za nedůvodnou označil krajský soud námitku žalobce, že správce daně dostatečně nezkoumal, zda je žalobce poplatníkem daně, neboť z odůvodnění rozhodnutí žalovaného vyplývá, z jakého důvodu byla daň doměřena. Námitku, že předmětem prodeje společnosti KOCH DIORIT byly jen dvě kupy šrotu, považoval krajský soud také za nedůvodnou s ohledem na listinné důkazy.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Prvně namítal, že soud rozhodl věc v rozporu se skutkovým stavem. Krajský soud mu vytýkal, že se do dané situace dostal sám, neboť v době, kdy



vozidla prodal, měl provést změnu vlastníka vozidla v registru silničních vozidel. Rozpor se skutkovým stavem je dán tím, že stěžovatel uvedená vozidla nikomu neprodal. Z faktury a příjmového dokladu ve spojení s obsahem výslechu svědka má stěžovatel za prokázané, že společnost KOCH DIORIT nekoupila vozidla, nýbrž předmětem prodeje byly dvě kupy šrotu (náhradních dílů).

Stěžovatel namítal, že krajský soud věc posoudil po právní stránce nesprávně a skutkový stav, z kterého vycházel, nemá oporu ve správním spise. Nebylo totiž prokázáno, že by stěžovatel byl zapsán v technických průkazech vozidel, jak stanoví § 4 odst. 1 písm. a) zákona o dani silniční. V řízení nebyl předložen žádný technický průkaz. Stěžovatel je toho názoru, že jej netíží důkazní břemeno k prokázání neexistence technických průkazů v roce 2002.

Dále namítal, že odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, čj. 7 Afs 64/2008-52, č. 1894/2009 Sb. NSS, *ve věci ČSAD Rychnov nad Kněžnou*, není přílehlavý, neboť v tam posuzovaném případě vozidla fyzicky existovala, každé z vozidel mělo svůj technický průkaz a v tomto průkaze byla uvedena konkrétní právnická osoba. Oproti tomu v případě stěžovatele správce daně předmět daně neviděl, do technického průkazu nenahlédl a vozidla zanikla v roce 2002. Existence nebo neexistence vozidla musí být řádně prokázána. Krajský soud se nezabýval rozložením důkazního břemene k prokázání skutečností, jež se staly v roce 2002.

Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil k dalšímu řízení posledně jmenovanému.

### Z odůvodnění:

#### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [30] Podle § 2 odst. 1 zákona o dani silniční jsou předmětem silniční daně „*silniční motorová vozidla a jejich přípojná vozidla (dále jen „vozidla“) registrovaná a provozovaná v České republice, jsou-li používána k podnikání nebo k jiné samostatné výdělečné činnosti (dále jen „podnikání“) nebo jsou používána v přímé souvislosti s podnikáním anebo k činnostem, z nichž plynoucí příjmy jsou předmětem daně z příjmů u subjektů nezaložených za účelem podnikání podle zvláštního právního předpisu. Bez ohledu na to, zda jsou používána k podnikání, jsou předmětem daně vozidla s největší povolenou hmotností nad 3,5 tuny určená výlučně k přepravě nákladů a registrovaná v České republice.*“

[31] Podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o dani silniční je poplatníkem daně „*fyzická nebo právnická osoba, která je provozovatelem vozidla registrovaného v České republice v registru vozidel a je zapsána v technickém průkazu.*“

[32] Vznik daňové povinnosti u vozidel je dle § 8 odst. 1 zákona o dani silniční vázán na splnění rozhodných skutečností uvedených v § 2 odst. 1 zákona o dani silniční. Těmito skutečnostmi jsou jednak existence vozidla, a jednak okolnost, že se jedná o vozidlo s největší povolenou hmotností nad 3,5 tuny určené výlučně k přepravě nákladů a registrované v České republice, bez ohledu na to, zda je vozidlo používáno k podnikání. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu *ve věci ČSAD Rychnov nad Kněžnou*, vyplývá, že skutečností rozhodnou pro zánik povinnosti k dani silniční (§ 8 odst. 2 zákona o dani silniční) je mimo jiné i neexistence uvedeného vozidla. Soud se proto nejprve zabýval námitkami stěžovatele, které směřují k tvrzení, že v roce 2002 daná vozidla již neexistovala, neboť je prodal jako „kupu šrotu“ společnosti KOCH DIORIT.

[33] Soud zjistil ze spisu následující. Z protokolu o místním šetření u Městského úřadu Písek, odbor dopravy, ze dne 21. 10. 2014 vyplývá, že stěžovatel byl až do 11. 4. 2014 evidován jako provozovatel a vlastník daných vozidel, přičemž až tohoto dne podal žádost o jejich trvalé vyřazení z registru silničních vozidel. V žádostech uvedl v příslušných kolonkách u technického průkazu, osvědčení o registraci a u tabulky s registrační značkou, že došlo ke ztrátě těchto dokladů. Ze sdělení Městského úřadu Písek, odboru dopravy ze dne 7. 6. 2016 plyne, že důvodem pro vyřazení vozidel z registru silničních vozidel byla skutečnost, že ve lhůtě 14 dnů od zániku pojištění odpovědnosti z provozu vozidla nebyla uzavřena nová pojištění smlouva o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla týkající se téhož vozidla.

[34] Stěžovatel na výzvu správce daně k prokázání skutečností ze 6. 10. 2014 předložil kopii faktury z 15. 11. 2002, č. 22/02, o prodeji vozu Liaz 110 + vlek za cenu 30 500 Kč společnosti KOCH DIORIT společně s

kopíí dokladu o úhradě ze dne 15. 11. 2002, ve kterém je uvedeno: „prodej LIAZ 110 valník, vůz LIAZ na ND“. Tyto doklady měly prokazovat tvrzení stěžovatele, že vozidla byla vyřazena z provozu v druhé polovině roku 2002 a následně fyzicky zlikvidována.

[35] Česká podnikatelská pojišťovna, a. s., na výzvu správce daně k poskytnutí informací ze dne 4. 11. 2014 uvedla, že na vozidlo LIAZ 110.022 eviduje pojistnou smlouvu pro pojištění odpovědnosti sjednané s počátkem pojištění 1. 1. 2000 na dobu neurčitou. Pojištění zaniklo pro neplacení ke dni 1. 7. 2002. K vozidlu BSS PV 16.12 byla sjednána pojistná smlouva pro pojištění odpovědnosti s počátkem pojištění 1. 1. 2000, přičemž pojištění zaniklo pro neplacení ke dni 8. 12. 2002.

[36] Z protokolu o místním šetření u společnosti KOCH DIORIT z 12. 1. 2015 vyplývá, že v účetnictví z roku 2002 je zahrnut nákup vozidla LIAZ 110 + vlek, a to pod dokladem N0200135 ze dne 15. 11. 2002. Dále bylo ověřeno z inventury zásob k 31. 12. 2002, že vozidlo včetně vleku bylo fyzicky na skladu.

[37] Z protokolu o výslechu svědka K. K. ze dne 16. 6. 2016 vyplynulo, že tato konkrétní vozidla si svědek nevybavuje. Společnost KOCH DIORIT se zabývá nákupem vozidel na náhradní díly. Předpokládá, že vozidla byla rozebrána na náhradní díly a zbytek byl předán do kovošrotu. Vozidla společností následně nebyla prodána jako celek, nýbrž byla během blíže neurčeného období rozebrána a dnes již společnost nevlastní žádnou část těchto vozidel. Na otázku, s jakou určitostí může říct, že vozidla byla v blíže neurčeném období po koupi společností bezzbytku rozebrána, svědek uvedl, že z doložených faktur vyplývá, že vozidla společnost zakoupila a z pracovních postupů společnosti dovozuje ostatní. Vozidla bez technických průkazů jsou určena na náhradní díly. Vzhledem ke znalosti inventurních soupisů a prostorů, kde k demontáži dochází, si je svědek jist, že dnes již společnost nevlastní žádnou část z vozidel. Svědek předpokládá, že k rozprodeji došlo maximálně v řádu dvou let, což by mohl doložit inventurními soupisy, které neměl u sebe při výslechu. O likvidaci vozidel se do roku 2004 nevystavoval likvidační protokol. Náhradní díly společnost neidentifikuje ve vazbě k původnímu nákladnímu vozidlu.

[38] Z protokolu o místním šetření u společnosti KOCH DIORIT ze dne 11. 10. 2016 plyne, že byl předložen inventurní soupis zboží k 1. 1. 2004, ve kterém se daná vozidla již nenacházela. K tomu K. K. uvedl při místním šetření, že skladová evidence je na konci každého roku sestavena na základě vykoupeného zboží, které zůstává na skladě. Je proto dle K. K. zřejmé, že dotyčná vozidla byla během roku 2003 zcela rozprodána.

[39] Pokud jde o míru důkazní povinnosti, kterou podle § 92 odst. 3 daňového řádu nese daňový subjekt, pak k tomu soud uvádí, že tato nemůže být z povahy věci bezbřehá. Ohledně míry důkazní povinnosti lze odkázat na náleze Ústavního soudu ze dne 20. 8. 2014, sp. zn. I. ÚS 173/13, č. 156/2014 Sb. ÚS. V něm se sice Ústavní soud primárně zabýval důkazním standardem v občanském soudním řízení pro případ prokazování existence duševní poruchy při činní právního úkonu, nicméně vyšel z toho, že není důvodu, aby byl pro danou situaci požadován vyšší důkazní standard, než je tomu v případě prokazování jiných skutečností. Ústavní soud v nálezu vycházel z požadované míry unesení důkazního břemene v občanském soudním řízení a v trestním řízení. Podle Nejvyššího správního soudu důkazní standard nastavený pro občanské soudní řízení je s důkazním standardem pro daňové řízení srovnatelný. Podle § 153 odst. 1 o. s. ř. soud rozhoduje na základě zjištěného skutkového stavu věci a podle § 132 téhož zákona soud důkazy hodnotí podle své úvahy. Obdobně podle § 8 odst. 1 daňového řádu „*správce daně při dokazování hodnotí důkazy podle své úvahy. Správce daně posuzuje každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti; přitom přiblíží ke všemu, co při správě daní vyšlo najevo.*“ Podle Ústavního soudu při jakémkoliv dokazování nelze reálně dosáhnout absolutní jistoty ohledně skutečného stavu věci (viz zejména body 28 až 30 citovaného nálezu). Jak k tomu v bodě 30 Ústavní soud konkrétně uvádí: „*Je tedy nutno reflektovat, že žádné skutkové okolnosti, které již odezněly, nelze následně, ex post, prokázat s absolutní jistotou. Vždy půjde o otázku určité míry pravděpodobnosti (srovnej také HOH, L. Re-imagining the criminal standard of proof: lessons from the "ethics of belief" (2009) 13 International Journal of Evidence & Proof 198, s. 202 a STOFFELMAYR, E. a DIAMOND, S. The conflict between precision and flexibility in explaining "beyond a reasonable doubt" (2000) 6 Psychology, Public Policy, and Law 769, s. 770). Absolutní jistota je tedy důkazní standard, který není možno v soudním řízení aplikovat, neboť by při tom důkazní břemeno prakticky nebylo možno unést.*“ I v daňovém řízení je proto třeba vycházet z určité míry pravděpodobnosti a po daňovém subjektu nelze požadovat prokázání tvrzených skutečností s absolutní jistotou, ale postačí prokázat dostatečnou míru pravděpodobnosti. Ta bude zpravidla naplněna, pokud bude možné z provedených důkazů učinit daný závěr bez vážných pochybností. Stejně jako v jiných řízeních však



nelze ani v daňovém řízení požadovat v realitě nedosažitelnou míru úplné jistoty (k obdobným závěrům viz též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 6. 2018, čj. 8 Af 5/2015-82).

[40] Navíc nelze odhlížet od plynutí času a požadovat stejnou míru pravděpodobnosti týkající se dokazování těch skutečností, které nastaly před relativně krátkým časovým obdobím, jako u skutečností, které se udály v období relativně vzdáleném, ohledně nichž je již v důsledku běhu času vždy obtížnější obstatat důkazy, jejichž vypovídací hodnota se zároveň zpravidla snižuje. Daňový subjekt sice musí počítat s jeho důkazní povinností stanovenou v § 92 odst. 3 daňového řádu ohledně všech skutečností, které je povinen uvádět v řádném daňovém tvrzení, dodatečném daňovém tvrzení a dalších podáních, ale zejména po dobu běhu lhůty pro stanovení daně podle § 148 daňového řádu, tedy po dobu 3 let ode dne, v němž uplynula lhůta pro podání řádného daňového tvrzení, nebo v němž se stala daň splatnou, aniž by zde byla současně povinnost podat řádné daňové tvrzení. Zpravidla tak daňovému subjektu postačí uchovávat příslušné důkazní prostředky po dobu 3 let. Majetkové daně jsou v tomto směru poněkud atypické, neboť určité rozhodné skutečnosti mohly nastat i před desítkami let (například zánik předmětu daně), být takovou situací nelze zcela vyloučit ani u jiných daní. Nicméně pokud je daňový subjekt v dobré víře, že daňovou povinnost již dlouhodobě nemá, je takovou okolnost třeba zohlednit i v požadované míře pravděpodobnosti prokázání rozhodných skutečností.

[41] Ve světle těchto závěrů Nejvyšší správní soud hodnotil to, zda stěžovatel unesl své důkazní břemeno v daňovém řízení.

[42] Soud předně souhlasí s krajským soudem, že stěžovatel neunesl důkazní břemeno stran tvrzeného vyřazení vozidel z registru v roce 2002. Stěžovatel nepředložil v řízení jediný důkaz k prokázání této skutečnosti. Vzhledem k tomu, že důkazní břemeno tížilo stěžovatele, je třeba vycházet z toho, že k formálnímu vyřazení vozidel z registru silničních vozidel došlo až dne 11. 4. 2014, jak vyplývá ze spisového materiálu. S ohledem na to je pro řešenou věc rozhodné, zdali stěžovatel unesl důkazní břemeno k tvrzenému zániku vozidel v roce 2002.

[43] Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 Afs 54/2012, z něhož mimo jiné vycházel v napadeném rozsudku krajský soud, uvedl, že „[a]by stěžovatel unesl důkazní břemeno stran zániku předmětu daně (demontáže silničního vozidla), musel by navrhnout provedení jednoznačně průkazného (závažného) důkazního prostředku [...] Lze snad připustit, že stěžovatel vskutku nemá od roku 1994 tušení, co se s vozidlem, které je v registru silničních vozidel evidováno na jeho jméno, děje. Důkazními prostředky ohledně fyzické likvidace vozidla by tak zřejmě disponovala pouze společnost Osiris vzduchotechnika s. r. o., tedy jiný daňový subjekt. Soud však považuje za podstatné právě s ohledem na tuto pro stěžovatele nelehkou důkazní situaci zdůraznit, že se stěžovatel do této situace dostal sám.“ Důkazní situace v dané věci byla nicméně odlišná, než je tomu v nyní projednávané věci. V citovaném rozsudku byly důkazními prostředky pouze kupní smlouva a nevěrohodná výpověď svědka, přičemž vozidlo bylo prodáno kupujícímu, který se nespécializoval na likvidaci vozidel. V nyní posuzované věci však stěžovatel předložil mj. kopii pokladního dokladu od společnosti KOCH DIORIT, ve kterém je uvedeno „prodej LIAZ 110 valník, vůz LIAZ na ND“. Ve světle činnosti společnosti KOCH DIORIT to nemůže znamenat nic jiného, než prodej na náhradní díly. I částka, za kterou bylo vozidlo a valník prodány, svědčí tomu, že se téměř jistě jednalo o dopravní prostředky ve velmi špatném technickém stavu. Tvrzení stěžovatele odpovídá svědecké výpovědi K. K. a listinným důkazům získaným od společnosti KOCH DIORIT. Z těchto důkazů vyplývá, že vozidla byla stěžovatelem dané společnosti prodána a nacházela se k 31. 12. 2002 ve skladu zásob, a že k 1. 1. 2004 již evidována na skladu nebyla. Z výslechu svědka K. K. je zřejmé, že společnost se zabývala výkupem starých vozidel za účelem rozebrání na náhradní díly a následným prodejem těchto náhradních dílů. Je také třeba vzít v úvahu, že v roce 2002 se nevydával při předání autovraků likvidační protokol [povinnost provozovatele zařízení ke sběru autovraků bezplatně vystavit potvrzení o převzetí při převzetí autovraku byla zakotvena až v roce 2004 v § 37b odst. 1 písm. d) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném od 23. 4. 2004]. Lze tedy s vysokou mírou pravděpodobnosti vycházet z toho, že vozidla byla nejspíše k 31. 12. 2003 rozebrána na náhradní díly, čímž zanikla, přičemž navíc byly tyto náhradní díly touto dobou zřejmě již prodány nebo sešrotovány. V řízení nevyšly najevo žádné indicie, které by tento skutkový stav zpochybňovaly. Od roku 2002 stěžovatel nepodával daňová přiznání týkající se daných vozidel, zjevně v dobré víře, že mu již daňová povinnost nesvědčí, mimo jiné s ohledem na neexistenci vozidel. Pochybnosti byly daňovému subjektu sděleny správcem daně až v roce 2014, tedy s odstupem přibližně 12 let. S ohledem na požadovanou míru unesení důkazní povinnosti daňového subjektu

rozvedenou shora lze vycházet z toho, že vozidla v roce 2011 ani v dalších zdaňovacích obdobích, za která byla vyměřena daň, již neexistovala. Pokud daňové orgány a následně i krajský soud docházely k závěru, že stěžovatel nesplnil svou důkazní povinnost, požadovaly po něm prokázání úplné jistoty zániku vozidel, a to v rozsahu, který byl i s ohledem na časový odstup nereálný.

[44] Správce daně proto nemohl stěžovateli daň silniční za daná vozidla vyměřit, neboť nebyly naplněny podmínky § 2 odst. 1 zákona o dani silniční. Soud tak uzavírá, že skutková podstata, z níž žalovaný v napadených rozhodnutích vycházel, je v rozporu se spisy, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl krajský soud napadená rozhodnutí žalovaného zrušit.

[45] Dále se soud zabýval námitkou stěžovatele, jenž uvedl, že nebyl poplatníkem daně silniční ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) zákona o dani silniční, neboť nebylo prokázáno, že by byl zapsán jako provozovatel v technickém průkazu.

[46] Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona o dani silniční stanovovalo pro určení poplatníka daně dvě podmínky. Dle první podmínky musí být fyzická nebo právnická osoba provozovatelem vozidla registrovaného v České republice v registru vozidel. Pro účely daně silniční je pak pro posouzení této otázky rozhodující stav zápisu této skutečnosti v registru vozidel (k závaznosti zápisu provozovatele pro účely silniční daně v registru vozidel viz zejména závěry v bodě 13 rozsudku sp. zn. 1 Afs 54/2012). V nyní posuzované věci tato podmínka splněna byla, jak vyplývá z protokolu o místním šetření u Městského úřadu Písek, odbor dopravy, ze dne 21. 10. 2014. Stěžovatel byl evidován jako jejich provozovatel a vlastník až do 11. 4. 2014. Druhá podmínka zakotvuje, že daná osoba je zapsána v technickém průkazu vozidla. Soud ze spisu zjistil, že v průběhu celého řízení nebyl stěžovatelem předložen technický průkaz daných vozidel a technické průkazy nebyly obstarány ani jinak. Stěžovatel tvrdil, že technické průkazy byly odevzdány v roce 2002 na okresním úřadu.

[47] Technický průkaz motorového vozidla byl v § 2 písm. e) vyhlášky č. 243/2001 Sb., o registraci vozidel (zrušena k 1. 1. 2015), definován jako „*doklad, kterým se osvědčují schválení technické způsobilosti vozidla k provozu na pozemních komunikacích, údaje o vlastníkovi a provozovateli vozidla, údaje o provedených technických změnách na vozidle a změnách v registru silničních vozidel, údaje o provedených pravidelných technických prohlídkách vozidla, pokud této technické prohlídce podléhá. Tento průkaz je veřejnou listinou.*“ Takto ucelená definice technického průkazu se v současné době v zákoně č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb. (dále jen „zákon o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích“) ani v prováděcí vyhlášce nenachází. Lze jej definovat nicméně v zásadě stejně, jako tomu bylo ve vyhlášce č. 243/2001 Sb., neboť z jednotlivých ustanovení zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích vyplývá, že se uvedené údaje do technického průkazu nadále zapisují [např. § 6 odst. 5 písm. a) bod 1., § 7, § 10, § 11 odst. 4 písm. b), § 50 odst. 2]. Technický průkaz vozidla je i nadále veřejnou listinou, alespoň pokud jde o zápisy prováděné příslušnými orgány, neboť jde o listinu vydanou orgánem veřejné moci v mezích jeho pravomoci, a proto není třeba, aby byl za veřejnou listinu výslovně prohlašován (viz např. definici veřejné listiny v § 567 občanského zákoníku, nebo v § 131 odst. 1 trestního zákoníku). Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 11. 4. 2007, čj. 21 Cdo 694/2006, č. 13/2008 Sb. NS, dovodil, že z pohledu soukromého práva je technický průkaz součástí silničního motorového vozidla, k němuž byl vystaven (vydán).

[48] Technický průkaz dokládá nejdůležitější údaje o vozidle a události nastalé během jeho existence, včetně zápisu jeho zániku. Funkční spojení technického průkazu s vozidlem, údaje v technickém průkazu obsažené, společně s jeho povahou veřejné listiny ho tak předurčují k možnému využití jako nástroje pro určení poplatníka daně silniční. To se odráží v § 4 odst. 1 písm. a) zákona o dani silniční, který stanovil jako jedno z kritérií určení poplatníka silniční daně zápis fyzické nebo právnické osoby v technickém průkazu vozidla. Do 31. 12. 2001 zápis v technickém průkazu byl kritériem jediným. Od 1. 1. 2002 přibýlo druhé kritérium pro určení poplatníka, a to zápis v registru silničních vozidel, přičemž toto kritérium bylo opět zrušeno s účinností od 1. 1. 2014.

[49] Ačkoliv tedy zákon považuje za rozhodující zápis provozovatele v technickém průkazu a v rozhodném období zároveň i v registru vozidel, nelze z toho dovodit, že by při nemožnosti ověřit zápis v technickém

průkazu, nebylo možné vyjít pouze z údajů o provozovateli vozidla v registru vozidel. Podle § 7 odst. 1 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích se zapisuje údaj o vlastníkově a provozovateli vozidla do technického průkazu až v návaznosti na registraci vozidla. Z § 12 odst. 2 téhož zákona ve znění účinném do 31. 12. 2014 vyplývalo, že se k jakékoli žádosti o zápis změn údajů zapisovaných do registru silničních vozidel přikládá povinně technický průkaz, zcela zjevně z toho důvodu, aby v případě vyhovění návrhu na změnu v registru vozidel mohly být provedeny následně i změny v technickém průkazu. Návaznost zápisu do technického průkazu na provedení záznamu do registru vozidel, alespoň pokud jde o osobu vlastníka a provozovatele vozidla, je s účinností od 1. 1. 2015 explicitně vyjádřena v § 10 odst. 1 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. Podle něj obecní úřad obce s rozšířenou působností zapíše změnu vlastníka nebo provozovatele silničního vozidla v registru silničních vozidel na základě žádosti nebo oznámení, jsou-li splněny zákonné podmínky, přičemž zároveň se zápisem v registru zapíše údaje o novém vlastníku nebo provozovateli do technického průkazu silničního vozidla. Technický průkaz tedy pokud jde o vlastníka a provozovatele vozidla měl a má odrážet pouze ty údaje, které jsou již zaznamenány v registru vozidel. Pokud proto není zjištěn rozpor mezi údaji zapsanými v registru vozidel a v technickém průkazu, který by bylo třeba dále řešit, lze bez dalšího vycházet i jen z údajů v registru vozidel. Opačný přístup by vedl k absurdním důsledkům, které zákonodárce jistě nezamýšlel. Technický průkaz vozidla má v držení vlastník či provozovatel vozidla. Provozovateli vozidla by tak postačovalo tvrdit, že v rozporu s údaji zapsanými v registru vozidel není zapsán jako provozovatel v technickém průkazu vozidla a technický průkaz by odmítal předložit či tvrdil, že neví, kde se nachází, čímž by znemožňoval určit, kdo je poplatníkem silniční daně.

[50] Soud proto uzavírá, že námitka stěžovatele, jenž tvrdil, že nebyl poplatníkem daně silniční ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o dani silniční z důvodu, že nebylo prokázáno, že by byl zapsán jako provozovatel v technických průkazech vozidel, není důvodná.

[51] Posledně stěžovatel namítal, že odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci ČSAD Rychnov nad Kněžnou není v posuzované věci příslušný. Soud k této námitce uvádí, že není důvodná. Jednak se daný rozsudek zabýval vymezením předmětu silniční daně dle § 2 odst. 1 zákona o dani silniční, a představuje tak pro krajský soud vodítko při výkladu příslušné normy, jednak rozsudek (ve prospěch stěžovatele) dovozuje, že neexistence vozidla je skutečností rozhodnou pro zánik povinnosti k dani silniční.

## 3977

### **Daň z příjmů: odpočet od základu daně; podpora výzkumu a vývoje**

k § 24 odst. 1, § 34 odst. 4, § 34a a § 34e zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

**I. Náhrada mzdy za dovolenou patří mezi osobní náklady, a je tudíž odčitatelnou položkou na podporu výzkumu a vývoje upravenou v § 34 odst. 4 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.**

**II. Odpočet opravňuje daňový subjekt při splnění zákonných podmínek definovaných v § 34a až § 34e zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, uplatnit tyto náklady nejen jako daňově uznatelné výdaje ve smyslu § 24 odst. 1 téhož zákona, ale umožňuje je odečíst od základu daně také ve formě odpočtu, tedy dvakrát, ve druhém případě ovšem jen v části odpovídající prokázanému a odděleně evidovanému poměru běžných pracovních činností a činností prováděných při realizaci projektu výzkumu a vývoje.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2019, čj. 1 Afj 429/2018-41)*

**Prejudikatura:** č. 3810/2018 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 20. 1. 2009, Schultz-Hoff (C-350/06 a C-520/06, Sb, rozh. 2009 I-00179), ze dne 15. 9. 2011, Williams, (C-155/10, Sb. rozh. 2011 I-08409), ze dne 22. 5. 2014, Lock (C-539/12, ECLI:EU:C:2014:351).

**Věc:** Akciová společnost ABADIA proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o odpočet na podporu výzkumu a vývoje, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně podala dne 2. 5. 2012 řádné daňové přiznání k dani z příjmů právnických osob za zdaňovací období od 1. 11. 2010 do 31. 10. 2011, v němž uplatnila odpočet na podporu výzkumu a vývoje ve výši 2.790.568 Kč. Dne 30. 4. 2013 podala řádné daňové přiznání k dani z příjmů právnických osob za následující zdaňovací období (od 1. 11. 2011 do 30. 10. 2012), v němž uplatnila odpočet na podporu výzkumu a vývoje ve výši 2.486.223 Kč.

Správce daně (Finanční úřad pro Jihočeský kraj) zahájil dne 2. 2. 2015 daňovou kontrolu na daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období od 1. 11. 2010 do 31. 10. 2011, dne 15. 6. 2015 zahájil daňovou kontrolu na téže dani za zdaňovací období od 1. 11. 2011 do 31. 10. 2012.

Dne 10. 9. 2015 vydal správce daně výzvu k prokázání skutečností podle § 92 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, jejímž předmětem bylo sdělení pochybností správce daně, k nimž dospěl po přezkoumání účetních dokladů a dalších písemností předložených žalobcem, jež se týkaly výdajů vynaložených na výzkum a vývoj (dále též „VaV“) dle § 34 odst. 4 a 5 zákona o daních z příjmů. Správce daně požadoval doložit, zda specifikované výdaje byly vynaloženy při realizaci projektu výzkumu a vývoje, zda v rámci projektů výzkumu a vývoje byl přítomen ocenitelný prvek novosti a vyjasněna výzkumná nebo technická nejistota a vykázané osobní a provozní náklady byly skutečně vynaloženy v přímé souvislosti s realizací projektu výzkumu a vývoje. Současně správce daně požadoval prokázat, jakým konkrétním způsobem byly projekty výzkumu a vývoje realizovány, jak byly řešeny cíle projektu výzkumu a vývoje.

Osobní náklady dle žalobcem předloženého vyúčtování byly stanoveny podílem z celkových mezd jednotlivých účastníků projektu (zvýšené o sociální a zdravotní pojištění), a tento podíl byl stanoven jako poměr mezi odpracovanými dny celkem a dny odpracovanými na projektu VaV s přesností na dny. Ze mzdových listů vyplynulo, že jako osobní náklady byly použity veškeré osobní náklady, to znamená i podíly náhrad mezd (mzdy za dovolenou), které s realizací VaV nesouvisely. Správce daně proto požadoval doložení, zda skutečně vykázané osobní náklady byly prokazatelně vynaloženy pouze na projekty VaV, a byly tak naplněny podmínky pro odpočet od základu daně.

Správce daně měl současně pochybnosti o účasti některých účastníků projektu VaV vzhledem k jejich pracovnímu zařazení a funkcím. Jednalo se kupříkladu o V. C., V. Z., J. H. či V. Š. Vykazované celodenní práce více dnů za sebou pouze na projektech se u těchto osob jeví jako nereálné. Navíc některé činnosti uvedené v harmonogramech se nejevily správci daně jako související s řešením projektů VaV, neboť svým charakterem představovaly běžnou podnikatelskou činnost. Rovněž požadoval prokázat, že provozní náklady zahrnující výdaje na automateriál, spotřebu pohonných hmot, opravy vozidel, blíže nespecifikované výdaje na provoz vozidel, pojištění a odpisy vozidel byly skutečně vynaloženy v přímé souvislosti s realizací zmiňovaných projektů.

Na výzvu správce daně žalobkyně odpověděla písemností ze dne 19. 10. 2015. Správce daně vyhodnotil odpověď tak, že v ní nenachází žádné návrhy na provedení důkazů, proto neformálně (e-mailem) kontaktoval žalobkyni a navrhl ústní jednání. Ta však na návrh správce daně nereagovala.

Dne 1. 2. 2016 byla žalobkyně seznámena s výsledkem kontrolního zjištění. Nesouhlasila s ním. Správce daně neshledal, že by podané vyjádření mělo vliv na výsledek kontrolního zjištění, a proto dne 29. 4. 2016 se žalobkyní projednal konečnou zprávu o daňové kontrole.

Dne 3. 5. 2016 správce daně vydal dodatečný platební výměr na daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období od 1. 11. 2010 do 31. 10. 2011, kterým žalobkyni doměřil daň z příjmů právnických osob ve výši 533.140 Kč a současně uložil povinnost uhradit penále ve výši 106.628 Kč. Dále vydal dodatečný platební výměr na daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období od 1. 11. 2011 do 31. 10. 2012, kterým žalobkyni doměřil daň z příjmů právnických osob ve výši 472.370 Kč a uložil povinnost uhradit penále ve výši 94.468 Kč.

Proti oběma platebním výměrům podala žalobkyně odvolání, která žalovaný společným rozhodnutím zamítl. Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně správní žalobou. V ní zejména uvedla, že správce daně a žalovaný nesprávně posoudili uplatnění náhrady mezd za dovolenou jako výdajů vynaložených na výzkum a vývoj. Dále namítala nezákonné zahájení daňové kontroly. Konečně zdůraznila, že dostala podmínkám vedení

oddělené evidenci, správce daně nevyhodnotil správně předložené důkazní prostředky, jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné.

Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Přisvědčil závěru správce daně a žalovaného, že žalobkyně nevedla dostatečně průkaznou oddělenou evidenci nákladů dle § 34b odst. 1 písm. c) zákona o daních z příjmů (dříve § 34 odst. 4 téhož zákona). Přisvědčil také závěru žalovaného, že žalobkyně neunesla důkazní břemeno, když neprokázala, že vynaložené výdaje souvisely s výzkumem a vývojem. Poznatky správce daně dle soudu neměly kvalitu dostatečnou k vydání výzvy k dodatečnému daňovému tvrzení dle § 145 odst. 2 daňového řádu. Důvodnou neshledal soud ani námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správce daně. Posoudil ji jako zcela obecnou, neuvedl, které z předložených dokumentů správce daně nehodnotil nebo při rozhodování nezohlednil. Naopak poukázal na konkrétní části napadeného rozhodnutí, v nichž se správce daně (žalovaný) řádně s předloženými důkazními prostředky vypořádal. Soud neshledal závady ani ve vysloveném právním názoru daňových orgánů, že náhradu mzdy za dovolenou nelze započítat do odčitatelné položky ve smyslu § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, která obsahuje tyto kasační výtky (námitky).

Zaprve stěžovatelka poukazuje na to, že krajský soud aproboval závěr žalovaného o neuznání náhrad mezd za dovolenou jako součást mzdových nákladů vynaložených na práce související s projekty výzkumu a vývoje. Krajský soud přitom nereflaktoval, že takový postup nevyplývá z žádných obecně závazných předpisů a jeho uplatňování je tak v rozporu se zásadou *in dubio pro libertate*. Jednání Koordinačního výboru s Komorou daňových poradců ze dne 22. 4. 2015 ohledně této právní otázky skončilo rozporem. Správce daně by proto měl postupovat v souladu s výše zmíněnou zásadou. Pokyn D-288 výslovně nestanoví, že náhrada mzdy za dovolenou není osobním výdajem, resp. není nákladem vynaloženým na výzkum a vývoj. Čerpání dovolené navíc představuje povinný náklad práce obdobně jako sociální a zdravotní pojištění.

Zadruhé stěžovatelka nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že oddělenost vedené evidenci není dostatečně zřejmá. Jednoznačně prokázání souvislosti mezi vynaloženým nákladem uvedeným v evidenci a projektem VaV (popř. kdo a co vytvořil a vykonal, kolik času tím strávil nebo kolik kilometrů ujel) je dle stěžovatelky až předmětem dalšího dokazování na základě dalších důkazních prostředků, nikoliv samotné evidenci. Správce daně zpochybnil část nákladů toliko na základě označení pozice jednotlivých zaměstnanců. Pro posouzení těchto nákladů je však relevantní skutečně vynaložená práce, nikoliv označení pracovní pozice. Správce daně měl v případě přetrvávajících pochybností přistoupit k výsledku jednotlivých zaměstnanců. Jejich výpovědi mohly objasnit konkrétní výstupy jejich činnosti. Pochybnosti správce daně byly nadto formulovány velice obecně.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka nepřináší do řízení žádné nové argumenty; odkázal tedy na závěry rozsudku krajského soudu a svého rozhodnutí.

Stěžovatelka dne 10. 6. 2019 zaslala soudu další doplnění kasační stížnosti, ve kterém upozornila na judikaturu krajských soudů týkající se otázky uplatnění náhrady mzdy za dovolenou jako nákladu vynaloženého na výzkum a vývoj. Jednalo se o rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 7. 1. 2019, sp. zn. 31 Af 23/2016, a rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 3. 2019, sp. zn. 25 Af 23/2018. Podle těchto rozsudků je náhrada mzdy za dovolenou povinným zákonným nákladem práce, který je spjat s životním biorytmem člověka a soudy nevidí žádný racionální důvod, proč by tyto náklady nebylo možné zahrnout do odpočtu na podporu výzkumu a vývoje obdobně jako sociální a zdravotní pojištění.

Žalovaný se k dalšímu doplnění kasační stížnosti vyjádřil v podání ze dne 25. 6. 2019. Zejména upozornil na skutečnost, že proti oběma rozsudkům byly podány kasační stížnosti. Dále uvedl, že Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, v rozsudku ze dne 22. 1. 2014, čj. 52 Af 30/2013-105, uzavřel, že dovolená je obecně určena k regeneraci pracovní síly zaměstnance (bez ohledu na skutečnost, že současný zákoník práce již nepoužívá pojem „dovolená na zotavenou“), nejedná se o benefit či odměnu za splnění úkolů. Zaměstnanci žalobce v průběhu dovolené obnovovali nejen síly, které vyčerpali při realizaci projektů výzkumu a vývoje, ale i síly, které vyčerpali při plnění jiných úkolů žalobce, souvislost dovolené s projekty VaV je proto možno hledat jen obtížně. Zaměstnanec buď pracuje, nebo odpočívá; buď se věnuje projektu VaV, nebo čerpá dovolenou. Argument,

že zaměstnanec se čerpáním dovolené vlastně podílil na realizaci projektu, považuje žalovaný za absurdní. Mohl by vést k závěru, že zaměstnanec by tak během dovolené mohl utrpět pracovní úraz, neboť jeho dovolená je v přímé souvislosti s plněním pracovních úkolů. Nemohl by přece ani prokázat, že během dovolené realizoval projekt a tyto náklady jsou odděleně evidovány.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, čj. 9 Afs 144/2016-51, procentuální určení pracovního úvazku jednotlivých zaměstnanců provedené před samotnou realizací projektu nedokládá, že právě tato část pracovní doby jednotlivých zaměstnanců byla projektu skutečně věnována a je třeba doložit, co konkrétně zaměstnanci skutečně činili a zda zde byla dána souvislost s realizací projektů VaV. Ve smyslu výše uvedeného by bylo shodné skutečnosti třeba doložit i v projednávaném případě, pokud by chtěl daňový subjekt uplatnit náhradu mzdy za dovolenou jako náklad související s řešením projektu VaV.

Problém nastává také s ohledem na časovou nesouvislost plynoucí ze způsobu výpočtu náhrady mzdy za dovolenou a možnost převodu dovolené do následujícího roku. Náhrada mzdy může být počítána i ze čtvrtletí, ve kterém projekt nebyl realizován. Žalovaný nepopírá zákonnost nároku na dovolenou, ani možnost si náhradu mzdy za ní uplatnit dle § 24 zákona o daních z příjmů. Zdůrazňuje však, že výdaje odčitatelné dle § 34 odst. 4 téhož zákona jsou vázány na realizaci výzkumně-vývojových prací a musí mít s nimi přímou souvislost. Ustanovení § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů je oproti § 24 téhož zákona ustanovením speciálním. Závěrem shrnuje, že za tvůrčí činnost, kterou je možné nezměnitelně vymezit a evidovat, zaměstnanci náleží mzda představující náklad zaměstnavatele vynaložený v přímé souvislosti s řešením projektu VaV, který je odčitatelnou položkou ve smyslu § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[21] První vznesenou námitkou je právě otázka posouzení daňové uznatelnosti nákladů v podobě náhrady mzdy za dovolenou dle § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů (aktuálně § 34b téhož zákona).

[22] Dle § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů „[o]d základů daně lze odečíst 100 % výdajů (nákladů), které poplatník vynaložil v daném zdaňovacím období nebo období, za které se podává daňové přiznání, při realizaci projektů výzkumu a vývoje, 73a) které mají podobu experimentálních či teoretických prací, projekčních či konstrukčních prací, výpočtů, návrhů technologií, výroby funkčního vzorku či prototypu produktu nebo jeho části a na certifikaci výsledků dosažených prostřednictvím projektů výzkumu a vývoje. Pokud vynaložené výdaje (náklady) souvisejí s realizací projektů výzkumu a vývoje 73a) pouze zčásti, je možné od základů daně odečíst pouze tuto jejich část. Výdaje (náklady), které lze odečíst od základu daně, musí být výdaji (náklady) vynaloženými na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů a musí být evidovány odděleně od ostatních výdajů (nákladů) poplatníka. Tento odpočet nelze uplatnit na služby, licenční poplatky (§ 19 odst. 7) a nehmotné výsledky výzkumu a vývoje pořizené od jiných osob s výjimkou výdajů (nákladů) vynaložených za účelem certifikace výsledků výzkumu a vývoje, a dále na ty výdaje (náklady), na které již byla i jen zčásti poskytnuta podpora z veřejných zdrojů.“

[23] Dle § 222 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, „[z]aměstnanci přísluší za dobu čerpání dovolené náhrada mzdy nebo platu ve výši průměrného výdělku. Zaměstnancům uvedeným v § 213 odst. 4 může být tato náhrada mzdy nebo platu poskytnuta ve výši průměrného výdělku odpovídajícího průměrné délce směny.“ Dle odst. 2 téhož ustanovení „[z]aměstnanci přísluší náhrada mzdy nebo platu za nevyčerpanou dovolenou pouze v případě skončení pracovního poměru.“

[24] Dle § 348 odst. 1 zákoníku práce „[z]a výkon práce se považuje doba

a) kdy zaměstnanec nepracuje pro překážky v práci, s výjimkou doby pracovního volna poskytnuté na žádost zaměstnance, bylo-li předem sjednáno jeho napracování, a doby, po kterou byla práce přerušena pro nepříznivé povětrnostní vlivy,

b) dovolené,

c) kdy si zaměstnanec vybírá náhradní volno za práci přesčas nebo za práci ve svátek,



d) kdy zaměstnanec nepracuje proto, že je svátek, za který mu přísluší náhrada mzdy, popřípadě za který se mu jeho mzda nebo plat nekrátí.“

[25] Zákon o daních z příjmů jako podmínky uplatnění výdajů (nákladů) stanovil, že poplatník musí vynaložit výdaje při realizaci projektu VaV (nikoliv v „přímé souvislosti“ s ním), výdaje musí být daňově uznatelné dle § 24 zákona o daních z příjmů a musí být evidovány odděleně od ostatních výdajů. Zákon pamatuje i na časový aspekt vynaložení a uplatnění výdajů.

[26] Stěžovatelka tyto výdaje vynaložila ve zdaňovacím období, za které je uplatňuje, bezpochyby se jedná o daňově uznatelné výdaje a lze je evidovat odděleně. Otázkou tedy zůstává, zda výdaje (náklady) na náhradu za dovolenou je možné vynaložit při (v souvislosti) realizaci projektu výzkumu a vývoje. Dle Nejvyššího správního soudu ano, což vysvětlí níže.

[27] Správce daně bohužel ve své argumentaci ustal na výkladu jazykovém. Soud k dále uvedenému závěru došel vycházející ze smyslu a účelu podpory výzkumu a vývoje, jakož i dalších souvislostí zákonné úpravy.

[28] První podstatnou otázkou je právo na placenou dovolenou.

[29] Právo na placenou dovolenou je jedno ze základních práv Evropské unie (srov. dále čl. 31 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie). V unijním právu vychází ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby, která nahradila dvě dosavadní směrnice, a to směrnicí Rady č. 93/104/ES ze dne 23. listopadu 1993 o některých aspektech úpravy pracovní doby a směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2000/34/ES ze dne 22. června 2000, kterou se mění směrnice Rady č. 93/104/ES o některých aspektech úpravy pracovní doby.

[30] Výše uvedené potvrdil rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále také „SDEU“) ze dne 22. 5. 2014, *Lock*, C-539/12, ECLI:EU:C:2014:351, v němž SDEU uvedl, že nárok každého zaměstnance „na placenou dovolenou za kalendářní rok považován za zásadu sociálního práva Evropské unie, jež má zvláštní význam a od níž se není možno odchýlit, přičemž její provedení příslušnými vnitrostátními orgány může být uskutečněno pouze v mezích výslovně uvedených v samotné směrnici 93/104, která byla kodifikována směrnicí 2003/88 (viz rozsudek *KHS*, C-214/10, EU:C:2011:761, bod 23 a citovaná judikatura). Toto právo je mimoto výslovně zakotveno v čl. 31 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie, které čl. 6 odst. 1 SEU přiznává stejnou právní sílu jako Smlouvám.“

[31] Směrnice přitom upravuje pracovní dobu tak, aby byla v zájmu bezpečnosti a zdraví zaměstnanců určitým způsobem omezena. Vychází tedy zejména z fyziologických potřeb lidského organismu. V rozsudku ze dne 20. 1. 2009, *Schultz-Hoff*, C-350/06 a C-520/06, Sb. rozh. 2009 I-00179, SDEU potvrdil, že účelem nároku na placenou dovolenou za kalendářní rok je umožnit pracovníkovi, aby si odpočinul a aby měl volný čas a čas na oddych.

[32] K obsahu práva na placenou dovolenou se blíže vyjádřil SDEU v rozsudku ze dne 15. 9. 2011, *Williams*, C-155/10, Sb. rozh. 2011 I-08409. Konstatoval, že cílem požadavku proplatit zaměstnanci „dovolenou je totiž umístit pracovníka během zminěné dovolené do situace, která je stran mzdy srovnatelná s obdobím, kdy pracuje (viz výše uvedené rozsudky *Robinson-Sieele* a další, bod 58, jakož i *Schultz-Hoff* a další, bod 60). Jak upřesňuje generální advokátka v bodě 90 svého stanoviska, z výše uvedeného vyplývá, že odměna vyplácená za dovolenou za kalendářní rok musí být v zásadě vypočtena tak, aby odpovídala obvyklé odměně vyplácené pracovníkovi. Z toho rovněž vyplývá, že náhrada, jejíž výše pouze dovoluje vyloučit vážné nebezpečí, že pracovník nebude svoji dovolenou čerpat, není způsobila vyhovět požadavkům práva Unie.“

[33] Český zákonodárce v rámci normotvorby musí vždy brát na zřetel, a to nejen úzce v pracovněprávní legislativě, že dovolená je neodmyslitelnou součástí obsahu pracovního vztahu a v něm určené pracovní doby. Zásadně má být čerpána, aby došlo k zachování základních fyziologických potřeb lidské bytosti. Jde rovněž o východisko v rovině unijního práva. Hlava IV Listiny základních práv EU nazvaná Solidarita v čl. 31 pod názvem Slušné a spravedlivé podmínky v odstavci 2 normuje, že každý pracovník má právo na stanovení maximální přípustné pracovní doby, na denní a týdenní odpočinek a na každoroční placenou dovolenou.

[34] Stěžejním českým právním předpisem pro oblast výzkumu a vývoje je zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a

vývoje). Vychází zejména z předpisů Evropské unie (je jejich faktickým přepisem). Podpora výzkumu a vývoje je na úrovni primárního práva Evropské unie podporou dovolenou ve smyslu čl. 107 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie (srov. např. nařízení Komise č. 651/2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem [dále jen „Obecné nařízení o blokových výjimkách“]).

[35] Do obsahu zákona jsou promítnuty směrnice, nařízení či rozhodnutí Rady Evropské unie, jakož i standardy praxe v oblasti výzkumu a vývoje sepsané Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) v Paříži v Příručce Frascati pro rok 1993 (srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona o podpoře výzkumu a vývoje, sněmovní tisk 936/0, Poslanecká sněmovna, 3. volební období, 1998 – 2002, str. 35). Řada pojmů vycházejících přímo z unijní úpravy, mezi jinými i „uznané náklady na výzkum a vývoj“ dle § 2 odst. 2 písm. i) [aktuálně písm. l)] zákona o podpoře výzkumu a vývoje či „osobní náklady“ dle § 2 odst. 2 písm. k) bod 1. téhož zákona by měly být vykládány eurokonformně. V oblasti práva Evropské unie lze nalézt vodítka, která ukáží na smysl a účel zákona, pomohou identifikovat zásady a základní práva utvářející hodnoty právní úpravy, bez jejichž respektování se vytrácí legitimita dovolenosti státní podpory výzkumu a vývoje.

[36] Popis unijní právní úpravy a judikatury je podán pro zasazení do širšího kontextu chápání jednoho z klíčových institutů pracovního práva, nejde však o argument rozhodující. Charakteristika dovolené a náhrady za její čerpání plyne jasně z vnitrostátního práva. Nárok na placenou dovolenou je v českém právním řádu podmíněn konáním práce, resp. odpracováním určitého počtu (objemu) hodin (srov. § 212 a násl. zákoníku práce). Práce se přitom vykonává i při uskutečňování projektu VaV. Evidence vykonané práce na projektu je dokonce zákonnou podmínkou možnosti si vynaložené výdaje uplatnit.

[37] Je-li s ohledem na odpracované hodiny na výzkumných a vývojových pracích (na vykonanou práci) zřejmé, že dle zákoníku práce vzniká nárok na dovolenou, není racionálního důvodu tento výdaj nepovažovat za výdaj související s realizací projektu VaV. Jde o náklad stanovený zákonem za práci (realizaci činnosti, a to i vědecko-výzkumné či výzkumně-vývojové), nikoliv za „nepřítomnost v práci“ či „zotavování se“.

[38] Fakticky nejde o nic jiného než rozložení úhrady ceny práce v čase. Nárok na dovolenou a náhradu mzdy v době dovolené vzniká při výkonu práce (simultánně), jde o cenu práce, kterou zaměstnavatel proplácí v zákonem stanoveném časovém úseku (v době čerpání dovolené nebo při ukončení pracovního poměru). Takto nastavená výplata mzdy zaručuje zaměstnanci pravidelnost a stabilitu příjmu.

[39] Otázka dovolené a náhrady za ni „přímo“ souvisí s realizací projektu. Pokud totiž zaměstnanec namísto dovolené pracuje na projektu výzkumu a vývoje, ten dokončí, a zaměstnavatel mu tak dle § 222 odst. 2 zákoníku práce nevyčerpanou dovolenou proplatí, jsou výdaje na práci odvedenou na projektu přímo spjaté i s proplacením nevybrané dovolené (jde o část mzdy za práci). Zaměstnavatel si je bude moci uplatnit dle § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů, neboť jde o odměnu za vykonanou práci na projektu. Pokud by bylo mezi dvěma výše uvedenými situacemi činěno rozdílu (náhrada mzdy za dovolenou a proplacení nevyčerpané dovolené), docházelo by k motivování k účelovému popření základního sociálního práva Evropské unie. Zaměstnavatelé (zprostředkovaně i zaměstnanci) by totiž byli finančně motivováni k tomu, aby dovolená nebyla čerpána. Pro správce daně, potažmo státní rozpočet, jde přitom o situaci zcela neutrální, neboť buď bude uznán odpočet z náhrady mzdy za uskutečněnou dovolenou, nebo z proplacené náhrady za nevyčerpanou dovolenou.

[40] Náhrada mzdy za dovolenou představuje povinný náklad práce. Neexistuje proto, jak správně uvádí Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku čj. 31 Af 23/2016-76, žádný racionální důvod, proč by tyto náklady měly mít odlišný režim od ostatních zákonem stanovených nákladů práce. Zdravotní a sociální pojištění souvisí taktéž se základními zákonnými požadavky na možnost vykonávat práci, tedy realizovat projekt. Jejich souvislost, resp. „přímá“ souvislost, s realizací projektu, je navíc ve srovnání s náhradou za dovolenou stejná, ne-li menší. Platby pojistného tvoří rovněž povinné náklady práce.

[41] Konečně je nutné připomenout, že cílem podpory výzkumu a vývoje bylo a je „podpořit provádění výzkumu a vývoje vlastními pracovníky, a tím tedy zvýšit zájem podnikatelských subjektů o kvalifikované zaměstnance, což může pozitivně vést ke zvýšení poptávky po vysoce vzdělaných pracovních silách a tudíž i ke zvýšení jejich zaměstnanosti“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2018, čj. 1 Afs 97/2018-41, č. 3810/2018 Sb. NSS). Zaměstnávání kvalifikovaných pracovníků je přirozeně spjato i se zvýšením osobních nákladů daňového subjektu

(zaměstnavatele) a poskytnutí všech zákonných výhod, které jsou podmínkou výkonu práce a jejichž nedodržování se trestá (úhrada sociálního a zdravotního pojištění, poskytnutí pracovních pomůcek, placenou dovolenou...).

[42] Stěžejní pro samotný výzkum a vývoj je jeho realizace prováděná kvalifikovanými zaměstnanci (resp. lidskými vědeckovýzkumnými silami). Práce vykonávaná lidmi s sebou neodmyslitelně nese osobní mzdové, resp. personální náklady. Ty tradičně daňové zákony považují za výdaje (náklady) vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů (zde dle § 24 zákon o daních z příjmů). Není žádných pochyb o tom, že náhrada mzdy za dovolenou je právě oním nákladem vynaloženým na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů, jinak řečeno je jeho součástí (existuje zde „přímá“ souvislost se zdanitelným příjmem). Na jeho základním charakteru nic nemění ani „připíchnutá“ omezující podmínka, že práce byla vynaložena při realizaci projektu VaV. Soud proto neshledává žádný důvod, proč by personální náklady uznatelné dle § 24 zákona o daních z příjmů neměly být uznatelné i dle § 34 téhož zákona.

[43] V neposlední řadě samotný zákoník práce, ze kterého vychází žalovaný ve svém rozhodnutí, považuje dobu dovolené za výkon práce (§ 348 odst. 1).

[44] Výklad zastávaný žalovaným neodpovídá ani smyslu zavedení podpory VaV (zvýšení konkurenceschopnosti a udržení kvalifikovaných zaměstnanců), ani smyslu úpravy tohoto institutu v zákoníku práce (ochrana práva na placenou dovolenou). Tento výklad jde i proti podmínkám stanoveným v zákonu o daních z příjmů, neboť „placená dovolená“, resp. nárok na ni, vzniká při realizaci projektu VaV uskutečněním pracovní činnosti, je daňově uznatelným nákladem a lze ji jednoduše (odděleně) doložit, vykázat a evidovat (např. „placená dovolená za VaV“).

[45] Nejvyšší správní soud se vrací k právu Evropské unie ve standardech promítnutých do textu zákona o podpoře výzkumu a vývoje. Otázka uplatnění (uznatelnosti) dovolené, resp. náhrady mzdy za ní, není a nebyla spornou. Výše zmíněná [bod 35] Příručka Frascati 2002 (Manuel de Frascati 2002) vydaná Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), v Kapitole 6 nazvané Měření výdajů vynaložených na VaV úvodem konstatuje, že Statistická jednotka může realizovat výdaje na VaV buď uvnitř jednotky (interně) nebo mimo ni (externě) (bod 6.1). Zahrnují se běžné i investiční výdaje. Za běžné náklady jsou považovány náklady práce a ostatní běžné výdaje (podbod 359). Za interní výdaje jsou považovány veškeré výdaje na VaV vynaložené v rámci jednotky během daného období, bez ohledu na zdroj fondů (bod 6.2.1, podbod 358). Konečně V bodě 6.2.2 a podbodu 361 je mezi běžné náklady práce pracovníků výzkumu a vývoje, jak správně připomněla stěžovatelka, konkrétně uvedena i placená dovolená. Citovaný podbod za náklady práce u pracovníků VaV považuje roční mzdy a platy a veškeré přidružené náklady nebo doplňkové mzdy, jakými jsou odměny, placená dovolená, příspěvky do penzijních fondů a ostatní platby sociálního pojištění, daně ze mzdy placené zaměstnavatelem, atd. (...) Stejně tak Komise Evropské unie ve svém vyjádření k často kladeným otázkám (tzv. FAQ) k Obecnému nařízení o blokových výjimkách tzv. GBER, vůbec nepochybuje, že mezi osobní náklady patří placená dovolená, resp. náhrada mzdy za ni (srov. odpověď Evropské komise č. 133 k čl. 27 Obecného nařízení o blokových výjimkách, která je dostupná na oficiálních internetových stránkách Evropské komise.

[46] Obecné nařízení o blokových výjimkách je přímo aplikovatelné a nadto bylo zohledněno i v rámci novelizace zákona o podpoře VaV (srov. zákon č. 194/2016 Sb., kterým se mění zákon o podpoře výzkumu a vývoje). Výklad zastávaný správcem daně jde i proti hlavní myšlence umožnění podpory výzkumu a vývoje v Evropské unii a škodí tak zejména České republice, neboť snižuje poskytovanou výhodu v podobě zvýšení konkurenceschopnosti a zabránění odlivu kvalifikovaných zaměstnanců.

[47] Zmíněné dokumenty jednak byly důležitými zdroji pro legislativní zakotvení obsahu vnitrostátní regulace podpory VaV, zvolení vhodných nástrojů, jednak pro poznání smyslu a účelu této regulace při její aplikaci v praxi. Zmíněný zákon o podpoře výzkumu a vývoje již ve svém úvodním definičním § 2 odst. 2 písm. k) bod 1. mj. normuje, že pro účely poskytování podpory se rozumí způsobilými náklady takové náklady ve výzkumu, vývoji a inovacích, které mohou být příjemcem vynaloženy na činnosti ve výzkumu, vývoji a inovacích, nebo v souvislosti s nimi, a to zejména osobní náklady nebo výdaje (...).

[48] Zákonodárce zvolil jako významný nástroj k „povzbuzení“ výzkumu a vývoje daňové odpočty. Při vědomí, že náklady, které daňové subjekty uplatňují zpravidla jako náklady vynaložené na dosažení, zajištění a udržení

příjmů (§ 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů), se stanou ještě odčitatelnou položkou až do výše 100% sloužící jako nepřímá podpora výzkumné a vývojové činnosti (při splnění dalších podmínek uvedených v § 34, § 34a až § 34e citovaného zákona. Náhrada mzdy za dovolenou je způsobilá být výdajem vynaloženým v souvislosti s realizací VaV, je proto uplatnitelná v režimu § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů jako výdaj na podporu VaV. Je součástí povinného nákladu práce, který musí zaměstnavatel vynaložit, aby získal a udržel kvalifikované zaměstnance a motivoval je k výzkumné a vývojové činnosti. Tento účel je v souladu se záměrem státu podporovat takové činnosti, zvýšit zájem podnikatelských subjektů o kvalifikované zaměstnance, s cílem zvýšit poptávku po kvalifikované práci a zlepšit tak konkurenceschopnost na zejména mezinárodním trhu.

[49] Argumenty žalovaného uměle oddělující samotný výkon práce (a v jejím rámci výzkum a vývoj) od dovolené, během níž se zaměstnanec přece nepodílí na takových činnostech, vyhodnotil Nejvyšší správní soud jako ryze účelové a nepřesvědčivé. Lze je vyvrátit i pouhým jazykovým výkladem zkoumaných zákonných ustanovení, která nepožadují, aby výdaje (náklady) byly vynaloženy na realizaci projektu VaV, nýbrž při realizaci takového projektu. Je zřejmé, že zákon zde nezamýšlel striktně zúžit výdaje na ty, které byly vynaloženy přímo na řešení projektu VaV, nýbrž v (širší) souvislosti s jeho řešením. Jazykový výklad ale nebyl při řešení sporné právní otázky jediný ani rozhodující.

[50] Kasační soud na základě výše uvedených argumentů dospěl k dílčímu právnímu závěru, že náhrada mzdy za dovolenou patří mezi osobní náklady a je tudíž odčitatelnou položkou na podporu výzkumu a vývoje upraveném v § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů. Odpočet opravňuje daňový subjekt při splnění zákonných podmínek definovaných v § 34a až § 34e citovaného zákona uplatnit tyto náklady nejen jako daňově uznatelné výdaje ve smyslu § 24 odst. 1, ale umožňuje je odečíst od základu daně také ve formě odpočtu, tedy dvakrát; ve druhém případě ovšem jen v části odpovídající prokázanému a odděleně evidovanému poměru běžných pracovních činností a činností prováděných při realizaci projektu výzkumu a vývoje.

[51] Otázkou v posuzovaném případě však zůstává, zda tento nesprávný výklad zvolený správcem daně a žalovaným a arobovaným krajským soudem, který byl nyní překonán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, měl vliv na zákonnost řízení a rozhodnutí. Jak vyplývá z právě uvedeného, je jednou z podmínek pro uplatnění vynaložených výdajů na výzkum a vývoj i vedení těchto výdajů v oddělené evidenci a prokázání jejich vynaložení při realizaci projektu.

[52] Obdobně jako ve věci sp. zn. 9 Afs 144/2016 stěžovatelka vyhověla požadavku na vedení oddělené evidence stran osobních nákladů. K osobním nákladům doložila harmonogram prací. Správce daně stěžovatelku vyzval k odstranění pochybností, zda vykázané osobní náklady byly prokazatelně vynaloženými náklady pouze na VaV. Poukázal na řadu nejasností, které souvisely s informacemi uvedenými v projektech VaV, stejně jako například i v harmonogramech prací (některé činnosti souvisí s běžnou podnikatelskou činností, u jiných nesedí vykazovaný čas strávený při realizaci projektu VaV). Z předložených harmonogramů pak sice vyplývá, že k nějaké činnosti docházet mělo, ale jak správně uvedl správce daně ve výzvě k odstranění pochybností, není zřejmé, jakým konkrétním způsobem stěžovatelka jednotlivé roviny problémů řešila, jaký byl konkrétní výsledek v harmonogramu uvedené činnosti, jak byly jednotlivé problémy vyřešeny. Stěžovatelka tak sice určitou činnost tvrdila, ale neprokázala její faktický výkon, a ani to, že souvisela s realizací projektu VaV. Předložené dokumenty (důkazy), jak správně uzavřeli správci daně i krajský soud, k unesení důkazního břemene nepostačovaly.

[53] Neprokázala-li stěžovatelka vynaložení tvrzeňých výdajů, nelze ani dospět k závěru, že vadné právní posouzení daňového režimu náhrady mzdy za dovolenou může mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného, resp. správnost závěru žalobou napadeného rozsudku krajského soudu. I v případě náhrady nákladů řízení je neodmyslitelnou podmínkou uplatnění tohoto výdaje jeho souvislost s realizací projektu VaV. Tu však stěžovatelka u vynaložených osobních nákladů při realizaci projektu výzkumu a vývoje neprokázala.

[54] Tvrzení stěžovatelky, že dostala požadavku na vedení oddělené evidence a že otázka „*kdo a co vytvořil a vykonal, kolik času tím strávil nebo kolik kilometrů ujel je dle stěžovatelky až předmětem dalšího dokazování na základě dalších důkazních prostředků, nikoliv samotné evidence*“, Nejvyšší správní soud nepřítakává. Podmínkou pro uplatnění výdajů na podporu VaV je vynaložení těchto výdajů v souvislosti s realizací projektu, resp. při jeho realizaci. Neuznání výdajů uplatňovaných jako osobní výdaje na podporu VaV souviselo právě i s neprokázáním

souvislosti vynaložených výdajů s činností VaV (srov. bod [43] rozhodnutí žalovaného), nikoliv s tím, že by evidence nebyla vedena odděleně. Neprůkaznost a nedostatečnost evidence předložené stěžovatelkou, o které hovoří žalovaný v bodu [42] svého rozhodnutí, tak souvisela s neunesením důkazního břemene, nikoliv formálními nedostatky evidence (srov. i bod [52] téhož rozhodnutí).

[55] Tvrdí-li stěžovatelka, že rozptýlila pochybnosti správce daně při ústním jednání dne 1. 2. 2016, není tomu tak. Z protokolu, který byl z jednání vyhotoven, vyplývá, že stěžovatelka toliko nesouhlasila s výsledky předložených kontrolních zjištění a požadovala stanovení lhůty pro vyjádření se k nim. Nepodala žádné bližší vysvětlení či nenavrhlala důkazy, které by pochybnosti správce daně mohly rozptýlit. K obdobnému závěru lze dojít i ve vztahu k vyjádření ke kontrolním zjištěním (ze dne 1. 3. 2016), ve kterých stěžovatelka nenavrhlala provedení konkrétních důkazů, ani se blíže nevyjádřila k činnostem údajně realizovaným na projektu výzkumu a vývoje.

[56] Stěžovatelka v poslední kasační námitce tvrdí, že „*správci daně byly známy natolik konkrétní skutečnosti, že bylo namístě vyzvat stěžovatelku k podání dodatečného daňového přiznání*“. Neuvádí však, o jaké skutečnosti se mělo jednat, pouze, že souvisely s již dříve zahájenou daňovou kontrolou (rovněž nespecifikuje kterou).

[57] Z daňové kontroly, která byla předmětem řízení před Nejvyšším správním soudem (věc sp. zn. 9 Afs 144/2016), za zdaňovací období od 1. 1. 2009 do 31. 10. 2010, vyplývá, že projekt VaV postrádal formální náležitosti [projekt neobsahoval předpokládané celkové výdaje (náklady) na řešení a vymezení způsobu kontroly a hodnocení postupu při řešení projektu a dosažených výsledků]. V nyní projednávané věci projekt tyto formální náležitosti obsahoval. K doměnění daně došlo na základě dokazování, resp. neunesení důkazního břemene stěžovatelkou. Nešlo vyloučit, že na rozdíl od věci projednávané pod sp. zn. 9 Afs 144/2016, v nyní projednávané věci výsledkem kontroly budou protokoly či jiné písemnosti, které zachytí činnost realizovanou při projektu a dojde k uznání uplatněného odpočtu na podporu výzkumu a vývoje. Nelze proto dospět k závěru, že správci daně v nyní projednávané věci byly již na začátku řízení známy natolik konkrétní skutečnosti, aby bylo jeho povinností stěžovatelku vyzvat k podání dodatečného daňového přiznání (tvrzení) ve smyslu § 145 odst. 2 daňového řádu.

## 3978

### Verejné zdravotní pojištění: uhrazení zdravotního výkonu; protonové ozáření

k § 13 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění do 22. 2. 2019

k vyhlášce č. 134/1998 Sb., kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami, ve znění do 22. 2. 2019

**I. Při rozhodování o žádosti o uhrazení zdravotního výkonu, ke kterému je třeba předchozího souhlasu zdravotní pojišťovny, vychází zdravotní pojišťovna především z § 13 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, a případně dalších ustanovení tohoto zákona, jsou-li v dané věci relevantní. Naopak Seznam zdravotních výkonů, který je přílohou vyhlášky č. 134/1998 Sb., kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami, je předpisem pro administraci plateb mezi poskytovateli a zdravotními pojišťovnami a nejde o předpis, který by určoval rozsah zdravotní péče, která je pojištěncům hrazena z veřejného zdravotního pojištění.**

**II. Součástí úhradového standardu dle § 13 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, je také prvek individualizace lékařského postupu. Toto ustanovení vyžaduje, aby byla hrazena péče, která odpovídá zdravotnímu stavu pojištěnce, tedy konkrétního pojištěnce, a je pro něj přiměřeně bezpečná. Úhradový standard tak nelze ztotožnit pouze se souladem s obecnými vědeckými standardy bez zohlednění konkrétního pacienta. Pokud pacient vznese argumenty, proč v jeho konkrétním případě je určitý postup *lege artis*, musí se zdravotní pojišťovna s těmito argumenty v řízení řádně vypořádat.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2019, čj. 14 Ad 7/2019-53)

**Prejudikatura:** nálezy Ústavního soudu č. 206/1996 Sb., č. 238/2013 Sb., č. 77/2014 Sb.

**Věc:** G. Š. proti Zdravotní pojišťovně ministerstva vnitra České republiky o uhrazení zdravotního výkonu.

Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí revizní lékařky žalované z 20. 12. 2018, (dále jen „rozhodnutí I. stupně“), jakož i zrušení rozhodnutí I. stupně. Rozhodnutím I. stupně žalovaná zamítla žádost společnosti Proton Therapy Center Czech s.r.o. (dále jen „Protonové centrum“) o uhrazení zdravotního výkonu „Protonové ozáření mimo kraniospinální osu“ pro žalobkyni.

Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.

Žalobkyně byla pojištěnkou žalované. U žalobkyně byl diagnostikován zhoubný nádor levého prsu a 4. 9. 2018 podstoupila operaci a následně jí byla indikována radioterapie.

Žalobkyně se sama dostavila do Protonového centra, aby se informovala o možnosti protonové radioterapie. Protonová radioterapie je druhem radioterapie, jejíž výhodou oproti standardní fotonové radioterapii je v některých případech lepší zaměření paprsku na nádor. V důsledku tak dochází k menšímu ozáření okolí nádoru a tedy snížení vedlejších účinků léčby.

Protonové centrum zaslalo 28. 11. 2018 žalované žádost o schválení uhrazení výkonu „Protonové ozáření mimo kraniospinální osu“ pro žalobkyni. Konkrétně měla být provedena protonová radioterapie levého prsu žalobkyně v rozsahu 20 frakcí ve dvou fázích. V žádosti bylo uvedeno srovnání ozáření okolních oblastí při protonové radioterapii a fotonové radioterapii. Bylo zdůrazněno o poznání nižší ozáření srdce a koronárních tepen při protonové radioterapii.

Součástí žádosti bylo i doporučení k protonové radioterapii vystavené 16. 11. 2018 Komplexním onkologickým centrem Fakultní nemocnice v Motole, což je zařízení, které má statut centra vysoce specializované zdravotní péče v oboru onkologie udělený podle zákona o zdravotních službách. Podle tohoto doporučení je protonová radioterapie u žalobkyně doporučena v souladu s vyhláškou č. 410/2012 Sb., o stanovení pravidel a postupů při lékařském ozáření. Jedná se o mladou pacientku, u které existuje předpoklad dlouhé doby dožití. V takové situaci je redukce dávek na rizikové orgány žádoucí a příznivě ovlivňující kvalitu života pacientky. Protonová radioterapie je dle tohoto doporučení pro žalobkyni nejvhodnějším léčebným postupem.

Rozhodnutím I. stupně revizní lékařka žalované žádost zamítla, protože nebylo doloženo překročení tolerančních dávek na kritické orgány uvedených ve Věstníku ministerstva zdravotnictví č. 2/2016.

Proti tomuto rozhodnutí podalo odvolání jak Protonové centrum, tak žalobkyně.

Žalovaná rozhodnutím z 22. 2. 2019 odvolání zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. V rozhodnutí nepochybně, že protonová terapie představuje metodu, která je obecně z hlediska mechanismu působení ozáření šetrnější oproti terapii fotonové. Jsou to však limity uvedené jako toleranční dávky pro kritické orgány ve Věstníku ministerstva zdravotnictví č. 2/2016, které jsou podstatné pro posouzení přínosu protonové léčby. Podle vyhlášky č. 134/1998 Sb., kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami (dále jen „Seznam výkonů“), se protonová léčba u dospělých indikuje mimo jiné při nemožnosti dodržení dávkových limitů na zdravé tkáně i v případě použití moderních technik fotonové radioterapie. Žalovaná nesouhlasí s tím, že by protonová terapie měla být užita vždy, když je šetrnější pro okolní orgány.

Žalovaná dále poukázala na doporučení odborné Společnosti radiční onkologie, biologie a fyziky ČLS JEP, která odkazují na doporučení ASTRO (*American Society for Radiation Oncology*) 2017. Podle těchto doporučení není karcinom prsu bez dalšího indikací, pro niž by byla protonová léčba nezbytná.

K námitkám žalobkyně ohledně jejího zdravotního stavu žalovaná uvedla, že tato neosvědčují nevhodnost fotonové terapie.

Žalovaná neprovedla žalobkyni požadovaný test finanční nákladnosti obou metod radiové terapie. Uvedla, že volba léčebného postupu je v zásadě věcí indikujícího lékaře. Pokud jsou splněny podmínky úhrady dané právními předpisy, pak finanční náročnost léčebného postupu není bez dalšího skutečností, která by zásadně



ovlivňovala rozhodnutí, zda bude léčebný postup ze strany pojišťovny schválen. Prvotním sledovaným kritériem je přínos zvolené léčby pro pacienta a teprve poté, když může být stejného cíle dosaženo při hospodárnějším využití prostředků veřejného zdravotního pojištění, může být zohledněna i finanční náročnost léčebného procesu.

Žalovaná podle žaloby ignorovala argumenty a důkazy předložené žalobkyní. Také se nevyjádřila k námitce žalobkyně ohledně finanční náročnosti obou druhů radioterapie a řádně tuto otázku neposoudila. Navíc žalovaná rozhodla ve stejných případech odlišně.

Podle žalobkyně je také napadené rozhodnutí chybné. Fotonová terapie je v jejím případě nevhodná, neboť nadměrně ohrožuje okolní tkáň.

Žalovaná se neztotožňuje s požadavkem žalobkyně na porovnání finanční náročnosti protonové a fotonové léčby, když volba léčebného postupu je v zásadě věcí indikujícího lékaře, který vždy posuzuje aktuální zdravotní stav konkrétního pojištěnce a účel, jehož má být poskytnutím zdravotních služeb dosaženo při dodržení podmínek bezpečnosti a souladu s dostupnými poznatky lékařské vědy tak, aby poskytnutou hrazenou zdravotní službou byl zdravotní stav pojištěnce zachován či zlepšen nebo mohlo být zmírněno jeho utrpení. Pokud jsou splněny podmínky úhrady dané souvisejícími právními předpisy, pak finanční náročnost léčebného postupu zvoleného ošetřujícím lékařem není bez dalšího skutečností, která by zásadně ovlivňovala to, zda bude takový léčebný postup ze strany žalované schválen či nikoliv.

Žalovaná při volném vyhodnocení předložených důkazů vyhodnotila stav tak, že žalobkyní předložená doporučení nepovažovala za plně dostačující pro zhodnocení vhodné léčby. Pokud jde o doporučení odborné Společnosti radiační onkologie, biologie a fyziky – ASTRO 2017, citované v závěru odůvodnění napadeného rozhodnutí, je v odborných kruzích natolik znám, že není důvodné polemizovat o jeho validitě. Je zřejmé, že karcinom prsu není bez dalšího indikací, pro niž by byla protonová léčba nezbytná z lékařského hlediska, tedy není uvedena jako jednoznačně doporučovaná léčba první volby. Žalovaná v závěru odůvodnění napadeného rozhodnutí jasně deklarovala, že ani z doložených srovnávacích plánů fotonové a protonové terapie nevyplývá, že by nemohla být léčba moderními metodami fotonového záření z hlediska dodržení dávkových limitů realizována, či by hrozilo riziko překročení dávkových limitů při adekvátní terapii fotonovým svazkem.

Městský soud v Praze rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

[25] Podle čl. 31 Listiny základních práv a svobod mají občané na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon. Jak opakovaně dovodil Ústavní soud je nepřipustné, aby rozsah hrazené zdravotní péče byl stanoven podzákonným právním předpisem (viz např. Pl. ÚS 36/11, č. 238/2013 Sb., Pl. ÚS 35/95, č. 206/1996 Sb., Pl. ÚS 43/13, č. 77/2014 Sb., bod 29 a další). Zákonodárce základní právo na bezplatnou zdravotní péči provedl zákonem o veřejném zdravotním pojištění.

[26] Podle § 13 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění se „[z]e zdravotního pojištění hraadí zdravotní služby poskytnuté pojištěnci s cílem zlepšit nebo zachovat jeho zdravotní stav nebo zmírnit jeho utrpení, pokud

a) odpovídají zdravotnímu stavu pojištěnce a účelu, jehož má být jejich poskytnutím dosaženo, a jsou pro pojištěnce přiměřeně bezpečné,

b) jsou v souladu se současnými dostupnými poznatky lékařské vědy,

c) existují důkazy o jejich účinnosti vzhledem k účelu jejich poskytování.“

Toto ustanovení je obecným ustanovením, které musí splňovat každý zdravotní výkon, aby byl hrazen z veřejného zdravotního pojištění. Z tohoto pravidla poté existují zákonné výjimky. V daném případě je relevantní § 15 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

[27] Podle § 15 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění se ze zdravotního pojištění „nehradí, nebo se hraadí jen za určitých podmínek, zdravotní výkony uvedené v Příloze č. 1 tohoto zákona“

[28] Příloha č. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění obsahuje seznam zdravotních výkonů ze zdravotního pojištění nehraných nebo hrazených jen za určitých podmínek. Pod pořadovým číslem 41 je uveden

zdravotní výkon protonová radioterapie. Tento výkon je označen ve sloupci KAT symbolem “Z“. To znamená, že jde o zdravotní výkon plně hrazený zdravotní pojišťovnou jen za určitých podmínek a po schválení revizním lékařem. Uvedenou podmínkou u tohoto výkonu konkrétně je, že bude hrazen, jen pokud byl proveden na základě indikace poskytovatele, který má statut centra vysoce specializované zdravotní péče v oboru onkologie udělený podle zákona o zdravotních službách.

[29] Z právě uvedeného vyplývá, že v dané věci bylo na žalovaném posoudit, zda žalobkyně splňuje podmínky úhrady uvedené v zákoně o veřejném zdravotním pojištění. Jiný zákon v daném případě podmínky úhrady nestanoví. Žalobkyně svou žádost doložila doporučením Komplexního onkologického centra Fakultní nemocnice v Motole, tedy poskytovatele, který má statut centra vysoce specializované zdravotní péče v oboru onkologie. Splnila tak podmínku uvedenou v Příloze č. 1 k zákonu o veřejném zdravotním pojištění. Zbývalo tedy posoudit, zda v případě žalobkyně protonová radioterapie splňuje požadavky § 13 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

[30] Žalovaná přitom své zamítavé stanovisko založila na dvou argumentech. Za prvé, žalobkyně nedoložila, že v jejím případě by fotonovou radioterapií byly překročeny přípustné limity ozáření uvedené ve Věstníku ministerstva zdravotnictví č. 2/2016. Pouze v takovém případě by dle Seznamu zdravotních výkonů mohla být hrazena protonová léčba. Za druhé, žalovaná poukázala na doporučení odborné Společnosti radiační onkologie, biologie a fyziky ČLS JEP, která odkazují na doporučení ASTRO (American Society for Radiation Oncology) 2017. Podle těchto doporučení není karcinom prsu bez dalšího indikací, pro niž by byla protonová léčba nezbytná. První z těchto důvodů soud považuje za chybný, druhý za nedostatečný.

[31] K prvnímu důvodu lze uvést, že vyhláška č. 134/1998 Sb. obsahuje ve své příloze seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami pro účely úhrady výkonů veřejnými zdravotními pojišťovnami. Tato vyhláška byla přijata na základě § 17 odst. 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Podle něj poskytovatelé a další subjekty poskytující hrazené služby při vykazování zdravotních výkonů používají seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami a s pravidly pro jejich vykazování a zdravotní pojišťovna tento způsob vykazování akceptuje, nedohodnou-li se zdravotní pojišťovnou jiný způsob vykazování.

[32] Seznam výkonů je tedy předpisem pro administraci plateb mezi poskytovateli a zdravotními pojišťovnami. Jeho smyslem a účelem tak není definice rozsahu zdravotní péče, který je pojištěncům hrazen z veřejného zdravotního pojištění (viz shodně rozsudek Městského soudu v Praze, čj. 3 Ad 22/2018-81). Názor žalované, že Seznam výkonů „specifikuje podmínky, za nichž může být výkon hrazen z prostředků veřejného zdravotního pojištění“, je tedy mylný. Takový závěr nakonec ani není možný s ohledem na výše uvedené ústavní předpisy. Z nich vyplývá, že rozsah hrazené péče nelze stanovit podzákonným právním předpisem. Žalovaná tedy nemůže odůvodnit neuhrazení zdravotního výkonu odkazem na Seznam výkonů.

[33] Pro účely rozhodování o tom, zda je daný zdravotní výkon hrazen z veřejného zdravotního pojištění, lze Seznam výkonů použít pouze v opačném smyslu, než jak učinila žalovaná. Pokud výkon je uveden ve vyhlášce, tak to je nutno považovat za silnou indikaci, že jde o výkon hrazený z veřejného zdravotního pojištění. Pro opačný závěr by musela žalovaná předložit dostatečně závažné a přesvědčivé důvody. Pokud však výkon není v Seznamu výkonů uveden, nelze z toho dovodit nic ohledně úhrady výkonu z veřejného zdravotního pojištění.

[34] Nakonec lze podotknout, že žalovaná i tak Seznam výkonů aplikovala na danou věc chybně. Podle bodu 19.3 přílohy k Seznamu výkonů ve znění účinném od 1. 1. 2019, tedy v době napadeného rozhodnutí, se u dospělých pacientů protonová léčba indikuje zejména v těchto diagnózách:

- vybrané nádory CNS (především chordomy a nádory baze lební) a paranasálních dutin, nelze-li fotonovou technikou zajistit přiměřenou ochranu zdravých tkání a orgánů,

- nádory oka, např. melanom uvey, nelze-li fotonovou technikou zajistit přiměřenou ochranu optických drah druhostranného oka,

- lokalizovaný hepatocelulární karcinom indikovaný ke kurativní radioterapii, nelze-li fotonovou technikou zajistit přiměřenou ochranu zdravých tkání a orgánů,

- nemožnost dodržení dávkových limitů na zdravé tkáně i v případě použití moderních technik fotonové radioterapie (IMRT, stereotaktická radioterapie, radiochirurgie, tomoterapie).

Z použití slova „zejména“ jasně vyplývá, že protonovou léčbu lze indikovat i v jiných případech. Ani ze Seznamu výkonů tedy nevyplývá, že by žalobkyně v souladu s poslední odrážkou musela bezpodmínečně prokázat nemožnost dodržení dávkových limitů. Lpění žalované na překročení limitů stanovených ve Věstníku ministerstva zdravotnictví č. 2/2016 bylo tedy z více důvodů chybné.

[35] Otázka překročení limitů ozáření stanovených ve Věstníku ministerstva zdravotnictví č. 2/2016 či jinde může mít v nyní posuzované věci určitou relevanci pouze pro posouzení otázky, jaký druh léčby žalobkyně má žalovaná povinnost uhradit v souladu s § 13 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění.

[36] Naopak druhý argument žalované, že podle doporučení odborné Společnosti radiální onkologie, biologie a fyziky ČLS JEP, není karcinom prsu bez dalšího indikací, pro niž by byla protonová léčba nezbytná, soud za relevantní považuje. Jedná se o informaci, která je podstatná pro posouzení, jaká léčba je v případě žalobkyně v souladu se současnými dostupnými poznatky lékařské vědy. Žalovaný tedy správně k této okolnosti přihlédl. Vzhledem k argumentaci žalobkyně je však tento důvod nedostatečný.

[37] Za prvé žalovaná se nijak nevyořadala s odbornými stanovisky předloženými žalobkyní. Jak podle žádosti Protonového centra ze dne 28. 11. 2018, tak doporučení Komplexního onkologického centra Fakultní nemocnice v Motole je u žalobkyně z lékařského hlediska jednoznačně doporučena protonová terapie. Je zřejmé, že ani jedno toto vyjádření není pro žalovanou závazné, jinak by proces schvalování revizním lékařem ztratil smysl. Nicméně je povinností žalované se s tam uvedenými argumenty řádně vypořádat. Přitom nestačí pouhý poukaz na Doporučení ASTRO. Podle tohoto doporučení totiž sice použití protonové terapie u rakoviny prsu není z lékařského pohledu nezbytné, nicméně jde o možný postup. Doporučení se pak zabývá primárně úhradou protonové radioterapie pojišťovnami. Omezení protonové radioterapie uvedená v Doporučení ASTRO, se týkají úhrady léčby v americkém kontextu a ne čistě medicínských hledisek, a tedy toho, co je v souladu se současnými dostupnými poznatky lékařské vědy. Na jiných místech Doporučení ASTRO se píše například o tom, že protonová terapie není typicky doporučována, pokud nenabízí výhodu oproti fotonové terapii, která v daném případě má dobré léčebné výsledky a nízkou toxicitu (s. 7). A přesně otázkou výhodnosti protonové terapie žalobkyně konzistentně vznáší, zejména co se týče vedlejších účinků (toxicity) fotonové terapie v jejím případě.

[38] Otázka nadměrného ozáření okolních orgánů při fotonové terapii je také součástí obou lékařských vyjádření, které žalobkyně, resp. Protonové centrum přiložily k žádosti o schválení úhrady. V odvolání poté žalobkyně opakuje maximální doporučené ozáření orgánů při radioterapii dle standardů Německé společnosti pro radioonkologii. Na tuto žalobkyninu stěžejní argumentaci žalovaná nijak nereagovala.

[39] V tomto kontextu je třeba také zdůraznit, že součástí definice postupu *lege artis*, který musí být žalobkyni poskytnut, je prvek individualizace lékařského postupu. Ten je také zdůrazněn v definici postupu *lege artis* podle zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách). Podle § 28 odst. 2 ve spojení s § 4 odst. 5 zákona o zdravotních službách má pacient právo na poskytování zdravotních služeb podle pravidel vědy a uznávaných medicínských postupů, při respektování individuality pacienta, s ohledem na konkrétní podmínky a objektivní možnosti. Byť nelze zcela ztotožňovat postup *lege artis* dle zákona o zdravotních službách a úhradový standard podle zákona o veřejném zdravotním pojištění, platí, že nelze odmítnout úhradu postupu *lege artis* s odkazem na úhradu postupu, který by pro daného pacienta *lege artis* nebyl. V každém případě požadavek individualizace postupu vyplývá i z § 13 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Ten vyžaduje, aby byla hrazena péče, která odpovídá zdravotnímu stavu pojištěnce, tedy konkrétního pojištěnce, a je pro něj přiměřeně bezpečná.

[40] Z právě uvedeného vyplývá, že postup *lege artis* nelze ztotožnit pouze se souladem s obecnými vědeckými standardy bez zohlednění konkrétního pacienta. Odborná stanoviska předložená žalobkyní ve správním řízení právě odůvodňují potřebu protonové radioterapie konkrétními okolnostmi nastalými u žalobkyně (místo ozařování, její relativně nízký věk, atd.). Tyto okolnosti jsou tedy v daném případě velmi relevantní.

(...)

**Obecní zřízení: lhůta pro odvolání tajemníka obecního úřadu**

k § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků (v textu jen „zákon o úřednicích“)

k § 103 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

**Starosta obce může odvolat tajemníka obecního úřadu z důvodů vymezených v § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků, pouze v objektivní lhůtě 6 měsíců a po předchozím pravomocném souhlasu ředitele krajského úřadu podle § 103 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Lhůta k odvolání se po dobu řízení o vyslovení souhlasu nepřerušuje ani nestaví.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 24. 10. 2019, čj. 52 A 116/2018-48)*

**Prejudikatura:** č. 1764/2009 Sb. NSS.

**Věc:** Město Dašice proti Ministerstvu vnitra, za účasti J. H., o odvolání tajemníka.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 7. 2018 bylo podle § 90 odst. 1 písm. c), správního řádu změněno rozhodnutí ředitele Krajského úřadu Pardubického kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 3. 5. 2018 tak, že jeho výrok nově zněl: „Ředitel Krajského úřadu Pardubického kraje neuděluje podle § 103 odst. 3 zákona o obcích souhlas s odvoláním pana J. H. z funkce tajemníka Městského úřadu Dašice“

Žalobce v žalobě namítal, že výrok považuje za nesprávný, nezákonný a narušující kvalitu výkonu veřejné správy ve městě Dašice, neboť je tímto rozhodnutím hrubě a nepřiměřeně zasaženo do výkonu samosprávy jak žalobce, tak i Pardubického kraje. Dále žalobce brojil proti tvrzenému formalistickému odůvodnění; lhůty je nutno počítat od okamžiku, kdy se starosta žalobce jako zástupce navenek o jednání pana tajemníka objektivně dozvěděl. Žalobce dále označil faktury, průvodku k faktuře a zápis i projednání fakturace, z nichž starosta podle žalobce zjistil a ověřil, že agendu státní správy stavebního úřadu vykonávala soukromá osoba (živnostník). Faktura, která byla vystavena obecně na administrativní práce, a to s velkou zpětností, nebyla podložena ani objednávkou ze strany tajemníka, ani následně výkazem práce (není tedy jasné, co dodavatel pro město vykonal), tedy faktura byla uhrazena bez jakéhokoliv podkladu, který by platbu odůvodňoval. Žalobce vyjmenoval obory činnosti uvedené soukromé osoby a uzavřel, že tak, jak byla specifikována činnost, která byla předmětem fakturace, nelze dohledat, jakou konkrétní činnost jmenovaný realizoval. Nebyla přítom k dispozici žádná smlouva ani objednávka, která by byla řádně schválena radou města. Rada města nebyla o daných službách ani informována. Nešlo přitom o sjednání pracovněprávního vztahu, nýbrž o ryze obchodní vztah, jehož uzavření tajemníkoví nepřislušelo.

Žalobce odkázal na pravomocí tajemníka obecního úřadu dle § 110 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, s tím, že výkon přenesené působnosti nelze zajišťovat externími službami podnikatelů a tajemníkovi nebyl uložen žádný úkol ve smyslu zajištění administrativních prací. Jakékoliv smlouvy o dílo apod. spadají do pravomocí rady města, tajemník úřadu k jejich uzavírání není oprávněn. Tajemník navíc nevyhotovil žádné písemné doklady, tudíž se na úřadu pohyboval dlouhou dobu člověk bez jakéhokoli právního vztahu k tomuto úřadu. Žalobce dále zdůraznil, že žádnou z činností odboru stavebního, územního plánování a životního prostředí nemůže vykonávat soukromý subjekt. Pokud se tak stalo, jednalo se o bezprecedentní zásah, mj. do ochrany osobních údajů a do výkonu státní správy. Podle žalobce ze strany tajemníka úřadu došlo „k závažnému zneužití pravomocí úřední osoby ve smyslu platného trestního zákona se vzniklou škodou 80 000 Kč a k závažnému porušení pracovních povinností až na hranici překročení pravomocí úřední osoby.“

Popsaný závažný exces při výkonu funkce tajemníka byl důvodem pro jeho odvolání z funkce a následně ukončení pracovního poměru. Napadeným rozhodnutím však došlo ke změně souhlasu s odvoláním tajemníka obecního úřadu, který byl vydán správním orgánem I. stupně. Žalobce považuje žalované rozhodnutí za nezákonné z důvodu nesprávného výpočtu formální lhůty (za správný žalobce označil výpočet správního orgánu

I. stupně), z důvodu zásahu do výkonu samosprávy žalobce (z toho důvodu, že mu dané rozhodnutí „nutí“ pracovníka na významném pracovním zařazení, který vykonává nezákonně svou pravomoc a ohrožuje jak rozpočet žalobce, tak jeho pověst co do kvalitního výkonu veřejné správy, a ohrožuje zájmy soukromých subjektů) i Pardubického kraje a rovněž z důvodu zájmu na řádném výkonu veřejné správy, který je primární a který by měl být hlavním obsahem správního uvážení v dané věci. Žalobce proto navrhl zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zrekapituloval dosavadní průběh řízení a odkázal na argumentaci obsaženou v žalobou napadeném rozhodnutí. Poukázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2015, sp. zn. 21 Cdo 4123/2013, s tím, že by se žalobci může zdát postup žalovaného jako formalistický, žalovaný je povinen judikaturní závěry respektovat, a tedy nemohl postupovat jinak. K námitce narušení kvality výkonu veřejné správy a hrubého a nepřiměřeného zásahu do výkonu veřejné správy žalovaný sdělil, že, jestliže správní řád v § 90 odst. 1 písm. c) dává odvolacímu správnímu orgánu možnost pro případ, že dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit, nemůže být takový zásah důvodem nezákonnosti předmětného rozhodnutí. Ohledně posouzení dalších skutečností (porušení zákonem stanovené povinnosti ze strany tajemníka městského úřadu, jeho intenzity atd.) žalovaný upozornil, že ani správní orgán I. stupně neshledal v postupu tajemníka Městského úřadu Dašice pochybení v tom smyslu, že by agendu přenesené působnosti vykonávala neoprávněná osoba.

Žalobce ve své replice oponoval vyjádření žalovaného tak, že judikatura není závazná, ale slouží pouze jako výklad k obdobným případům. Na ty pak musí být aplikována přiměřeně, přiléhavě, a především ne proti smyslu otázky, kterou judikatura upravuje. Dále žalobce uvedl, že jen to, že žalovaný má pravomoc, mu samo o sobě nedává právo tak výrazně zasahovat do mezí samosprávy, jak učinil žalobou napadeným rozhodnutím. Žalobce podotkl, že nelze opominout, že sám tajemník, o jehož odvolání jde, svou praxi tajil, neměl k ní žádné listiny, a vytvořil tak situaci, která je časově příznivá pro něj, ne však pro žalobce, a už vůbec ne pro kvalitu místní správy. Žalobce se tak kvůli porušení zákona ze strany tajemníka dostal do časové tísně, neboť o dění na úřadě vinou tajemníka vůbec nebyl informován. Žalovaný neměl poskytnout ochranu této osobě; jelikož tak učinil, napadené rozhodnutí je nespravedlivé a v rozporu s dobrými mravy. Podle žalobce je nutno lhůty počítat od okamžiku, kdy se starosta města jako zástupce žalobce objektivně dozvěděl o jednání tajemníka, což v daném rozhodnutí není respektováno a není přihlédnuto k tomu, že se starosta o věci nedozvěděl právě proto, že ho o ní dotčený tajemník neinformoval, tedy situaci zapříčinil právě tajemník. Naopak správní orgán I. stupně správně došel k závěru, že lhůta byla splněna.

J. H., který v řízení vystupoval jako osoba zúčastněná na řízení, se k žalobě nevyjádřil.

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích žalobu zamítá.

### Z odůvodnění:

[11] Ze správního spisu bylo zjištěno, že starosta žalobce dopisem ze dne 25. 1. 2018 (doručeno správnímu orgánu I. stupně dne 31. 1. 2018) požádal o vyslovení souhlasu s odvoláním osoby zúčastněné na řízení z funkce tajemníka Městského úřadu Dašice. Ve dnech 29. 3. 2018 a 16. 4. 2018 proběhlo ústní jednání. Dne 3. 5. 2018 správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí, kterým byl udělen souhlas s odvoláním osoby zúčastněné na řízení z funkce tajemníka Městského úřadu Dašice. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru o porušení povinnosti tajemníka městského úřadu spočívajícím v umožnění výkonu přenesené působnosti osobou, která nebyla zaměstnancem úřadu, a v následném neoprávněném proplacení fakturovaných služeb. Ohledně posouzení subjektivních a objektivních lhůt k podání žádosti správní orgán I. stupně uvedl, že v případě odvolání vedoucího úředníka z důvodu závažného porušení pracovních povinností dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících, tento zákon neobsahuje žádnou lhůtu k učinění tohoto úkonu, subsidiárně je tak třeba užít § 58 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. Starosta žalobce v průběhu řízení uvedl, že na konci listopadu 2017 se dozvěděl o skutečnosti, že cizí osoba vykonávala činnost na městském úřadě i po skončení pracovního poměru, oficiálně pak byla tato skutečnost konstatována dne 5. 12. 2017 při projednání faktury se zaměstnankyní stavebního úřadu. K podání žádosti o udělení souhlasu s odvoláním tajemníka potom došlo dne 31. 1. 2018. Správní orgán I. stupně považoval subjektivní lhůtu ze strany žalobce za zachovanou a podotkl, že v daném případě není relevantní to, zda

starosta věděl o skutečnosti, že cizí osoba se pohybovala na úřadě i po ukončení svého pracovního poměru, neboť porušení povinností tajemníka spočívá v tom, že s touto osobou neuzavřel písemnou, ale pouze ústní dohodu. Co se týče žalobcem namítaného nezajištění pracovní síly na pozici účetního, správní orgán I. stupně uzavřel, že tajemník v řízení doložil doklady o tom, že v podstatě kontinuálně vyhlášoval výběrová řízení na tuto pozici, zadával inzerci do tisku i na internetu; tajemník tedy prokazatelně činil úkony za účelem zajištění zaměstnance na pozici účetního. Negativní výsledek spočívající v tom, že se pozici v dlouhodobém horizontu více jak půl roku nepodařilo obsadit vhodným uchazečem, nelze klást tajemníkovi k tíži.

[12] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala osoba zúčastněná na řízení odvolání ze dne 21. 5. 2018, jež bylo doplněno dne 23. 5. 2018. Žalovaný následně vydal rozhodnutí dne 17. 7. 2018, kterým dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil tak, že nebyl udělen souhlas s odvoláním osoby zúčastněné na řízení z funkce tajemníka Městského úřadu Dašice. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2015, sp. zn. 21 Cdo 4123/2013, s tím, že úředníka je dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících možno odvolat pouze ve lhůtě do 6 měsíců ode dne porušení zákonných povinností závažným způsobem či dvojnásobného porušení zákonných povinností méně závažným způsobem; lhůta 6 měsíců se vztahuje jak na závažné, tak na méně závažné porušení zákonem stanovených povinností, přičemž tato lhůta začne běžet až od okamžiku ukončení protiprávního jednání. Judikatura dle žalovaného váže dodržení lhůty na akt odvolání. Tím však není podání žádosti řediteli krajského úřadu, aktem odvolání je až na základě uděleného souhlasu učiněné pracovněprávní jednání, tj. odvolání, které má být učiněno ve formě a s náležitostí dle § 12 odst. 3 zákona o úřednících. Zákonná lhůta podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících proto již uplynula. Správní orgán I. stupně vydal své rozhodnutí dne 3. 5. 2018, tedy v době, kdy již nebyl dán hmotněprávní předpoklad pro tento postup. Jelikož v dané věci nelze očekávat možnost jakéhokoliv doplnění skutkových zjištění, přistoupil žalovaný jako odvolací správní orgán ke změně rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve smyslu § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[13] V § 110 zákona o obcích je stanoveno:

„(1) V obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se zřizuje funkce tajemníka obecního úřadu, který je zaměstnancem obce. Ostatní obce mohou zřídit funkci tajemníka obecního úřadu.

(2) Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi.

(3) Není-li v obci zřízena funkce tajemníka obecního úřadu nebo není-li tajemník obecního úřadu ustanoven, plní jeho úkoly starosta.

(4) Tajemník obecního úřadu a) zajišťuje výkon přenesené působnosti s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny radě obce nebo zvláštnímu orgánu obce, b) plní úkoly uložené mu zastupitelstvem obce, radou obce nebo starostou, c) stanoví podle zvláštních právních předpisů platy všem zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu, d) plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu, e) vydává spisový řád, skartační řád a pracovní řád obecního úřadu a další vnitřní směrnice obecního úřadu, nevydává-li je rada obce.

(5) Tajemník obecního úřadu se zúčastňuje zasedání zastupitelstva obce a schůzí rady obce s hlasem poradním.

(6) Tajemník obecního úřadu nesmí vykonávat funkce v politických stranách a v politických hnutích.“

[14] Podle § 103 odst. 3 zákona o obcích starosta jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem a stanoví jeho plat podle zvláštních předpisů; bez souhlasu ředitele krajského úřadu je jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu neplatné.

[15] Podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu lze z funkce odvolat, jen porušil-li závažným způsobem některou ze svých zákonem stanovených povinností nebo dopustil-li se nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností v době posledních 6 měsíců.

[16] Jak plyne z odborné literatury [Vedral, J., a Pšenička, S. § 103. In: Vedral, J. a kol.. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 539.], souhlas ředitele krajského úřadu ve smyslu § 103



odst. 3 zákona o obcích je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení, „kde jsou možné i opravné prostředky, zejména v případě nesouhlasu, ovšem vyjma přezkumného řízení [...] O rozhodnutí vydávané ve správním řízení, a to ve správním řízení na žádost podávanou starostou, jde proto, že jde o zásah do výkonu samosprávy (viz čl. 101 odst. 4 Ústavy) a vlastně jeden z mála případů preventivního dohledu. Ředitel krajského úřadu uděluje souhlas v rámci přenesené působnosti kraje, o samostatnou působnost jít z povahy věci nemůže, neboť nejde o správu záležitostí kraje, ale o pravomoc, která byla na krajský úřad, resp. jeho ředitele, přenesena z někdejších okresních úřadů (udělování tohoto souhlasu bylo v minulosti svěřeno přednostům okresních úřadů a šlo tedy o výkon státní správy) [...]. Tajemník obecního úřadu je podle § 2 odst. 5 ÚřÚSC tzv. vedoucím úředníkem, pro jehož jmenování a také odvolání z funkce zákon vyžaduje zvláštní požadavky (srov. § 5, 12 ÚřÚSC).“ Krajský soud se s těmito závěry ztotožňuje. Jak je stanoveno v § 110 odst. 2 zákona o obcích, tajemník je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi. Neudělení souhlasu s odvoláním tajemníka obecního úřadu z funkce ve smyslu § 103 odst. 3 zákona o obcích proto představuje zásah do ústavně garantovaného práva na výkon samosprávy (srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky, podle něhož stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem). Soudu rozhodujícímu ve věcech správního soudnictví tak přísluší posoudit, zda se jedná o zásah zákonný, nebo nikoliv. Z uvedených důvodů soud uzavřel, že rozhodnutí ředitele krajského úřadu, resp. žalovaného jako odvolacího správního orgánu, kterým byl vysloven nesouhlas s odvoláním tajemníka obecního úřadu z funkce, je rozhodnutím přezkoumatelným v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.

[17] Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že v době vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně již uplynula zákonná lhůta podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících. Žalobce s tímto posouzením nesouhlasil a v žalobě odkazoval na argumentaci správního orgánu I. stupně, podle něhož je lhůta zachována.

[18] Krajský soud předně uvádí, že šestiměsíční lhůta pro odvolání vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu z funkce stanovená v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících se týká nejen nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností, ale i (byť jediného) porušení zákonných povinností závažným způsobem. K tomu lze citovat z žalovaným odkazovaného rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 4123/2013: „Limit pro odvolání vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu z funkce však nespočívá jen ve stanovení důvodů, pro něž (pouze) tak lze učinit. Zákon zároveň stanoví i lhůtu (časový úsek), v níž tak může zaměstnavatel učinit. Je tomu tak proto, že odvolání vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu z funkce pro porušení povinností [má-li být naplněn smysl a účel tohoto právního institutu (této možnosti zaměstnavatele)] musí být učiněno v přiměřené časové souvislosti s takovým porušením povinností. Kdyby tomu tak nebylo, hrozilo by – jak správně uvádí odvolací soud – že ,ten, kdo má oprávnění provinilého odvolat, by měl tuto možnost připravenou i několik let pro případ, až se mu to bude hodit, a trvale tím ,držel v šachu‘ provinilého vedoucího úředníka (vedoucího úřadu)‘. Jde tedy o to, aby bylo v rozumné době ukončeno období nejistoty provinilého vedoucího úředníka (vedoucího úřadu) v tom smyslu, zda bude odvolán či nikoliv, a tím obnovit ochranu jeho dalšího řádného, nestranného a nerušeného rozhodování. Zároveň platí, že institut odvolání z funkce nesmí vést k zneužití práv zaměstnavatele na újmu zaměstnance. Nelze proto, jak to činí dovolatel, dovozovat, že by se lhůta (6 měsíců) uvedená v § 12 odst. 1 písm. b) zák. o úřednících vztahovala toliko na nejméně dvě méně závažná porušení zákonem stanovených povinností, zatímco při porušení zákonem stanovených povinností závažným způsobem by se zaměstnavatel mohl pro odvolání vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu z funkce rozhodnout kdykoli (i po několika letech).“ Soud proto uzavřel, že v nyní posuzovaném případě se uplatní šestiměsíční lhůta dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících.

[19] Krajský soud dále přisvědčil žalovanému, který dospěl k závěru, že předmětná lhůta stanovená v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících je lhůtou objektivní, nikoliv subjektivní. Žalobce v žalobě proti tomuto východisku brojil tím, že lhůta je nutno počítat od okamžiku, kdy se starosta žalobce o jednání osoby zúčastněné na řízení objektivně dozvěděl. V replice k vyjádření žalovaného pak žalobce rozvedl tento žalobní bod tak, že osoba zúčastněná na řízení svou praxi tajila, neměla k ní žádné listiny, a tak vytvořila situaci, která je pro ni časově příznivá, neboť získala procesně výhodnější postavení (z hlediska lhůt), přičemž žalobce se kvůli porušení zákona dostal do časové tísně, neboť o dění na úřadě z viny osoby zúčastněné na řízení vůbec nebyl informován.

Krajský soud k tomu uvádí, že již z jazykového výkladu § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících je zřejmé, že stanovená šestiměsíční lhůta se počítá již od porušení zákonem stanovených povinností vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu (popř. od nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností), nikoliv od okamžiku, kdy se obec (resp. starosta obce) o porušení zákonem stanovených povinností dozvěděla. I kdyby se tak starosta obce teoreticky dozvěděl o závažném protiprávním jednání tajemníka obecního úřadu se zpožděním zaviněným právě tímto tajemníkem, taková skutečnost by nepředstavovala důvod pro odchýlení se od závěru, že předmětná lhůta je lhůtou objektivní.

[20] Uvedený výklad nelze označit za formalistický, dle závěru soudu naopak tato interpretace plně odpovídá vůli zákonodárce. Kdyby totiž zákonodárce zamýšlel lhůtu dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících stanovit jako lhůtu subjektivní, jistě by tak výslovně stanovil v textu zákona, jak to ostatně činí v řadě jiných právních předpisů, v nichž jsou zakotveny subjektivní lhůty, nežádka současně vedle lhůt objektivních (srov. např. § 1008 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku: „Soud zamítne žalobu na ochranu nebo na uchování držby, pokud bude žaloba podána po uplynutí šesti týdnů ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o svém právu i o osobě, která držbu ohrožuje nebo ruší, nejdéle však do jednoho roku ode dne, kdy žalobce mohl své právo uplatnit poprvé.“ Nebo podle § 267 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, podle něhož „[p]rávo na náhradu škody se promlčí, jestliže její vznik neohlásí zaměstnanec zaměstnavateli bez zbytečného odkladu, nejpozději do 15 dnů ode dne, kdy se o škodě dozvěděl“; podle § 100 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: „Přezkumné řízení podle odstavce 1 se zahájí a) do 3 měsíců ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu pro zahájení přezkumného řízení, a b) nejpozději do 3 let od zahájení trestního stíhání [...]“.

[21] Jakkoliv soud připouští, že toto ustanovení může starostovi obce zkomplikovat odvolání tajemníka obecního úřadu v případě porušení tajemnických zákonných povinností (když se o tomto porušení dozví až s určitým časovým odstupem), nelze jej překlenout tím, že by stanovená šestiměsíční lhůta byla považována za lhůtu subjektivní. Bylo na žalobci, aby měl přehled o tom, co se fakticky na jeho úřadu odehrává. Závěr, že se jedná o lhůtu objektivní, pak vyplývá nejen z odkazovaného rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 4123/2013 [„Naopak ze shora uvedeného vyplývá, že oba důvody pro odvolání z funkce uvedené v § 12 odst. 1 písm. b) zák. o úřednících mohou být použity, jen porušil-li vedoucí úředník nebo vedoucí úřadu jemu zákonem stanovené povinnosti v době posledních 6 měsíců. Jinak řečeno v souladu se zákonem (z hlediska lhůty pro jeho použití) je jen takové odvolání z funkce vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu, které zaměstnavatel učinil z důvodu, že se vedoucí úředník nebo vedoucí úřadu dopustil porušení jemu zákonem stanovených povinností závažným způsobem nebo nejméně ve dvou případech méně závažným způsobem v období 6 měsíců před tím, než k odvolání z funkce pro takové porušení jemu zákonem stanovených povinností došlo.“], nýbrž i z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2018, sp. zn. 21 Cdo 299/2017: „Z ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících vyplývá, že lhůta (časový úsek) 6 měsíců, ve které je zaměstnavatel oprávněn přistoupit k odvolání z funkce, počne běžet bez ohledu na to, kdy zaměstnavatel získal vědomost (dozvěděl se) o skutečnostech (porušení povinnosti ze strany vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu), s nimiž zákon spojuje možnost odvolání. Znění uvedeného ustanovení jiný (opačný) výklad neumožňuje a nelze jej dovodit ani z jiného ustanovení zákona o úřednících. Podpůrně nelze použít ani ustanovení zákoníku práce upravující lhůty pro jiné jednostranné pracovněprávní úkony (jednání), jimiž zaměstnavatel může řešit porušení pracovních povinností ze strany zaměstnance. V této souvislosti je třeba mít na zřeteli, že je nepochybně v zájmu zaměstnavatele, aby odhalil závažné jednání svého úředníka co nejdříve. Zákonodárcem stanovená lhůta 6 měsíců pro odvolání z funkce, plynoucí od porušení zákonem stanovených povinností vedoucího úředníka (vedoucího úřadu), se jeví být jako dostačující k tomu, aby zaměstnavatel mohl provést potřebná šetření ke zjištění, zda rozhodné okolnosti skutečně nastaly.“

[22] Český právní řád sice není založen na precedenčním systému, vnější závaznost předchozí judikatury však vychází z ústavního požadavku zákazu svévole a právní jistoty, jakož i ústavně garantovaného práva na soudní ochranu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2019, čj. 2 As 395/2017-45). Ustálená judikatura představuje ve svém materiálním rozměru právní normu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS). Nejde tedy o závaznost formální (judikatura není pramenem práva, v čemž lze žalobci obecně přisvědčit), nicméně soudy by ji měly v každém případě reflektovat a nenaleznou-li silné důvody, pro které by mělo být postupováno jinak, měly by takto

podaný výklad právní normy při svém rozhodování následovat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, čj. 3 As 133/2016-31). V nyní posuzovaném případě pak žalobce nepřednesl a ani soud neshledal žádné relevantní důvody k zaujetí odlišného výkladu.

[23] Krajský soud tudíž souhlasí s žalovaným, který za okamžik, od něhož započala běžet šestiměsíční lhůta dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících, považoval uhrazení faktury dne 1. 10. 2017, nikoliv okamžik, kdy se starosta žalobce o jednání osoby zúčastněné na řízení dozvěděl. Osobu zúčastněnou na řízení tak bylo možno odvolat z funkce tajemníka Městského úřadu Dašice (za splnění dalších zákonných podmínek) nejpozději dne 1. 4. 2018.

[24] Nad rámec odůvodnění lze pak uvést (obiter dictum), že i kdyby pak lhůta dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících čistě teoreticky byla lhůtou subjektivní, jak namítal žalobce, žalovaný neudělením souhlasu s odvoláním osoby zúčastněné na řízení z funkce tajemníka Městského úřadu Dašice nepochybil. Jak totiž plyne z rozhodnutí správního orgánu I. stupně, na nějž žalobce ve své žalobě odkazoval, starosta obce se o skutečnosti, že cizí osoba na úřadě vykonávala činnost i po ukončení pracovního poměru, dozvěděl nejpozději dne 5. 12. 2017, kdy tato skutečnost byla konstatována při projednání faktury se zaměstnankyní stavebního úřadu. Pokud by se tedy jednalo o lhůtu subjektivní, tato by uplynula nejpozději dne 5. 6. 2018, tj. ještě v průběhu správního řízení o udělení souhlasu s odvoláním tajemníka Městského úřadu Dašice z funkce.

[25] V této souvislosti je třeba podotknout, že nejpozději v uvedené (objektivní, nikoliv subjektivní) šestiměsíční lhůtě bylo možno přistoupit k odvolání osoby zúčastněné na řízení z funkce, nikoliv pouze k podání žádosti ředitele krajského úřadu o vyslovení souhlasu s odvoláním tajemníka obecního úřadu z funkce dle § 103 odst. 3 zákona o obcích. Soud souhlasí s žalovaným, který v žalovaném rozhodnutí (str. 18) uvedl, že „pokud by se lhůta pro odvolání vztahovala k podání žádosti ředitele krajského úřadu, neexistovala by zároveň následně žádná lhůta pro samotný akt odvolání a starosta obce by mohl udělený souhlas s odvoláním schovávat tzv. v šuplíku s možností jej kdykoliv použít pro jeho odvolání, což zjevně nebyl účel zákona“. Že takový stav o časově neomezené možnosti odvolání tajemníka obecního úřadu z funkce zjevně nebyl zákonodárcem zamýšlen jako žádoucí, ostatně plyne i ze shora odkazovaného rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 4123/2013. Závěr o tom, že v šestiměsíční lhůtě je nezbytné tajemníka obecního úřadu odvolat z funkce (nejen požádat ředitele krajského úřadu o souhlas s jeho odvoláním), k němuž dospěl žalovaný v napadeném rozhodnutí, koneckonců nikterak nepochybnil ani žalobce ve své žalobě. Krajský soud s argumentací žalovaného souhlasí a doplňuje, že žádné zákonné ustanovení ani nepočítá se stavěním šestiměsíční lhůty stanovené v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících po dobu správního řízení o udělení souhlasu s odvoláním tajemníka obecního úřadu ve smyslu § 103 odst. 3 zákona o obcích. Proto soud souhlasí s úvahami žalovaného, který v napadeném rozhodnutí mimo jiné uvedl, že konstrukce daného ustanovení klade zvýšené nároky na starosty obcí, kteří v případě odvolávání tajemníků obecních úřadů musí v rámci dané lhůty ještě zažádat o souhlas ředitele krajského úřadu. Řízení o udělení takového souhlasu je často spojeno s odvoláním (coby procesním úkonem) odvolávaného tajemníka právě proti rozhodnutí, kterým je souhlas udělen. Starosta obce tak musí počítat s minimálně 2 až 3 měsíci na řízení o udělení souhlasu. Reálně je tak nutné, aby žádost o udělení souhlasu podával nikoliv nejpozději 6 měsíců po závažném (či dvou méně závažných) porušení zákonem stanovených povinností, ale cca do 3 měsíců od takového porušení, aby měl jistotu, že veškeré kroky budou včas splněny. Žalovaný dodal, že tento fakt samozřejmě musí mít na paměti i správní orgány, které jsou do řízení o udělení souhlasu s odvoláním procesně zainteresovány. Krajský soud dodává, že jestliže správní orgány v řízení o žádosti o udělení souhlasu s odvoláním tajemníka obecního úřadu překročí lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze využít prostředků na ochranu proti nečinnosti (žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu, potažmo žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s.).

[26] Ze shora uvedených důvodů krajský soud uzavřel, že v nyní posuzovaném případě šestiměsíční objektivní lhůta pro odvolání osoby zúčastněné na řízení z funkce tajemníka Městského úřadu Dašice vyplývající z § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících uplynula ještě v průběhu správního řízení o udělení souhlasu s odvoláním tajemníka obecního úřadu z funkce ve smyslu § 103 odst. 3 zákona o obcích, pročež žalovaný nepochybil, jestliže žalobci tento souhlas s odvoláním tajemníka z funkce neudělal. Daný postup žalovaného nelze označit za nepřiměřený zásah do výkonu samosprávy či narušení řádného výkonu veřejné správy, jak namítal žalobce, neboť postup žalovaného byl v souladu se zákonem.

(...)

**Advokacie: povinnost advokáta řídit se pokyny klienta**

k § 17 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii

**I. Neobdrží-li advokát od klienta výslovný pokyn, aby část pro něj exekučně vymožených prostředků vyplatil někomu jinému, je povinen vymožené prostředky klientovi vyplatit bez zbytečného odkladu.**

**II. Podle § 17 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, odporuje stavovským povinnostem advokáta, aby jednostranně zadržel částku připadající na jeho odměnu z prostředků, které pro klienta vymohl.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2019, čj. 10 Ad 27/2016-61)*

**Prejudikatura:** č. 1566/2008 Sb. NSS.

**Věc:** A. Š. proti České advokátní komoře, o kárném provinění, o žalobě proti rozhodnutí odvolacího kárného senátu žalované.

Kárný senát rozhodnutím ze dne 14. 10. 2015 (dále jen rozhodnutí I. stupně) uložil žalobci podle § 32 odst. 3 písm. c) zákona o advokacii pokutu ve výši 90 000 Kč za kárné provinění spočívající v porušení § 16 odst. 1 a 2 zákona o advokacii a § 17 zákona o advokacii ve spojení s čl. 4 odst. 1 a 2 a čl. 9 odst. 1 a 2 usnesení č. 1/1997 představenstva České advokátní komory ze dne 31. 10. 1996, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Pravidla profesionální etiky“). Žalobce se měl provinění dopustit tím, že poté, co mu jako právnímu zástupci klienta, který byl oprávněným ve specifikovaném exekučním řízení, poukázal soudní exekutor dne 19. 12. 2014 na jeho účet částku 803 946,36 Kč jako vymožené plnění pro jeho klienta, z důvodu pochybností o oprávněnosti příjemce část přijatého plnění zadržoval na účtu určeném pro přijímání prostředků nenáležících advokátovi vedeném na jméno žalobce a 664 844,89 Kč z celkové částky odeslal do soudní úschovy přijaté Okresním soudem v Ostravě usnesením ze dne 16. 6. 2015, čj. 99 Ad 4/2015-46, k návrhu žalobce.

Rozhodnutím ze dne 24. 6. 2016 odvolací kárný senát žalované zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí I. stupně. Odvolací kárný senát v odůvodnění napadeného rozhodnutí stručně rekapituloval závěry vyslovené kárným senátem v rozhodnutí I. stupně.

K námitce žalobce, že vymoženou částku nemohl klientovi vyplatit, neboť na část této částky uplatnila nárok třetí osoba, resp. byl písemně upozorněn, že zde takovýto tvrzený nárok má být, odvolací kárný senát uzavřel, že *„kárný senát ve svém rozhodnutí došel ke správnému závěru, že bylo zcela zřejmou a nepochybnou povinností kárně obviněného vymožené finanční prostředky jeho klienta přijaté na účet kárně obviněného neprodleně vyplatit klientovi. To, že byl informován o tvrzeném nároku třetí osoby na tyto finanční prostředky, je zcela bezvýznamné, přičemž kárný senát správně zdůraznil, že tento tvrzený nárok nebyl nijak doložen. Pro porušení povinností advokáta je rozhodující v tomto případě, že kárně obviněný nevyplatil neprodleně finanční prostředky svého klienta tomuto klientovi. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že finanční prostředky kárně obviněný složil do soudní úschovy.“*

Odvolací kárný senát doplnil, že *„v případě správy finančních prostředků klienta je třeba trvat na tom, že s těmito prostředky musí být nakládáno pouze v souladu s příkazy klienta a porušení těchto povinností závažným způsobem snižuje důstojnost advokátního stavu a důvěru klienta. Uložené kárné opatření je pak přiměřené závažnosti porušení povinností kárně obviněného.“*

Žalobce v žalobě proti rozhodnutí odvolacího kárného senátu namítal, že si zbytek z vymožené částky 803 946,36 Kč ve výši 151 735 Kč v žádném případě „neponechal“ jako svou odměnu za právní služby. Tato částka je dle žalobce nadále složena (i ke dni podání žaloby) na zvláštním účtu určeném pro přijímání finančních prostředků nenáležících advokátu tak, aby byla tato částka oddělena od běžných provozních prostředků advokáta. Uvedená částka sice dle žalobce odpovídala sjednané odměně za právní služby s klientem, ale s touto částkou žalobce naloží v souladu s tím, který subjekt bude určen v řízení o soudní úschově jako oprávněný příjemce

finančních prostředků z úschovy (k tomuto rozhodnutí doposud nedošlo). Předmětná částka byla dle žalobce stále deponována na uvedeném zvláštním účtu a nebyla vyplacena z tohoto účtu žádným způsobem ani jemu ani žádnému třetímu subjektu.

Žalobce pak popsal skutečnosti, jež jej vedly k využití institutu soudní úschovy v předmětné věci. Žalobce uvedl, že dne 8. 1. 2015 byl telefonicky informován panem D. L. o tom, že údajně mezi ním a klientem, resp. jednatelem klienta M. P., bylo před poskytnutím úvěrů, jejichž vymožení bylo právě předmětem shora uvedeného exekuce, sjednáno, že zisk, jenž bude plynout z úvěrů, bude rozdělen mezi pana D. L. a klienta v poměru 50 %. Pan D. L. dle svého vyjádření opakovaně vyzval klienta k vyplacení uvedeného nároku po jeho přijetí klientem, klient se však údajně k řešení této věci s D. L. odmítl sejit. Žalobce doplnil, že o telefonickém kontaktu s D. L. a o jeho tvrzení telefonicky informoval téhož dne jednatele klienta M. P., jenž mu však telefonicky k věci nesdělil žádný závěr co do skutečnosti, zda tvrzení pana L. je pravdivé, či nikoliv. Současně žalobce jednatelem klienta přislíbil, že bezodkladně nahlédne do zvláštního účtu pro přijímání finančních prostředků pro klienty k ověření přijetí plnění z exekuce.

Žalobce dále konstatoval, že dne 13. 1. 2015 byl telefonicky informován panem D. L., že mělo dojít k dohodě mezi ním a klientem o principech a způsobu budoucího společného řešení obchodního vztahu s tím, že věc má být řešena dohodou pana L. a klienta za přítomnosti žalobce, přičemž žalobce panu L. sdělil, že věc nemůže bez klienta řešit ani ji s ním nijak rozebírat. Následně žalobce dopoledne dne 14. 1. 2015 o uvedeném kontaktoval jednatele klienta prostřednictvím SMS, protože mu „nezvedal telefon“. Dne 16. 1. 2015 pak byla žalobci doručena písemnost označená jako „Oznámení o převzetí zastoupení a výzva k zdržení se s nakládáním s finančními prostředky“. Žalobce doplnil, že o uvedeném oznámení informoval klienta dne 16. 1. 2015 prostřednictvím SMS, protože mu „jednatel klienta nezvedal telefon“ a následně je zaslal klientovi dne 22. 1. 2015.

Žalobce dále konstatoval, že klienta zastupoval dlouhodobě, přičemž do ledna 2015 vždy s klientem zcela běžně jednali osobně či formou telefonátů a mailu. Nikdy nenastal shora popsáný stav, kdy by jednatel klienta bez zjevného důvodu na žalobcovy návrhy jednání nebo řešení věci nereagoval. Vše uvedené tedy žalobce vedlo k pochybnostem o oprávněném příjemci finančních prostředků, zejména pak fakt, že jednatel klienta jím samotným původně navržený postup hotovostního výběru následně zcela negoval, a poté byla ze strany klienta postupně ukončena jakákoliv komunikace s žalobcem.

Žalobce uvedl, že „vycházel [...] z dlouhodobé spolupráce s oběma klienty, v nichž panovala vždy důvěra mezi mnou, jako advokátem, a klientem a panem D. L. jako klienty, tudíž celá situace zasáhla do dlouhodobé spolupráce takovým způsobem, že [...] nebyl oprávněn a ani [...] nemohl posuzovat pravdivost tvrzení jednotlivých klientů, kdy v obou případech na základě předchozí dlouhodobé spolupráce ... neměl důvod pochybovat o pravdivosti tvrzení kteréhokoliv z nich, avšak je zřejmé, že jejich rozpornost zakládá důvodnost a pochybnosti o jejich tvrzeních, o nichž však [nebyl] oprávněn činit závěry.“

Složení finančních prostředků do soudní úschovy a jejich nevyplacení klientovi ani panu D. L., kdy plnění bylo nadále deponováno na zvláštním účtu advokáta, nebylo podle žalobce jeho svévolným postupem, ale postupem vyvolaným popsánými objektivními okolnostmi.

Žalobce namítl, že v tomto smyslu nebyla věc správně právně posouzena a z provedených důkazů nebyla vyvozena správná skutková zjištění. Na jeho straně byly jednoznačně oprávněné pochybnosti o oprávněném příjemci vymoženého finančního plnění založené na dlouhodobé spolupráci s klientem a obvyklém způsobu jednání ohledně poskytovaných právních služeb, jež byla narušena jednáním klienta spočívajícím v postupném ukončení komunikace se žalobcem a negováním postupů původně navržených samotným jednatelem klienta. Žalobce byl přesvědčen, že po právu složil část vymožených finančních prostředků do soudní úschovy. Měl za to, že právě institut soudní úschovy je určen pro situace, kdy je sporné, která osoba je osobou oprávněnou k vydání vymožených finančních prostředků. Žalobce byl přesvědčen, že popsané okolnosti zjevně byly způsobitelné založit na jeho straně důvodné a oprávněné pochybnosti o skutečném příjemci vymoženého plnění.

Žalovaný pak podle žalobce v napadeném rozhodnutí konstatoval, že se žalobce měl vytýkaného jednání dopustit pouze tím, že nevyplatil vymožené finanční prostředky ihned klientovi, ačkoliv údajně nebyl nárok další osoby nijak doložen, na čemž nic nemění ani složení vymožených prostředků do soudní úschovy. Žalobce

však měl za to, že z uvedených skutečností, zejména pak z „Oznámení o převzetí zastoupení a výzva k zdržení se s nakládáním s finančními prostředky“, jakož i popsaného jednání klienta, plyne, že zde byly dány důvody pro jím zvolený postup složení finančních prostředků do soudní úschovy. Žalobce nesouhlasil se závěrem uvedeným v rozhodnutí I. stupně, že možné pochybnosti o příjemci vymožených prostředků lze redukovat pouze na exekuční příkaz či na předběžné opatření. V daném případě by byl podle žalobce popřen samotný smysl úschovného řízení, který žalobce dále rozvedl s tím, že věc byla nesprávně právně posouzena, neboť jeho úsudek o pochybnostech o oprávněném příjemci byl povinen posoudit právě úschovní soud a nemohl být přičítán žalobci k tíži jako porušení stavovských předpisů a právních předpisů upravujících advokacii. V daném případě se dle žalobce nejednalo o stav, kdy by zpronevěřil vymožené finanční prostředky a odmítl je vydat klientovi. Klient není dle žalobce krácen na svých právech tím, že by se nemohl finančních prostředků domoci. Žalobce zdůraznil, že žádnou část finančních prostředků si neoponechal pro své účely a část, nesloženou do soudní úschovy odpovídající odměně právního zastoupení, taktéž nikomu jinému ani sobě nevyplatil, klient je na něm neuplatnil, přičemž žalobce nenakládá s těmito finančními prostředky jako s vlastními.

Městský soud v Praze rozhodnutí odvolacího kárného senátu České advokátní komory zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...) [43] Městský soud v Praze dále s ohledem na závěry ustálené rozhodovací praxe správních soudů zkoumal, zda při konstatování nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí může přistoupit k přezkoumání napadeného rozhodnutí i optikou dalších žalobcem vznesených námitek.

[44] Nejvyšší správní soud totiž v tomto směru vychází ze závěru, že jakkoli je nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí nutnou a dostatečnou podmínkou jeho zrušení krajským soudem, nezabývá to krajský soud vedle konstatování takovéto nepřezkoumatelnosti též povinností vypořádat se s (dalšími) žalobními námitkami či případně zabývat se jinými důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti, či jeho nicotností, a to v té míře, v jaké to obsah napadeného správního rozhodnutí umožňuje.

[45] Jak přitom uvádí Nejvyšší správní soud, v řízení o žalobě proti rozhodnutí odvolacího orgánu se totiž může stát, že toto rozhodnutí bude ve vztahu k určitým skutkovým či právním otázkám nepřezkoumatelné, ať již pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů, avšak ve vztahu k jiným, na prvních z nich relativně nezávislým, požadavkům přezkoumatelnosti vyhoví. Může tomu být nejen tehdy, vztahuje-li se nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí toliko k některému z vícera jeho výroků, ale například i tehdy, je-li odůvodnění jednoho výroku nepřezkoumatelné toliko ve vztahu k určitým skutkovým či právním otázkám, jejichž posouzení sám o sobě neovlivňuje posouzení dalších skutkových či právních otázek, které byly rovněž pro rozhodnutí správního orgánu o věci podstatné (v podrobnostech srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[46] Soud tak mohl s ohledem na popsaná východiska přistoupit k vypořádání relativně nezávislých žalobních námitek zpochybňujících samotné skutkové a právní posouzení provedené žalovanou a poukazujících na nedostatečné zohlednění konkrétních skutkových okolností svědčících pro závěr, že žalobci v předmětném případě vznikly důvodné pochybnosti o osobě oprávněného příjemce vymožených finančních prostředků, jež odůvodňovaly složení prostředků do soudní úschovy.

[47] Žalobce v podané žalobě v této souvislosti obsáhle (str. 4–6 podané žaloby) popisoval skutkové okolnosti týkající se komunikace s klientem a panem D. L. související s touto osobou uplatněným nárokem na část finančních prostředků vymožených žalobcem pro klienta. Žalobní námitky uplatněné na str. 6 a 7 žaloby lze přitom shrnout tak, že žalobce byl přesvědčen, že věc nebyla v daném ohledu správně právně posouzena a z provedených důkazů nebyla vyvozena správná skutková zjištění, kdy zde jednoznačně byly na jeho straně oprávněné pochybnosti o oprávněném příjemci vymoženého finančního plnění založené na dlouhodobé spolupráci s klientem a zaužívaném způsobu jednání ohledně poskytováných právních služeb. Ten byl narušen jednáním klienta spočívajícím v postupném ukončení komunikace se žalobcem a negováním postupů původně navržených



samotným jednatelem klienta. Žalobce trval na tom, že po právu složil část vymožených finančních prostředků do soudní úschovy. Měl za to, že právě institut soudní úschovy byl vhodným nástrojem s ohledem na existenci sporu o tom kdo je osobou oprávněnou k vydání vymožených finančních prostředků, přičemž byl přesvědčen, že popsane okolnosti zjevně byly způsobilé založit na jeho straně důvodné a oprávněné pochybnosti o skutečném příjemci vymoženého plnění.

[48] Jádro námitek žalobce tedy směřovalo k tomu, že žalobce spatřoval v jím popisovaných skutkových okolnostech týkajících se panem L. uplatněného nároku, zakládajícího spolu s dalšími okolnostmi důvodné pochybnosti o oprávněném příjemci vymoženého plnění, okolnost vylučující závěr o naplnění znaků skutkové podstaty kárného provinění, za něž byl rozhodnutím I. stupně postihnut.

[49] Soud uvedeným žalobním námitkám nemohl přisvědčit. Shodně s žalovanou je soud přesvědčen, že žalobcem předestřené skutkové okolnosti nebyly nijak způsobilé negovat závěr o tom, že se žalobce skutkem uvedeným ve výroku rozhodnutí I. stupně spočívajícím v tom, že ačkoli ho klient dopisem ze dne 14. 1. 2015 a opakovaně dopisem ze dne 20. 1. 2015 vyzval k vydání přijatého plnění a ačkoliv e-mailem ze dne 15. 1. 2015 klientovi slíbil provést úhradu přijatého plnění dle jeho požadavku, výzvě klienta nevyhověl a exekučně vymožené plnění zadržuje dílem na účtu určeném pro přijímání prostředků nenáležících advokátovi, vedeném na jméno advokáta, a dílem je odeslal do soudní úschovy, dopustil kárného provinění spočívajícího v porušení žalovanou označených právních norem.

[50] Soud se ztotožňuje s žalovanou, že žalobcem podrobně popisované skutkové okolnosti, které ostatně žalovaná nijak nepochybovala (srov. rovněž dále), žalobce neopravňovaly k tomu, aby namísto bezodkladného vyplacení vymožených peněžních prostředků klientovi si tyto prostředky dílem ponechal na zvláštním účtu vedeném na jméno žalobce, a dílem složil do soudní úschovy.

[51] Poukazoval-li žalobce na to, že mu v důsledku uplatněného nároku nebylo zřejmé, kdo je osobou oprávněnou k převzetí vymožených finančních prostředků, nezbyvá soudu než zdůraznit, že touto osobou byl nade vši pochybnost nadále klient, pro něhož žalobce z pozice advokáta exekučně vymožené finanční prostředky od exekutora přijal. Skutečnosti tvrzené panem L. nemohly nijak změnit obsah závazkového právního vztahu mezi žalobcem a jeho klientem, z něhož žalobci zcela evidentně plynula povinnost pro klienta vymožené prostředky klientovi také bez zbytečného odkladu vyplatit.

[52] Soud v tomto ohledu konstatuje, že žalobce jako advokát zastupoval žalobce ve vymáhacím řízení týkajícím se mj. exekuce částek přiznaných vykonatelnými exekucními tituly znějícími na jméno klienta. Nelze tedy rozumně pochybovat o tom, že pokud byl klient, jehož žalobce zastupoval, v exekucním řízení úspěšný, představují finanční prostředky připsané exekutorem na účet žalobce finanční prostředky jen a pouze klienta jako osoby oprávněné z předmětných exekucních titulů. Žalovaná přitom zcela správně uzavřela, že žalobce byl povinen takto připsané vymožené finanční prostředky převést na klienta. Žalobce ostatně ani netvrdil, že by žalovaná věc nesprávně právně posoudila a aplikovala na zjištěný skutkový stav nesprávně právní úpravu uvedenou v rozhodnutí I. stupně, když své námitky soustředil toliko do nezohlednění okolností vyvolávajících na jeho straně důvodné pochybnosti o osobě oprávněného příjemce.

[53] Na uvedených závěrech přitom nebylo způsobilé nicého změnit ani to, zda se žalobce případně s panem D. L., popř. jinou osobou, dohodl na rozdělení prostředků, které budou exekučně vymoženy, eventuálně s takovou osobou uzavřel jiné soukromoprávní ujednání, v jehož důsledku byl klient žalobce případně povinen část takto vymožených finančních prostředků vyplatit jiné osobě. Neobdržel-li totiž žalobce od klienta, což není v nyní posuzované věci sporné, výslovný pokyn k tomu, aby část takto obdržených prostředků vyplatil někomu jinému, nemohl postupovat jinak než veškeré vymožené prostředky převést klientovi coby osobě z exekucních titulů oprávněné.

[54] Soud souhlasí s žalovanou, že žalobcem akcentovaný institut soudní úschovy nebyl v daném případě namístě. Jakkoli lze žalobci jistě přisvědčit v obecných východiscích týkajících se smyslu a účelu daného institutu, je třeba odmítnout, že by na straně žalobce na daném skutkovém půdorysu mohly rozumně vzniknout důvodné pochybnosti o osobě oprávněné přijmout plnění vymožené ve prospěch klienta jako osoby oprávněné z exekucního titulu.

[55] Žalobce se mylí, dovozuje-li, že klient nebyl krácen na svých právech. Právě naopak, zadržením prostředků ze strany žalobce jako jeho advokáta, jejich částečným ponecháním na zvláštním účtu žalobce a částečným složením do soudní úschovy, byl klient žalobce zásadním způsobem poškozen na svých právech, když nemohl bez zbytečného odkladu poté, co byly jemu náležející finanční prostředky pro něho exekučně vymozeny, s těmito prostředky nakládat. Zásadním způsobem pak byl dle přesvědčení soudu narušen fiduciární právní vztah mezi žalobcem jako advokátem a jeho klientem, který naopak legitimně očekával, že žalobce bude plnit své právní a navazující stavovské povinnosti.

[56] Za zcela nepřipustné je přitom třeba považovat především chování žalobce, který část z vymožených finančních prostředků ponechal na zvláštním účtu vedeném na jeho jméno, a to v částce připadající na výši s klientem dohodnuté odměny za poskytování právních služeb. Žalované nelze vytýkat, pokud v tomto ohledu považovala za odporující stavovským povinnostem advokáta, aby žalobce jednostranně zadržel částku připadající na jeho odměnu z prostředků, které pro klienta vymohl. Na uvedeném závěru přitom nemůže ničeho změnit ani argumentace poukazující na to, že částka připadající na odměnu nebyla dosud vyplacena ani žalobci, ani jiné osobě, přičemž žalobce s touto částkou naloží podle toho, jaký subjekt bude určen jako oprávněný příjemce v řízení o soudní úschově. Žalobce nebyl dle přesvědčení soudu oprávněn zadržet jednostranně prostředky ve výši připadající na jeho odměnu, a to ani přes jejich ponechání na účtu určeném pro přijímání prostředků nenáležících advokátovi.

[57] Okolnostmi legitimizujícími postup žalobce pak nemohou být v žádném ohledu ani skutečnosti související s případnou obavou z majetkové nedostatečnosti klienta a z nich plynoucí obava o dobytost dohodnuté odměny, natožpak zájem jiného klienta žalobce, jenž mohl právě z obavy o dobytost jím tvrzené, avšak dle spisu nijak nedoložené pohledávky vůči poškozenému klientovi u žalobce intervenovat a domáhat se vyplacení části finančních prostředků přímo po žalobci. Jakkoli si byl žalobce dle obsahu písemností založených ve správním spisu vědom možného střetu zájmů mezi dvěma svými klienty a poukazoval pro ten případ na nemožnost tyto klienty v případném sporu mezi nimi zastupovat a poskytnout jim právní pomoc, platí, že pokud postupoval způsobem popsáním ve výroku rozhodnutí I. stupně, ve svém důsledku fakticky upřednostnil zájmy své a zájmy jiného svého klienta před zájmy klienta, jemuž byl povinen s ohledem na výše uvedené závěry pro něj vymožené finanční prostředky předat.

[58] Soud uzavírá, že provedeným dokazováním bylo dle přesvědčení soudu nade vši pochybnost prokázáno, že na účet žalobce byly připsány finanční prostředky vymožené v exekučním řízení pro klienta jako oprávněného z exekučních titulů. Žalobce však tuto částku klientovi nevyplatil, nýbrž její část ve výši připadající na odměnu advokáta za poskytnutí právních služeb ponechal na svém zvláštním účtu a zbývající část vložil do soudní úschovy, vycházející z úvahy o pochybnostech o osobě oprávněného příjemce těchto prostředků. Podle přesvědčení soudu těmito zjištěními žalovaná vyčerpala rozsah potřebného skutkového zjišťování, dalších zjištění, především pak prokazování okolností týkajících se skutkových tvrzení žalobce stran komunikace s klientem a panem D. L. v lednu 2015, nebylo třeba, když skutkovou podstatu kárného provinění zakládala v daném ohledu již pouze skutečnost, že žalobce nevyplatil klientovi vymoženou peněžní částku. Z tohoto důvodu pak ani sám soud nepovažoval za potřebné nařizovat ústní jednání za účelem realizace výslechu žalobcem navržených svědků.

[59] Soud má proto ze všech výše uvedených důvodů za to, že žalovaná v souzené věci v této části skutku identifikovaného ve výroku rozhodnutí I. stupně řádně zjistila skutkový stav a ten pak přílehavě právně posoudila. Přisvědčuje tedy závěru kárného senátu, jenž byl následně potvrzen napadeným rozhodnutím, že jednání kladené žalobci za vinu je závažným porušením povinnosti advokáta chránit práva a oprávněné zájmy klienta a řídit se jeho pokyny, jednat při výkonu advokacie čestně a svědomitě (§ 16 odst. 1 a 2 zákona o advokacii) a postupovat při výkonu advokacie tak, aby nesnižoval důstojnost advokátního stavu, a za tím účelem dodržovat pravidla profesionální etiky (§ 17 zákona o advokacii ve spojení s čl. 4 odst. 1 a 2 a čl. 9 odst. 1 a 2 Pravidel profesionální etiky), které je nutno kvalifikovat jako kárné provinění ve smyslu § 32 odst. 2 zákona o advokacii.

## Sociálně-právní ochrana dětí: zájem stát se pěstounem

k § 4a písm. b) bod 3 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění zákonů č. 401/2012 Sb. a č. 303/2013 Sb.

**K tomu, aby byla osoba považována za osobu, která má podle § 4a písm. b) bod 3 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, zájem stát se pěstounem dítěte, které jí bylo dočasně svěřeno do péče, nemusí svůj zájem prokazovat návrhem soudu na svěření dítěte do pěstounské péče, jestliže již bylo řízení o svěření do pěstounské péče zahájeno. V takovém případě postačuje, je-li zájem stát se pěstounem dítěte dostatečně zřejmý z jiných podkladů.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. 11. 2019, čj. 75 Ad 7/2019-78)*

**Věc:** T. J. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o dávky pěstounské péče.

Úřad práce České republiky-krajská pobočka v Ústí nad Labem svými rozhodnutími ze dne 19. 12. 2018 odejmul dávky pěstounské péče, a to příspěvek na péči pěti dětí a odměnu pěstouna. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 15. 2. 2019 zamítl odvolání a tato rozhodnutí potvrdil. Žalobkyně následně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem.

Žalobkyně v žalobě uvedla, že v roce 2013 jí bylo svěřeno do péče pět dětí jedné matky (dále jen „nezletilé děti“) a nyní zletilý L. D. Děti byly svěřeny do poručenské péče, neboť matka nebyla schopna o své děti pečovat, nikoliv proto, jak uvádí žalovaný, že byla matce omezena svéprávnost. O navrácení svéprávnosti matce rozsudkem Okresního soudu v Teplicích ze dne 15. 6. 2017 nebyla žalobkyně vyrozuměna. Matka neučinila nic, co by mělo směřovat k ukončení faktické péče žalobkyně o nezletilé děti, o děti se nezajímala. Napadená rozhodnutí jsou v rozporu se zákonem, byť skutkový stav byl zjištěn víceméně správně. Úřad práce zcela opominul základní zásadu, a to zájem a blaho dítěte zakotvenou v § 5 zákona o sociálně-právní ochraně dětí (dále jen „ZSPOD“) formulovanou i v čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Lze sice souhlasit s tím, že poručenství zaniklo, nicméně to neopravňovalo odejmutí dávek pěstounské péče. Žalobkyni bylo možno považovat za osobu pečující podle § 4a písm. b) ZSPOD, neboť má v osobní péči děti v době, než soud rozhodne o další právní situaci dětí a má zájem o děti pečovat i nadále, a to ať již ve formě poručenské, nebo pěstounské péče. Na podporu svého názoru, že je osobou pečující s nárokem na dávky, odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2015, čj. 8 Ads 17/2015-49, č. 3353/2016 Sb. NSS. Úřadu práce bylo předloženo i předběžné opatření soudu, které bylo vystaveno s účinností od 1. 10. 2018, neboť k tomuto datu jí byly svěřeny nezletilé děti do pěstounské péče. Ani jeden orgán však k tomuto rozhodnutí nepřihlédl. Příspěvek na úhradu potřeb dítěte je minimální částkou, kterou se rozhodl stát děti bez domova podporovat, odnětí této částky z čistě formálních důvodů vážně porušuje práva dítěte, které je neoprávněně znevýhodněno oproti ostatním dětem. Obdobně žalobkyně odkázala na svou argumentaci i ve vztahu k odměně pěstouna s tím, že měla za to, že tato odměna jí byla odebrána předčasně, neboť měla být odňata postupně, a nikoliv najednou.

V písemném vyjádření k žalobě k věci žalovaný shrnul dosavadní průběh řízení a poukázal na ustanovení § 4a, § 47i, § 47p, § 47q odst. 3 ZSPOD a konstatoval, že nezletilé děti byly žalobkyni a jejímu manželovi svěřeny do poručenské péče, neboť jejich matka M. D. byla rozhodnutím Okresního soudu v Litoměřicích omezena ve způsobilosti k právním úkonům. Následně bylo zjištěno, že rozhodnutí o omezení způsobilosti k právním úkonům bylo zrušeno. Vzhledem k tomu, že v daném případě poručenství k nezletilým dětem zaniklo nabytím plné svéprávnosti matky dětí, nebyla splněna podmínka na nárok dávky pěstounské péče. Okresní soud v Litoměřicích rozhodl o návrzích na předběžné opatření usneseními ze dne 5. 12. 2018, kterými nezletilé děti předal do pěstounské péče manželům J., a to s účinností od 1. 10. 2018 na dobu do pravomocného skončení řízení o svěření dítěte do pěstounské péče. Těmito usneseními však nemohlo dojít ke svěření nezletilých dětí do pěstounské péče manželů J., neboť o pěstounské péči lze rozhodnout pouze meritorně, nikoliv předběžným opatřením. Úřad práce se při svém rozhodování držel ZSPOD a rovněž Instrukce náměstka ministryně č. 1/2016, zejména

pokud jde o výklad pojmu pečující osoba. S variantou, že by řízení o svěřeni dítěte do pěstounské péče zahájil sám soud, instrukce nepočítá, neboť ani tvůrci této instrukce se s takovým postupem dosud nesetkali, a nemohli s ním tedy počítat. Do pěstounské péče nelze dítě svěřit předběžným opatřením, tímto jde buď upravit poměry dítěte tak, že se svěří do vhodného prostředí podle § 452 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních (dále jen „z. ř. s.“), nebo podle § 76 odst. 1 písm. e) o. s. ř. může být účastníkům uloženo, aby vykonal, něčeho se zdržel nebo něco snášel. Výrok, že se dítě světuje do pěstounské péče do doby skončení řízení o pěstounské péči, je zcela absurdní. Pokud probíhá řízení o pěstounské péči, nelze dítě „předběžně“ do této formy náhradní rodinné péče svěřit. Usnesení ze dne 5. 12. 2018 jsou značně zmatečná a lze polemizovat o tom, zda jsou vůbec schopna zakládat právní povinnosti a právní vztahy. Úřad práce posuzoval tato usnesení pouze ve smyslu rozhodování o nároku na dávky pěstounské péče, tedy zda je možné manželé J. na základě tohoto usnesení a dalších skutečností považovat za osoby pečující. Dále je v daném případě podstatný i výklad pojmu „osoba, která má zájem stát se pěstounem“ podle § 4a písm. b) bod 3 ZSPOD. Shodně s instrukcí je možno za zájemce o pěstounskou péči z hlediska posouzení, zda jde o osobu pečující, či nikoli, považovat osobu, které bylo do péče dítě svěřeno předběžným opatřením podle § 452 z. ř. s., která buď před podáním tohoto návrhu (ze strany OSPOD) sama podala návrh na svěřeni daného dítěte do pěstounské péče, nebo tak učinila do jednoho měsíce od vykonatelnosti předběžného opatření. Podle žalovaného za zájem stát se pěstounem je nutno považovat pouze oficiální projev vůle podáním návrhu soudu. Vnitřní motivace stát se pěstounem či zařazení osoby do evidence krajského úřadu pro zprostředkování náhradní rodinné péče nebo dokonce k oznámení o vybrání žadatelů jako vhodných pro konkrétní dítě, není pro posouzení toho, zda jde o zájemce o pěstounskou péči, relevantní. Předběžná opatření ze dne 5. 12. 2018 (resp. 7. 12. 2018) posoudil úřad práce jako předběžná opatření podle § 452 z. ř. s. a vycházel při posouzení nároku na dávky pěstounské péče vstříc žadatelům, neboť je v podstatě navedl k tomu, aby si podali do jednoho měsíce návrh na pěstounskou péči sami, a pak že jim nárok na dávky pěstounské péče vznikne. Bohužel to nebylo ze strany žadatelů akceptováno.

Při jednání dne 11. 11. 2019 soud provedl z vlastní iniciativy podle § 52 s. ř. s. dokazování opatrovnickými spisy nezletilých dětí vedenými u Okresního soudu v Litoměřicích. Na návrh žalobkyně provedl soud dokazování zprávou Veřejného ochránce práv ze dne 31. 10. 2019 o šetření ve věci nepřiznání pěstounských dávek – odměny pěstounky T. J. a příspěvku na úhradu potřeb dětí, z níž vyplývá, že Veřejný ochránce práv považuje postup úřadu práce a žalovaného ve věci dávek pěstounské péče žalobkyně za nesprávný.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

#### *Posouzení věci soudem*

[15] Ve věci není sporu o tom, že nezletilé děti byly svěřeny do poručenské péče manželů J., v jejichž péči se nacházely ještě před tím, než byla jejich matka omezena ve způsobilosti k právním úkonům. Dne 18. 9. 2017 nabyl právní moci rozsudek, jímž byla matce dětí navrátna svéprávnost v plném rozsahu, aniž by o této skutečnosti byla vyrozuměna žalobkyně či orgán sociálně-právní ochrany dětí.

[16] Soud především připomíná, že podle § 935 odst. 1 věty první občanského zákoníku „[p]oručenství zaniká, nabude-li alespoň jeden z rodičů poručence rodičovskou odpovědnost, popřípadě nabude-li schopnost ji vykonávat“. Z citovaného ustanovení jednoznačně vyplývá, že k zániku poručenství dochází ze zákona, zcela automaticky a bez ohledu na to, zda a kdy se o dané skutečnosti dozví poručník či poručenec. Rozhodným okamžikem pro zánik poručenství je datum nabytí právní moci rozhodnutí, jímž dochází k obnovení rodičovské odpovědnosti některého z rodičů poručence.

[17] V projednávané věci byla matka dětí v roce 2013 omezena ve způsobilosti k právním úkonům, a tím ve smyslu § 34 odst. 2 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ztratila rodičovskou zodpovědnost. Nabytím účinnosti občanského zákoníku se matka dětí podle § 3032 odst. 2 občanského zákoníku považovala za osobu omezenou ve svéprávnosti, a to až do právní moci rozhodnutí soudu, jímž bylo předchozí rozhodnutí o omezení způsobilosti matky k právním úkonům zrušeno. Tato právní moc nastala dne 18. 9. 2017 a k tomuto datu matka dětí nabyla plné svéprávnosti, a tím se jí obnovila i rodičovská odpovědnost. Soud proto konstatuje, že poručenství žalobkyně

podle § 935 odst. 1 občanského zákoníku skutečně zaniklo dnem 18. 9. 2017, aniž by z tohoto pohledu mělo jakýkoli význam, že se o této skutečnosti žalobkyně nebo orgán sociálně-právní ochrany dětí nedozvěděly.

[18] Podle § 47f odst. 1 ZSPOD platí, že „[n]árok na příspěvek na úhradu potřeb dítěte má nezletilé nezaopatřené dítě svěřené do pěstounské péče“.

[19] Podle § 47i odst. 1 věty první ZSPOD platí, že „[n]árok na odměnu pěstouna má osoba pečující a osoba v evidenci“.

[20] Z § 47a odst. 1 ZSPOD přitom vyplývá, že se jako pěstounská péče posuzuje péče o dítě poskytovaná osobou pečující, tj. ve smyslu § 4a písm. b) téhož zákona i poručníkem dítěte, pokud o dítě osobně pečuje.

[21] Podle § 47p odst. 1, odst. 2 ZSPOD „[n]árok na dávku pěstounské péče vzniká dnem splnění všech podmínek stanovených tímto zákonem. Nárok na výplatu dávky pěstounské péče vzniká na základě vykonatelnosti rozhodnutí soudu o svěřeni dítěte do péče osoby, která má zájem stát se pěstounem, splněním podmínek stanovených tímto zákonem pro vznik nároku na dávku pěstounské péče a na její výplatu a podáním žádosti o přiznání dávky pěstounské péče.“

[22] Z § 47q odst. 3 písm. c) ZSPOD pak plyne, že „[z]mění-li se v období, na něž byla dávka pěstounské péče přiznána, skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku pěstounské péče nebo její výši, posoudí se nově nárok na dávku pěstounské péče nebo její výši ke dni, ke kterému k takové změně došlo a dávka pěstounské péče se odejme nebo se její výplata zastaví od prvního dne kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, v němž byla dávka pěstounské péče vyplacena. Ustanovení § 47z zůstává nedotčeno.“

[23] V době přiznání dávek pěstounské péče byly zákonné podmínky pro nárok na tyto dávky nesporně splněny. Později však v důsledku obnovení plné svéprávnosti a rodičovské odpovědnosti matky dětí došlo k zániku poručenství, a tím i ke změně skutečností rozhodných pro dávku pěstounské péče. Úřad práce postupoval zcela správně, pokud po zjištění, že ke dni 18. 9. 2017 zaniklo žalobcovo poručenství, aplikoval § 47q odst. 3 písm. c) zákona o sociálně-právní ochraně a znovu posoudil nároky žalobkyně na dávky pěstounské péče.

[24] Správní orgány (úřad práce a žalovaný) posuzovaly, zda nedošlo ke splnění jiných podmínek pro ponechání dávky pěstounské péče, to znamená, zda z jiného titulu, vzhledem k nijak nezpochybňované faktické péči o nezletilé děti, má žalobkyně i nadále nárok na dávky pěstounské péče. Správní orgány dospěly k závěru, že ani jiné podmínky nebyly splněny; soud však tento závěr nesdílí.

[25] V daném případě se jedná o to, zda žalobkyně naplnila podmínky ustanovení § 4a písm. b) bod 3 ZSPOD, které považuje za osobu pečující i fyzickou osobu odpovědnou za výchovu, „které je před rozhodnutím soudu o svěřeni dítěte do pěstounské péče rozhodnutím soudu dočasně svěřeno do péče osoby, která má zájem stát se pěstounem, a to po dobu trvání takové péče“.

[26] Správním orgánům bylo již v době jejich rozhodování známo, že usneseními Okresního soudu v Litoměřicích ze dne 5. 12. 2018 a ze dne 7. 12. 2018 o návrzích na nařízení předběžného opatření byly podle § 75c o. s. ř. předány nezletilé děti do pěstounské péče manželům J., a to s účinností od 1. 10. 2018 na dobu do pravomocného skončení řízení o svěřeni nezletilých dětí do pěstounské péče.

[27] Žalovaný v napadených rozhodnutích i ve vyjádření k žalobě obsáhle vyjádřil svůj náhled na právní problematiku možnosti předání dítěte do pěstounské péče usnesením o návrhu na předběžné opatření v daném případě a uvedl, jaký postup považuje za správný. I když soud nezpochybňuje, že existují různé právní názory ohledně použití institutu předběžného opatření podle § 75c o. s. ř. ve věcech péče soudou o nezletilé, nepovažuje to v daném případě na rozdíl od žalovaného za podstatné. Výroky uvedených usnesení Okresního soudu v Litoměřicích jsou naprosto jasné a vykonatelné, neboť stanoví, že nezletilé děti byly předány do pěstounské péče konkrétních osob (žalobkyně). Tato rozhodnutí nebyla zrušena, jsou pravomocná a vykonatelná, a jsou tedy součástí právního světa a závazná pro všechny jejich adresáty. Dezinterpretace v tom smyslu, že se vlastně jedná o usnesení podle § 452 z. ř. s. nemá opodstatnění, neboť procesní právní norma (§ 75c o. s. ř.), podle které byla rozhodnutí soudu vydána je v usneseních uvedena. Podle § 76e odst. 2 o. s. ř. je výrok vykonatelného usnesení o nařízení předběžného opatření závazný i pro všechny orgány.

[28] Součástí materiálního právního státu je esenciální zásada, že jednotlivé složky státní moci dodržují prostor, který jim je vymezen, a respektují výkon pravomocí ostatních složek státní moci. Jinými slovy správní orgány jako součást výkonné moci jsou vázány rozhodnutími soudů, byť se s nimi nezotožňují a považují je za nesprávná. K nápravě vad soudních rozhodnutí slouží systém opravných prostředků, nikoliv dezinterpretace a nerespektování rozhodnutí soudů. V daném případě soud konstatuje, že není pochyb o tom, že byla splněna podmínka ustanovení § 4a písm. b) bod 3 ZSPOD, že žalobkyni byly nezletilé děti před rozhodnutím soudu o jejich svěřeni do pěstounské péče dočasně svěřeny do péče shora uvedenými usneseními Okresního soudu v Litoměřicích.

[29] Zároveň pro vznik nároku na dávky pěstounské péče však musí být naplněna i další podmínka ustanovení § 4a písm. b) bod 3 ZSPOD, a to, že dítě musí být svěřeno do péče osobě, která má zájem stát se jejím pěstounem. Zde je dle soudu namístě rekapitulovat některé aspekty dosavadních řízení ve věcech péče o nezletilé děti, jak vyplynuly z opatrovnických spisů, jimiž soud prováděl dokazování.

[30] Žalobkyně již podáním sepsaným do protokolu u Okresního soudu v Litoměřicích dne 25. 1. 2012 podala společně s manželem návrh na svěřeni nezletilých dětí do pěstounské péče. Na základě usnesení o návrzích na vydání předběžného opatření podaných žalobkyní a jejím manželem, jim byly nezletilé děti v roce 2013 svěřeny do péče. Následně byly nezletilé děti v roce 2014 svěřeny rozsudky Okresního soudu v Litoměřicích do poručenské péče žalobkyně a jejího manžela, přičemž zároveň návrhy žalobkyně a jejího manžela na svěřeni nezletilých dětí do jejich pěstounské péče byly těmito rozsudky zamítnuty. Dále soud konstatuje, že součástí opatrovnických spisů jsou i podněty Městského úřadu Roudnice nad Labem ze dne 12. 10. 2018 k zahájení soudního řízení o svěřeni péče nezletilých dětí do péče žalobkyně a jejího manžela. Následně Okresní soud v Litoměřicích podle § 13 z. ř. s. zahájil řízení o zrušení poručenské péče a o svěřeni nezletilých dětí do pěstounské péče. Dále byly dne 30. 11. 2018 podány Městským úřadem Roudnice nad Labem návrhy na předběžné opatření na svěřeni nezletilých dětí do pěstounské péče žalobkyně a jejího manžela, kterým bylo shora již zmíněnými usneseními Okresního soudu v Litoměřicích ze dne 5. 12. 2018 vyhověno.

[31] Žalovaný zastává názor, že jediným projevem vůle znamenajícím zájem osoby stát se pěstounem, je podání návrhu k soudu. V první řadě je třeba konstatovat, že ZSPOD takovou podmínku nestanoví a na případě žalobkyně je zřejmé, že setrvávání na této formální podmínce vede k situaci, ve které je na jedné straně zřejmé, že žalobkyně má zájem o svěřeni nezletilých dětí do pěstounské péče, a to dlouhodobě, avšak nemůže tento zájem vzhledem k již zahájenému řízení projevit, neboť to již běží, a nemůže tak formálně splnit žalovaným požadovanou podmínku dle ustanovení § 4a písm. b) bod 3 ZSPOD. Soud poukazuje na to, že dle § 13 z. ř. s. se řízení u soudu zahajuje i bez návrhu, není-li zákonem stanoveno, že lze řízení zahájit jen na návrh. *A contrario* dle ustanovení § 468 z. ř. s. může být řízení ve věci pěstounské péče zahájeno i bez návrhu a tak tomu bylo i v případě nezletilých dětí. Žalobkyni nelze upřít (zřejmě pod vlivem právního názoru správních orgánů), že se snažila svůj zájem projevit i následně podáním návrhů na svěřeni nezletilých dětí do pěstounské péče i podáním návrhů na vydání předběžných opatření, avšak ty musely být a byly pro překážku litispendence neúspěšné.

[32] Soud tedy shrnuje, že k tomu, aby byla osoba považována za osobu, která má podle § 4a písm. b) bod 3 ZSPOD zájem stát se pěstounem dítěte, které jí bylo dočasně svěřeno do péče, nemusí svůj zájem prokazovat návrhem soudu na svěřeni dítěte do pěstounské péče, jestliže již bylo řízení o svěřeni do pěstounské péče zahájeno. V takovém případě postačuje, je-li zájem stát se pěstounem dítěte dostatečně zřejmý z jiných podkladů.

[33] Z výše uvedeného vyplývá závěr, že žalobkyně naplnila podmínky ustanovení § 4a písm. b) bod 3 ZSPOD a je nutno ji považovat za osobu pečující o nezletilé děti podle tohoto ustanovení ZSPOD, výklad tohoto hmotněprávního ustanovení zastávaný správními orgány byl nesprávný.



**Oběti trestných činů: peněžitá pomoc; společná domácnost**

k § 24 odst. 1 písm. c) zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů)

k zákonu č. 89/2012, občanský zákoník

**Pokud zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů, hovoří o domácnosti [§ 24 odst. 1 písm. c)], má tím nepochybně na mysli rodinnou domácnost ve smyslu zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, dříve označovanou jako společná domácnost. Je vyloučeno, aby osoba vedla takovou domácnost s někým, o jehož existenci neměla ani tušení.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2019, čj. 9 A 59/2017-66)*

**Věc:** P. V. proti Ministerstvu spravedlnosti o poskytnutí peněžitě pomoci obětem trestné činnosti.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byla zamítnuta jeho žádost ze dne 3. 8. 2015 o poskytnutí peněžitě pomoci obětem trestné činnosti. V žalobě konstatoval, že zamítnutí jeho žádosti bylo odůvodněno nesplněním podmínek stanovených v § 24 odst. 1 písm. c) zákona o obětech trestných činů, jelikož v době smrti své novorozené dcery, která byla zavražděna svou matkou, bývalou družkou žalobce, s obětí nežil ve společné domácnosti. Žalobce namítl, že žalovaný v napadeném rozhodnutí účelově odkázal na nerelevantní úryvek rozsudku trestního soudu, z kontextu vytrženou část protokolu o výsledku žalobce a na komunikaci jeho bývalé družky s její kamarádkou, a naopak opomenul ty části spisového materiálu, které byly žalobci ku prospěchu. Žalobce připustil, že dočasně přespával u svých rodičů, nepovažuje to však za zásadní krok. Do bytu své družky pravidelně docházel a udržoval s ní a dětmi kontakty. S přihlédnutím ke svému zaměstnání byl v domácnosti v podstatě stejně často, pouze zde nepřespával. Nadále prováděl běžné nákupy, drobné opravy v bytě atd. Přespáváním u rodičů chtěli společně s družkou získat klid sami pro sebe a měli vůli se k sobě následně vrátit. Výhledově plánovali, že se sestěhují do rodinného domu, který žalobce pro všechny členy domácnosti rekonstruoval. Na podporu svých tvrzení žalobce citoval pasáže z prvostupňového rozsudku trestního soudu, z protokolů o výsleších družky, svědků a jeho samého. Zmínil rovněž svůj kladný vztah k oběma dětem družky (jehož jednoho je otcem), který by jistě měl i k zavražděné novorozené dceři. Aby bylo možné jeho jednání považovat za opuštění společné domácnosti, muselo by toto jednání být dostatečně intenzivní a především trvalé a konečné. K otázce dočasného odchodu (manžela) z domácnosti odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. 26 Cdo 2786/2006. Ve výkladu ze strany žalovaného žalobce s ohledem na výše uvedené spatřuje znaky svévole a zneužití správního uvážení. Postup zvolený žalovaným je podle něj v rozporu s ustanoveními § 50 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“), dle nichž podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán a tento je povinen vždy provést důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. K pojmu společné domácnosti odkázal na článek zveřejněný na webu epravo.cz, dle něhož domácnost tvoří fyzické osoby, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby. Z této definice vyplývají dva pojmové znaky, které musejí být současně splněny, abychom mohli určitě společenství dvou a více osob označit za domácnost. Prvním takovým znakem je trvalost soužití a druhým pak společné uhrazování nákladů na své potřeby. Z jednotlivých výpovědí účastníků trestního řízení a rozsudku odvolacího trestního soudu však dle žalovaného jednoznačně vyplývá, že trvalost soužití splněna nebyla, resp. dotčený rozsudek vyvrací tvrzení žalobce, že se svou družkou měli vůli se k sobě následně vrátit. Nic na tom nemění ani fakt, že žalobce nadále udržoval vztah s dětmi a družkou. Pokud žalobce argumentuje odůvodněním rozsudku prvostupňového trestního soudu, tak tento byl odvolacím soudem zrušen. Odvolací soud se přitom spoluzitím žalobce a jeho družky zabýval, což se promítlo i do výroku o náhradě nemajetkové újmy. Žalovaný proto nesouhlasí s tím, že by napadené rozhodnutí neslo znaky svévole a zneužití správního uvážení. Stejně tak se ohradil

proti tomu, že by nevycházel komplexně z celého trestního spisu. Napadené rozhodnutí ovšem opřel primárně o rozhodnutí odvolacího trestního soudu coby soudu poslední instance.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce nad rámec žaloby uvedl, že pro trestní řízení je zásadní rozhodnout o vině a trestu, nikoliv rozhodovat o nárocích uplatněných v adhezním řízení. Odvolací trestní soud se proto zabýval nárokem na náhradu škody žalobce a jeho syna toliko okrajově. Nadto ve zbytku svého nároku byl žalobce odkázán na občanskoprávní řízení, není zde tedy překážka *rei iudicatae*.

Napadené rozhodnutí je odůvodněno tím, že pro vyhovění žádosti žalobce o poskytnutí peněžité pomoci obětem trestné činnosti nebyly splněny podmínky stanovené v § 24 odst. 1 písm. c) zákona o obětech trestných činů. Žalovaný si jako podklad pro rozhodnutí vyžádal spis vedený u Krajského soudu v Českých Budějovicích pod sp. zn. 9 T 8/2015. Z něj zjistil, že v noci z 1. 2. 2015 na 2. 2. 2015 se novorozená dcera žalobce stala obětí zločinu vraždy spáchaného družkou žalobce, která byla za tento zločin odsouzena rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 2. 2016, čj. 8 To 7/2016, k nepodmíněnému trestu odnětí svobody. Žalovaný konstatoval, že z provedeného dokazování nebylo zjištěno, že by žalobce v době smrti své novorozené dcery žil s poškozenou ve společné domácnosti. To vyplývá z odůvodnění výše zmíněného odsuzujícího rozsudku, podle kterého „[p]oškozený [...] jako otec dítěte o těhotenství obžalované nevěděl a neprožíval tedy pocity očekávání narození nového potomka. S matkou již v té době de facto nežil, podnikal kroky k ukončení jejich vztahu a s ohledem na smrt dítěte si k němu (byť ne z vlastní viny) nemohl vypěstovat kladný vztah [...]“. Dále žalovaný citoval výpověď žalobce u Policie ČR „[t]akže jsme spolu žili, ale nebylo to ono. A to vygradovalo v to, že jsem někdy ve druhém týdnu letošního roku od nich odešel.“ Odkázal i na facebookovou komunikaci družky žalobce, v níž tato uvedla, že se od ní žalobce odstěhoval a šel bydlet ke své matce. To, že žalobce v době smrti své novorozené dcery nežil s poškozenou ve společné domácnosti, žalovaný dovozuje i z výpovědi přítelkyně družky, která jako svědkyně uvedla, že jí družka žalobce nejvíce psala koncem ledna 2015, tedy v době, kdy se od ní žalobce odstěhoval. Jelikož tedy žalobce v době smrti nežil s obětí v jedné domácnosti, byla jeho žádost o poskytnutí peněžité pomoci obětem trestné činnosti zamítnuta.

Z kopie výsledku žalobce u Policie ČR soud zjistil, že žalobce se k odchodu z domácnosti, resp. ze společného bytu a k domácnosti jako takové vyjadřoval následně: „*Takže jsme spolu žili, ale nebylo to ono. A to vygradovalo v to, že jsem někdy v druhém týdnu letošního roku od nich odešel. Ale vždycky minimálně každý druhý den jsem tam docházel za dětma. A dohodli jsme se, že spolu zkusíme, hlavně kvůli dětem dál fungovat. Měli jsme se k sobě zase sestěhovat během tohoto měsíce s tím, že to bude do baráku, který jsem rekonstruoval. Snažil jsem se prodat ten byt, ve kterém žila.*“ Svá tvrzení pak žalobce zopakoval a doplnil v rámci výpovědi před trestním soudem, kdy uvedl: „*Nakonec jsem to stejně nevydržel, odešel jsem, ale s tím, že jsem si myslel, že jí něco dojde a že se to zlepší. [...] Do domácnosti jsem potom docházel docela pravidelně. [...] Počítal jsem s tím, že tohle dovede [družku] k rozumu, abychom mohli společně žít, ale nenavrhol jsem společné soužití do bytu [...] takže jsem navrhol do rodinného domu, který vlastním, byť ještě není úplně zrekonstruovaný. S tímto jsem seznámil [družku] asi měsíc, tři týdny potom, co jsem odešel. Byly tam děti, které mě vedly k tomu, abych s ní žil dál [...] V lednu letošního roku byla řeč o tom, že by se měla [družka] s dětmi odstěhovat. Nechával jsem jí čas na to, aby si něco sehnala, nicméně nesháněla nic, nebylo pro mě udržitelné ten byt mít. [...] Pokud mám počítat byt, splácení hypotéky, splácení úvěru na přestavbu, tak bych řekl, že do rodinného rozpočtu jsem dával 27 až 30 tisíc měsíčně, [družce] jsem žádné peníze nedával, protože jsem se domníval, jak mi pořád tvrdila, že má rodičovský příspěvek 7.500 a alimenty [na dítě, které nemá s žalobcem] [...].“*

#### Z odůvodnění:

[7] Podle § 24 odst. 1 písm. c) zákona o obětech trestných činů „*právo na peněžitou pomoc má osoba pozůstalá po oběti, která v důsledku trestného činu zemřela, byla-li rodičem, manželem, registrovaným partnerem, dítětem nebo sourozencem zemřelého a současně v době jeho smrti s ním žila v domácnosti, nebo osoba, které zemřelý poskytoval nebo byl povinen poskytovat výživu*“.

[8] Podle § 3 s. ř. „*nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2*“.

[9] Podle § 50 odst. 2 věta první s. ř. „*podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán*“.

[10] Pokud zákon o obětech trestných činů hovoří o domácnosti, má tím nepochybně na mysli rodinnou domácnost ve smyslu zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, dříve označovanou jako společnou domácnost dle zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník [srov. DURDÍK, Tomáš. *Zákon o obětech trestných činů: komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2018]. K soužití ve společné (dnes rodinné) domácnosti a k jejímu opuštění se vyjadřuje judikatura Nejvyššího soudu. Podle rozsudku ze dne 28. 2. 2007, sp. zn. 26 Cdo 507/2006 „[s]polečnou domácnost vedou ti, kteří spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby. Soužití se považuje za trvalé, jsou-li zde objektivně zjištělné okolnosti, které svědčí o úmyslu vést takové společenství trvale, nikoliv jen na přechodnou dobu; společné uhrazování nákladů na životní potřeby lze charakterizovat jako hospodářské soužití, při němž osoby společně hospodáří se svými příjmy, nejsou přesně oddělovány finanční prostředky a nerozlišuje se, kterých věcí v domácnosti směji tyto osoby užívat. Společná domácnost je tedy spotřební společenství vyznačující se trvalostí soužití a sdružením alespoň části společných prostředků. Pouhé opuštění bytu (odstěhování svršků, případně i odhlášení se z trvalého pobytu) bez dalšího nepostačuje pro závěr, že jde o trvalé opuštění společné domácnosti. Trvalé opuštění společné domácnosti je možno obecně vymezit jako jednání vedené s úmyslem domácnost zrušit a již neobnovit.“ V žalobcem zmíněném rozsudku ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. 26 Cdo 2786/2006, se pak uvádí, že „[o]dchod manžela z bytu, jež je spojen s odstěhováním jeho svršků, za situace, kdy tomuto odchodu předcházely vzájemné konflikty v manželství, je-li motivován snahou vyhnout se konfliktům, nelze pokládat za trvalé opuštění společné domácnosti [...]. Tímto však není vyloučeno, že nájemce pojme úmysl trvale opustit společnou domácnost až po odchodu ze společné domácnosti nebo že vůli trvale opustit společnou domácnost zrealizuje až postupně.“

[11] Podstatou domácnosti je tedy trvalé soužití dvou nebo více fyzických osob ve spotřebním společenství, v němž jednotliví členové přispívají k úhradě nákladů i k obstarávání společných potřeb. Naopak není nutnou podmínkou, aby tyto fyzické osoby obývaly jediné společné obydlí, byť tomu tak zpravidla bývá; srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2013, sp. zn. 21 Cdo 292/2013, cit. „[s]oužití ve společné domácnosti je totiž možné i tehdy, bydlí-li její členové ve více bytech, jestliže spolu žijí trvale a jestliže společně uhrazují náklady na své potřeby“.

[12] Napadené rozhodnutí je zbudováno na závěru o opuštění domácnosti žalobcem ve vztahu k družce (a ostatním dětem), s ohledem na specifickou věc je však potřeba se zaměřit rovněž na vztah žalobce k jeho zavražděné novorozené dceři, tedy na jejich případné soužití ve společné domácnosti. Klíčové ustanovení § 24 odst. 1 písm. c) zákona o obětech trestných činů ostatně přiznává právo na peněžitou pomoc osobě pozůstalé po oběti, která v důsledku trestného činu zemřela, která byla (mj.) rodičem *zemřelého* (poznámka soudu: tuto podmínku žalobce splňuje) a současně v době jeho smrti s *ním* žila v domácnosti. Z rozhodnutí odvolacího trestního soudu a potažmo i z napadeného rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že žalobce si k oběti v době činu nemohl vytvořit citový vztah, protože vůbec nevěděl o tom, že se má narodit, nemohl s ní žít a pečovat o ni. Žalobce žadnou z těchto skutečností nerozporoval. To, že žalobce vůbec nevěděl o těhotenství své družky a narození své dcery, ve spojení s tragickým průběhem dalších událostí fakticky znemožnilo vznik trvalého soužití a spotřebního společenství mezi žalobcem a jeho zavražděnou novorozenou dcerou. Řečeno jinými slovy, je zcela vyloučeno, aby žalobce vedl rodinnou domácnost (společnou domácnost) ve shora popsaném smyslu s někým, o jehož existenci neměl ani tušení.

[13] Nad rámec výše uvedeného se soud zabýval také opuštěním domácnosti žalobcem ve vztahu k družce. Lze souhlasit s názorem žalovaného, že se odvolací trestní soud zabýval též spoluzitím žalobce a jeho bývalé družky. Konstatování rozpadu jejich vztahu podpořilo závěr o tom, že žalobcův vztah k zavražděné novorozené dceři nemohl být dostatečně intenzivní, což se poté odrazilo ve snížení částky nemajetkové újmy přiznané žalobci. Formulace „[žalobce] s matkou již v té době de facto nežil, podnikal kroky k ukončení jejich vztahu“, je sice strohá, avšak výstižná. Žalobcova argumentace odůvodněním rozsudku prvostupňového trestního soudu není na místě, neboť ten byl v celém rozsahu zrušen a odvolací trestní soud si učinil o poměru žalobce a jeho bývalé družky vlastní úsudek. K tomu měl k dispozici výslechy žalobce, jeho družky a ostatních svědků, a to včetně těch částí, jimiž nyní argumentuje žalobce s cílem podpořit své tvrzení o neopuštění domácnosti a snaze o udržení či znovuoobnovení vztahu. Přesto odvolací trestní soud uzavřel, že žalobce se svou družkou nežil v době smrti jejich dcery a chtěl vztah ukončit. Z toho nepochybně vyplývá, že neuvěřil tvrzení žalobce, že se jednalo toliko o dočasné odloučení a že chtěl ve vztahu pokračovat. Je proto nutné dát za pravdu žalovanému, jestliže vycházel primárně z rozsudku odvolacího trestního soudu. Ostatní úryvky z trestního spisu zmíněné žalovaným v napadeném rozhodnutí lze

vnímat jako objasnění, na základě čeho odvolací trestní soud dospěl ke svému závěru, který je vskutku stručný. Žalovaný tedy vycházel z relevantního, přesvědčivého a jednoznačného podkladu v podobě kompletního trestního spisu, jenž v sobě zahrnoval ostatní podklady, včetně jejich hodnocení. Postupoval tedy v souladu se zásadou materiální pravdy zakotvené v § 3 s. ř., k níž se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 12. 2010, čj. 4 Ads 44/2010-132, takto: „*Naplnění zásady materiální pravdy vyžaduje, aby skutková stránka věci byla zjištěna dostatečně ve vztahu k řádnému posouzení a uplatnění zejména zásad legality (zákonosti), přiměřenosti a předvídatelnosti rozhodnutí správních orgánů. Pouze v takovém případě je možno považovat skutkový stav za dostatečně zjištěný (Skulová, J. In: Skulová, J. a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 71),“ a rovněž si dle § 50 odst. 2 věta první s. ř. opatřil veškeré důkazy podstatné pro rozhodnutí. Nelze proto přisvědčit názoru žalobce, že žalovaný účelově vynechal důkazy (jejich části) svědčící v jeho prospěch, neboť nebyl povinen v napadeném rozhodnutí uvádět rozporné části trestního spisu a vypořádat se s nimi.*

[14] Soud pro úplnost též samostatně posoudil podklady napadeného rozhodnutí, zejm. výpovědi žalobce, přičemž neshledal, že by zde byly důvodné pochybnosti o závěrech učiněných odvolacím trestním soudem. Žalobce ze společné domácnosti odešel a do bytu docházel kvůli dětem, jelikož jedno z dětí bylo jeho vlastní a k druhému měl kladný vztah. Je zjevné, že o vztah s družkou již opravdový zájem neměl, pouze se snažil zklidnit jejich vzájemné konflikty kvůli dětem. Tato situace se dá připodobnit k rozvedenému manželství, kdy manžel i nadále projevuje intenzivní zájem o své děti (což je jistě žádoucí), avšak není již součástí společné domácnosti. V této souvislosti nelze opomenout, že žalobce měl ve vztahu ke svému vlastnímu dítěti též vyživovací povinnost. Soud neuvěřil ani tvrzení žalobce, že mělo dojít k opětovnému sestěhování s jeho družkou do zrekonstruovaného domu. Jde o jednostranné tvrzení žalobce, které nebylo ničím prokázáno. Z ničeho nevyplývá ani to, že se žalobci podařilo družku k opětovnému sestěhování přesvědčit. Žalobce uvedl, že dával peníze do „rodinného rozpočtu“, ovšem v větší části se jednalo o investici do jím vlastněného domu, kde jeho družka s dětmi nebydleli. Co se týče bytu, z něhož se odstěhoval, není ze spisu zcela jasné, zda se jednalo o jím vlastněný byt či snad o byt v nájmu. Na druhou stranu žalobce vypověděl, že družce žádné peníze nedával, protože se mylně domníval, že pobírá rodičovský příspěvek a alimenty. Tato zásadní neznalost žalobce o důležitých aspektech hospodaření jeho družky rovněž prokazatelně svědčí o rozpadu jejich spotřebního společenství, a tím i společné domácnosti (povědomí družky o hospodaření žalobce lze též vyloučit). Na tomto závěru nic nemění ani případné umožnění družce bydlet v bytě žalobce, či placení nájemného za družku (v bytě s družkou nadto bydlelo i dítě, ke kterému měl žalobce vyživovací povinnost), protože družka nemohla reálně hospodařit s penězi žalobce a *vice versa*. Soud se proto přiklání k názoru, že žalobce chtěl především finančně podporovat děti, nikoli udržovat společnou domácnost s družkou. V projednávané věci tak nebyla naplněna podmínka trvalosti soužití, ani podmínka existence spotřebního společenství žalobce a jeho družky v rozhodné době.

[15] Lze shrnout, že žalobce v době smrti své novorozené dcery nežil v jedné domácnosti ani s ní, ani se svou družkou, a právo na peněžitou pomoc poskytovanou obětem trestných činů mu tudíž nenáleží.

## **Veřejné zdravotní pojištění: pravomoc rozhodovat o náhradě úplaty poskytnuté zdravotnickému zařízení za zdravotní službu**

k § 7 odst. 1 občanského soudního řádu, ve znění účinném do 4. 8. 2015

k § 53 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění účinném do 4. 8. 2015

**I. Zdravotní pojišťovna nemá pravomoc rozhodovat o žádosti pojištěnce o náhradu úplaty, kterou poskytl zdravotnickému zařízení za zdravotní službu hrazenou z veřejného zdravotního pojištění (§ 53 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění).**

**II. Příslušný k projednání sporu mezi pojištěncem a zdravotní pojišťovnou o zaplacení částky, kterou pojištěnec uhradil zdravotnickému zařízení za zdravotní službu, z veřejného zdravotního pojištění je soud v občanském soudním řízení (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).**

(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2019, čj. 55 Ad 4/2019-58)

**Prejudikatura:** č. 448/2005 Sb. NSS, č. 2301/2011 Sb. NSS, č. 3196/2015 Sb. NSS; č. 37/2008 Sb. NS, č. 133/2012 Sb. NS; sdělení Ústavního soudu č. 79/2009 Sb.

**Věc:** A. K. proti Ministerstvu zdravotnictví o pravomoci rozhodovat o náhradě úplaty poskytnuté zdravotnickému zařízení za zdravotní službu.

Žalobkyně se žalobou, formálně označenou jako žaloba proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s., podanou u Městského soudu v Praze dne 4. 8. 2015, která byla usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2019, čj. Nad 152/2019-51, přikázána k rozhodnutí Krajskému soudu v Praze, domáhá toho, aby soud zrušil přípis žalovaného, který označila za rozhodnutí. V něm žalovaný sdělil, za jakých podmínek má pojištěnec nárok na úhradu očkovací látky zdravotní pojišťovnou, a uvedl, že žalobkyně, resp. její zákonný zástupce nepostupovali zákonem předvídaným způsobem. Z toho důvodu nemá nárok na úhradu užitě očkovací látky.

Žalobkyni byly podány celkem tři dávky vakcíny Pediacel. Za každou dávku zaplatil zákonný zástupce žalobkyně poskytovateli zdravotních služeb (dále též „ošetřující lékař“) částku 897 Kč v hotovosti. Žalobkyně podala dne 14. 7. 2014 prostřednictvím svého zákonného zástupce Zdravotní pojišťovně Ministerstva vnitra České republiky (dále jen „zdravotní pojišťovna“) žádost o proplacení první dávky vakcíny. Zákonný zástupce v žádosti uvedl, že se rozhodl žalobkyni a jejího bratra neočkovat vakcínou Infarix hefa od společnosti GlaxoSmithKline (dále jen „hexavakcína“), ale vakcínou Pediacel, která by měla být pro děti šetrnější. Rozhodl se tak z důvodu jejich předčasného narození a nízké porodní váhy. Jím zvolenou vakcínou musel plně uhradit. Obrátil se proto na pojišťovnu s žádostí o proplacení vakcíny, případně alespoň proplacení částky odpovídající ceně hexavakcíny, která je zdravotní pojišťovnou hrazena. Zákonný zástupce v žádosti uvedl, že se jedná o povinné očkování, proto by náklady neměl nést on. Svůj nárok dovodil z § 30 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění ve spojení s vyhláškou č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem (dále jen „vyhláška o očkování proti infekčním nemocem“), která provádí § 46 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Odpověď na tuto žádost není součástí správního spisu. Dne 16. 2. 2015 podala žalobkyně druhou žádost o proplacení vakcíny, ve které uvedla, že žádost podává na základě § 37 správního řádu. Zopakovala argumenty z předešlé žádosti a dodala, že postup, který zákonný zástupce při očkování zvolil, byl schválen ošetřujícím lékařem. Dále uvedla, že z odpovědi zdravotní pojišťovny ze dne 15. 8. 2014 plyne, že první žádost byla posouzena tak, že směřuje k proplacení očkovací látky z Fondu prevence zdravotní pojišťovny (dále jen „fond prevence“) namísto z veřejného zdravotního pojištění. Odpověď byla strohá a pouze konstatovala nesplnění podmínek proplacení očkovací látky z fondu prevence. Z odpovědi nevyplývalo, z jakého předpisu tyto podmínky plynou, neobsahovala poučení o možnosti odvolání a nenaplněovala žádné náležitosti rozhodnutí dle správního řádu. Z toho dovodila, že ze strany zdravotní pojišťovny nebylo o první žádosti rozhodnuto. Proto podala druhou žádost o proplacení vakcíny Pediacel. Na druhou žádost reagovala zdravotní pojišťovna „*Sdělením ve věci žádosti o proplacení očkovací látky nezletilých dětí K.*“ ze dne 16. 3. 2015. Zdravotní pojišťovna uvedla, že ve správním řízení rozhoduje pouze v zákonem stanovených případech. Rozhodování o neproplacení úhrady vakcíny z fondu prevence nespadá do rozhodování dle správního řádu. Uznala, že problematika povinného očkování je upravena v žalobkyni uváděných předpisech, ale doplnila, že je v nich také obsažen postup ošetřujícího lékaře v případech, kdy je na základě medicínsky doložených důvodů potřebné proplacení jiného než hrazeného očkování, přičemž pouhé schválení ošetřujícím lékařem není dostačující. Pracovnice, která vyřizovala první žádost, postupovala na základě zveřejněných podmínek úhrad z fondu prevence. Po obdržení žádosti nadto telefonicky kontaktovala zákonného zástupce žalobkyně a sdělila mu podmínky čerpání příspěvků z fondu prevence. Vzhledem k nečinnosti zákonného zástupce žádosti nevyhověla.

Proti sdělení zdravotní pojišťovny ze dne 16. 3. 2015 podala žalobkyně dne 27. 3. 2015 podání, které nazvala odvolání. Uvedla, že rozhodování o úhradě očkování nepochybně má probíhat v rámci správního řízení.

Rozhodnutí je totiž individuálním správním aktem, proto by mělo být vydáno v souladu se správním řádem. K potvrzení svých závěrů odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013, čj. 4 Ads 134/2012-50. Odpověď poskytnutá zdravotní pojišťovnou náležitosti rozhodnutí nespĺňuje. Žalobkyně ji považuje za nepřezkoumatelnou, a proto navrhla její zrušení. V případě, že by žalovaný dospěl k závěru, že se nemůže jednat o rozhodnutí, navrhla, nechť žalovaný vůči pojišťovně uplatní opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu. V odpovědi ze dne 23. 4. 2015 ředitelka odboru dohledu nad zdravotním pojištěním žalovaného uvedla, že z podání není zřejmé, z jakého důvodu byla částka za vakcínu uhrazena ošetřujícímu lékaři. Správný postup se má řídit § 11 odst. 1 písm. d) zákona o veřejném zdravotním pojištění, pokud se jednalo o vakcínu hrazenou z veřejného zdravotního pojištění, a ošetřující lékař za ni neměl přijmout úhradu. Stran procesního postupu uvedla, že rozsudek, na který žalobkyně odkázala, nekoresponduje s jejím případem. Rozsudek se týkal problematiky poskytování hrazených služeb s předchozím souhlasem revizního lékaře. Právě souhlas revizního lékaře je podle judikatury považován za vrchnostenské rozhodnutí. Postup žalobkyně, resp. jejího zákonného zástupce, považuje za nesprávný. Lze se domnívat, že došlo k pochybení ze strany ošetřujícího lékaře, a nelze vyloučit, že došlo k bezdůvodnému obohacení. Zdravotní pojišťovna považovala žádost za žádost o čerpání nenárokových zdravotních služeb z fondu prevence. Uzavřela, že na daný případ nedopadá správní řád.

Proti tomu podala žalobkyně podání, které opětovně nazvala jako odvolání. V něm uvedla, že ošetřující lékař před podáním vakcíny Pediacel telefonicky kontaktoval revizního lékaře, kterého zpravil o důvodech, pro které se zákonný zástupce rozhodl neočkovat žalobkyni hexavakcínou, a informoval se o možnosti proplacení vakcíny Pediacel. Revizním lékařem byla tato možnost telefonicky odmítnuta, proto zákonný zástupce uhradil vakcínu Pediacel hotově. Vakcína neobsahuje očkovačím látky proti hepatitidě B, žalobkyni však nic nebrání se proti hepatitidě B naočkovat v pozdějším věku, kdy na to její tělo bude lépe připraveno, zbytek látek je totožný s látkami obsaženými v hexavakcíně. Odpověď ředitelky odboru žalovaného nepovažuje za souladnou s právními předpisy upravujícími správní řízení. Na základě výše uvedeného se žalobkyně domnívá, že se musí jednat o rozhodování zdravotní pojišťovny ve vrchnostenském postavení. Odpovědi, které obdržela, označila za nepřezkoumatelné a navrhla jejich zrušení a vrácení věci k novému řízení. V odpovědi na druhé odvolání ze dne 15. 6. 2015 ředitelka odboru dohledu nad zdravotním pojištěním žalovaného uvedla, že nárok na úhradu konkrétních zdravotních služeb je vázán na splnění všech podmínek stanovených zákonem o veřejném zdravotním pojištění. Obecné podmínky jsou uvedeny v § 13 zákona o veřejném zdravotním pojištění, ten je nutné aplikovat ve spojení s § 15 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, podle kterého se ze zdravotního pojištění hradí při poskytování ambulantní zdravotní péče léčivé přípravky a potraviny pro zvláštní lékařské účely, pokud pro ně Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále jen „SÚKL“) rozhodl o výši úhrady. O vakcíně Pediacel SÚKL nerozhodl. To by samo o sobě nemuselo být překážkou, pokud by žalobkyně postupovala podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění. V rámci tohoto postupu je potřeba získat předchozí souhlas revizního lékaře zdravotní pojišťovny. Takový úkon je pak v souladu s judikaturou Nejvyššího správního řádu rozhodnutím, které musí splňovat náležitosti dle správního řádu a je přezkoumatelné nadřízeným správním orgánem (zdravotní pojišťovnou). Ošetřující lékař měl standardním postupem požádat revizního lékaře o schválení úhrady, což však neučinil. Žalovaný zopakoval, že se v případě žalobkyně nejedná o rozhodování na základě správního řádu. Původní žádost byla posouzena správně a k proplacení vakcíny Pediacel z fondu prevence nedošlo z důvodu nepředložení potřebných podkladů zákonným zástupcem žalobkyně.

Žalobkyně podala proti druhému sdělení žalovaného žalobu. Uvedla v ní, že žádná z odpovědí, které se jí dostalo od zdravotní pojišťovny či od žalovaného, nespĺňuje náležitosti rozhodnutí dle správního řádu. Nesouhlasí zejména s výkladem § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že k rozhodnutí o úhradě poskytnutých zdravotních služeb je oprávněn revizní lékař, nikoliv zdravotní pojišťovna, přičemž žádost o úhradu musí být reviznímu lékaři podána před poskytnutím zdravotních služeb (tedy před aplikací vakcíny). Podle žalobkyně se ale jedná o úhradu zdravotních služeb, které spadají pod výčet služeb z veřejného pojištění běžně hrazených ve smyslu § 15 odst. 4 a § 30 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, nikoliv zdravotních služeb z veřejného zdravotního pojištění běžně nehrazených ve smyslu § 16, neboť splňují podmínky stanovené v zákoně o veřejném zdravotním pojištění ve spojení s dalšími předpisy upravujícími povinné očkování (očkovací látky jsou totožné s hexavakcínou vyjma očkovací látky proti hepatitidě typu B). Posouzení úhrady vakcíny je pak v pravomoci příslušné zdravotní pojišťovny, nikoliv revizního lékaře. Ústavně konformním



výkladem § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění je třeba dle žalobkyně dospět k závěru, že názor revizního lékaře nemá na poskytování zdravotních služeb uvedených v § 16 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění žádný vliv, a rozhodování je tak v pravomoci zdravotní pojišťovny. Pak se bezesporu jedná o výkon veřejné správy, protože na základě čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) nelze připustit jiný postup, než který vyplývá přímo ze zákona. Zákon o veřejném zdravotním pojištění také nestanoví časové omezení, které žalovaný v odpovědi použil. Jedinou podmínkou pro uhrazení zdravotních služeb je skutečnost, že poskytnutí právě těchto služeb je jedinou možností pojištěnce vzhledem k jeho zdravotnímu stavu. Pokud je tato podmínka splněna, z žádného právního předpisu neplyne, že by zdravotní pojišťovna mohla vydat rozhodnutí pouze před poskytnutím zdravotní služby. Žalobkyně dospěla k závěru, že ať už se jedná o služby běžně hrazené, či nehrazené, v obou případech je k rozhodnutí o jejich úhradě příslušná zdravotní pojišťovna. Odvolacím správním orgánem je pak žalovaný a rozhodnutí v obou stupních musí být vydána v souladu se správním řádem. K výkladu rozsudku Nejvyššího správního soudu (citován výše) uvedla, že je podle ní aplikovatelný obecněji, než jak činí žalovaný. Stejně jako v případě rozhodnutí o poskytnutí komplexní léčebně rehabilitační péče, které bylo předmětem přezkumu v citovaném rozhodnutí, vystupuje zdravotní pojišťovna ve vrchnostenském postavení, neboť napadený přípis považuje za individuální správní akt.

Žalobkyně považuje rozhodnutí za přezkoumatelná ve správním soudnictví, jelikož se jedná o rozhodnutí, kterými zdravotní pojišťovna rozhoduje o úhradě služeb z veřejného zdravotního pojištění. Rozhodnutí se přímo týká základního práva na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného zdravotního pojištění garantovaného v čl. 31 Listiny. Podle judikatury Ústavního soudu nelze uplatnit vyluku ze soudního přezkumu podle § 70 písm. d) s. ř. s. Nelze tedy připustit výklad, podle kterého by zdravotní pojišťovna nemusela o žádosti o proplacení úkonu ze zdravotního pojištění vydávat rozhodnutí, neboť by tím byla odepřena možnost dotčené osoby domáhat se soudního přezkumu zásahu do svého ústavně zaručeného práva na ochranu zdraví. Jednoznačně jsou také naplněny materiální znaky rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., neboť se jedná o rozhodnutí, kterým správní orgán výrazně zasáhl do právní sféry žalobkyně. Z výše uvedených důvodů žalobkyně navrhla zrušení rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 25. 9. 2015 zrekapituloval průběh řízení a poukázal na nestandardní a nepřijatelný postup žalobkyně, pro který by měla být žaloba nepřijatelná, neboť žádou z odpovědi správních orgánů nelze považovat za vrchnostenské rozhodnutí. Uzavřel, že není-li dána pravomoc zdravotní pojišťovny vydat rozhodnutí v dané věci, rovněž není možné žalovanému přiřknout pravomoc rozhodnout o odvolání proti němu. Žalovaný tak nepovažuje svá sdělení ve věci za rozhodnutí přezkoumatelná ve správním soudnictví, proto navrhuje, aby soud odmítl žalobu pro nepřijatelnost, případně zamítl pro nedůvodnost.

V replice ze dne 15. 11. 2015 žalobkyně setrvala ve svém přesvědčení, že zdravotní pojišťovna i žalovaný vydali ve věci vrchnostenská rozhodnutí a měli postupovat podle správního řádu.

Krajský soud v Praze žalobu odmítl.

### Z odůvodnění:

(...)

[12] Článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Žalobkyně se domnívá, že vakcína Pediacel je prostředkem plně hrazeným z veřejného zdravotního pojištění. V takovém případě je třeba přisvědčit žalovanému, že zákon předpokládá, že bude tato zdravotní služba poskytnuta pojištěnci zdravotnickým zařízením zcela bezplatně. Zákonný zástupce žalobkyně nicméně uhradil zdravotnickému zařízení (ošetřujícímu lékaři) cenu této vakcíny a domáhá se jejího proplacení z prostředků veřejného zdravotního pojištění. To je ovšem postup, s kterým zákon o veřejném zdravotním pojištění ve vztahu k poskytnutí plně hrazených služeb nepočítá, logicky tedy ani nezakládá zdravotní pojišťovně pravomoc rozhodnout o proplacení služeb již uhrazených zdravotnickému zařízení pojištěncem a ani v hrubých obrysech nestanoví procesní pravidla projednání žádosti o proplacení provedených úhrad. Z § 53 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění nelze dovodit, že by se tento postup řídil správním řádem. Žalovaný naopak vychází ve své argumentaci z toho, že vakcína Pediacel není prostředkem

hrazeným z veřejného zdravotního pojištění a lze jej z tohoto systému hradit pouze v režimu § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění, tedy na základě předchozího souhlasu revizního lékaře zdravotní pojišťovny. V tomto případě lze mít za to, že souhlas, resp. nesouhlas revizního lékaře zdravotní pojišťovny je vrchnostenským rozhodnutím o právech pojištěnce, proti němuž lze podat odvolání a následně dosáhnout i jeho soudního přezkoumání v soudním řízení správním žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2013, č. 4 Ads 134/2012-50). V této souvislosti je ovšem třeba podotknout, že uvnitř Nejvyššího správního soudu byly formulovány též principiální výhrady vůči výše uvedenému závěru, které našly odraz v usnesení ze dne 27. 2. 2019, č. 3 Ads 166/2018-49, o postoupení věci rozšířenému senátu.

[13] Způsob, který žalobkyně, resp. její zákonný zástupce, zvolil k vymožení úhrady za zaplacenou vakcínu, neodpovídá postupu, který je třeba dle zákona o veřejném zdravotním pojištění zvolit k poskytnutí ať již plně hrazené služby, nebo nehrazené služby. Žalobkyně se po celou dobu domáhala vydání rozhodnutí (o zaplacení částky, kterou uhradila za poskytnutí zdravotní služby), které zákon neumožňuje vydat. Tím není naplněna další podmínka toho, aby na sdělení bylo pohlíženo jako na rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a to podmínka, že musí být vydáno formalizovaným způsobem předpokládaným zákonem, vedoucím k vydání rozhodnutí. Žalobkyně zcela správně uvádí, že všechny odpovědi na její žádosti nejsou v souladu se správním řádem. V tom však nelze spatřovat nezákonnost, neboť na základě výše uvedeného je zřejmé, že zdravotní pojišťovna ani žalovaný podle správního řádu postupovat nemohli. Opačným výkladem by nastala situace, kdy by se každý dopis od zdravotní pojišťovny či žalovaného stal rozhodnutím a byl by přezkoumatelný ve správním soudnictví. Nad rámec soud uvádí, že postup žalobkyně, při kterém ve chvíli, kdy se jí nedostalo odpovědi, se kterou by se ztotožnila, podávala všechna podání duplicitně, také není předvídaný právním řádem a je poměrně nestandardní.

[14] Poté, co soud dospěl k závěru, že žalobou napadený dopis žalovaného nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy jde o úkon, který je z soudního přezkumu vyloučen na základě § 70 písm. a) s. ř. s., musel se dále zabývat tím, zda není namíste poskytnout žalobkyni ochranu v jiném typu soudního řízení správním (např. v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného). V této souvislosti se musel soud, dříve než přikročil k potřebným výzvám a procesnímu poučení směřovanému žalobkyni (v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18, a posléze případě též podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 12. 2014, č. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS), vypořádat s otázkou, jakou povahu má právní vztah dotčený postupem zdravotní pojišťovny. Na ní záleží, zda jsou k poskytnutí soudní ochrany povolány soudy projednávající věci správního soudnictví, nebo soudy projednávající věci soukromoprávní v občanském soudním řízení.

[15] Žalobkyni je nutno dát za pravdu v tom, že se jedná o spor s případným ústavněprávním přesahem (čl. 31 Listiny). Z hlediska respektování práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny je nicméně nerozhodné, zda má být věc projednána (a tedy soudní ochrana žalobkyni poskytnuta) soudy v soudním řízení správním, nebo soudy v občanském soudním řízení (viz náleze Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08, č. 79/2009 Sb.).

[16] Jak je stanoveno výše, žalobkyně se domáhá rozhodnutí sporu o náhradu částky jí zaplacené za vakcínu (očkování) z veřejného zdravotního pojištění. Žalobkyně svým postupem vyloučila jakoukoliv možnost zdravotní pojišťovny o tomto nároku rozhodnout v mezích správního řádu a zdravotnických předpisů, jehož výsledek by byl přezkoumatelný u správního soudu. Rozhodnutí, které by v zákonem předvídaném postupu bylo vrchnostenské (posudek revizního lékaře), v podstatě učinila sama. Tím se meritem sporu stává zaplacení částky, resp. důvodnost nároku z titulu veřejného zdravotního pojištění vůči zdravotní pojišťovně, nikoliv přezkum správního rozhodnutí, jak předpokládá § 65 s. ř. s. Zdravotní pojišťovna odmítá částku zaplatit. Pohledávka, kterou žalobkyně uplatnila vůči zdravotní pojišťovně, má čistě majetkovou povahu. Majetkovou povahu má plnění, pokud je ocenitelné penězi, přičemž majetková povaha se posuzuje velmi široce [Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 9].

[17] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 Ads 134/2012-50 připustil, že v případě zákona o veřejném zdravotním pojištění vzniká velmi složitý komplex vztahů, které vykazují některé soukromoprávní i veřejnoprávní prvky, o kterých mohou rozhodovat civilní soudy, nebo správní orgány (zdravotní pojišťovny). Z hlediska vymezení pravomoci soudů v soudním řízení správním a soudů v občanském soudním řízení není určující samotný

charakter dotčeného práva (tedy že jde o právo majetkové povahy), nýbrž metoda právní regulace, tedy jakým způsobem správní orgán zasáhl do práv žalobkyně (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-50, č. 448/2005 Sb. NSS). Je nepochybné, že účast v systému veřejného zdravotního pojištění není zakládána na principu dobrovolnosti, jde naopak o účast povinnou, která vzniká ex lege bez souhlasu pojištěnce (§ 2 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění). Veřejnoprávní metoda regulace se zcela jistě uplatňuje v případech, kdy zákon svěřuje zdravotním pojišťovnám oprávnění rozhodnout o určitých otázkách (k tomu viz zejména § 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění).

[18] Jak již soud výše uvedl, v posuzovaném případě zákon nesvěřuje zdravotní pojišťovně oprávnění rozhodnout o náhradě nákladů uhrazených pojištěncem za poskytnutí zdravotní služby na území České republiky (jinak tomu je v případě náhrady za poskytnutí zdravotní služby v zahraničí dle § 14 odst. 2 až 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění, o níž vydává zdravotní pojišťovna na základě § 53 cit. zákona rozhodnutí ve správním řízení). V této souvislosti lze nicméně poukázat na to, že před novelizací § 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění provedenou zákonem č. 60/2014 Sb., kdy se o náhradě nákladů zaplacených pojištěncem za zdravotní služby poskytnuté v zahraničí nerozhodovalo ve správním řízení, projednávaly spory o náhradu těchto nákladů soudy v občanském soudním řízení (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2002, sp. zn. 33 Odo 41/2001). Není přitom podstatné, že nárok pojištěnce uplatňovala v dané věci vůči zdravotní pojišťovně komerční pojišťovna, na níž tento nárok přešel na základě smlouvy o cestovním pojištění, rozhodná je povaha uplatňovaného nároku, která je majetková, a absence veřejnoprávní metody regulace, pokud jde o nárok na náhradu nákladů vynaložených pojištěncem. Zákonodárce v té době nesvěřil pravomoc rozhodovat o tomto majetkovém sporu zdravotní pojišťovně. Dále lze poukázat na to, že nárok zdravotnických zařízení vůči zdravotním pojišťovnám na úhradu za zdravotní služby poskytnuté jejich pojištěncům dle § 17 zákona o veřejném zdravotním pojištění je projednáván soudy v občanském soudním řízení, a to bez ohledu na to, zda jde o náhradu poskytovanou na základě smlouvy o poskytování a úhradě zdravotní péče, která zakládá soukromoprávní vztah mezi pojišťovnou a zdravotnickým zařízením, nebo bez této smlouvy (viz rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2007, sp. zn. 32 Odo 1277/2005, ze dne 19. 9. 2007, sp. zn. 31 Cdo 3142/2006, č. 37/2008 Sb. NS, ze dne 27. 4. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3507/2008, ze dne 25. 5. 2011, sp. zn. 25 Cdo 3047/2008, a ze dne 26. 6. 2012, sp. zn. 32 Cdo 2108/2010, č. 133/2012 Sb. NS). Byť jde v těchto případech o vztah mezi zdravotnickým zařízením a zdravotní pojišťovnou, nikoliv mezi pojištěncem a zdravotní pojišťovnou, jako v nyní posuzované věci, nelze od této civilistické judikatury odhlížet. Žalobkyně se totiž domnívá, že má nárok na úhradu vakcíny z veřejného zdravotního pojištění. Pokud by tomu tak bylo, měla být tato zdravotní služba poskytnuta žalobkyni bezplatně a zdravotnické zařízení mělo posléze požadovat po zdravotní pojišťovně úhradu této služby. Tento vztah by byl soukromoprávní. V daném případě došlo pouze k tomu, že cenu zdravotní služby zaplatil zdravotnickému zařízení pojištěnec, jenž žádá po zdravotní pojišťovně její náhradu (jakoby tedy pojištěnec vstoupil do pozice zdravotnického zařízení). Žalobkyně žádá po zdravotní pojišťovně, aby jí nahradila to, co za ni zaplatila zdravotnickému zařízení (§ 2991 odst. 2 zákona č. 89/2002 Sb., občanský zákoník). Pokud plnění, které měla zdravotnickému zařízení poskytnout zdravotní pojišťovna je soukromoprávního charakteru, nemůže mít s ním související nárok na vydání bezdůvodného obohacení jiný charakter. V této souvislosti lze poukázat na to, že zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v usnesení ze dne 15. 9. 2010, čj. Konf 115/2009-34, č. 2301/2011Sb. NSS, připustil, že pokud dotčená osoba uhradí správnímu orgánu v souvislosti s výkonem veřejné správy (rozhodováním o veřejných právech) úplatu, na kterou nemá správní orgán nárok, může se posléze domáhat vůči správnímu orgánu jejího vrácení z titulu bezdůvodného obohacení v občanském soudním řízení.

[19] Soud tedy shrnuje, že povaha nároku, který žalobkyně vůči zdravotní pojišťovně uplatňuje, je ovládan soukromoprávní metodou právní regulace, neboť se v něm neuplatní vrchnostenské postavení zdravotní pojišťovny. Řešení tohoto sporu náleží do pravomoci soudů v občanském soudním řízení (§ 7 odst. 1 o. s. ř.). S ohledem na tuto skutečnost je dán nedostatek pravomoci soudů ve správním soudnictví (§ 2 s. ř. s.), a soud proto odmítl žalobu na základě § 46 odst. 2 s. ř. s., neboť žalobkyně se u něho domáhala rozhodnutí ve sporu, o kterém má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení (v řízení dle části třetí občanského soudního řádu).

## Pobyt cizinců: soudní přezkum rozhodnutí policie o zajištění cizince

k čl. 3 a čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., v textu jen „Úmluva“)

k § 75 odst. 1 soudního řádu správního

k § 129a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

**Z čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nevyplývá, že by soud musel vždy posuzovat zákonnost omezení osobní svobody podle skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí, § 75 odst. 1 s. ř. s. tedy není s tímto ustanovením sám o sobě v rozporu. Pokud však v kombinaci s jiným ustanovením (v tomto případě s § 129a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, který umožňuje podat žádost o propuštění ze zajištění nejdříve po uplynutí 30 dní od nabytí právní moci rozhodnutí o zajištění nebo od právní moci posledního rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí o zajištění) brání účinnému periodickému soudnímu přezkumu zákonnosti zajištění cizince v rozumných lhůtách, nelze § 75 odst. 1 s. ř. s. aplikovat v případech, kdy se po vydání rozhodnutí o zajištění změnil skutkový stav do té míry, že by zajištění mohlo být v rozporu s čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, čj. 6 Asz 170/2019-50)

**Prejudikatura:** č. 3933/2019 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 28. 4. 2011, *El Dridi* (C-61/11 PPU, Sb. rozh., s. I-03015); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 1. 1994, *Hurtado proti Švýcarsku* (stížnost č. 17549/90, Series A, A280-A), ze dne 6. 3. 2001, *Dougoz proti Řecku* (stížnost č. 40907/98, ECHR 2001-II), ze dne 10. 11. 2005, *Gürbüz proti Turecku* (stížnost č. 26050/04), ze dne 28. 3. 2006, *Melnik proti Ukrajině* (stížnost č. 72286/01), ze dne 18. 12. 2007, *Dybeku proti Albánii* (stížnost č. 41153/06).

**Věc:** Paní S. I., proti Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie hl. m. Prahy o zajištění za účelem správního vyhoštění, o kasační stížnosti žalobkyně.

Paní S. I. byla dne 6. 7. 2019 ve večerních hodinách zadržena ochrankou prodejny potravin, v níž se pokusila odcizit zboží. Přivolané hlídce policie žalobkyně sdělila, že se jmenuje K. S., nar. X a pochází z Japonska, avšak nebyla schopna prokázat svoji totožnost a byla zajištěna podle § 27 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

Při podání vysvětlení žalobkyně opět uvedla, že se jmenuje K. S., nar. X v Tokiu. Jiná jména nepoužívá. Do České republiky přijela dne 6. 7. 2019 z Bruselu autem (spolujízdou) jako turistka. Nemá žádný doklad o cestě. Do Belgie přiletěla dne 2. 7. 2019 z Japonska. Cestovní doklad měla v tašce, kterou jí ukradli předešlý den v metru. Policista jí následně řekl, že musí v pondělí na velvyslanectví. Žádné vízum, které by ji opravňovalo k pobytu v České republice, v cestovním dokladu neměla. Potraviny kradla proto, že byla velmi hladová a neměla peníze. V České republice byla poprvé, zatím se byla podívat v Praze po památkách. Měli za ní přijet známí z Berlína a chtěla s nimi jet na ambasádu do Berlína vyřídit si nový pas. K České republice žádné vazby neměla, v Japonsku žijí její tety a strýcové. Chtěla zde pobýt jen jeden den a hned odcestovat do Bruselu. Měla v plánu vycestovat do Japonska. Netrpěla žádnou nemocí, lékaře nenavštěvovala. Nevěděla o žádné překážce, která by jí znemožňovala vycestovat z České republiky, uvedla, že sama chtěla odcestovat.

Japonský konzul žalovanému sdělil, že žalobkyně se s vysokou pravděpodobností nejmenuje K. S., nar. X. Paní K. S. konzulovi telefonicky potvrdila, že se nachází ve městě Ósaka v Japonsku. Konzul vyslovil domněnku, že žalobkyně je osobou s trestní minulostí, která se vydává za někoho jiného, protože v Japonsku páchá drobné krádeže, její skutečnou totožnost však neznal. Žalobkyně i přesto trvala na tom, že se jmenuje K. S., a teprve po odchodu konzula uvedla, že se jmenuje S. I.

Interpol Tokio žalovanému potvrdil, že osoba jménem K. S. nikdy neopustila Japonsko.

Rozhodnutím ze dne 7. 7. 2019 žalovaný uložil žalobkyni správní vyhoštění spojené se zákazem vstupu na území členských států Evropské unie po dobu jednoho roku, neboť žalobkyně věrohodným způsobem neprokázala, že na území smluvních států Schengenské dohody pobývá po dobu, po kterou je na tomto území oprávněna pobývat přechodně bez víza nebo na krátkodobé vízum, a rovněž pobývala na území České republiky bez víza, ač k tomu není oprávněna.

Rozhodnutím ze dne 17. 7. 2019 žalovaný zajistil žalobkyni na 90 dnů za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců tedy proto, že shledal nebezpečí, že by žalobkyně mohla mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

Dne 25. 7. 2019 byla žalobkyně hospitalizována v Psychiatrické léčebně Kosmonosy na pozorování. Hospitalizace byla ukončena dne 31. 7. 2019.

Dne 30. 7. 2019 žalovaný prostřednictvím mezinárodní policejní spolupráce zjistil, že žalobkyně se skutečně jmenuje S. I., nar. 11. 8. 1981, že na ni byl vydán zatykáci rozkaz pro podezření z porušení pasového zákona a že dne 15. července 2016 nelegálně dostala další pasy osob z japonské ambasády v Koreji.

Žalobu podanou dne 6. 8. 2019 proti rozhodnutí o zajištění zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 8. 2019 čj. 1 A 46/2019-38. Přisvědčil žalovanému, že v případě žalobkyně nepřicházelo v úvahu žádné ze zvláštních opatření za účelem vycestování. Dále konstatoval, že žalobkyně ve správním řízení nezmínila, že měla být obětí obchodování s lidmi, žalovaný se tudíž nemusel zabývat tím, zda je žalobkyně obětí obchodování s lidmi. Žalobkyně sice byla v průběhu zajištění hospitalizována, po ukončení hospitalizace však byl její stav stabilizován a městský soud se nedomníval, že by šlo o okolnost bránící pokračování v zajištění žalobkyně za účelem správního vyhoštění. K námitce, že žalobkyni v případě návratu do vlasti hrozí mučení či kruté, nelidské nebo ponižující zacházení, městský soud uvedl, že žádná taková okolnost ve správním řízení nevyšla najevo. Žalovaný vycházel ze závazného stanoviska Ministerstva vnitra, z něhož naopak vyplývalo, že vycestování žalobkyně je možné.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka prostřednictvím ustanoveného zástupce uvedla, že se v Japonsku stala obětí sexuálního násilí a obchodování s lidmi, poslali ji shánět další dívky pro prostituci do Turecka a do Maroka, odkud se jí podařilo uprchnout do Evropy. V průběhu zajištění se u ní začaly projevovat závažné psychické potíže spojené s poruchami příjmu potravy, v červenci 2019 byla na několik dní nuceně hospitalizována v Psychiatrické nemocnici Kosmonosy pro psychickou poruchu v návaznosti na vnější zátěž. Po propuštění byla stěžovatelce předepsána rozsáhlá medikace a doporučen dohled nad příjmem potravy, pokračující zajištění tak na stěžovatelku dopadalo obzvlášť těžce. Stěžovatelka trpí poruchami příjmu potravy, během zajištění se její váha snížila na 40 kg. Dne 28. 8. 2019 se stěžovatelka podrobila vyšetření v Psychiatrické nemocnici Kosmonosy, přičemž lékařka potvrdila velmi negativní dopad zajištění na zdraví stěžovatelky a doporučila její propuštění.

Stěžovatelka se domnívala, že její kasační stížnost se dotýká zásadní právní otázky, a sice souladu pravidla vázanosti správního soudu skutkovým a právním stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu § 75 odst. 1 s. ř. s., s čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Stěžovatelka neměla k dispozici opravný prostředek, který by zohlednil zhoršení jejího zdravotního stavu po vydání rozhodnutí o zajištění v situaci, kdy proti tomuto rozhodnutí podala správní žalobu. Městský soud totiž odmítl vzít zhoršení jejího zdravotního stavu v úvahu. Zároveň si podáním správní žaloby „zablokovala“ možnost požádat o propuštění ze zajištění, neboť podle § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců lze o propuštění ze zajištění požádat až po uplynutí 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění. Stěžovatelka však má za to, že v opodstatněných případech, zejména v situaci, kdy dojde k akutnímu zhoršení zdravotního stavu zajištěného cizince, je nutno prolomit zásadu zakotvenou v § 75 odst. 1 s. ř. s. a vykládat toto ustanovení ústavně konformním způsobem v souladu s požadavky čl. 5 odst. 4 Úmluvy, tedy umožnit soudní přezkum *ex nunc*, jak Nejvyšší správní soud dovodil v rozsudku ze dne 4. září 2019 čj. 9 Azs 193/2019-48, č. 3933/2019 Sb. NSS, který se týkal rozhodnutí o nepovolení vstupu na území (tzv. letištní detence). Rovněž žalovaný pochybil, když po vydání napadeného rozhodnutí navzdory zhoršujícímu se zdravotnímu stavu stěžovatelky nezkoumal, zda důvody pro zajištění trvají, jak mu ukládá § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

Stěžovatelka poukázala na význam práva na osobní svobodu a odkázala na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“), z níž vyplývá požadavek na okamžitou, urychlenou a periodickou soudní kontrolu omezení osobní svobody. Právě soudní přezkum je v podstatě jedinou zárukou proti svévoli v situaci, kdy ke zbavení osobní svobody dochází rozhodnutím správního orgánu, nikoli soudu. Stěžovatelka podotkla, že periodicita soudního přezkumu zajištění podle zákona o pobytu cizinců je značně omezena tím, že cizinec musí podat žádost o propuštění ze zajištění a případné nevyhovující rozhodnutí napadnout správní žalobou. Zajištění cizinci přitom zpravidla neumějí česky a nevyznají se v českém právním řádu. Tato nevýhodná situace by se dle názoru stěžovatelky měla kompenzovat tím, že správní soudy při přezkumu rozhodnutí o zajištění zohlední i skutečnosti, které nastaly po vydání tohoto rozhodnutí. Jen soudní přezkum *ex nunc* lze považovat za praktickou a efektivní realizaci práva, které stěžovatelce vyplývá z čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Stěžovatelka též podotkla, že městský soud se zhoršením jejího zdravotního stavu vůbec nezabýval, a to aniž by odkázal na § 75 odst. 1 s. ř. s., což samo o sobě svědčí o jeho procesním pochybení.

Stěžovatelka dále namítla, že je na ni třeba nahlížet jako na zranitelnou osobu ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neo-právně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „návrátová směrnice“), neboť byla v minulosti unesena, znásilněna a nucena k prostituci. Stěžovatelka považuje za pochopitelné, že informace takové povahy nesdělila žalovanému hned, a s ohledem na předešlou argumentaci stěžovatelky je měl městský soud vzít v potaz v tom směru, zda vůbec byly důvody pro zajištění stěžovatelky. Ačkoli vydání rozhodnutí o zajištění nemůže z povahy věci předcházet šetření v rozsahu odpovídajícím řízení o mezinárodní ochraně, musí žalovaný zjistit skutkový stav natolik důkladně, aby bylo možné zcela bez pochyb učinit kvalifikovaný závěr, zda se v daném případě jedná, či nejedná o zranitelnou osobu. Žalovaný však o zajištění stěžovatelky rozhodl téměř okamžitě (během jednoho dne) bez dalšího zkoumání její individuální situace, a nechal tak v úvahu příkoří, jimž byla stěžovatelka v zemi původu vystavena. V tom stěžovatelka spatřuje porušení pozitivní povinnosti žalovaného identifikovat zranitelné osoby, jakož i porušení povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Stěžovatelka je aktuálně zranitelnou osobou nejen kvůli své minulosti, ale též s ohledem na svůj zdravotní stav.

Stěžovatelka ke kasační stížnosti přiložila kopii výstupní lékařské zprávy o hospitalizaci v Psychiatrické nemocnici Kosmonosy od 25. do 31. 7. 2019 a kopii zprávy z ambulantního vyšetření, které podstoupila v téže nemocnici dne 28. 8. 2019.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že při vydání rozhodnutí o zajištění vycházel z údajů, které stěžovatelka uvedla při podání vysvětlení a jako účastník řízení o správním vyhoštění. Na svoji zranitelnost začala stěžovatelka upozorňovat až po zajištění v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá Jezová. V případě skutečných potíží s lidmi zabývajícími se organizováním prostituce mohla stěžovatelka požádat o mezinárodní ochranu v první bezpečné zemi či kontaktovat tamní policii. Stěžovatelka však nic takového neučinila, cestovala bez platného cestovního dokladu pod falešnou identitou. Její tvrzení proto považuje žalovaný za účelové, vedené snahou vyhnout se správnímu vyhoštění do Japonska, kde je trestně stíhána, jak se v průběhu řízení ukázalo. Stěžovatelka byla v průběhu zajištění hospitalizována na psychiatrii, následně však byl její stav stabilizován, a proto byla umístěna zpět do zařízení pro zajištění cizinců.

Dne 4. 11. 2019 zaslal zástupce stěžovatelky sdělení o jejím aktuálním stavu, k němuž byla přiložena ambulantní správa z Psychiatrické kliniky Všeobecné fakultní nemocnice 1. Lékařské fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Zástupce stěžovatelky uvedl, že z této zprávy je patrné, že stěžovatelka během zajištění výrazně ztratila na váze, má diagnostikovanou poruchu příjmu potravy, aktuálně trpí purgativní anorexií s BMI 13,8, přechodně trpěla psychotickou poruchou a chronické psychiatrické potíže mohou být výsledkem komorbidní poruchy osobnosti dekompenzované zvýšeným stresem. Podle závěrů lékařky je nutná další objektivizace údajů za účelem ověření přítomnosti paranoidně persekucí symptomatiky.

Nejvyšší správní soud si vyžádal též oznámení veřejné ochránkyně práv ze dne 18. října 2019 sp. zn. 6101/2019/VOP/HL, č. KVOP-47274/2019, týkající se šetření, které veřejná ochránkyně práv ve věci stěžovatelky vede.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.



## Z odůvodnění:

[22] Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se závěrem městského soudu, že žalovanému nelze vytýkat, že se špatným psychickým a zdravotním stavem stěžovatelky nezabýval, neboť jde o skutečnost, která nastala až po vydání rozhodnutí o zajištění (což ani stěžovatelka nerozporuje). Totéž platí ohledně tvrzení stěžovatelky, že je obětí obchodování s lidmi. V době svého rozhodování totiž žalovaný neměl žádnou indicii svědčící o tom, že by stěžovatelka takovým potíží před svým příjezdem do České republiky čelila. Nelze přisvědčit výkladu stěžovatelky, která z povinnosti státu chránit zranitelné osoby (jimiž obětí obchodování s lidmi bezesporu jsou) dovozuje povinnost orgánů rozhodujících na úseku pobytu cizinců i v případech, kdy tomu nic nenasvědčuje, zjišťovat, zda osoba, s níž jednají, není zranitelnou osobou. Nejvyšší správní soud odkazuje na vysvětlení, které stěžovatelka žalovanému podala dne 7. 7. 2019. Tehdy uvedla, že přicestovala z Belgie, kam přiletěla z Japonska (o cestě přes Turecko a Maroko se vůbec nezmínila), a vyjádřila úmysl vycestovat do Japonska. Výslovně uvedla, že netrpí žádnou nemocí a že jí není známá žádná překážka, která by jí znemožňovala vycestování z České republiky. Ani na závěr, kdy jí dal žalovaný prostor uvést další skutečnosti, které považuje za relevantní, se o žádných potížích spojených s nucenou prostitucí (či podobných) ani slovem nezmínila, při výslechu provedeném po zahájení řízení o správním vyhoštění odkázala na podané vysvětlení. Za takové situace nelze žalovanému vytýkat, že nijak neproověřoval, zda stěžovatelka není obětí obchodování s lidmi či z jiného důvodu zranitelnou osobou. Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že není třeba otázku zranitelnosti osoby výslovně rozebírat, pokud pro to v řízení před správním orgánem nevyvstanou důvody (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 Azs 38/2017-28, a ze dne 14. 11. 2017, čj. 5 Azs 223/2017-27).

[23] To znamená, že rozhodnutí žalovaného nelze považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[24] Stěžovatelka své kasační námitky opírá primárně o to, že městský soud nevzal v úvahu okolnosti, které nastaly po vydání napadeného správního rozhodnutí, resp. zajištění stěžovatelky, a v této souvislosti vznáší zásadní právní otázku souladnosti soudního přezkumu rozhodnutí o zajištění cizince v mantinelech § 75 odst. 1 s. ř. s. s čl. 5 Úmluvy.

[25] Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vychází soud při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu „ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu“.

[26] Předmětem tohoto řízení je rozhodnutí o zajištění stěžovatelky podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, který umožňuje *zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto [...] a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování, pokud [...] je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, zejména tím, že v řízení uvedl nepravdivé údaje o totožnosti, místě pobytu, odmítl tyto údaje uvést anebo vyjádřil úmysl území neopustit nebo pokud je takový úmysl zjevný z jeho jednání.*

[27] Zajištění je zásahem do práva na osobní svobodu, které je (mimo jiné) zaručeno čl. 5 Úmluvy. Podle odstavce 1 písm. f) tohoto ustanovení nesmí být nikdo zbaven svobody, s výjimkou zákonného zatčení nebo jiného zbravení svobody „osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území, nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání“. Podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy má každý, kdo byl zbaven osoby svobody zatčením nebo jiným způsobem „právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbravení svobody a nařídil propuštění, je-li zbravení svobody nezákonné“.

[28] Proti rozhodnutí o zajištění lze podat žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s., a to ve lhůtě 30 dnů od jeho doručení. Policie je povinna předložit soudu spis do pěti dnů, od okamžiku jeho doručení má soud 7 dní na rozhodnutí (§ 172 odst. 1, 4 a 5 zákona o pobytu cizinců). Zajištěný cizinec též může žádat o propuštění ze zajištění, avšak „nejdříve po uplynutí 30 dní od nabytí právní moci rozhodnutí o zajištění [...], nepodal-li žalobu proti takovému rozhodnutí, nebo nejdříve po uplynutí 30 dní od právní moci posledního rozhodnutí o jeho žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince“ (§ 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců).

[29] Nejvyšší správní soud předesílá, že se zcela ztotožňuje se stěžovatelkou, že citovaná právní úprava ve svém souhrnu vyvolává pochybnosti o souladu (především) s čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Jádro problému však není v § 75 odst. 1 s. ř. s. – z čl. 5 odst. 4 Úmluvy nikterak nevyplývá, že je samo o sobě rozporné s garancí práva na osobní

svobodu soudní přezkoumávání zajišťovacího rozhodnutí podle skutkového a právního stavu v době rozhodnutí. Problém leží v nastavení parametrů následného přezkumu zákonnosti trvání zajištění, resp. v totožné délce lhůty pro podání správní žaloby proti rozhodnutí o zajištění a lhůty, po jejímž uplynutí teprve lze žádat o propuštění ze zajištění. Je vskutku neakceptovatelné, že zajištěný cizinec je postaven před „Sophiinu volbu“, zda má ve třicetidenní lhůtě podat správní žalobu proti rozhodnutí o zajištění s vědomím, že s ohledem na § 75 s. ř. s. nemůže uplatňovat nové skutečnosti, anebo počkat na uplynutí třicetidenní lhůty a podat si žádost o propuštění ze zajištění, v níž již nové skutečnosti uplatnit může, současně však přijde o přístup k soudu za účelem přezkoumání zákonnosti rozhodnutí o zajištění. Nadto k tomu přistupuje nemožnost podat žádost o propuštění ze zajištění po dobu soudního řízení a ještě po dobu 30 dnů po právní moci rozhodnutí soudu o žalobě, což značně prodlužuje délku doby, v níž je nemožné žádat o propuštění ze zajištění a uplatnit nové skutečnosti, a činí ji do jisté míry nepředvídatelnou a závislou na vnějších okolnostech (včetně toho, například, jak rychle soud písemně vyhotoví svůj rozsudek a doručí jej účastníkům). Nejvyšší správní soud v jiném řízení o kasační stížnosti jiného stěžovatele již dospěl k závěru, že ustanovení § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců je v rozporu s ústavním pořádkem, resp. s mezinárodními smlouvami a navrhl Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky jeho zrušení (návrh ze dne 6. srpna 2019 v řízení sp. zn. 8 Azs 26/2018, řízení před Ústavním soudem je vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 12/19; o návrhu zatím nebylo rozhodnuto). Nyní rozhodující šestý senát se ztotožňuje se závěrem osmého senátu Nejvyššího správního soudu, že citované ustanovení zamezuje zajištěnému cizinci přístup k efektivnímu soudnímu přezkumu omezení jeho osobní svobody a je v rozporu s právem na osobní svobodu dle čl. 8 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právem na soudní ochranu dle čl. 36 Listiny, právem na přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy a právem na osobní svobodu dle čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.).

[30] Tato skutečnost však nemůže rozhodnutí o kasační stížnosti v této věci přímo ovlivnit. Nejvyšší správní soud připomíná, že předmětem tohoto řízení je (prvotní) rozhodnutí o zajištění stěžovatelky, tedy zákonnost počátečního zbavení osobní svobody stěžovatelky. Aplikace ustanovení upravujících běh lhůt pro následný přezkum zákonnosti zajištění zde nepřipadá v úvahu. Nyní rozhodující senát Nejvyššího správního soudu by se proto – za situace, kdy by tak neučinil osmý senát – nemohl na Ústavní soud sám obrátit s návrhem na zrušení § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, a není tak ani na místě přerušit řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. a vyčkávat na rozhodnutí Ústavního soudu ve věci Pl. ÚS 12/19.

[31] Způsob, jak za takové právní úpravy umožnit dostatečně efektivní soudní přezkum rozhodnutí o zbavení osobní svobody cizince dle požadavků plynoucích z čl. 5 odst. 4 Úmluvy, naznačuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, čj. 9 Azs 193/2019-48, č. 3933/2019 Sb. NSS. Tento případ se týkal rozhodnutí o nepovolení vstupu podle § 73 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, jehož přímým důsledkem je povinnost cizince setrvat v přijímacím středisku na letišti [jde taktéž o omezení osobní svobody, a proto takové rozhodnutí stejně jako zajištění podle zákona o pobytu cizinců spadá do rámce čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy]. Na žádost o přezkoumání důvodů o nepovolení vstupu na území navázanou je navázán soudní přezkum stejně, jako je tomu v případech zajištění podle zákona o pobytu cizinců (srov. § 73 odst. 9 zákona o azylu). Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že měl-li krajský soud „závažné informace, které nasvědčovaly tomu, že se stěžovatelčin zranitelný stav po vydání přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného zásadně zhoršil a že by již splňovala definici zranitelné osoby ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o azylu, neměl odmítnout tyto informace jakkoli zohlednit, ale měl před § 75 odst. 1 s. ř. s. přednostně aplikovat čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy, jak požaduje čl. 10 Ústavy. Ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. vyjadřuje obecnou zásadu, takže skutečnost, že tato obecná zásada musí ve výjimečných případech ustoupit požadavkům plynoucím z přednostní aplikace čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy, nevede k protiústavnosti celého tohoto zákonného ustanovení, ale právě k výše rozebrané povinnosti jeho ústavně konformního výkladu. NSS připomíná, že uvedený názor nemá učinit § 75 odst. 1 s. ř. s. obsoletním, a to ani v případě přezkumu rozhodnutí podle § 73 zákona o azylu. Ovšem tam, kde jsou závažné důvody se domnívat, že by nepřiblížení k nově zjištěným nebo nově nastalým skutečnostem vedlo k porušení čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy, a tedy k porušení práva na osobní svobodu, musí být Evropská úmluva aplikována přednostně.“

[32] Citovaný závěr lze obecně vztáhnout i na soudní přezkum rozhodnutí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona o pobytu cizinců. Také v tomto řízení je tudíž nutno obecně připustit,

že v určitých situacích bude třeba prolomit princip vázanosti soudu skutkovým a právním stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (tj. § 75 odst. 1 s. ř. s.), vyžaduje-li to právo žalobce na efektivní soudní přezkum rozhodnutí o zajištění garantovaný čl. 5 odst. 4 Úmluvy.

[33] Nutno však zdůraznit, že projednávaná věc je odlišná co do důsledků případného zjištění zranitelnosti stěžovatelky. Zatímco ve věci posuzované v rozsudku čj. 9 Azs 193/2019-48 případná kvalifikace cizinky jako zranitelné osoby automaticky činila rozhodnutí o odepření vstupu nezákonným (takové rozhodnutí totiž v případě zranitelné osoby nelze vydat – srov. § 74 odst. 1 zákona o azylu), v případě zajištění takto kategorický závěr učinit nelze. Postavení zranitelné osoby totiž samo o sobě nevylučuje její zajištění, respektive, jak Nejvyšší správní soud konstatoval ve výše citovaném rozsudku čj. 5 Azs 223/2017-27, nelze bez dalšího dospět k závěru, „že takové osoby jsou a priori vyňaty z působnosti vnitrostátních a unijních předpisů upravujících pobyt cizinců a žadatelů o mezinárodní ochranu na území členských států“ Evropské unie.

[34] Zákon o pobytu cizinců postavení zranitelných osob nijak neupravuje. Institut zajištění za účelem správního vyhoštění však spadá do rozsahu návratové směrnice, která v čl. 3 bodu 9 vymezuje zranitelné osoby jako nezletilé osoby, nezletilé osoby bez doprovodu, zdravotně postižené osoby, starší lidi, těhotné ženy, rodiče samoživitele s nezletilými dětmi a osoby, které byly mučeny, znásilněny nebo vystaveny jiné závažné formě psychického, fyzického nebo sexuálního násilí. Podle čl. 16 odst. 3 návratové směrnice stanoví, že v případě zajištění se zvláštní pozornost věnuje postavení zranitelných osob. Poskytuje se neodkladná zdravotní péče a základní léčba. Jak již Nejvyšší správní soud zmínil, zákon o pobytu cizinců toto ustanovení nijak nereflektuje, nicméně, jak vyplývá z rozsudku Soudního dvora ze dne 28. 4. 2011, *El Dridi*, C-61/11 PPU, Sb. rozh., s. I-03015, čl. 16 návratové směrnice má přímý účinek.

[35] Stěžovatelka však nenamítá, že jí v zajištění nebyla poskytnuta potřebná zdravotní či jiná péče. Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že stěžovatelka je umístěna v Zařízení pro zajištění cizinců Bělá Jezová, které je vybaveno pro pobyt zranitelných osob (jak vyplývá ze správního spisu, především z úředních záznamů o přezkoumání trvání důvodů pro zajištění stěžovatelky), a je jí poskytována lékařská péče. Lze tedy konstatovat, že požadavky vyplývající z čl. 16 odst. 3 návratové směrnice jsou naplněny.

[36] Stěžovatelka nicméně dovozuje, že její zdravotní potíže, respektive její postavení oběti obchodování s lidmi, mohou být samy o sobě důvodem nezákonnosti (dalšího trvání) zajištění. Každou z těchto okolností je však třeba posuzovat poněkud jinou optikou, jak ukáže další výklad.

[37] Co se týče zdravotního stavu stěžovatelky, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že vedle již zmíněného čl. 5 Úmluvy je třeba brát ohled i na její čl. 3. Ze zákona o pobytu cizinců ani z návratové směrnice totiž nevyplývá, že by špatný zdravotní stav sám o sobě měl být překážkou zajištění cizince. Nicméně s ohledem na obecný a absolutní zákaz mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení (čl. 3 Úmluvy, čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) je třeba posoudit, zda podmínky zajištění s přihlédnutím ke specifické situaci každého zajištěného cizince této úrovně špatného zacházení nedosahují. Přitom je třeba zdůraznit, že i v případě, že okolnosti tvrzené až v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nasvědčují možnému porušení zákazu špatného zacházení ve smyslu čl. 3 Úmluvy, nelze aplikovat pravidlo vyjádřené v § 75 odst. 1 s. ř. s., a je tedy na místě ke skutečnostem nastalým až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí v řízení před soudem přihlédnout (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008 čj. 2 Azs 48/2007-71).

[38] Stěžovatelka namítala, že se městský soud vůbec nezabýval zhoršením jejího zdravotního stavu v průběhu zajištění, přičemž ani nezamínil § 75 odst. 1 s. ř. s. V odstavci 33 svého rozsudku městský soud uvedl: „*Pokud byla žalobkyně hospitalizována v průběhu zajištění v zařízení pro zajištění cizinců, byla o této hospitalizaci vydána propouštěcí zpráva, z níž je zřejmé, že zdravotní stav žalobkyně je stabilizovaný. S ohledem na tyto závěry pak bylo možné pokračovat v zajištění žalobkyně a soud se nedomnívá, že by krátkodobá hospitalizace, k níž během zajištění žalobkyně došlo, byla skutečností, která by bránila v pokračování zajištění žalobkyně za účelem jejího správního vyhoštění.*“ Jakkoli by citovaný text mohl být interpretován i tak, že městský soud se vývojem zdravotního stavu stěžovatelky po vydání rozhodnutí o zajištění zabýval, četné odkazy na § 75 odst. 1 s. ř. s. v jeho odůvodnění svědčí spíše o tom, že uvedený závěr byl vysloven nad rámec a městský soud z mantinelů § 75 odst. 1 s. ř. s. nevykročil. Dle názoru Nejvyššího správního soudu však neměl městský soud k prolomení pravidla vyjádřeného v § 75 odst.

1 s. ř. s. důvod, neboť k takovému kroku lze přistoupit pouze tehdy, pokud nově uplatněná tvrzení skutečně nasvědčují hrozícímu porušení zákazu mučení či krutého, nelidského a ponižujícího zacházení, respektive, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 9 Azs 193/2019-48, pokud jsou „**závažné důvody se domnívat, že by nepřihlédnutí k nově zjištěným nebo nově nastalým skutečnostem vedlo k porušení čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy, a tedy k porušení práva na osobní svobodu**“ (zvýrazněno nyní). V projednávané věci však městský soud neměl takové indicie k dispozici.

[39] ESLP obecně zastává stanovisko, že detence sama o sobě neznamená porušení čl. 3 Úmluvy, státy jsou však povinny zajistit, že způsob zajištění nevystavuje dotčenou osobu úzkosti nebo strádání v intenzitě překračující to, co je vyplývá ze samé podstaty detence. Vždy je třeba vzít v úvahu kumulativní vliv podmínek a délky detence (viz například rozsudek ESLP ze dne 6. 3. 2001, *Dougoz proti Řecku*, stížnost č. 40907/98, ECHR 2001-II). Článek 3 Úmluvy obecně nepožaduje propustit osobu ze zajištění ze zdravotních důvodů, ukládá však státům povinnost státům chránit fyzickou i psychickou integritu osoby zbavené svobody, což zahrnuje i poskytování potřebné zdravotní péče (rozsudek ESLP ze dne 28. 1. 1994, *Hurtado proti Švýcarsku*, stížnost č. 17549/90, *Series A*, A280-A, a ze dne 18. 12. 2007, *Dybeku proti Albánii*, stížnost č. 41153/06). V případě detence nemocných osob je třeba posuzovat (a) zdravotní stav osoby, (b) zda je jí poskytována odpovídající zdravotní péče a (c) vhodnost pokračování detence s ohledem na zdravotní stav osoby (kromě posledně citovaného rozsudku *Dybeku* viz též například rozsudek ze dne 28. 3. 2006, *Melnik proti Ukrajině*, stížnost č. 72286/01). V extrémních případech pak může porušení čl. 3 Úmluvy vyvolat samotná detence, a to tehdy, není-li zdravotní stav osoby slučitelný se zbavením osobní svobody (rozsudek ze dne 10. 11. 2005, *Gürbüz proti Turecku*, stížnost č. 26050/04).

[40] Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že rozsudek městského soudu byl vydán dne 20. 8. 2019 a nabyl právní moci téhož dne. Ke zprávám z ambulantních vyšetření, jež stěžovatelka předložila v řízení o kasační stížnosti, městský soud z povahy věci nemohl přihlédnout, neboť tato vyšetření proběhla až po vydání napadeného rozsudku (dne 28. 8. 2019 a ze dne 16. 10. 2019). Námitky stěžovatelky, že měl městský soud zohlednit zhoršení jejího zdravotního stavu, tak lze přezkoumat pouze s ohledem na informace, které měl městský soud v době svého rozhodování k dispozici.

[41] Z propouštěcí zprávy vystavené Psychiatrickou nemocnicí Kosmonosy, kterou stěžovatelka přiložila k žalobě, vyplývá, že při přijetí k hospitalizaci (dne 25. 7. 2019) byla stěžovatelka orientována osobou i situací, místem ne, časem hrubě, odmítala vyšetření a odpovídat ohledně poruch příjmu potravy (na ty však bylo možné usuzovat na základě zpráv pracovníků zařízení pro zajištění cizinců i ze somatických projevů), byla ve značné tenzi, negativistická, labilní, výrazně paranooidní, bludně zpracovávala realitu, kverulovala, neustále obviňovala okolí pod jakoukoli záminkou, měla rozjízdivé myšlení, vykazovala četné poruchy chování – krádeže, brachiální agresi předpříjmově, snahu o manipulaci, bez náhledu, nekritická vůči svému chování. Žalobkyni byla diagnostikována lehká forma Aspergerova syndromu. Dne 29. 7. 2019 (tedy po čtyřech dnech hospitalizace) stěžovatelka ochotně navazovala kontakt, dodržovala společenský odstup, měla spontánní projev bez jakékoli agrese, nechala si vše vysvětlit, potravu i tekutiny přijímala dostatečně, spolupracovala, její myšlení bylo koherentní, paranoia ustoupila, zpětně byla vůči svému jednání i poruchám příjmu potravy kritická. Proto byl dohodnut její návrat do zařízení pro zajištění cizinců, stěžovatelka byla dle názoru ošetřujícího lékaře stabilizovaná.

[42] Z těchto skutečností, ani ze žalobního tvrzení stěžovatelky městský soud nemohl dovodit, že by na ni zajištění mělo dopady dosahující úroveň krutého, nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 3 Úmluvy. Propouštěcí zpráva se nezmiňuje o tom, že by výlučným důvodem zdravotních potíží stěžovatelky bylo její zajištění, lékaři se nijak nevyjádřili o nevhodnosti jeho dalšího trvání. Nejvyšší správní soud též znovu připomíná, že stěžovatelce byla v rámci zajištění zřejmě poskytnuta adekvátní lékařská péče včetně potřebné medicíny.

(...)

[48] Uvedené však v žádném případě neznamená, že by se nakonec nemohlo prokázat, že stěžovatelka skutečně je obětí takto závažné trestné činnosti. Pro takto komplexní úvahy však není místo v řízení, jehož předmětem je zajištění stěžovatelky za účelem správního vyhoštění, kdy je splnění podmínek pro budoucí správní vyhoštění posuzováno pouze předběžně. Ze správního spisu předloženého žalovaným vyplývá, že stěžovatelka podala proti rozhodnutí o správním vyhoštění odvolání, v němž svůj příběh podrobně vylíčila. Lze tedy očekávat, že

se jím bude žalovaný řádně zabývat, a dojde-li k závěru, že stěžovatelka může vycestovat do země původu, budou jej moci posoudit i soudy v řízení o žalobě proti správnímu vyhoštění.

(...)

[50] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud apeluje na žalovaného, aby s ohledem na závazky, jež České republice vyplývají z čl. 3 a 5 Úmluvy, sám soustavně a pečlivě zkoumal další trvání podmínek pro zajištění stěžovatelky, jak mu ukládá § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Z podkladů, které stěžovatelka přiložila ke kasační stížnosti, totiž vyplývá, že její zdravotní stav se od doby, kdy byl vydán nyní posuzovaný rozsudek městského soudu, zhoršuje. Delší trvání zajištění by též mohlo vyvolat pochybnosti o přiměřenosti tohoto opatření (nejde o trest!) – nelze zapomínat, co je „ve hře“, že je zde poměřováno právo stěžovatelky na osobní svobodu (omezenou v tuto chvíli již pátý měsíc) a právo na život na straně jedné s obecným zájmem na dodržování zákonů České republiky, které stěžovatelka v relativně nízké intenzitě porušila pobyttem bez víza, pokusem o krádež jídla a držením cestovního dokladu vystaveného na jméno jiné osoby.

[51] Nejvyšší správní soud též v této souvislosti připomíná své přesvědčení o rozporu lhůty omezující podání žádosti o propuštění ze zajištění upravené v § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců s čl. 5 odst. 4 Úmluvy, což by měl žalovaný vzít v úvahu v případě, že stěžovatelka o propuštění požádá v době, kdy k tomu podle citovaného ustanovení není oprávněna; jde-li o rozpor s mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy České republiky, použije se přednostně mezinárodní smlouva, a tento závěr mohou učinit nejen soudy, ale ve své aplikační praxi i správní orgány. Žalovaný tak bude postupovat v souladu s právem, pokud na základě přednostní aplikace čl. 5 odst. 4 Úmluvy připustí rozhodování o žádosti o propuštění ze zařízení podané i v době, kdy k tomu stěžovatelka není *de lege lata* dle § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců oprávněna, čímž *in favorem libertatis* (tj. ve prospěch základních práv a svobod stěžovatelky) umožní periodický soudní přezkum trvání důvodů pro omezení osobní svobody ve smyslu čl. 5 odst. 4 Úmluvy; je-li totiž soudní přezkum připuštěn v pravidelných a přiměřených intervalech, nezávislých na vnějších okolnostech, přetvárá být problematickým pravidlo § 75 s. ř. s., podle něhož soud vychází ze skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu.

## 3985

### Telekomunikace: povinnost poskytovat služby za nákladově orientované ceny

#### Právo na informace: povinnost shromažďovat údaje o nákladech poštovních služeb

k § 3 odst. 1 a k § 37 odst. 1 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, ve znění zákona č. 221/2012 Sb. a č. 221/2012 Sb.

**Základní služby poskytované držitelem poštovní licence v podrobnějším rozlišení, než jak jsou vymezeny v jeho poštovní licenci, respektive v § 3 odst. 1 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, nejsou skupinou služeb, u níž by se mělo samostatně vykazovat dodržování povinnosti poskytovat základní služby za nákladově orientované ceny. Tyto služby jako samostatná kategorie proto nepodléhají dohledu Českého telekomunikačního úřadu ve smyslu § 37 odst. 1 zákona o poštovních službách.**

**Český telekomunikační úřad není při dohledu nad plněním povinnosti držitele poštovní licence poskytovat základní služby za nákladově orientované ceny povinen shromažďovat údaje o nákladech na skupiny poštovních služeb spadajících do základních služeb v jiném rozlišení, než jak jsou tyto skupiny definovány v poštovní licenci, respektive v zákoně o poštovních službách.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2019, čj. 9 As 185/2018-48)

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 130/2015 Sb. (sp. zn. III. ÚS 1996/13); rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, *Von Colson a Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen* (14/84, Recueil, s. I-1891), ze dne

13. 11. 1990, *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA* (C-106/89, Recueil, s. I-04135).

**Věc:** E. P. proti Českému telekomunikačnímu úřadu o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2018, čj. 9 A 180/2015-47, jímž byla zamítnuta jím podaná žaloba proti rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 22. 6. 2015. Tímto rozhodnutím byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2015 ve věci žádosti žalobce o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Rozhodnutím žalovaného byla podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím odmítnuta žádost žalobce ze dne 1. 3. 2015 o poskytnutí informací (dále jen „žádost“), neboť předpokládá vytváření nových informací, které žalovaný nemá objektivně k dispozici a současně není povinen těmito informacemi disponovat.

Předmětnou žádostí žalobce požadoval poskytnutí informace o výši nákladů České pošty, s. p., (dále jen „Česká pošta“) bez ziskové přírážky, které byly promítnuty do následujících nákladově orientovaných cen základních služeb platných ke dni 1. 8. 2013 a 1. 2. 2015, a to tak, jak byly označeny v ceníku České pošty, tj.:

- a) obyčejné psaní do 50 g – standard
- b) obyčejné psaní do 50 g – standard – sleva úrovně 1 se Zákaznickou kartou ČP; jednorázové podání 1-9ks zásilek
- c) obyčejné psaní do 50 g – standard – sleva úrovně 2 se Zákaznickou kartou ČP
- d) obyčejný balík, obyčejná zásilka do 2 kg
- e) doporučené psaní do 50 g – standard
- f) doporučené psaní 1-2 kg.

Žalovaný žádost žalobce odmítl rozhodnutím ze dne 18. 5. 2015 s tím, že data shromažďuje v členění podle kategorií jednotlivých základních poštovních služeb podle § 3 odst. 1 zákona o poštovních službách, naopak informace v členění, které vychází z obchodních názvů poštovních služeb České pošty a v rozlišení podle hmotnosti poštovní zásilky nevyžaduje, a nemá je tudíž k dispozici. S odkazem na § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 107/2011-70, konstatoval, že touto informací ani není povinen disponovat. Dodal, že zákon nestanoví přesný postup, jakým má docházet k naplnění povinnosti nákladové orientace cen. Proto má žalovaný značnou volnost v rozhodování, jakou nákladovou metodu bude pro ověřování plnění této povinnosti využívat a s jakými dodatečnými parametry bude vybranou metodu aplikovat v praxi (např. zda bude vycházet jen a pouze z historických a auditovaných výsledků v oddělené evidenci nákladů a výnosů, nebo bude s ohledem na vývojové trendy na poštovním trhu zohledňovat odhady budoucího vývoje, zda bude vyhodnocovat nákladovou orientaci každé služby individuálně, či bude postupovat ve větší agregaci aj.) a v jakých intervalech bude nákladovou orientaci cen vyhodnocovat (vyhodnocování s půlročním intervalem nemusí vést ke stejným závěrům, jako při hodnocení za celý rok). Struktura dat nutných k ověření nákladové orientace cen není přesně daná a neměnná, ale odvíjí se od praktického přístupu jejího hodnocení. Žalovaný hodnotí nákladovou orientaci cen za skupiny základních služeb tak, jak jsou dány v § 3 odst. 1 zákona o poštovních službách, resp. v tabulce č. 3, která tvoří část přílohy k vyhlášce č. 465/2012 Sb., o způsobu vedení oddělené evidence nákladů a výnosů držitele poštovní licence (dále jen jako „vyhláška č. 465/2012 Sb.“). Pro použití tohoto postupu pak není podstatné znát detailní nákladovou alokaci na jednotlivé ceníkové služby České pošty, ale jen nákladovou kalkulaci za každou skupinu základních služeb. Povinnost České pošty je splněna tehdy, pokud náklady za každou skupinu základních služeb pokrývají výnosy za danou skupinu základních služeb. Výše výnosů tvoří násobek cen konkrétních (ceníkových) služeb a počtu kusů daných služeb. Náklady jsou pak známy z oddělené evidence nákladů a výnosů. Předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu následně potvrdil názor žalovaného, že žalobce požaduje poskytnout informace, kterými žalovaný nedisponuje, ani není povinen disponovat, a rozklad žalobce s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, čj. 1 As 141/2011-67, zamítl.



Městský soud žalobu podanou proti tomuto rozhodnutí zamítl. Uvedl předně, že zákonodárce dal výčtem v § 3 odst. 1 zákona o poštovních službách jasně najevo, které služby mají být považovány za základní. Tento výčet představuje kategorie poštovních služeb, na jejichž dostupnosti, ale i kontinuálním fungování má zájem přímo stát. Prováděcí právní předpis pak ve svých přílohách vymezil, které konkrétní údaje je držitel poštovní licence povinen pravidelně žalovanému o základních službách sdělovat pro účely dohledu. Příslušné tabulky přitom přesně kopírují nastavení základních služeb plynoucích z § 3 zákona o poštovních službách. Žádné z ustanovení zákona o poštovních službách nebo prováděcích předpisů přitom nestanoví, že by si držitel poštovní licence nemohl vnitřně nastavit jemnější rozlišení svých služeb. Nestanoví ani to, že v případě, že tak držitel poštovní licence učiní, bude žalovaný povinen vyžadovat i tyto podrobnější údaje. Pokud si Česká pošta takové podrobnější rozlišení svých služeb stanoví, je takový postup zcela v souladu s tzv. legální licencí, tj. s ústavním principem vyjádřeným v čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Žalovaný proto objektivně nedisponuje informacemi v rozlišení, které požadoval žalobce ve své žádosti; naopak disponuje údaji od České pošty v členění, které upravuje zákon o poštovních službách ve spojení s vyhláškou č. 465/2012 Sb., z nichž bez poskytnutí dalších údajů od České pošty požadované informace vygenerovat nelze.

Následně městský soud posuzoval, zda je žalovaný informacemi, jejichž poskytnutí se žalobce domáhal, povinen disponovat. V tomto směru městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, čj. 1 As 141/2011-67. Konstatoval, že povinnost požadovat i jiné údaje, než které stanoví zákon o poštovních službách ve spojení s prováděcími předpisy, žalovanému nevyplývá ze žádných z těchto předpisů, a to proto, že zájem státu spočívá v zaručení dostupnosti a nákladové orientaci ceny základní služby jako takové. Z tohoto důvodu nelze kategorie základních služeb chápat tak, jak je chápe žalobce, tj. že každá jednotlivá položka ceníku služeb České pošty, která souvisí s některou ze základních poštovních služeb definovaných v zákoně, musí být cenově nákladově orientovaná. Takový výklad by vzhledem k rozmanitosti služeb, charakteru míst dodání i podání a k dalším relevantním faktorům vedl ke kolapsu celostátně zajišťovaných poštovních služeb, neboť si lze představit, že tato část poskytovaných služeb by za takových okolností byla pro držitele poštovní licence vysoce ztrátová. Dále dospěl městský soud k závěru, že údaje, které vyžadují výkazy v podobě příloh (tabulek) k vyhlášce č. 465/2012 Sb., nelze považovat za „zdrojové informace“, z nichž by byl žalovaný v zásadě mechanickým způsobem schopen požadované informace sestavit, neboť s podrobnějším než zákonným členěním nepočítají. Naopak sestavení požadovaných informací by překročilo rámec takových jednoduchých úkonů, neboť by vyžadovalo, aby žalovaný zjišťoval i další údaje od České pošty, aniž by mu to zákon příkazoval. Pro žalovaného je přitom důležité sledovat a případně cenově regulovat dostupnost jednotlivých skupin základních služeb, a vyvažovat tak případné vychýlení z cenové dostupnosti v neprospěch zákazníků poštovních služeb. Není však jeho úkolem zasahovat tam, kde se některý z uživatelů domnívá, že služba by měla být o pár korun dražší, nebo levnější, ale pouze v nepřiměřených případech. Opírá se přitom zejména o spotřebitelské ceny, inflaci a o průměrnou mzdu ve smyslu § 34a zákona o poštovních službách, nikoliv o jednotlivé položky podrobnějšího ceníku držitele poštovní licence.

Žalovaný je dle městského soudu povinen kontrolovat nákladovou orientaci cen a sbírat údaje o základních službách v tom rozlišení, jaké vymezuje zákon o poštovních službách v § 3 odst. 1, a není povinen disponovat údaji v podrobnějším rozlišení dle ceníku České pošty. Nelze se proto divit, že tyto údaje nemá k dispozici, ani je sám dodatečně nevyžaduje či nevytváří. Lze naopak předpokládat, že tyto údaje má samotná Česká pošta, aby vůbec byla schopna analyzovat a zefektivňovat či přizpůsobovat poskytování poštovních služeb dle aktuální situace na poštovním trhu. V tomto ohledu má žalobce možnost žádat o informace přímo Českou poštu, která je v daném případě také povinným subjektem.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, ve které namítal, že městský soud zaměnil dva odlišné právní pojmy, a to pojmy „nákladová orientace cen“ podle § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách a „cenová dostupnost“ podle § 3 odst. 2 písm. c) zákona o poštovních službách. Městský soud namísto toho, aby vycházel z dikce § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách, vyložil pojem cenové dostupnosti podle § 3 odst. 2 písm. c) téhož zákona - stěžovatel však povinnost žalovaného shromažďovat povinné údaje nedovozuje z jeho povinnosti dohlížet nad cenovou dostupností, nýbrž z povinného dohledu na nákladovou orientaci cen. K dohledu na cenovou dostupnost žalovaný skutečně údaje o nákladech, z nichž má vycházet kalkulace cen, shromažďovat nemusí, shromažďování těchto údajů je však nutné k dohledu nad nákladovou orientací cen.

Městský soud tedy tuto povinnost žalovaného nesprávně posuzoval podle § 34a zákona o poštovních službách, který se týká cenové dostupnosti, pominul však pro věc zásadní § 33 odst. 5 téhož zákona.

Městský soud dále zaměnil pojmy „*cena jednotlivé poštovní služby*“ a „*výnosy za skupinu poštovních služeb*“. Žalovaný neshromažďuje údaje o nákladech na určitou skupinu poštovních služeb, pro něž platí jednotná cena, nýbrž pouze souhrnné údaje o výnosech za celý kalendářní rok za všechny skupiny poštovních služeb tvořících kategorie základní služby. Takto zjištěné výnosy porovnává s úhrnnými náklady na poskytování všech služeb. Stěžovatel takový postup nazývá „*dohledem nad nákladovou orientací výnosů*“, přitom takový postup není v souladu s § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách. Zákon o poštovních službách nepřipouští, aby žalovaný tímto způsobem změkčoval požadavky kladené na Českou poštu. Městský soud shodně s žalovaným zavádějícím způsobem označují pojem „*cena*“, jak jej má na mysli § 1 odst. 2 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, (tj. peněžní částka sjednaná mezi poštou a odesílatelem při uzavírání poštovní smlouvy) jako pouhou „*cenikovou položku*“, samotnou cenu, která má být nákladově orientována, pak označují jako úhrnné výnosy. Výnosy však cenou nejsou. Nesprávně pak městský soud operuje s pojmem „*cena základní služby jako takové*“, základní služba však žádnou cenu nemá, tu mají jen jednotlivé poštovní služby v ní obsažené. K dosažení nákladové orientace výnosů pak postačí, aby předražené ceny u části poštovních služeb spadajících do základní služby, byly kompenzovány nepřiměřeně nízkými cenami služeb jiných, rovněž do základní služby spadajících. Právě nastolení takového stavu zakazuje § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách. Česká pošta je tak podle zákona o poštovních službách povinna zajistit, aby každá z cen platných pro skupiny služeb, které si sama svobodně zvolí, byla nákladově orientovaná. Nákladově orientované ceny potom zajišťují ekonomickou rovnováhu České pošty, tedy řeší situaci mezi Českou poštou a odesílatelem způsobem, který je spravedlivý k oběma stranám. Odesílatel uhradí České poště jí vynaložené náklady (včetně přiměřeného zisku), na druhé straně má však odesílatel garantováno, že více už platit nebude. Stěžovatel k tomuto tvrzení předestírá příklad z praxe, který svědčí o selektivním přístupu České pošty k jednotlivým skupinám odesílatelů, a namítá, že takový stav je rovněž v rozporu s principem rovnosti vyplývajícím z § 33 odst. 4 písm. a) zákona o poštovních službách.

Nesprávný je podle stěžovatele i závěr městského soudu, že Česká pošta je povinna žalovanému vykonávajícímu dohled nad nákladově orientovanými cenami poskytovat pouze údaje uvedené ve vyhlášce č. 465/2012 Sb. Tato vyhláška však nemá s nákladově orientovanými cenami nic společného. Povinnost předložit údaje potřebné pro kontrolu dodržování nákladové orientace cen naopak vyplývá z § 32a odst. 1 zákona o poštovních službách. Je tomu tak proto, že tento dohled je vykonáván *ad hoc*, především v okamžiku, kdy se Česká pošta rozhodne zvýšit ceny [takové zvýšení je podle § 33 odst. 8 písm. a) zákona o poštovních službách povinna oznámit žalovanému], nelze proto tuto povinnost obecně stanovit ve vyhlášce.

Městský soud se rovněž nesprávně vypořádal se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, čj. 11 As 141/2011-67. Městský soud se odvolává na to, že žalovaný nemá „*zdrojové informace*“, z nichž by bylo možné mechanicky sestavit informace stěžovatelem požadované, avšak ve skutečnosti žalovaný těmito informacemi po právní stránce disponuje. Jsou totiž uloženy u České pošty, která je povinna je žalovanému podle § 32a odst. 1 zákona o poštovních službách poskytnout. Nejde tedy o „*zdrojové informace*“, nýbrž o informace, kterými lze na základě žádosti směřující k České poště disponovat.

Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na § 33a odst. 1 zákona o poštovních službách, v němž je stanovena povinnost držitele poštovní licence vést v souladu s prováděcím právním předpisem podle odstavce 2 (též § 33a zákona o poštovních službách) oddělenou evidenci nákladů a výnosů spojených s poskytováním jednotlivých základních služeb, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, a ostatních služeb tak, aby byly zajištěny podklady pro výpočet čistých nákladů pro jednotlivé základní služby, pro regulaci cen základních služeb a pro prokázání skutečnosti, že nedochází ke křížovému financování mezi základními službami, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, a ostatními službami. Základní službou uvedenou v licenci pak není například „*Obvyčejné psaní do 50 g – standard*“, ale „*Služba dodání poštovní zásilek do 2 kg*“. Je pouze obchodním rozhodnutím držitele poštovní licence, zda stanoví jednotnou cenu za všechny zásilky do 2 kg, nebo zda zvolí jemnější rozlišení dle hmotnosti. To, že zvolí v souladu se zavedenou praxí poštovních provozovatelů jemnější hmotnostní nebo rozměrové členění, však nezakládá jeho povinnost vést evidenci jinak, než mu

ukládá zákon o poštovních službách, a předávat účastníkovi údaje podrobnější, než mu tento zákon a vyhláška č. 465/2012 Sb. ukládá.

Zákon o poštovních službách pak nestanoví přesnou metodu, jakou má k ověřování plnění povinnosti České pošty poskytovat ceny základních služeb za nákladově orientované ceny dojít, přičemž těchto metod existuje více. Každá z metod má pak jiné nároky na strukturu a rozsah podkladů, které jsou pro ověření nákladové orientace třeba. Povinnost, aby nákladově orientovaná cena zahrnovala „*vynaložené náklady a přiměřený zisk*“, nečiní definici „*nákladově orientovaných cen*“ o nic jednoznačnější či přesnější. Stále platí, že metod, jak „*vynaložené náklady*“ vyčíslit, existuje několik. Alokace „*vynaložených nákladů*“ totiž může probíhat např. metodou SAC (tzv. Stand Alone Costs), FAC (Fully Allocated Costs), nebo některou z metod přírůstkových nákladů (LRIC – Long Run Incremental Costs). Každá z těchto metod zachází rozdílně s alokací „*vynaložených nákladů*“ na jednotlivé služby a tedy vyčísluje odlišné „*nákladově orientované ceny*“. Údaje, které žalovaný při vyhodnocování nákladově orientovaných cen využívá, vychází z § 33a odst. 1 zákona o poštovních službách, které stanoví povinnost držitele poštovní licence vést oddělenou evidenci nákladů a výnosů spojených s poskytováním jednotlivých základních služeb, nikoliv s poskytováním jednotlivých ceníkových položek základních poštovních služeb. Seznam základních služeb je stanoven v § 3 odst. 1 zákona o poštovních službách. Tyto definice vycházejí ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES, ze dne 20. února 2008, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství. Proto držitel poštovní licence vede evidenci tak, jak mu ukládá zákon a prováděcí vyhláška. Žalovaný z těchto údajů následně vychází při posuzování mj. nákladové orientace cen.

Žalovaný v rámci ověřování nákladové orientace cen nehodnotí nákladovou orientaci za každou individuální základní službu uvedenou Českou poštou, s. p., ve svém ceníku (např. za každou hmotnostní kategorii poštovní zásilky či poštovního balíku), ale za skupiny základních služeb tak, jak jsou uvedeny v ustanovení § 3 odst. 1 zákona o poštovních službách, resp. v tabulce č. 3, která tvoří část přílohy k vyhlášce č. 465/2012 Sb. Pro posouzení nákladové orientace cen tímto postupem pak není rozhodné znát detailní nákladovou alokaci na jednotlivé ceníkové služby České pošty, s. p., ale jen nákladovou kalkulaci za každou skupinu základních služeb (např. za službu dodání poštovních zásilek do 2 kg). Žalovaný pak považuje povinnost České pošty poskytovat nákladově orientované ceny za splněnou tehdy, pokud výnosy za každou skupinu základních služeb pokrývají náklady za danou skupinu základních služeb. Výnosy za každou skupinu základních služeb lze získat jednoduše jako sumu násobků cen konkrétních (ceníkových) služeb České pošty, s. p., a objemů (počtu ks) daných služeb. Náklady na danou skupinu služeb jsou známy. Žalovaný k podpoře své argumentace odkázal na stanovisko generálního advokáta přednesené v řízení o předběžné otázce vedeném u Soudního dvora EU (dále také jako „Soudní dvůr“) ve věci č. C-256/17 *Sand BV proti Autoriert Consument en Markt*.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...)

[22] Jádrem sporu je otázka, zda je žalovaný v rámci dohledu nad dodržováním zásady nákladově orientovaných cen poštovních služeb poskytovaných v rámci základních služeb povinen shromažďovat údaje o nákladech na skupiny poštovních služeb spadajících do základních služeb v jiném rozlišení, než jak jsou tyto skupiny definovány v zákoně o poštovních službách – v daném případě v rozlišení odpovídajícím struktuře služeb, jak jsou nabízeny Českou poštou.

[23] Pojem nákladově orientovaná cena patří mezi klíčové pojmy, jejichž pomocí je v rámci Evropské unie řízena cenotvorba provozovatelů poštovních služeb pověřených poskytováním všeobecných, resp., v terminologii zákona o poštovních službách, základních služeb. Povinnost poskytovat základní služby za nákladově orientované ceny má původ v právní úpravě přijaté na evropské úrovni. V devadesátých letech minulého století byly zahájeny snahy o sladění postupného a řízeného otevírání poštovního trhu hospodářské soutěži s trvalou zárukou poskytování všeobecných služeb. Ve vztahu k poštovním službám byly přijaty celkem tři směrnice, a to 1) směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb

Společenství a zvyšování kvality služby, 2) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/39/ES, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na další otevření poštovních služeb Společenství hospodářské soutěži, a 3) směrnice 2008/6/ES. Současný regulační rámec tzv. všeobecných či univerzálních poštovních služeb je primárně tvořen směrnicí 97/67/ES ve znění směrnic 2002/39/ES a 2008/6/ES (dále také jako „poštovní směrnice“).

[24] Účelem přijetí výše uvedených směrnic bylo všeobecné zajištění přístupu k poštovním službám určité kvality a za dostupné ceny, a to i ve venkovských a řídké obydlených oblastech, kde tarify nutně nemusí pokrývat náklady na poskytování služby. Z tohoto důvodu bylo záměrem vyhradit určité poštovní služby pro poskytovatele všeobecných služeb, který by tak nebyl vystaven žádné konkurenci v tomto odvětví. Tato opatření byla přijata ve formě směrnice 97/67/ES. V dalším kroku při postupném otevírání vnitrostátních poštovních trhů omezila směrnice 2002/39/ES ve větším rozsahu služby, které mohou být vyhrazeny poskytovateli všeobecných služeb, a rovněž výslovně zavedla zákaz křížových dotací z vyhrazené oblasti do nevyhrazené oblasti. Směrnice 2008/6/ES potom zrušila všechny vyhrazené služby a otevřela celý poštovní trh (včetně služeb, které spadají do rámce povinnosti poskytovat všeobecné služby) hospodářské soutěži.

[25] Povinnost poskytovat všeobecné služby, tak jak je v současné době vymezena v poštovní směrnici, zahrnuje trvalé poskytování poštovní služby za dostupné ceny ve stanovené kvalitě na celém území členského státu, a to přinejmenším pro poštovní zásilky do 2 kilogramů a poštovní balíky do 10 kilogramů, jakož i služby týkající se doporučených a cenných zásilek. Všeobecná poštovní služba dále zahrnuje poskytování styčných a přístupových míst podle potřeb uživatelů. Poštovní služby, konkrétně výběr a dodání, musí být zaručeny nejméně pět pracovních dnů v týdnu, s výjimkou mimořádných okolností (viz článek 3 poštovní směrnice).

[26] Podle článku 12 poštovní směrnice: „Členské státy přijmou opatření, kterými zajistí, že sazby pro každou ze služeb tvořících součást všeobecných služeb budou v souladu s těmito zásadami:

– ceny musí být přijatelné a musí být takové, aby nezávisle na zeměpisné poloze a s ohledem na specifické vnitrostátní podmínky měli k poskytovaným službám přístup všichni uživatelé. Členské státy mohou ponechat v platnosti nebo zavést poskytování bezplatné poštovní služby pro potřeby nevidomých a slabozrakých,

– ceny musí vycházet z nákladů a vytvářet pobídky pro účinné poskytování všeobecných služeb. Je-li to nutné z důvodů veřejného zájmu, mohou členské státy rozhodnout, že by u služeb s cenou stanovenou za kus a pro jiné poštovní zásilky měla být uplatňována jednotná sazba na celém jejich území nebo pro přeshraniční poskytování služby,

– uplatňování jednotných sazeb nevylučuje právo poskytovatele či poskytovatelů všeobecných služeb uzavírat s uživateli individuální dohody o cenách,

– sazby musí být transparentní a nediskriminační,

– pokud poskytovatelé všeobecných služeb uplatňují zvláštní sazby, například u služeb pro podniky, odesílatele bro-madných zásilek nebo subjekty sjednocující zásilky pocházející od různých uživatelů, uplatní zásady transparentnosti a nediskriminace jak u sazeb, tak i u souvisejících podmínek. Tyto sazby se spolu se souvisejícími podmínkami použijí stejně mezi různými třetími stranami i mezi třetími stranami a poskytovateli všeobecné poštovní služby poskytujícími rovnocenné služby. Všechny tyto sazby jsou rovněž k dispozici uživatelům, zejména jednotlivým uživatelům a malým a středním podnikům, posilajícím zásilky za srovnatelných podmínek.“

[27] Otázka výkladu čl. 12 poštovní směrnice byla předmětem řízení o předběžné otázce vedeného před Soudním dvorem Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ve věci *Sand BV proti Autorient Consument en Markt* (usnesení ze dne 2. 7. 2018, C-256/17). Sám Soudní dvůr výklad tohoto článku ve vztahu k nákladové orientaci cen služeb poskytovaných v rámci všeobecné služby nepřijal (věc byla vyškrtuta z rejstříku Soudního dvora), touto otázkou se však zabýval generální advokát Nils Wahl ve svém stanovisku v předmětné věci předneseném dne 20. 6. 2018.

[28] Generální advokát mj. odpověděl na otázku, zda článek 12 této směrnice brání křížovým dotacím mezi různými službami a produkty poskytovanými v rámci povinnosti poskytovat všeobecné služby, tedy zda ve smyslu uvedeného článku musí být sazby za jednotlivé služby poskytované v rámci povinnosti poskytovat všeobecné služby přiměřené nákladům.

[29] Generální advokát dovedl, že ze znění a struktury článku 12 je zřejmé, že zásady v něm uvedené musí být uplatňovány **kumulativně**. Ve stanovisku uvedl: „[e]xistuje určitý rozpor mezi zásadou, že ceny musí být nákladově orientované, a zásadou, že musí být dostupné. Jestliže by byl výpočet sazeb založený výlučně na nákladech, potom v oblastech, kde jsou vysoké náklady, by poštovní služby nebyly považovány za dostupné. Právě v tomto rébusu spočívá důvod pro zachování povinnosti poskytovat všeobecné služby navzdory postupné liberalizaci poštovních trhů. Předpokladem povinnosti poskytovat všeobecné služby je, že dotyčné služby nebo produkty nebudou na celém území členského státu nabízeny za tržních podmínek. Poskytování některých služeb v rámci všeobecných služeb tedy lze splnit pouze se ztrátou nebo za čisté náklady, které spadají mimo běžné obchodní standardy. To je důvod, proč směrnice 97/67 stanoví mechanismy pro financování čistých nákladů na všeobecné služby, kdy náklady nemohou být pokryty jen prostřednictvím samotných sazeb. Při výpočtu čistých nákladů na všeobecnou službu se použijí nejenom účetní zásady, ale jsou zohledněny rovněž nehmotné a tržní výhody. Dále je třeba mít na paměti, že článek 12 zmiňuje zásadu, že ceny musí být nákladově orientované společně se zásadou, že ceny musí vytvářet pobídky pro účinné poskytování všeobecných služeb. Ze slova „pobídka“ vyplývá, že poskytovatelé všeobecných služeb by neměli dosahovat pouze pokrytí nákladů. Z toho vyplývá, že **zásada nákladové orientace nemůže být vykládána striktně, a navíc nemůže být vyjádřena jen jako pouhý účetní úkon** (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem). [...] Myšlenka dotací – buď ve formě krížových dotací mezi různými poštovními službami poskytovanými poskytovatelem všeobecných služeb, nebo formou kompenzačního mechanismu – je tak inherentní strukturu povinnosti poskytovat všeobecné služby, kterou stanoví směrnice 97/67. To je potvrzeno také v článku 7 uvedené směrnice, který stanoví různé způsoby financování poskytování všeobecné služby. Po zrušení vyhrazené oblasti by mohly být pro takové financování přijatelné dokonce i krížové dotace z jiných odvětví do všeobecného odvětví, pokud nebudou mít nepříznivý vliv na hospodářskou soutěž. Směrnice 2008/6 dokonce výslovně uvádí, že zisky z činnosti mimo rozsah všeobecné služby mohou být použity na financování všeobecných služeb, pokud se tak bude dít v souladu se Smlouvou. Použitím krížových dotací je všeobecná služba nezávislá na financování z externích zdrojů, což v konečném důsledku zajišťuje konkurenceschopnost poskytovatele všeobecné služby, ale i dlouhodobou životaschopnost všeobecné služby jako takové. [...] **Dokud trvá potřeba existence povinnosti poskytovat všeobecné služby, není možné poskytovat poštovní služby za ceny, které jsou striktně průměrené nákladům na každou jednotlivou službu** (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem).“

[30] Generální advokát zároveň posuzoval skutkový stav spočívající v tom, že poskytovatel všeobecné služby nabízí své služby pro komerční uživatele za poměrně nízké ceny, zatímco jím uplatňované ceny známek v průběhu doby neustále rostou. V tomto ohledu konstatoval (viz odst. 68 a 87 stanoviska), že podle nového znění směrnice 97/67/ES mají mít poskytovatelé všeobecných služeb „větší cenovou flexibilitu, v souladu se zásadou nákladové orientace“, a tedy i prostor k jednání s určitými skupinami zákazníků.

[31] Generální advokát dospěl k závěru, že „článek 12 směrnice 97/67 nelze vykládat v tom smyslu, že ukládá povinnost poskytovatelům všeobecných služeb, aby každá jednotlivá služba, která je součástí všeobecných služeb, byla nákladově orientovaná. Členské státy nebo jejich vnitrostátní regulační orgány však mohou takovou povinnost poskytovatelům všeobecných služeb uložit.“

[32] Ze shora uvedeného výkladu poštovní směrnice, který je dle názoru Nejvyššího správního soudu souladný s účelem a cíli, jichž mělo být na evropské úrovni dosaženo, vyplývá, že regulace trhu s poštovními službami směřuje k tomu, aby byly zajištěny poštovní služby všem uživatelům, tedy aby fyzické a právnické osoby mohly posílat listovní zásilky a drobné balíky do všech částí Evropské unie a aby jim takové služby zároveň byly časově, místně i finančně dostupné. Regulace zároveň směřuje k otevření trhu s poštovními službami tak, aby bylo vytvořeno plně konkurenční prostředí a redukováno monopolní postavení národních poštovních operátorů v jednotlivých zemích Evropské unie. Z žádného ustanovení poštovní směrnice (včetně její preambule) neplyne, že by záměrem sledovaným na evropské úrovni bylo stanovení povinnosti poskytovat každou jednotlivou službu, která je součástí všeobecných služeb, striktně za nákladově orientovanou cenu. Zároveň se ze směrnice nepodává, že by regulační orgány měly striktně stanovenou, jakým způsobem mají sledovat provádění článku 12 poštovní směrnice. Naopak v tomto ohledu mají značnou volnost (srovnej bod 40 odůvodnění směrnice 2008/06/ES).

[33] Poštovní směrnice byla transponována do zákona o poštovních službách. Co do rozsahu základních služeb převzal zákon o poštovních službách minimální úpravu stanovenou směrnicí, kterou dále rozšířil. Podle § 3 odst. 1 písm. a), b), c) zákona o poštovních službách základní služby zahrnují mimo jiné



a) službu dodání poštovních zásilek do 2 kg

b) službu dodání poštovních balíků do 10 kg,

c) službu dodání peněžní částky poštovním poukazem.

(2) Podle § 3 odst. 2 zákona o poštovních službách musí být základní služby poskytovány:

a) *trvale na celém území České republiky prostřednictvím sítě provozoven, jejichž minimální počet stanoví na návrh Českého telekomunikačního úřadu (dále jen „Úřad“) vláda nařízením; do tohoto počtu se započítávají i provozovny vedené třetí stranou jménem a na účet držitele poštovní licence,*

b) *ve stanovené kvalitě, která je v souladu s potřebami veřejnosti,*

c) *za dostupné ceny umožňující využívání základních služeb v rozsahu odpovídajícím běžné potřebě osob,*

d) *každý pracovní den a musí umožnit v těchto dnech nejméně jedno poštovní podání a dále alespoň jedno dodání na adresu každé fyzické nebo právnické osoby, nebo ve výjimečných případech, zejména je-li místo dodání nebezpečné nebo neúměrně obtížně dostupné, které jsou stanoveny prováděcím právním předpisem podle odstavce 3, jedno dodání do vhodného zařízení nebo dodávací schránky,*

e) *způsobem, který odpovídá požadavkům úředního doručování písemností podle zvláštního právního předpisu.*

Podle odst. 3 tohoto ustanovení „*prováděcí právní předpis stanoví podrobnou technickou specifikaci jednotlivých základních služeb včetně rozměrů poštovních balíků a jiných poštovních zásilek a dále stanoví podle odstavce 2 způsob poskytování a zajišťování základních služeb tak, aby byl realizován v kvalitě, jež je ve veřejném zájmu nezbytná. Základní kvalitativní požadavky zabezpečí zejména rychlost, spolehlivost a pravidelnost základních služeb, dostatečnou hustotu obsluhovaných míst zajišťujících poštovní podání, jakož i nezbytnou úroveň informovanosti uživatelů o způsobu zajištění základních služeb.*“

[34] Podle § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách „*má držitel poštovní licence povinnost poskytovat základní služby, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, za nákladově orientované ceny s výjimkou podle odstavce 6, § 3 odst. 1 písm. f) a § 34a. Nákladově orientovanou cenou se rozumí cena, která zahrnuje efektivně a účelně vynaložené náklady a přiměřený zisk a která se stanovuje tak, aby zajistila návratnost investic v přiměřeném časovém období a zohlednila příslušná rizika.*“

[35] Podle konstantní judikatury Soudního dvora jsou všechny orgány členských států, včetně soudů, povinny při uplatňování vnitrostátního práva vykládat toto právo v souladu se zněním a účelem směrnice či jiného právního předpisu Evropské unie, k jejichž implementaci slouží (srov. např. rozsudky Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, *Von Colson a Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen*, 14/84, Recueil, s. I-1891, nebo ze dne 13. 11. 1990, *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, C-106/89, Recueil, s. I-04135). Obdobně dospěl Ústavní soud k závěru, že povinností soudní moci je interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo eurokonformním způsobem, tedy při více výkladových variantách volit tu, jež bude v souladu s právem Evropské unie (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 1996/13, č. 130/2015 Sb. ÚS).

[36] S ohledem na fakt, že zákon o poštovních službách pojem „*nákladově orientovaná cena*“ definuje pouze obecně, přičemž zároveň blíže neurčuje, jak má být povinnost poskytovat služby za nákladově orientované ceny plněna, vycházel Nejvyšší správní soud ze znění poštovní směrnice, a to i ve světle výše uvedených závěrů přijatých generálním advokátem; rovněž zohlednil, že samotná úprava rozsahu základních služeb provedená v zákoně o poštovních službách odpovídá znění směrnice.

[37] Z výše uvedené evropské právní úpravy vyplývá, že povinnost poskytovatele základních služeb dodržovat nákladovou orientaci cen spočívá zásadně v dodržování racionální vazby ceny poštovní služby a nákladů na její poskytnutí. Vazba ceny a nákladů pak je podmíněna především situací na trhu poštovních služeb a výší čistých (výnosy nepokrytých) nákladů na poskytování základních služeb. Povinnost poskytování základních služeb uložená držiteli poštovní licence vychází, obecně řečeno, z předpokladu, že plnění této povinnosti nelze zajistit tržními mechanismy. Držitel poštovní licence je totiž zatížen řadou povinností neslučitelných s ekonomicky efektivním poskytováním poštovních služeb, nelze tedy očekávat, že ceny příslušných poštovních služeb budou odpovídat



všem vynaloženým nákladům. Držitel poštovní licence jako subjekt pohybující se v konkurenčním prostředí musí logicky ceny stanovit způsobem směřujícím k co nejlepšímu hospodářskému výsledku, tedy tak, aby byly náklady základní služby pokryty v maximální možné míře. Ceny jsou proto stanovovány způsobem, který musí zohledňovat poptávku po poštovních službách, přitom jejich stanovení je výsledkem komplexního vyhodnocení reálné situace na trhu v určitém časovém úseku. Nejedná a nemůže se proto jednat o jednu konkrétní cenu každé poskytnuté služby, která by mohla být objektivně jako nákladově orientovaná určena. Pro účely posouzení dodržení povinnosti nákladově orientované ceny jsou relevantní účelně vynaložené náklady směřující k tomu, aby poskytované základní služby v rozsahu uvedeném v licenci byly efektivní a současně neobsahovaly zjevně nadbytečné výdaje držitele poštovní licence.

[38] Obecně stanovenou povinnost držitele poštovní licence v § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách tedy nelze vykládat rigidně tak, že cena každé poskytované služby má zahrnovat veškeré efektivně a účelně vynaložené náklady a přiměřený zisk. Je totiž zároveň nutné respektovat, že držitel poštovní licence musí obstát i v konkurenci na trhu s poštovními službami. Pokud by takto vypočítaná nákladově orientovaná cena základních služeb poskytovaných držitelem poštovní licence nebyla konkurenceschopná vůči cenám služeb poskytovaných jinými poskytovateli poštovních služeb, kteří povinnostmi vyplývajícími z poskytování základních služeb zatíženi nejsou, hrozí nebezpečí vytlačení držitele poštovní licence z finančně atraktivních oblastí trhu. S tím je spojen pokles příjmů a v důsledku nutné zvyšování cen služeb poskytovaných v rámci základních služeb (a tedy další ztrátu konkurenceschopnosti).

[39] Na základě výše uvedené právní úpravy se tedy Nejvyšší správní soud neztotožňuje s názorem stěžovatele, že každá z cen platných pro skupiny služeb poskytovaných držitelem poštovní licence v rámci základních služeb musí být nákladově orientovaná.

[40] Výše uvedeným principům, od nichž se odvíjí stanovená povinnost poskytovat základní služby za nákladově orientované ceny, odpovídá i rozsah a způsob dohledové činnosti žalovaného. Poštovní licence udělená poskytovateli základních služeb, České poště, obsahuje základní služby ve formě odpovídající znění poštovní směrnice a § 3 odst. 1 zákona o poštovních službách (tj. službu dodání poštovních zásilek do 2 kg, službu dodání poštovních balíků do 10 kg, službu dodání peněžní částky poštovním poukazem atd.). Slovy zákona, právě takto v licenci definované skupiny základních služeb mají být podle textu zákona poskytovány za nákladově orientované ceny (k tomu však viz zároveň výše popsanou problematiku stanovování nákladově orientovaných cen). Logicky se pak také k takto rozlišeným základním službám vztahuje dohledová činnost žalovaného, resp. informační povinnost České pošty. Tomu odpovídá i znění vyhlášky č. 465/2012 Sb. Podle § 1 odst. 1 věta první a druhá uvedené vyhlášky „držitel poštovní licence člení náklady a výnosy podle účelu, na který byly vynaloženy nebo se kterým souvisí. Toto členění je alespoň tak podrobné, aby každá základní služba obsažená v jeho poštovní licenci byla sledována odděleně“. V § 2 odst. 1 citované vyhlášky je pak stanoven minimální standard evidence. Podle tohoto ustanovení „držitel poštovní licence vede oddělenou evidenci nákladů a výnosů takovým způsobem, aby bylo možné zřetelně rozlišovat náklady a výnosy na jednotlivé základní služby obsažené v jeho poštovní licenci a na ostatní poštovní služby“. V tomto směru se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s obdobným závěrem městského soudu uvedeným v jeho rozsudku. Podrobněji rozlišené služby v rámci jednotlivých skupin základních služeb, jak jsou nabízeny Českou poštou, pak nejsou z pohledu zákona nezbytnou relevantní veličinou, která by měla být samostatně (odděleně od skupin základních služeb, jak jsou definovány zákonem) držitelem poštovní licence vykazována. Nutně se proto neupíná k takto podrobněji rozlišeným službám ani dohled žalovaného nad dodržováním nákladově orientovaných cen.

[41] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že se lze v této souvislosti ztotožnit se stěžovatelovou námitkou, že městský soud použil nepřipadně termín „cena základní služby jako takové“, ovšem nejde o zásadní nedostatek, který by činil závěry městského soudu nelogickými. Pojednání městského soudu o nezbytnosti zachování dostupnosti poštovních služeb pak bylo uvedeno v kontextu úvah soudu o podstatě základních služeb. Jakkoliv i zde lze dát za pravdu stěžovateli, že dohled žalovaného nad nákladovou orientací cen základních služeb není dohledem nad jejich cenovou dostupností a že úvahy městského soudu tyto pojmy jednoznačně nerozlišují, zásadní závěr městského soudu o tom, jakými informacemi je žalovaný povinen disponovat, v kontextu celého odůvodnění rozsudku obstojí.

[42] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s názorem stěžovatele, že dohledová činnost žalovaného vycházející z porovnávání nákladů a výnosů základní služby je v rozporu s § 33 odst. 5 zákona o poštovních službách. Toto ustanovení upravuje obecnou povinnost držitele poštovní licence poskytovat základní služby, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, za nákladově orientované ceny. Jak je uvedeno výše, stěžovatel z tohoto ustanovení mylně dovozuje, že každá z cen platných pro skupiny služeb poskytovaných držitelem poštovní licence v rámci základních služeb musí být nákladově orientovaná. Na základě tohoto názoru stěžovatel ovšem - rovněž mylně - dovozuje, že dohledová činnost žalovaného nad dodržováním povinnosti poskytování základních služeb nákladově orientovaných cen má vycházet z posouzení jednotlivých uplatněných cen. Jak je uvedeno výše, otázka, zda je určitá cena nákladově orientovaná, je věcí komplexního posouzení důvodů, které držitele poštovní licence vedly ke stanovení konkrétních cen. Pro účely posouzení dodržení povinnosti nákladově orientované ceny jsou rozhodující efektivně a účelně vynaložené náklady směřující k tomu, aby poskytování základních služeb v rozsahu uvedeném v licenci bylo efektivní a současně základní služby nezahrnovaly neoprávněné výdaje držitele poštovní licence. Ze skutkových okolností věci se nepodává, že by dohled žalovaného takové parametry nesplňoval. Zároveň je nutné poukázat na výše citovaná ustanovení vyhlášky č. 465/2012 Sb., v nichž je obecně stanoven skutkový rámec dohledu žalovaného nad plněním povinností držitele poštovní licence jako poskytovatele základních služeb.

[43] Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje ani s názorem stěžovatele na účel vyhlášky č. 465/2012 Sb., pokud uvádí, že tato vyhláška nemá s nákladovou orientací cen nic společného. Držitel poštovní licence je podle § 33a odst. 1 zákona o poštovních službách povinen vést v souladu s prováděcím právním předpisem podle odstavce 2 tohoto ustanovení oddělenou evidenci nákladů a výnosů spojených s poskytováním jednotlivých základních služeb, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, a ostatních služeb tak, aby byly zajištěny podklady pro výpočet čistých nákladů pro jednotlivé základní služby, pro regulaci cen základních služeb a pro prokázání skutečnosti, že nedochází ke křížovému financování mezi základními službami, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, a ostatními službami. Tímto předpisem je vyhláška č. 465/2012 Sb. K oddělené evidenci je potřeba vztáhnout bod 41 odůvodnění směrnice 2008/6/ES, v němž je k vedení odděleného účetnictví uvedeno: „Vzhledem k přechodu k plně konkurenčnímu trhu, a aby se předešlo tomu, že by křížové dotace nepříznivě ovlivňovaly hospodářskou soutěž, je vhodné nadále požadovat, aby členské státy zachovaly povinnost poskytovatelů všeobecných služeb vést oddělené a transparentní účetnictví, s výhradou nezbytných úprav. Na základě této povinnosti by národní regulační orgány, orgány pro hospodářskou soutěž a Komise měly získat informace nezbytné k přijetí rozhodnutí týkajících se všeobecných služeb a ke sledování spravedlivých tržních podmínek, dokud nebude dosaženo účinné hospodářské soutěže. Spolupráce národních regulačních orgánů při dalším určování kritérií a pokynů v této oblasti by měla přispět k harmonizovanému uplatňování těchto pravidel.“

Oddělené vedení účtů a jejich transparentnost by měly poskytnout členským státům a jejich národním regulačním orgánům dostatečně podrobné informace o účetnictví: - pro účely přijímání rozhodnutí souvisejících se všeobecnými službami,

- jež budou sloužit jako podklad při určování, zda jsou povinnosti všeobecných služeb spojeny se vznikem čistých nákladů a zda pro poskytovatele všeobecných služeb představují nespravedlivou finanční zátěž,

- pro zajištění toho, aby sazby používané pro všeobecné služby byly v souladu se zásadami tvorby sazeb stanovenými v této směrnici (zvláště Nejvyšším správním soudem),

- pro zajištění souladu se zásadami konečných poplatků stanovenými v této směrnici a pro účely sledování tržních podmínek, dokud nebude dosaženo účinné hospodářské soutěže.“ Je zřejmé, že zákon v souladu se směrnicí považuje oddělenou evidenci za základní podklad pro ověření nákladů vynaložených držitelem poštovní licence v souvislosti s poskytováním základních služeb. Nejvyšší správní soud tedy neshledává důvodným obecné tvrzení stěžovatele, že shora uvedená vyhláška a postupy v ní upravené nejsou relevantní pro dohled žalovaného nad plněním povinnosti nákladově orientace cen.

[44] K tvrzení stěžovatele, že držitel poštovní licence uplatňuje nerovný přístup k jednotlivým skupinám zákazníků (v daném případě k běžným odesílatelům oproti uživatelům výplatních strojů), Nejvyšší správní soud uvádí, že zákaz neodůvodněného zvýhodňování nebo znevýhodňování zájemců o základní služby zakotvený v §

33 odst. 4 písm. a) zákona o poštovních službách (vycházející z čl. 5 odst. 1 poštovní směrnice) neznamená, že by držitel poštovní licence k zájemcům o základní služby nemohl přistupovat rozdílně. Podle tohoto ustanovení je držitel poštovní licence povinen zajistit, aby nedocházelo k neodůvodněnému zvýhodňování nebo znevýhodňování zájemců o základní služby, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci. Ze znění čl. 5 odst. 1 poštovní směrnice (povinnost držitele poštovní licence nabízet stejné služby uživatelům za srovnatelných podmínek, a zajistit dostupnost služeb bez diskriminace v jakékoli podobě, zvláště bez diskriminace na základě politických, náboženských nebo ideologických důvodů) je zřejmé, že je zapovězena diskriminace vycházející z charakteristiky zájemců jako takových. Je-li však takový přístup odůvodněn provozními důvody, tj. konkrétní výhoda není navázána přímo na určitou cílovou skupinu odesílatelů, nýbrž např. na určitý způsob podání, dodání, platby za poštovní služby apod. (jak je tomu ve stěžovatelském namítnutém příkladu), o diskriminaci se nejedná.

[45] Podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se „*povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací*“.

[46] Jak konstatoval městský soud, v řízení není sporu o tom, že žalovaný požadovanými informacemi fakticky nedisponuje. Na základě výše uvedených závěrů se Nejvyšší správní soud ztotožňuje i s názorem městského soudu, že žalovaný takovými informacemi disponovat povinen není. Přílehlavý je i závěr městského soudu, že informace, které má žalovaný od České pošty, nejsou „*zdrojovými informacemi*“, z nichž by bylo možné v zásadě mechanickým způsobem informace požadované stěžovatelem sestavit. Nejvyšší správní soud zde pro stručnost odkazuje na odůvodnění rozsudku městského soudu (body 44 až 48 odůvodnění). Stěžovatel se mylí, pokud povinnost žalovaného informacemi disponovat bez dalšího odvozuje z obecné dohledové pravomoci žalovaného podle § 37 odst. 1 zákona o poštovních službách, respektive z § 32a odst. 1 tohoto zákona, podle kterého je „*provozovatel povinen na písemnou žádost poskytovat Úřadu ve stanovené lhůtě, formě a rozsahu úplné a pravdivé informace, včetně finančních informací, a údaje a podklady, které jsou nezbytné k plnění činnosti, k nimž má podle tohoto zákona Úřad působnost. Součástí žádosti Úřadu je odůvodnění včetně uvedení účelu, pro který Úřad informace, údaje a podklady vyžaduje. Úřad vyžaduje informace, údaje a podklady od provozovatelů rovněž na žádost Evropské komise. Úřad nevyžaduje více informací, než je přiměřené účelu, pro který jsou získávány*.“ Jak je uvedeno výše, podrobněji rozlišené služby v rámci jednotlivých skupin základních služeb v ceníku České pošty nejsou z pohledu zákona veličinou, která by měla samostatně (odděleně od komplexu poskytovaných základních služeb) vykazovat dodržování nákladově orientovaných cen, a neupíná se k nim proto jako k samostatné kategorii ani dohled žalovaného nad dodržováním nákladově orientovaných cen. Tedy, obecně vzato, k okruhu těchto okolností nebude žalovaný vydávat rozhodnutí, jímž by o poskytnutí informací žádal, a na základě takového postupu informacemi disponoval.

[47] Otázka zvýšení cen pak souvisí s posuzováním cenové dostupnosti základní služby, nikoliv primárně s dodržováním nákladově orientovaných cen. Oznámení zvýšení cen žalovanému podle § 33 odst. 8 písm. a) zákona o poštovních službách (*držitel poštovní licence je povinen písemně Úřadu oznámit zvýšení cen základních služeb, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci*) není zdrojem informací o nákladech základních služeb, jak je požadoval stěžovatel v žádosti o poskytnutí informace.

[48] Zamít-li tedy předseda Rady rozklad stěžovatele, jedná se o rozhodnutí se zákonem souladné. Žalovaný informacemi nedisponoval, nebyl jimi povinen disponovat, nemohl je ani sestavit z informací, které má k dispozici. Žádost o poskytnutí informací byla odmítnuta v souladu se zákonem, neboť žalovaný by za daných okolností musel vytvořit informaci novou. Na takovou informaci se však informační povinnost podle zákona o svobodném přístupu k informacím nevztahuje.

(...)

## Rozhodnutí správního orgánu: materiální a formální pojetí

### Věřejné zdravotní pojištění: výjimečné případy hrazení zdravotních služeb jinak nehrazených

k § 16 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 369/2011 Sb.

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

**Správní akt vydaný podle § 16 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, kterým zdravotní pojišťovna rozhoduje o úhradě zdravotních služeb jinak zdravotní pojišťovnou nehrazených, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2019, čj. 9 Ads 214/2018-63)*

**Prejudikatura:** č. 2909/2013 Sb. NSS, č. 3104/2014 Sb. NSS, č. 3554/2017 Sb. NSS, č. 3779/2018 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 25/2012 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 3476/11).

**Věc:** Nezletilý J. S., zastoupený J. Š., proti Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky o úhradě léčivého přípravku, o kasační stížnosti žalované.

Žalobce požádal prostřednictvím své ošetřující lékařky dne 13. 9. 2017 jakožto pojištěnec žalované o úhradu léčivého přípravku Kanuma (dále též „LP Kanuma“) z prostředků veřejného zdravotního pojištění dle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění. V žádosti je uvedeno, že žalobci byl diagnostikován deficit lysosomální kyselý lipázy - cholesterol ester storage disease (dále též „CESD“). Jedná se o geneticky podmíněné onemocnění, jehož důsledkem je nedostatečná aktivita lysosomální kyselý lipázy. Při jejím nedostatku se hromadí estery cholesterolu v játrech, endotelu cév a v dalších orgánech. Bez léčby dochází k progresivnímu poškození jater až k jaternímu selhání, předčasnému rozvoji ischemických změn včetně infarktu myokardu či iktu. Z příložené lékařské zprávy vyplývá, že klinické a laboratorní výsledky žalobce nesou známky časného orgánového poškození jater (zvýšení jaterních transamináz, vysoké hodnoty celkového cholesterolu, LDL cholesterolu a triglicidů).

Rozhodnutím ze dne 30. 10. 2017 žalovaná žádost žalobce zamítla, neboť nebylo doloženo, že by použití LP Kanuma bylo u žalobce jedinou možností vzhledem k jeho zdravotnímu stavu. K léčbě CESD lze použít symptomatickou léčbu hypolipidemiky, např. statiny apod. V případě jaterního selhání pak transplantaci jater. Současně se nejedná o výjimečnou situaci. Žalobce se neodlišuje od jiných pacientů s totožnou diagnózou. Dle žalované je postup dle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění určen pro úhradu zdravotní péče u mimořádného zdravotního stavu, který je výjimečný buď četností svého výskytu, kombinací několika onemocnění, nebo komplikacemi takových potíží, že pro léčbu nelze využít obvyklé léčebné postupy. Podání LP Kanuma ve shodné klinické situaci není výjimečnou situací. Skutečnost, že Státní ústav pro kontrolu léčiv nestanovil výši a podmínky úhrady LP Kanuma, nepředstavuje výjimečný případ. Doplnila, že výsledky studií k LP Kanuma nejsou jednoznačné a že chybí data o jeho dlouhodobé efektivitě.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž uvedl, že splňuje obě zákonné podmínky uvedené v § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění, tj. jedinečnost léčby a absence její standardní úhrady.

Žalovaná odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 9. 1. 2018 zamítla. Podle ní žalobce nespĺňuje podmínky dle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Příčina jeho onemocnění nemůže být z podstaty věci odstraněna a léčena, lze jen mírnit její následky. Onemocnění klade vysoké nároky na funkci jater, a proto zvýšené laboratorní hodnoty žalobce mohou být pouze jeho průvodním jevem. Nebylo doloženo, že se jedná o počátek selhávání funkce jater. Nemoc žalobce se bude zhoršovat při aplikaci jakékoliv léčby. Pojem jediná možnost léčby uvedený v § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění je třeba chápat jako situaci, kdy „*neexistuje jiná odpovídající hrazená alternativní péče, kterou by bylo možné s ohledem na zdravotní stav této osoby použít, a poskytnutí této nehrazené*

*zdravotní péče se navrhuje poté, co bylo zjištěno, že zdravotní péče hrazená ze zdravotního pojištění nevedla ke zlepšení zdravotního stavu, nebo způsobovala zdravotní komplikace, které zdravotní stav pacienta zhoršovaly, a existují důvody, pro které lze považovat ošetřujícím lékařem navrženou zdravotní péči, na rozdíl od předchozích použitých možností, za péči, která povede ke kvalitativnímu zlepšení zdravotního stavu a nebude působit komplikace.*“ (Věstník Ministerstva zdravotnictví č. 7/2005 Sb.). V případě žalobce dosud nebyla vyzkoušena žádná terapie léčivými přípravky hrazenými ze zdravotního pojištění, vyjma nízkotučné diety. O jejich účinnosti tedy lze jen spekulovat. LP Kanuma tak není jedinou možností z hlediska zdravotního stavu žalobce. Skutečnost, že je LP Kanuma registrován, svědčí o tom, že v rámci diagnózy není žalobce výjimečný. Výsledky klinických studií předložených žalobcem nejsou dostatečně přesvědčivé.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu u Městského soudu v Praze, který obě její rozhodnutí v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že z čl. 31 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) vyplývá požadavek rovné dostupnosti zdravotní péče. Nikomu tedy nesmí být odepřena dostupná zdravotní péče a současně musí být pacientovi poskytnuta zvláštní péče, pokud to individuální okolnosti vyžadují. Hrazená péče musí směřovat ke zlepšení nebo zachování zdravotního stavu pojištěnce nebo ke zmírnění jeho utrpení, musí odpovídat zdravotnímu stavu pojištěnce, být přiměřené bezpečná, v souladu se současnými dostupnými poznatky lékařské vědy a účinná. Ustanovení § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění musí být vykládáno v souladu s těmito požadavky. Zároveň je třeba mít na zřeteli, že se jedná o poslední pojistku pro výjimečné případy odůvodněné jedinečnými okolnostmi posuzovaného případu; nesmí sloužit jako nástroj k prolomení principů veřejného zdravotního pojištění.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost a namítala, že úkon, kterým nebyla schválena úhrada LP Kanuma z prostředků veřejného zdravotního pojištění, nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka v postavení správního orgánu vydala správní rozhodnutí, kterým stanovila, že nemá právo na úhradu zdravotních služeb z veřejného zdravotního pojištění. Bezesporu se jedná o rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-107, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[24] Z výše uvedeného vyplývá, že je nezbytné odpovědět na otázku, zda lze rozhodnutí stěžovatelky podřadit pod § 65 odst. 1 s. ř. s. Dle stěžovatelky na tuto otázku sice Nejvyšší správní soud odpověděl již v rozsudku čj. 4 Ads 134/2012-50, avšak vycházel toliko z materiálního pojetí pojmu „rozhodnutí“. Rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. přitom musí naplňovat rovněž formální znaky.

[25] Nejvyšší správní soud se k povaze aktu, jímž zdravotní pojišťovna rozhodla o úhradě zdravotních služeb dle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění, vyjádřil nejen v uvedeném rozsudku čj. 4 Ads 134/2012-50, ale nepřímo rovněž v rozsudku ze dne 17. 5. 2017, čj. 7 Ads 284/2016-39. V uvedené věci zrušil napadený rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost, přičemž stejnou vadu shledal i u jemu předcházejících správních rozhodnutí. Uvedl, že: „V nyní posuzovaném případě napadený rozsudek ani **správní rozhodnutí** těmto požadavkům nedostaly. Zásadním nedostatkem všech tří rozhodnutí je zejména absence jakékoli reflexe právní úpravy. Z rozhodnutí vydaných v této věci není vůbec zřetelné, jakou právní úpravu správní orgány a následně správní soud ve věci aplikovaly a jakým způsobem ji vyložily, čímž založily nepřezkoumatelnost svých rozhodnutí.“ (důraz přidán). Z uvedeného tedy vyplývá, že rozhodnutí o úhradě zdravotních služeb dle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění je dle aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu považováno za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Uvedený právní názor nebyl překonán ani poté, kdy tato otázka byla ve věci sp. zn. 3 Ads 166/2018 předložena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Jako správní rozhodnutí ostatně vnímá akt vydaný dle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění také Ústavní soud, který v nálezu ze dne 29. 1. 2019, sp. zn. IV. ÚS 3892/18 uvedl, že: „Především však není úlohou Ústavního soudu, aby přezkoumával ‘v první soudní instanci’ **správní rozhodnutí**. Je nepochybně povinností úředních osob rozhodujících v rámci soustavy VZP o žádostech podle § 16 zákona o veřejném

*zdravotním pojištění, aby s citem pro konkrétní věc respektovaly závazný právní názor obecných soudů, jinak by jednaly v rozporu se zákonem a obecnými zásadami vyjádřenými ve správním řádu.*“ (důraz přidán).

[26] Dle Nejvyššího správního soudu je třeba na úhradu dle § 16 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění nahlížet jako na nárok pojištěnce, neboť při splnění podmínek uvedeného ustanovení, tj. že se jedná o výjimečný případ, u kterého představuje poskytnutí jinak nehrazené zdravotní služby jedinou možností z hlediska zdravotního stavu pojištěnce, vzniká povinnost pojišťovny tyto zdravotní služby hradit. Zákon totiž výslovně stanoví, že pojišťovna takové zdravotní služby „hradí“. V předmětném ustanovení tedy není dán žádný prostor k vlastní úvaze zdravotní pojišťovny, zda tyto služby uhradí či nikoliv. V případě, že pojišťovna svým postupem nárok pojištěnce popře, tzn., rozhodne o tom, že dané zdravotní služby nebudou hrazeny, zasáhne negativně do práv pojištěnce zakotvených v § 11 odst. 1 písm. d) a e) zákona o veřejném zdravotním pojištění.

[27] Nelze rovněž přehlédnout, že stěžovatelka rozhodovala o právu žalobce na bezplatnou zdravotní péči ve smyslu článku 31 Listiny. Podle článku 31 věty druhé Listiny mají občané na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon. Negativní rozhodnutí tak zasahuje rovněž do žalobcovy práva na bezplatnou zdravotní péči, která je garantována čl. 31 Listiny. Podle článku 4 Ústavy jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Z článku 36 odst. 2 Listiny potom vyplývá, že úkony veřejné moci týkající se základních práv a svobod podle Listiny nelze vyloučit z přezkumné pravomoci soudů. Nelze tedy než uzavřít, že spadá-li nyní posuzovaný případ do rozsahu článku 31 Listiny, nelze žalobci soudní ochranu odeprít. Právě s ohledem na uvedené zásady do právní sféry žalobce je pak zřejmé, že rozhodnutí pojišťovny podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění naplňuje materiální znak rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[28] V nyní posuzovaném případě má rozhodnutí stěžovatelky rovněž všechny formální znaky rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Jedná se o dokument v písemné formě, který obsahuje nadpis „ROZHODNUTÍ“, následně výrok, odůvodnění a poučení, stěžovatelka vedla spisovou dokumentaci a rozhodnutí oznámila žalobci. Ani při podrobném zkoumání nelze nabýt dojmu, že by z formálního hlediska bylo něčím jiným, než rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jedná se o individuální právní akt, určený konkrétnímu subjektu (žalobce) v konkrétní věci (žádost žalobce o úhradu dle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění), přičemž stěžovatelka autoritativně vydala konečné rozhodnutí o veřejném subjektivním právu žalobce, tedy konala jako orgán veřejné moci ve vrchnostenském postavení. S ohledem na povahu daného rozhodnutí je irrelevantní, že zákon podrobně neupravuje proces rozhodování. Ostatně stěžovatelka o žádosti rozhodla v rámci formalizovaného postupu, v němž byly respektovány základní zásady činnosti správních orgánů dle § 2 až 8 správního řádu. Žalobci bylo umožněno se k jeho obsahu vyjádřit, resp. proti němu uplatnit námítky, o nichž stěžovatelka následně rozhodla. Napadený správní akt dostal rovněž formálním požadavkům kladeným na správní rozhodnutí, jak bylo uvedeno výše. Z hlediska formálního mu nelze nic vytknout. Nelze rovněž odhlédnout od toho, že na akty, které je nutné považovat za rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., nejsou judikaturou kladeny tak vysoké formální požadavky (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS, a ze dne 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, a dále rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, čj. 1 AfS 61/2013-43, č. 2909/2013 Sb. NSS, a ze dne 2. 3. 2017, čj. 7 As 242/2016-43, č. 3554/2017 Sb. NSS).

[29] Stěžovatelka měla rovněž pravomoc k vydání napadeného rozhodnutí. Podle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění je to totiž právě příslušná zdravotní pojišťovna, kdo rozhoduje o úhradě zdravotních služeb ve výjimečných případech (jsou-li splněny ostatní podmínky). Pro rozhodování podle uvedeného ustanovení přitom § 53 zákona o veřejném zdravotním pojištění nepředpokládá postup dle obecných předpisů o správním řízení. Sám zákon o veřejném zdravotním pojištění na druhou stranu žádoucí speciální úpravu opravných prostředků proti rozhodnutí dle § 16 neobsahuje. Zákon (v nyní účinném znění) tak nestanovuje žádný opravný prostředek. Poučila-li však stěžovatelka žalobce o možnosti podat proti rozhodnutí ze dne 30. 10. 2017 odvolání ve lhůtě 15 dnů, přičemž žalobce v souladu s tímto (nesprávným) poučením postupoval, nesmí být žalobci na újmu, pokud opravný prostředek proti rozhodnutí podal v dobré víře ve správnost v něm obsaženého poučení. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11, č. 25/2012 Sb. ÚS, totiž účastníku řízení nesmí být na újmu, pokud opravný prostředek proti rozhodnutí podal v dobré víře ve správnost v něm obsaženého poučení. I když nesprávné poučení nemůže v rozporu se zákonem založit přípustnost opravného prostředku, „je však třeba



přihlédnout k tomu, že pokud stěžovatel podal proti rozhodnutí správního orgánu opravný prostředek, vycházející z jeho nesprávného poučení, nelze mu přičíst k tíži, že za rozhodující skutečnost pro počátek běhu lhůty pro podání správní žaloby považoval až doručení sdělení o vyřízení tohoto opravného prostředku.“ Opačný postup by znamenal „odepření spravedlnosti, resp. přístupu k soudu, neboť za situace, kdy byl stěžovatel na základě poučení v dobré víře v existenci opravného prostředku, od něj nebylo možné očekávat podání žaloby.“ (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, čj. 6 Afs 2/2016-50).

[30] Lze shrnout, že rozhodnutí stěžovatelky vydané dle § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. nejen z materiálního, ale i z formálního hlediska. Naplňuje tak znaky rozhodnutí ve smyslu materiálně-formálního pojetí dle judikatury citované stěžovatelkou. Proti uvedenému rozhodnutí je tedy přípustné bránit se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Ke shodnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 29. 11. 2019, čj. 5 Ads 28/2018-58. Námitky stěžovatelky vztahující se k povaze rozhodnutí tak nejsou důvodné.

(...)

## 3987

### Spolkové právo: účast na kolektivním vyjednávání

k zákonu č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění zákona č. 73/2011 Sb.

k § 9a odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů<sup>\*)</sup>

k § 3025 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 27. 2. 2017

**I. Není důvodu omezit účast na kolektivním vyjednávání podle zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, výlučně na organizace zaměstnavatelů vzniklé do 31. 12. 2013 na tzv. evidenčním principu podle § 9a odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, resp. po 1. 1. 2014 podle § 3025 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.**

**II. Odlišná právní forma právnické osoby (například zájmové sdružení právnických osob nebo spolek), která jinak nevylučuje účast na kolektivním vyjednávání, nemůže být důvodem neumožnit této právnické osobě kolektivně vyjednat. Relevantním kritériem pro posouzení způsobilosti účastnit se kolektivního vyjednávání je účel, pro který byla právnická osoba svými členy založena a k jehož naplnění vyvíjí dosavadní činnost. V něm se odráží vůle zaměstnavatelů sdružených do této právnické osoby zapojit se do kolektivního vyjednávání s cílem uzavřít kolektivní smlouvu vyššího stupně.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2019, čj. 4 Ads 226/2019-47)

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 199/2003 Sb.

**Věc:** Spolek Sdružení automobilového průmyslu proti Ministerstvu práce a sociálních věcí, za účasti Odborového svazu KOVO, o určení zprostředkovatele, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce byl zájmovým sdružením právnických osob (v současnosti je spolkem), kterému 13. 11. 2015 osoba zúčastněná na řízení předložila návrh kolektivní smlouvy vyššího stupně na roky 2016 a 2017. Žalobce na tento návrh reagoval dne 11. 12. 2015 tak, že nesouhlasil se zahájením jednání o kolektivní smlouvě. Osoba zúčastněná na řízení proto vyhlásila spor o uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně a navrhla žalobci osobu zprostředkovatele. Žalobce dopisem ze dne 14. 1. 2016 sdělil stanovisko, že není organizací zaměstnavatelů, s níž by odborová organizace mohla uzavřít kolektivní smlouvu vyššího stupně, a k návrhu zprostředkovatele se nevyjádřil. Osoba zúčastněná na řízení požádala dne 8. 2. 2016 žalovaného jako příslušný správní orgán o určení zprostředkovatele podle § 11 odst. 2 zákona o kolektivním vyjednávání.

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

Žalovaný vydal dne 21. 3. 2016 rozhodnutí, v němž jako zprostředkovatele určil D. B. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, o němž rozhodla ministryně práce a sociálních věcí rozhodnutím ze dne 7. 10. 2016 tak, že jej zamítla a potvrdila rozhodnutí o určení zprostředkovatele. Na námitku žalobce, že není organizací zaměstnavatelů ve smyslu § 23 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, a že je zájmovým sdružením právnických osob, ministryně uvedla, že zákoník práce ani zákon o kolektivním vyjednávání nestanoví žádné zvláštní podmínky pro to, aby právnická osoba byla považována za organizaci zaměstnavatelů. Postačí, pokud právnická osoba sdružuje zaměstnavatele, tedy osoby, které k výkonu své činnosti zaměstnávají fyzické osoby, přičemž výklad obsažený v komentáři k zákoníku práce (Bělina, M. a kol. *Zákoník práce*. Komentář. Praha : C. H. Beck 2008, s. 109-110) přímo připouští, aby zájmové sdružení právnických osob bylo stranou kolektivního vyjednávání o kolektivní smlouvě vyššího stupně. Na tomto závěru nic nezměnila ani rekodifikace soukromého práva provedená zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „NOZ“), který v § 3051 ponechal zájmová sdružení právnických osob v režimu předchozích předpisů, tj. § 20f a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“). Po formální stránce proto neexistuje překážka, aby byl žalobce považován za organizaci zaměstnavatelů a aby s ním odborová organizace kolektivně vyjednávala podle zákona o kolektivním vyjednávání.

Ačkoliv z dokumentů předložených žalobcem (společenská smlouva a statut) výslovně neplyne, že jeho činností je též kolektivní vyjednávání, je podle ministryně možné kolektivní vyjednávání pod jiné uvedené činnosti bez problému podřadit. Pokud společenská smlouva stanoví, že cílem sdružení je „prosazování společných zájmů členů Sdružení na všech dostupných úrovních“, a statut deklaruje, že posláním žalobce je „vytvářet optimální podmínky pro rozvoj automobilového průmyslu, hájit a prosazovat společné a individuální zájmy jeho členů“, pak oba uváděné cíle lze dle ministryně podřadit pod vedení sociálního dialogu, a to i ve formě kolektivního vyjednávání o kolektivní smlouvě vyššího stupně. Způsobilst žalobce být stranou kolektivního vyjednávání podporuje i skutečnost, že žalobce dlouhodobě vede s osobou zúčastněnou na řízení jako odborovou organizací sociální dialog (mají uzavřenu dohodu o spolupráci za účelem vedení sociálního partnerství a dialogu).

Tento závěr podle ministryně odpovídá i čl. 10 úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 87 (č. 489/1990 Sb.; dále jen „úmluva MOP č. 87“), podle něž se rozumí „organizací“ každá organizace pracovníků nebo zaměstnavatelů, která má za cíl podporovat a hájit zájmy pracovníků nebo zaměstnavatelů. Toto ustanovení tak jednoznačně podporuje materiální přístup k definici organizace zaměstnavatelů, a není tedy nezbytné, aby účastník kolektivního vyjednávání nesl označení „organizace zaměstnavatelů“ a aby měl ve svých zakládacích dokumentech výslovně uveden jako předmět své činnosti kolektivní vyjednávání. Postačí, pokud lze sociální dialog pod předmět činnosti podřadit a že z faktické činnosti žalobce plyne skutečnost, že se sociálním dialogu věnuje. Naopak v případě přijetí formalistického přístupu by bylo pro organizace zaměstnavatelů snadné se kolektivnímu vyjednávání vyhnout (a vyhnout se případným následným nátlakovým akcím, plynoucím z kolektivního sporu), a to tak, že by se pouze přestaly označovat za organizaci zaměstnavatelů. Ministryně konečně uvedla, že uzavření kolektivní smlouvy je založeno na principu dobrovolnosti a zahájení kolektivního vyjednávání o kolektivní smlouvě neznamená, že smlouva musí být žalobcem uzavřena. Uzavření dohody by však nemělo být bráněno formálními překážkami.

Žalobce se proti rozhodnutí o rozkladu bránil žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 23. 5. 2019, čj. 11 A 183/2016-78, zrušil jak rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí o rozkladu, tak i prvostupňové rozhodnutí, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud dospěl k závěru, že žalobce není organizací zaměstnavatelů a není způsobilý vyjednávat o uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně. Podle městského soudu proto není splněna podmínka právní formy žalobce a ani účel, za kterým byl žalobce založen. Městský soud se sice ztotožnil s žalovaným v tom, že neexistuje právní předpis, který by definoval pojem „organizace zaměstnavatelů“, avšak důvodová zpráva k § 23 zákoníku práce vymezila, že pro větší jasnost je v poznámce pod čarou odkazováno na § 16 odst. 2 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sdružování“), aby bylo zřejmé, že se jedná o organizace, které byly založeny k naplnění úmluv MOP č. 87 z roku 1948 (vyhl. pod č. 489/1990 Sb.) a č. 98 z roku 1949 (vyhl. pod č. 470/1990 Sb.). V souladu s požadavky těchto úmluv se v případě odborových organizací a organizací zaměstnavatelů uplatnil princip evidenci, nikoliv registrační, tj. podle § 9a odst. 1 zákona o sdružování se tyto organizace stávají právnickými osobami dnem poté, kdy příslušnému ministerstvu byl doručen návrh na evidenci. Podle názoru městského soudu

tak zákonodárce jednoznačně vymezil, že za organizace zaměstnavatelů považuje pouze sdružení založená podle zákona o sdružování, nikoliv jiné typy sdružení fyzických a právnických osob, zejména pak zájmová sdružení právnických osob založená podle § 20f OZ. Členem tohoto sdružení mohly být pouze právnické osoby, zatímco členy sdružení podle zákona o sdružování mohly být jak právnické, tak fyzické osoby, což rovněž odpovídá požadavkům úmluv MOP. Tato zájmová sdružení vznikala na základě registračního principu a jejich primárním účelem pak nebylo účastnit se kolektivního vyjednávání, ale zajišťovat a koordinovat některé odborné služby, poradenství a další činnosti ve prospěch členské základny. Městský soud proto uzavřel, že z formálního hlediska lze považovat za „organizace zaměstnavatelů“, které jsou způsobilé vyjednat o uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně, pouze ta sdružení, která vykonala právo se sdružit do 31. 12. 2013 podle § 9a zákona o sdružování a jejichž účelem bylo naplnění výše uvedených úmluv MOP.

Tyto podmínky žalobce nespĺňuje, neboť byl založen jako zájmové sdružení právnických osob podle § 360b zákona č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník, které bylo s účinností od 1. 1. 1992 považováno podle § 875 odst. 1 OZ za zájmové sdružení podle § 20f OZ. Tato právní forma žalobce byla zachována i po 1. 1. 2014, kdy vstoupil v účinnost NOZ a zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, podle něhož byl žalobce zapsán do spolkového rejstříku a v části týkající se právní formy bylo uvedeno „zájmové sdružení právnických osob“, nikoliv „organizace zaměstnavatelů“. Přitom zákon o veřejných rejstřících s touto formou právnické osoby nadále výslovně počítá v § 26 odst. 1 písm. a). Rovněž dle základních a vnitřních dokumentů nebyl žalobce založen za účelem kolektivního vyjednávání, jeho činnosti nesměřují k naplnění úmluv MOP, tedy mimo jiné řešit podmínky, za nichž zaměstnanci konají práci, ale týkají se rozvoje automobilového průmyslu v ČR, konkurenceschopnosti výrobků členů, prezentace automobilového průmyslu a prosazování společných zájmů členů na všech dostupných úrovních.

Městský soud se pak neztotožnil ani s tím, že způsobilost žalobce ke kolektivnímu vyjednávání lze dovodit ze skutečnosti, že se vůči osobě zúčastněné na řízení zavázal k sociálnímu dialogu. Sociální dialog zahrnuje všechny typy vyjednávání, konzultací a výměny informací mezi zástupci vlády, zaměstnavatelů a zaměstnanců ohledně záležitostí společného zájmu ve vztahu k hospodářské a sociální politice, přičemž může mít podobu institucionalizovanou, ale i zcela neformální, a je tedy širším nástrojem vzájemné komunikace než kolektivní vyjednávání. To je pouze jednou z forem sociálního dialogu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, čj. 1 Ads 72/2018-46, č. 3839/2019). Ze skutečnosti, že žalobce je stranou dohody o spolupráci s osobou zúčastněnou na řízení ze dne 24. 1. 2012, ve které byl obecně deklarován zájem stran podporovat vedení sociálního dialogu, však nelze bez dalšího dovodit, že žalobce je stranou kolektivního vyjednávání. Naopak, podle městského soudu z aktualizované verze dohody o spolupráci ze dne 15. 5. 2018 plyne, že obě strany jsou srozuměny s tím, že kolektivní vyjednávání se odehrává pouze na úrovni členů žalobce, a byť byla tato verze uzavřena po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, odráží jednoznačnou vůli stran, aby žalobce stranou kolektivního vyjednávání nebyl.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Stěžovatel se neztotožnil se závěrem soudu, že žalobce nebyl způsobilý být účastníkem kolektivního vyjednávání, a považoval za nesprávné právní úvahy týkající se povinnosti uplatnění evidenčního principu a vyžadované právní formy organizace zaměstnavatelů. Zákoník práce ani zákon o kolektivním vyjednávání nestanoví žádné zvláštní podmínky pro to, aby byla právnická osoba považována za organizaci zaměstnavatelů. Organizací zaměstnavatelů může být právnická osoba, která sdružuje zaměstnavatele, tedy osoby, jež při své činnosti zaměstnávají fyzické osoby. Městský soud chybně interpretoval úmluvu MOP č. 87, když jako nezbytnou podmínku pro stranu kolektivního vyjednávání uvádí, že daný subjekt musí být sdružen na základě evidenčního principu a mít specifickou právní formu organizace zaměstnavatelů. Soud totiž nesprávně vyhodnotil smysl evidenčního principu, jímž je usnadnění vzniku odborových organizací a organizací zaměstnavatelů. Povinností státu je umožnit svobodný vznik odborových organizací a organizací zaměstnavatelů. Vyvozovat z uplatnění či neuplatnění evidenčního principu závěry, zda organizace je či není oprávněna kolektivně vyjednat, je v rozporu s tímto smyslem, neboť soud ve své argumentaci svobodu sdružování nevykládá jako právo, ale naopak jako povinnost uloženou těmto organizacím. Nelze akceptovat, že dobrovolně zvolená jiná a složitější právní forma, vázaná na rozhodnutí správního orgánu nebo soudu a založená na registračním principu je v rozporu s úmluvou MOP č. 87 a automaticky vylučuje subjekt z možnosti kolektivně vyjednat.

Stěžovatel v této souvislosti poukazyval na skutečnost, že tento závěr městského soudu by vedl k ochromení sociálního dialogu v některých odvětvích, v nichž jsou kolektivní smlouvy vyššího stupně dlouhodobě uzavírány subjekty s odlišnou (složitější) právní formou a organizacemi, které vystupují i v jiných právních vztazích než pouze v kolektivním vyjednávání. Stěžovatel uvedl jako příklady Svaz zaměstnavatelů Malá voda (zájmové sdružení právnických osob), Svaz chemického průmyslu (spolek), Asociaci leteckých a kosmických výrobců (dříve zájmové sdružení právnických osob, nyní zapsaný spolek). Podle stěžovatele i v zahraničí se lze pravidelně setkat s tím, že subjekty vystupují a hájí jak zájmy členů jako zaměstnavatelů, tak zájmy jiné povahy. Tyto „duální“ organizace nelze v žádném případě a priori vyloučit z kolektivního vyjednávání (viz například Rakouskou hospodářskou komoru). Bylo by podle stěžovatele absurdní předepisovat těmto organizacím, které bez diskuse sdružují zaměstnavatele a účastní se dlouhodobě sociálního dialogu, aby si pro účely kolektivního vyjednávání paralelně vytvářely další právnickou osobu, založenou na evidenčním principu. Ke stejnému závěru dospěl i výklad v komentáři k zákoníku práce (Bělina, M. a kol. *Zákoník práce*. Komentář. C. H. Beck : Praha 2008, str. 109-110), který přímo připouští, že zájmové sdružení právnických osob může být subjektem kolektivního vyjednávání o kolektivní smlouvě vyššího stupně. Tento závěr se uplatní i po rekodifikaci soukromého práva, neboť NOZ v § 3051 ponechává zájmová sdružení právnických osob v režimu podle dříve platných předpisů.

Shora uvedené odpovídá i čl. 10 úmluvy MOP č. 87, podle něhož se organizací rozumí každá organizace pracovníků nebo zaměstnavatelů, která má za cíl podporovat jejich zájmy. Toto ustanovení tak podporuje materiální přístup na úkor přístupu formálního. Není proto nezbytné, aby organizace vznikla na evidenčním principu a aby nesla formální označení „organizace zaměstnavatelů“, a není ani nezbytné, aby ve svých zakládacích dokumentech měla výslovně uveden jako předmět své činnosti kolektivní vyjednávání. Takovou způsobilost lze dovodit z toho, že lze pod předmět činnosti bez problémů podřadit sociální dialog, a dále z faktické činnosti s ohledem na dosavadní spolupráci s odborovou organizací.

Podle stěžovatele žalobce všechny výše uvedené znaky splňuje, a je proto způsobilý být účastníkem kolektivního vyjednávání o uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně.

Závěrem kasační stížnosti stěžovatel upozornil na skutečnost, že otázka určení subjektu způsobilého být účastníkem kolektivního vyjednávání má výrazný obecný právní přesah a ovlivní další případy tohoto typu v budoucnu.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti vymezil vůči výkladu, že v případě absence vymezení znaků organizace zaměstnavatelů v právních předpisech může být za takovou organizaci považována bez dalšího jakákoliv právnická osoba sdružující zaměstnavatele. Pro posouzení způsobilosti právnické osoby k vedení kolektivního vyjednávání je třeba považovat za klíčový účel jejího založení a existence. V souladu s čl. 20 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) je ústavním právem sdružujících se osob, aby si samy určily důvod svého sdružení. Sdružování je i v oblasti pracovněprávních vztahů založeno na dobrovolnosti. Každý z účastníků jak na straně zaměstnavatele, tak zaměstnavatelé má ústavním pořádkem garantovanou svobodu se rozhodnout, zda chce své právo sdružit se za účelem lepší ochrany výkonu svých hospodářských práv využít, či nikoliv. Kolektivní vyjednávání je pak zákonem regulovaný a formalizovaný proces, z něhož a především pak z jeho výsledku (kolektivní smlouvy) zaměstnavatelům vyplývají konkrétní závazky a povinnosti. Důsledkem uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně je povinnost všech sdružených zaměstnavatelů závazky vůči svým zaměstnancům plnit bez ohledu na to, zda s obsahem kolektivní smlouvy vyššího stupně souhlasí. Jde tak o významný zásah do právního i ekonomického postavení členů organizace zaměstnavatelů. Legitimitu takového zásahu lze spatřovat v tom, že zaměstnavatelé se svým vstupem do organizace zaměstnavatelů dobrovolně a vědomě vzdávají části své smluvní svobody na úrovni kolektivního vyjednávání, kterou přenášejí na jiný subjekt. To se může ovšem stát pouze v situaci, kdy si zaměstnavatel bude při vstupu do právnické osoby vědom (nebo by si s ohledem na obsah jejich základních dokumentů alespoň měl být vědom) toho, že jde o organizaci zaměstnavatelů, a s tímto vědomím bude členství v ní vnímat. Pouze v takovém případě lze říci, že vůle zaměstnavatelů směřovala k tomu vzdát se části své smluvní svobody a režimu kolektivního vyjednávání za účelem uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně se podvolit. Také Ústavní soud konstatoval, že nezbytnou součástí demokratického právního státu je ochrana svobody smluvní vůle, a to i v oblasti pracovněprávních vztahů. K jejímu omezení může dojít v mimořádně odůvodněných

případech a při zajištění rovnováhy mezi ochranou svobody a veřejným zájmem (nález Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 40/02, č. 199/2003 Sb.).

Stěžovatel naopak extenzivním výkladem mezinárodních smluv a právních norem dovozuje, že zaměstnavatelům vzniká povinnost vést kolektivní vyjednávání směřující k uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně pouze z titulu svého sdružení bez ohledu na jeho účel. Takový přístup hrubě vychyluje rovnováhu v neprospěch ochrany svobody smluvní vůle. Žalobce od počátku správního řízení tvrdí a dokládá, že důvodem jeho vzniku není hájení zájmů jeho členů jako zaměstnavatelů, ale jako podnikatelů. Subjekty se nestávaly a nestávají členy žalobce s vědomím a úmyslem, že jeho prostřednictvím budou zajišťována jejich práva v pracovněprávní oblasti. Žalobce dosud žádným způsobem neprojevil vůli plnit účel organizace zaměstnavatelů v rámci kolektivního vyjednávání, ani nebyl pro tento účel zmocněn svými členy. Tato skutečnost přitom žalobce zásadním způsobem odlišuje od subjektů, které v kasační stížnosti uvádí stěžovatel a s nimiž žalobce srovnává. Tyto subjekty, které i mají či měly stejnou právní formu jako stěžovatel, se odlišují zásadním způsobem právě z materiálního hlediska, tj. vymezením svého účelu. Ze stanov Svazu chemického průmyslu České republiky, z. s., vyplývá, že součástí jeho hlavní činnosti je to, že „*prosazuje a chrání zájmy svých členů v jednániích s vyššími odborovými orgány. V rámci kolektivního vyjednávání zastupuje své členy, kterými k tomu byl zmocněn.*“ Rovněž Asociace leteckých a kosmických výrobců, z. s., se ve svých stanovách hlásí k tomu, že mezi její úkoly spadá „*reprezentovat a koordinovat činnosti ve vztahu k odborovým orgánům a jako organizace zaměstnavatelů uzavírat kolektivní smlouvu vyššího stupně jménem svých členů s příslušným odborovým svazem.*“ Členové těchto subjektů si tedy museli být vědomi, že s členstvím je spojeno i vzdání se práva samostatně kolektivně vyjednat.

Žalobce pak nesouhlasil s tím, že výkladem, k němuž dospěl městský soud, by došlo k ochromení sociálního dialogu, neboť zaměstnavatel má zákonnou povinnost kolektivně vyjednat na úrovni podnikové; sociální dialog ve formě kolektivního vyjednávání tak bude zachován, byť pouze na úrovni podnikové. Žalobce připomněl, že jeho závazek k sociálnímu dialogu nepředstavuje současně závazek ke kolektivnímu vyjednávání, a pokud jde o odlišení obou pojmů, ztotožňuje se s výkladem městského soudu.

Žalobce setrval na správnosti výkladu městského soudu stran významu evidenčního a registračního principu pro způsobilost organizace být účastníkem kolektivního vyjednávání. Evidenční princip neumožňuje státu zásahy do fungování organizace po celou dobu její existence. V této souvislosti žalobce upozornil, že v průběhu řízení o správní žalobě došlo ke změně jeho právní formy ze zájmového sdružení právnických osob na spolek; důvodem bylo kromě přizpůsobení se režimu NOZ i akcentovat „nevůli“ členů, aby byl žalobce považován za organizaci zaměstnavatelů.

Ke kasační stížnosti se vyjádřila také osoba zúčastněná na řízení, která se ztotožnila s právními i skutkovými závěry uvedenými v kasační stížnosti. Uvedla, že se žalobcem vede dlouhodobě sociální dialog a rovněž se snaží, byť bezvýsledně, o uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně. Osoba zúčastněná na řízení považuje žalobce za svého sociálního partnera, se kterým vede sociální dialog a se kterým se v souladu s právními předpisy snaží uzavřít kolektivní smlouvu vyššího stupně.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[27] Stěžejní část kasační stížnosti se týká posouzení otázky, zda lze žalobce označit za „organizaci zaměstnavatelů“, tj. subjekt způsobilý vést s osobou zúčastněnou na řízení kolektivní vyjednávání o uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně. Stěžovatel brojí proti závěru městského soudu, podle něhož žalobce nelze považovat za takový subjekt jak s ohledem na jeho právní formu a s ní související způsob vzniku (uplatnění evidenčního principu namísto principu registračního), tak s ohledem na účel, pro který vznikl a který jeho faktická činnost sleduje. Nejvyšší správní soud předesílá, že se s tímto hodnocením městského soudu ztotožnil pouze částečně: dospěl totiž k závěru, že žalobce skutečně nelze považovat za „organizaci zaměstnavatelů“, jak ji má na mysli § 23 odst. 2 a 3 zákoníku práce a jednotlivá ustanovení zákona o kolektivním vyjednávání, a není tedy subjektem způsobilým kolektivního vyjednávání o uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně. Na rozdíl od městského soudu se Nejvyšší správní soud domnívá, že účastenství právnické osoby, založené zaměstnavateli, na kolektivním vyjednávání

nemusi bránit její právní forma (tj. Nejvyšší správní soud neshledal důvodu, proč by se kolektivního vyjednávání nemohly účastnit i jiné právnické osoby založené zaměstnavateli než toliko ty, které byly do 31. 12. 2013 založeny v režimu zákona o sdružování a vznikly na tzv. evidenčním principu podle § 9a tohoto zákona, resp. které jsou po nabytí účinnosti NOZ a zákona o veřejných rejstřících zapsány v rejstříku jako „organizace zaměstnavatelů“). Za jedinou relevantní a podstatnou otázku považuje soud účel, pro který byla právnická osoba svými členy založena a k jehož naplnění vyvíjí dosavadní činnost. Klíčový je tedy projev vůle zaměstnavatelů sdružených do příslušné právnické osoby, aby se jejím prostřednictvím zapojili do kolektivního vyjednávání s cílem uzavřít kolektivní smlouvu vyššího stupně. Přirozeně platí, že v ideálním případě by měl tento projev vůle zahrnující účel a cíl, za nímž se členové právnické osoby sdružují, odpovídat i zvolené právní formě, s níž zákon tento účel typicky spojuje (v daném případě by tedy měl odpovídat právní formě „organizace zaměstnavatelů“ podle § 9a zákona o sdružování a po 1. 1. 2014 podle § 3025 odst. 2 NOZ), avšak na druhou stranu odlišná právní forma (zájmové sdružení právnických osob, spolek), která jinak nevylučuje účast právnické osoby na kolektivním vyjednávání, nemůže být důvodem diskvalifikace této právnické osoby z kolektivního vyjednávání, pokud sama chce i tento účel svou činností naplňovat a její členové jsou s tím srozuměni. V konečném důsledku jsou to totiž individuální zaměstnavatelé sdružení v této právnické osobě, kteří ponесou konkrétní důsledky kolektivního vyjednávání, a to nejen v podobě závazků z uzavřené kolektivní smlouvy vyššího stupně, pokud by kolektivní smlouva vyššího stupně byla organizací uzavřena, ale například i v podobě legální stávky jako krajního prostředku ve sporu o uzavření kolektivní smlouvy (§ 16 odst. 1 a § 17 odst. 2 zákona o kolektivním vyjednávání). K těmto závěrům vedl Nejvyšší správní soud následující úvahy.

[28] Kolektivní vyjednávání představuje jednu z formalizovaných a institucionalizovaných forem sociálního dialogu mezi tzv. sociálními partnery, jehož účelem je „zajištění sociálního smíru, vytvoření mechanismu průběžné sociální komunikace a demokratického procedurálního řešení možných konfliktů mezi zaměstnavateli a zaměstnanci“ (nález Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 40/02, č. 199/2003 Sb.). Od svých počátků v druhé polovině 19. století je úzce spjat se sdružovacím právem (resp. tzv. koaliční či syndikátní svobodou jako zvláštním případem sdružovacího práva, jehož účelem je prosazování a ochrana hospodářských a sociálních zájmů, viz Kyselá, J. Koaliční svoboda a právo na stávku. In Wagnerová, E. a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. Praha : Wolters Kluwer 2012, s. 594), a to nejprve na straně zaměstnavatele, teprve později se do sociálního dialogu zapojují sdružení zaměstnavatelů (Štefko, M. *Názor rejstříkových soudů: odborová organizace spolkem, či raději ne? Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 1/2019, s. 131). Sociální dialog a v jeho rámci i kolektivní vyjednávání jsou tak úzce spjata se sdružovacím právem, které je však v podmínkách materiálních právních států svobodou, nikoliv povinností se sdružovat k ochraně hospodářských zájmů („*Ve svobodné společnosti [...] nelze pro zaměstnance ani zaměstnavatele koncipovat místo práva povinnost se sdružovat (čl. 27 Listiny) [...]*“, nález Ústavního soudu č. 199/2003 Sb.). Jsou to tedy jednotlivci, ať už zaměstnanci či zaměstnavatelé, kteří se ze své vlastní vůle sdružují za účelem prosazování a ochrany svých hospodářských a sociálních zájmů a určují účel sdružení.

[29] S ohledem na celospolečenský význam sociálního dialogu a kolektivního vyjednávání, jakož i na negativní zkušenosti s tímto mechanismem v nedemokratických režimech (fašistické a socialistické režimy), zavedly právní předpisy, počínaje mezinárodními smlouvami, požadavek přísné autonomie aktérů kolektivního vyjednávání na státní moci (čl. 27 odst. 1 a 2 Listiny, čl. 2 úmluvy MOP č. 87). Požadavek autonomie se odráží i v tzv. evidenčním principu, který zajišťuje, že tyto organizace vznikají bez předchozího schválení a z vlastní vůle svých členů (viz čl. 2 úmluvy MOP č. 87: „*Pracovníci a zaměstnavatelé bez jakéhokoliv rozdílu mají právo bez předchozího schválení ustavovat organizace podle vlastní volby, jakož i stát se členy takových organizací [...]*“, nebo její čl. 4: „*Organizace pracovníků nebo zaměstnavatelů nepodléhají rozpuštění nebo pozastavení činnosti administrativní cestou.*“). Na evidenčním principu byla založena rovněž vnitrostátní právní úprava v ČR po roce 1990 (§ 9a zákona o sdružování) a vychází z ní také právní úprava účinná po rekodifikaci soukromého práva po roce 2014. Ta považuje odborové organizace a organizace zaměstnavatelů za specifické právnické osoby, na něž lze aplikovat právní úpravu týkající se spolků pouze přiměřeně, pokud to neodporuje jejich povaze jako zástupců zaměstnanců a zaměstnavatelů podle mezinárodních smluv (§ 3025 NOZ), a rovněž respektuje evidenční princip (§ 121 zákona o veřejných rejstřících, podle něhož vznikají odborové organizace a organizace zaměstnavatelů dnem následujících po dni, v němž bylo doručeno rejstříkovému soudu oznámení o založení této právnické osoby).



[30] Z výše uvedeného je zřejmé, že právní úprava spojovala účel, spočívající v hájení hospodářských a sociálních zájmů zaměstnanců a zaměstnavatelů, se specifickou formou právnícké osoby označovanou jako odborová organizace a organizace zaměstnavatelů, která podléhá s ohledem na výše uvedené odlišnému právnímu režimu vzniku a dalších vztahů vůči státní moci než je tomu v případě jiných sdružení a právníckých osob. Na druhou stranu právní předpisy neupravují žádnou konkrétní definici těchto organizací, vyjma čl. 10 úmluvy MOP č. 87, podle něhož se „organizací“ rozumí každá organizace pracovníků nebo zaměstnavatelů, která má za cíl podporovat a hájit zájmy pracovníků nebo zaměstnavatelů. Účelem této úmluvy a z ní plynoucích principů je zajistit specifickou ochranu těchto organizací, tj. garantovat jim tato zvláštní práva, a to s ohledem na specifický účel a roli, které tyto organizace v systému dosahování společenského smíru hrají.

[31] Na rozdíl od městského soudu a ve shodě se stěžovatelem se však Nejvyšší správní soud domnívá, že z uvedených principů plynou toliko práva a nelze z nich dovodit závěr, že případně odlišná forma právnícké osoby, která nepožívá této specifické ochrany, brání tomu, aby tato osoba, pokud tak sama deklaruje a projevila v tomto směru vůli vyjádřenou ve svých zakládacích a dalších vnitřních dokumentech, nemohla sledovat i účel spočívající v ochraně hospodářských a sociálních zájmů svých členů, včetně účasti na kolektivním vyjednávání. Pro účely způsobilosti právnícké osoby založené více zaměstnavateli být účastna sociálního dialogu, včetně kolektivního vyjednávání, nelze specifickou ochranu sdružovacího práva zaměstnavatelů vykládat jako povinnost vést obhajobu hospodářských a sociálních zájmů výlučně v zákonem předepsané formě „organizace zaměstnavatelů“, pokud neexistují jiné zákonem stanovené překážky, které by právnícké osobě založené a evidované v jiné formě v takové činnosti bránily. Nejvyšší správní soud proto souhlasí se stěžovatelem, že v tomto případě převáží materiální hledisko, na němž je založena definice těchto organizací v čl. 10 úmluvy MOP č. 87. S ohledem na to není důvodu z kolektivního vyjednávání vyloučit právnícké osoby, které historicky nebyly založeny ve formě organizace zaměstnavatelů podle § 9a zákona o sdružování a vedeny v evidenci ministerstva vnitra podle § 9 odst. 2 zákona o sdružování, resp. organizace zaměstnavatelů podle § 3025 NOZ. Lze naopak akceptovat, aby se kolektivního vyjednávání účastnila na straně zaměstnavatelské například i zájmová sdružení právníckých osob založená podle § 20f OZ, jejichž právní forma zůstala zachována i podle NOZ (§ 3051), nebo spolky, pokud sdružují zaměstnavatele a účelem jejich vzniku bylo i vedení kolektivního vyjednávání podle zákona o kolektivním vyjednávání.

[32] Ústavně zaručené právo se sdružovat zahrnuje podle Ústavního soudu i „negativní sdružovací právo“, tj. právo se nesdružit (nález Ústavního soudu č. 199/2003 Sb.), a v případě jeho realizace i určení účelu, k jehož naplnění sdružení směřuje. Jak již bylo uvedeno, právní úprava v řadě případů svazuje právní formu s účelem založení právnícké osoby (v tomto případě s formou organizace zaměstnavatelů založené podle § 9a zákona o sdružování, resp. po 1. 1. 2014 podle § 3025 NOZ); právní forma však nemusí nutně vylučovat, aby sdružení sledovalo a prosazovalo i jiné cíle a vyvíjelo i další činnosti, pokud nejsou se zvolenou právní formou v rozporu, nebo pokud to právní předpisy z jiných důvodů nezakazují. Svoboda sdružování však předpokládá, že účel a cíle sdružení, jakož i rozsah jeho činností, stanoví jeho členové prostřednictvím základních dokumentů právnícké osoby a prostřednictvím procedurálních pravidel tvorby vůle této právnícké osoby. Právo svobodně určovat účel sdružení a rozsah jeho jednotlivých činností musí být státem respektováno i v případě rozhodování o způsobilosti sdružení být stranou kolektivního vyjednávání, a to zejména proto, že důsledky kolektivního vyjednávání nesou podle zákona o kolektivním vyjednávání jednotliví zaměstnavatelé. Ti musejí být přinejmenším srozuměni s tím, že jejich sdružení může vstoupit do kolektivního vyjednávání a svým jednáním vyvolat již zmíněné právní důsledky, mnohé z nich pro činnost zaměstnavatelů negativní (v průběhu kolektivního sporu jde až o možnost vyhlášení stávký jejich zaměstnanců).

[33] Z výše uvedeného „negativního sdružovacího práva“, tj. práva se nesdružit, plyne, že sociální dialog, stejně jako kolektivní vyjednávání o uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně jsou založeny na principu dobrovolnosti. Pokud zaměstnavatelé (stejně jako zaměstnanci) nemají povinnost se za účelem ochrany svých hospodářských a sociálních zájmů sdružovat, pak jim nelze ani uložit povinnost, sdruží-li se za jiným účelem než je prosazování jejich zájmů jako zaměstnavatelů vůči zaměstnancům, aby se účastnili sociálního dialogu, případně jeho formalizované podoby, tedy kolektivního vyjednávání. Jak již bylo uvedeno, jsou to členové sdružení, kteří určují jak účel, pro který se sdružili, tak cíle, k nimž směřují, a činnosti, jejichž prostřednictvím jich dosahují.

[34] Princip dobrovolnosti kolektivního vyjednávání, pokud jde o organizace zaměstnavatelů, ostatně potvrzují i stěžovatelem odkazované úmluvy MOP. Úmluva MOP č. 98 zavazuje v čl. 4 smluvní strany toliko k „*povzbuzení a podporování co nejširšího rozvoje a využití metody dobrovolného vyjednávání mezi zaměstnavateli a organizacemi zaměstnavatelů na jedné straně a organizacemi pracovníků na druhé straně tak, aby byly upraveny podmínky zaměstnání pomocí kolektivních smluv*“. Zásadu dobrovolnosti vyjednávání potvrzují také stanoviska Výboru pro svobodu sdružování MOP (dále jen „Výbor“), který je povolán projednávat stížnosti odborových organizací a organizací zaměstnavatelů na jednotlivé státy a přijímat k nim stanoviska. Nejvyšší správní soud si je vědom, že se jedná o tzv. mezinárodní soft-law (srov. Kysela, J. Koaliční svoboda a právo na stávku. In: Wagnerová, E. a kol. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. Praha : Wolters Kluwer 2012, s. 592), které v daném případě nezavazuje Českou republiku, avšak pokud se stěžovatel dovolával ustanovení těchto úmluv, pak doporučující stanoviska tohoto orgánu MOP mohou představovat určité vodítko pro vnitrostátní výklad těchto mezinárodních smluv. Výbor ve své činnosti zdůrazňuje důležitost respektovat autonomii stran kolektivního vyjednávání tak, aby byla zajištěna svobodná a dobrovolná povaha vyjednávání podle čl. 4 úmluvy (Normlex, Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, No. 1314). Podle Výboru platí, že má-li být kolektivní vyjednávání efektivní, musí být založeno na dobrovolné povaze a nikoliv zahrnovat donucovací opatření, která by jeho dobrovolnou povahu proměnila (doporučení č. 1315). Podle čl. 4 úmluvy MOP č. 98 pak není povinností státu vynucovat kolektivní vyjednávání a zavazovat sociální partnery, aby do jednání vstupovali (doporučení č. 1317). Podle Výboru pak platí, že zaměstnavatelé mají být sami schopni zvolit organizaci, která bude reprezentovat jejich zájmy v procesu kolektivního vyjednávání [Freedom of Association. *Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*. Fifth (revised) Edition. Geneva : International Labour Office 2006, No. 981, s. 196].

[35] Městský soud proto částečně pochybil ve svém právním hodnocení, pokud v daném případě svázal otázku způsobilosti být stranou kolektivního vyjednávání podle zákona o kolektivním vyjednávání s právní formou právnické osoby sdružující zaměstnavatele a výlučně ji vztáhl na právnické osoby, které vznikly do 31. 12. 2013 podle § 9a zákona o sdružování (odst. 33 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud souhlasil se stěžovatelem, že v případě „organizací zaměstnavatelů“ se uplatní materiální hledisko, tj. za takovou organizaci lze považovat i jiná soukromoprávní sdružení, včetně zájmových sdružení právnických osob nebo spolků.

[36] Materiální hledisko je však třeba uplatnit i na posouzení účelu, který tato sdružení z vůle svých členů sledují, tj. zda sama projevila jednoznačnou vůli být stranou kolektivního vyjednávání o uzavření kolektivních smluv vyššího stupně. Nejenom uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně, jak tvrdí stěžovatel, ale i samotné kolektivní vyjednávání o uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně musí být založeno na dobrovolnosti ze strany jeho aktérů. V daném případě se Nejvyšší správní soud shoduje s městským soudem v tom, že žalobce nevznikl za účelem kolektivního vyjednávání, což plyne z jeho základních a dalších interních dokumentů. Vůli neúčastnit se kolektivního vyjednávání projevili jeho členové nejen zvolenou právní formou (která, jak již bylo uvedeno, by sama o sobě nevylučovala jeho účast na kolektivním vyjednávání), ale také konkrétními formulacemi v základních dokumentech, a sám žalobce ji jednoznačně deklaroval v průběhu správního řízení. Nejvyšší správní soud souhlasil s hodnocením městského soudu, že žalobce vznikl za účelem řešení a prosazování společných zájmů a cílů automobilového průmyslu a za účelem vnitřní i vnější výměny informací, nikoliv proto, aby řešil podmínky, za nichž zaměstnanci členů konají práci (odst. 35 napadeného rozsudku), tj. prosazoval zájmy svých členů vůči zaměstnancům v podobě kolektivního vyjednávání. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje i s hodnocením městského soudu, pokud jde o navázání neformálního sociálního dialogu žalovaného s osobou zúčastněnou na řízení. Jak již bylo uvedeno, rozsah jednání žalobce je plně na jeho vlastní vůli, resp. na vůli jeho členů. Ze skutečnosti, že vstoupil s osobou zúčastněnou na řízení do neformálního sociálního dialogu a opakovaně o tom uzavřel dohodu o spolupráci, ještě neznamená, že dal svým jednáním najevo, že by chtěl hájit zájmy svých členů i ve formě kolektivního vyjednávání. Naopak v průběhu správního řízení se vyjádřil přesně opačně. Za této situace bylo zřejmé, že žalobce nelze podřadit pod pojem „organizace zaměstnavatelů“, jak jej má na mysli § 23 odst. 2 zákoníku práce a § 1 zákona o kolektivním vyjednávání, a žalobce tedy není způsobilou stranou kolektivního vyjednávání o uzavření kolektivní smlouvy vyššího stupně. Potud je závěr městského soudu naopak správný, a tudíž zákonný.

(...)

## Zákon o dráhách: oprávněnost opatření k zabránění pádu stromů

k § 10 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění zákona č. 175/2002 Sb.

**Stromy rostoucí v tzv. dopadové vzdálenosti od dráhy samy o sobě nepředstavují nebezpečí pro dráhu ve smyslu § 10 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách. Správní orgány jsou podle tohoto ustanovení oprávněny přijmout opatření k zabránění pádu stromů jejich pokácením pouze po zjištění konkrétních okolností (např. stáří či zdraví stromu, stav kořenového systému, morfologie terénu, stav podloží), ze kterých vyplývá reálné nebezpečí jejich pádu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, čj. 1 As 299/2019-42)*

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 144/2002 Sb., č. 49/2007 Sb., č. 256/2010 Sb.

**Věc:** Státní podnik Lesy České republiky proti Ministerstvu dopravy za účasti státní organizace Správy železniční dopravní cesty, o provedení nezbytných opatření k zabránění padání stromů nebo jejich částí, o kasační stížnosti žalovaného.

Ministerstvo dopravy zamítlo dne 22. 5. 2017 odvolání žalobce a potvrdilo rozhodnutí Drážního úřadu (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 18. 7. 2016, kterým podle § 10 odst. 1 zákona o dráhách nařídil žalobci, aby do 30. 11. 2016 provedl nezbytná opatření k odstranění vzniklého zdroje ohrožení dráhy a provozu na ní. Zdrojem ohrožení dráhy se tímto rozhodnutím rozuměly stromy rostoucí na pozemku v k. ú. Dasnice podél celostátní dvoukolejné elektrifikované železniční dráhy Chomutov-Cheb, v mezistaničním úseku Citice-Dasnice, které svojí výškou a dopadovou vzdáleností mohly způsobit vznik mimořádné události na dráze s možným důsledkem ohrožení života, zdraví nebo škody značného rozsahu. Správní orgán I. stupně považoval za nadbytečné pořizovat dendrologické posudky pro účely posouzení, zda se jedná o zdroj ohrožení dráhy, neboť byl obeznámen s případy pádů zdravých a nepoškozených dřevin do průjezdného profilu koleje s následným poškozením drážních vozidel, a proto za zdroj ohrožení označil každou dřevinu splňující stanovená kritéria.

Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou u Městského soudu v Praze. Městský soud žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Soud přisvědčil námitce žalobce, že za nebezpečí ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o dráhách nelze považovat všechny stromy rostoucí na lesním pozemku, které svojí výškou a dopadovou vzdáleností mohou způsobit vznik mimořádné události na dráze. Pausální nařízení odstranit všechny stromy, které by vzhledem ke své výšce a vzdálenosti od trati mohly do dráhy spadnout, posoudil městský soud jako nezákonné. Správní orgány pochybily, pokud bez bližšího šetření, přizvání osoby potřebné odbornosti nebo vypracování znaleckého posudku opěly uložení povinnosti pouze o konstatování, že dle judikatury může být i zdravý strom nebezpečný. Uvedeným postupem porušily základní zásady činnosti správních orgánů, konkrétně ustanovení § 2 odst. 3 (zásada přiměřenosti) a § 3 správního řádu (zásada materiální pravdy).

K povinnosti žalobce nést náklady za kácení stromů soud konstatoval, že v kontextu povinnosti prevence dle § 2900 občanského zákoníku, může být povinnost odstranit nebezpečí na náklady vlastníka pozemku založena nejen konáním, ale i opomenutím, avšak v projednávaném případě nelze vyvozovat závěr o takovém omisivním porušení prevenční povinnosti žalobcem. S ohledem na absenci zkoumání dotčených stromů není jisté, zda stromy představují nebezpečí pro dráhu, a proto kácení stromů na jeho náklady po žalobci nelze požadovat.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v které namítá, že městský soud nesprávně posoudil pojem „nebezpečí pro dráhu“ podle § 10 odst. 1 zákona o dráhách z hlediska pravděpodobnosti pádu stromu, ačkoli měl naplnění tohoto pojmu hodnotit z hlediska důsledků tohoto pádu. Následky pádu stromu jsou stejné v případě zdravého i nemocného stromu. Nynější nepříznivé klimatické jevy osvědčily, že i objektivně zcela zdravý strom se v důsledku silného poryvu větru, podmáčené půdy nebo přivalů sněhu může stát nebezpečím pro dráhu, když zcela náhle, nekontrolovaně a nepředvídatelně zasáhne do průjezdného profilu

dráhy. Vyžadované prokazování adekvátně narušeného dendrologického zdraví všech stromů určených ke kácení by tedy bylo nedůvodným zatěžováním účastníků řízení a nadbytečným generováním nákladů. Každý, i zdravý strom o kritické výšce a vzdálenosti od dráhy pro ni představuje nebezpečí již v důsledku hrozby opakujících se negativních klimatických jevů, nikoli až v momentě vzniku bezprostřední kritické situace, neboť v takovém případě by správní řízení podle § 10 zákona o dráhách nebylo dostatečně rychlou reakcí na dané nebezpečí. Konstatování porušení § 3 správního řádu je nesprávné. Městský soud zjevně nezval v úvahu náleze Ústavního soudu Pl. ÚS 11/01 ze dne 6. 3. 2002, č. 144/2002 Sb., dle kterého je porušením povinnosti vlastníka pozemku například vysazení stromu na nevhodném místě. Ústavní soud tedy neřeší pravděpodobnost pádu, ale důsledky, které budou u stromu vysazeného na nevhodném místě vždy stejné, bez ohledu na příčiny pádu. Z důvodu nesprávného posouzení této právní otázky pak městský soud dospěl k nesprávnému závěru, že není založena odpovědnost vlastníka pozemku sousedícího s dráhou za existenci nebezpečí, které ji ohrožuje.

Městský soud podle názoru stěžovatele vůbec neměl poměřovat zásah správních orgánů principem proporcionality, neboť jakákoli existence stromu na nevhodném místě v sousedství dráhy představuje protiprávní stav, a v takovém případě není chráněno vlastnictví ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 2. 4. 2014, sp. zn. 25 Cdo 2357/2013, je odpovědnost vlastníka zdravého stromu za jeho pád na dráhu vyloučena a s ohledem na § 2924 a § 2927 občanského zákoníku je vyloučena i odpovědnost osoby zúčastněné na řízení a žalovaného, což znamená, že za škodu způsobenou pádem takového stromu nikdo neodpovídá. Za takové situace podle stěžovatele vyžaduje ochrana života a zdraví osob na dráze, aby byl jakýkoliv strom nacházející se na nevhodném místě, v němž představuje pro dráhu nebezpečí, preventivně odstraněn. V opačném případě by nikdo za škodu způsobenou případným pádem takového stromu neodpovídal. V tomto kontextu pak není ani rozhodující, o kolik stromů se jedná.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku. Excesivní výklad § 10 zákona o dráhách tak, jak jej činí žalovaný, by zakládal přímou povinnost všech vlastníků lesních pozemků nejen v okolí drah, ale i pozemních komunikací vykáacet všechny zdravé vzrostlé stromy, které svou dopadovou vzdáleností mohou dotčený provoz ohrozit, což dozajista nebylo záměrem zákonodárce. Žalovaný chybně vykládá výše citovaný náleze Ústavního soudu, neboť v projednávaném případě nedochází žalobcem k vysazování stromů na nevhodném místě formou konání, když lesní pozemky jsou primárně určeny právě k jejich vysazování. Každoročně probíhají pochůzky žalobce a osoby zúčastněné na řízení za účelem vytipování a odstranění stromů v okolí dráhy, které ji bezprostředně ohrožují, a žalobce tak naplňuje svou prevenční povinnost. Situaci, kdy několik mimořádných událostí v drážní dopravě způsobil pád stromu v důsledku působení vyšší moci, správní orgány nevhodně vyřešily přenesením veškeré odpovědnosti na žalobce s odůvodněním, že příčinou vzniku škody je výška samotných stromů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[13] Stěžovatel tvrdí, že městský soud ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nesprávně posoudil právní otázku, kdy dřeviny v blízkosti dráhy představují „nebezpečí“ v podobě „padání stromů nebo jejich částí“ podle § 10 odst. 1 zákona o dráhách. Dle tohoto ustanovení „[v]lastníci nemovitě věci v sousedství dráhy jsou povinni strpět, aby na jejich pozemcích byla provedena nezbytná opatření k zabránění sesuvu půdy, **padání kamenů, lavin a stromů nebo jejich částí**, vznikne-li **toto nebezpečí** výstavbou nebo provozem dráhy nebo přírodními vlivy; vznikne-li **toto nebezpečí** z jednání těchto vlastníků, jsou povinni učinit nezbytná opatření na svůj náklad. O rozsahu a způsobu provedení nezbytných opatření a o tom, kdo je provede, rozhodne drážní správní úřad.“

[14] Toto ustanovení blíže určuje omezení vlastnického práva vlastníka nemovitosti sousedící s železniční tratí a vychází z existence ochranného pásma dráhy, jehož hranice vymezuje § 8 zákona o dráhách. Primárním předpokladem pro takové omezení vlastnického práva je právě existence nebezpečí pro dráhu, v projednávaném případě v tom, že na pozemku rostou stromy, které mohou do dráhy spadnout.

[15] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry městského soudu, že prostá existence stromů určité výšky a dopadové vzdálenosti do dráhy nemůže sama o sobě představovat nebezpečí pro dráhu, pokud správní orgány

dostatečně nezkoumaly, zda je nebezpečí pádu těchto stromů do dráhy reálné. Správní orgány jsou povinny zjistit okolnosti, z nichž se nebezpečí podává, např. stáří či zdraví stromu, morfologii terénu či stav podloží. Touto další okolností nemůže být pouze možný budoucí extrémní (tedy nikoliv běžný) klimatický jev, který by mohl strom v budoucnu zasáhnout. Má-li nebezpečí spočívat v tom, že na pozemku rostou stromy, které mohou (s ohledem na svoji výšku a dopadovou vzdálenost) do dráhy spadnout, pak nařízení odstranění stromů, které by vzhledem ke své výšce a vzdálenosti mohly do dráhy železnice spadnout, musí být podloženo konkrétními skutkovými zjištěními, z nichž hrozící nebezpečí pádu stromů vyplývá. Nepostačí pouze hypotetická možnost, že určitý strom by v případě pádu mohl zasáhnout dráhu, třebaže aktuálnímu nebezpečí pádu tohoto stromu nic nenasvědčuje.

[16] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že pokud by chtěl zákonodárce pod pojem nebezpečí pro dráhu zahrnout výskyt jakýchkoliv, tj. i zdravých a řádně zakořeněných stromů, které toliko v důsledku nepředvídatelných příčin mohou (v podstatě kdykoliv) dopadnout do dráhy a ohrozit její provoz, vymezil by tomu odpovídající omezení vlastníkům sousedních pozemků výslovně, například tak, že by paušálně stanovil, že v ochranném pásmu dráhy se nesmějí nacházet žádné stromy. Samotná dikce ustanovení § 10 odst. 1 zákona o dráhách však naopak mívá v výjimečné situaci, kdy nastane a je zjištěn určitý nežádoucí stav, v jehož důsledku již hrozba pádu do dráhy není čistě hypotetická, ale přinejmenším předvídatelná.

[17] Jak vyplývá z podnětu k zahájení správního řízení ze dne 18. 3. 2016, který správnímu orgánu I. stupně adresovala osoba zúčastněná na řízení, dne 23. 2. 2016 se uskutečnilo místní šetření se zástupci správce pozemku (žalobce), při kterém bylo označeno 23 stromů, které ohrožují bezpečnost provozované dráhy a drážní dopravy, přičemž se jednalo převážně o dub zimní, javor klen, modřín opadavý a lípu srdčitou. Tyto závěry byly potvrzeny státním dozorem, který se konal dne 26. 5. 2016, jak plyne z protokolu o kontrole datovaného stejným dnem. Z protokolu je také zřejmé, že zástupci žalobce souhlasili s kácením 23 označených stromů. Ze stanovisek žalobce i odboru životního prostředí Městského úřadu Sokolov, doložených během řízení před správním orgánem I. stupně, plyne, že tito nesouhlasili s plošným kácením dle výšky stromů a jejich dopadové vzdálenosti. Následně však správní orgán I. stupně rozhodl (a stěžovatel toto rozhodnutí potvrdil), že mají být pokáceny všechny stromy, které se nacházejí v sousedství dráhy a dosáhly takové výšky, že v případě pádu nutně zasáhnou do průřezného profilu dráhy.

[18] Jak správně uvedl městský soud, správní orgán I. stupně i stěžovatel postupovali nezákonně, pokud pouze na základě kritéria výšky a dopadové vzdálenosti od dráhy stanovili okruh stromů, které měl žalobce pokácet, aniž by ověřili, zda tyto stromy představují skutečné nebezpečí. Na tom nic nemění ani závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 2. 4. 2016, sp. zn. 25 Cdo 2358/2013, na nějž stěžovatel odkázal a který se zabýval odpovědností vlastníka pozemní komunikace za škodu vzniklou uživateli komunikace v důsledku pádu vyvráceného stromu. Nejvyšší soud v tomto rozsudku pouze konstatoval, že obecná prevenční povinnost vlastníka komunikace se nemůže vztahovat na případ pádu jinak zdravého stromu s adekvátním kořenovým systémem, pokud k jeho vyvrácení došlo v důsledku extrémní klimatické zátěže, neboť v takové situaci nebylo objektivně možné nebezpečí pádu stromu předvídat. Pokud stěžovatel z tohoto rozsudku dovozuje povinnost vlastníka pozemku přiléhajícího k dráze bez jakékoliv diferenciace pokácet všechny stromy, ať už zdravé či nezdravé a poškozené, pokud se nacházejí v dopadové vzdálenosti od dráhy, pak podle kasačního soudu taková povinnost z odkazovaného rozsudku neplyne a jeho závěry ji ani nijak neimplikují.

[19] Stěžovatel dále argumentoval nálezem Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 11/01, č. 144/2002 Sb., v němž Ústavní soud zrušil předchozí znění § 10 zákona o dráhách. Důvodem neústavnosti tehdejší formulace tohoto ustanovení byla právě paušálně stanovená povinnost správního úřadu vydat rozhodnutí o odstranění zdroje ohrožení na náklady jeho vlastníka či provozovatele bez možnosti v individuálních případech diferencovat dle zjištěných skutkových okolností. Ani tento nálezný proto neimplikuje povinnost vlastníka odstranit všechny stromy v dopadové vzdálenosti dráhy, naopak Ústavním soudem uplatněná argumentace je založena na principech individuálního posouzení dané situace a přiměřenosti uloženého opatření. Tomuto požadavku současné znění § 10 zákona o dráhách vyhovuje, ovšem pouze tehdy, pokud jsou tyto principy zohledněny právě při výkladu pojmu „nebezpečí“ pro dráhu.

[20] Nejvyšší správní soud proto naopak sdílí i závěr městského soudu o tom, že při výkladu § 10 zákona o dráhách je třeba zohlednit princip proporcionality, který je ostatně nutno uplatnit vždy při řešení střetu

základních práv, resp. veřejných zájmů (v daném případě veřejného zájmu na ochraně zdraví a bezpečnosti cestujících na straně jedné a vlastnického práva, jakož i práva na ochranu životního prostředí na straně druhé). Také tomuto principu proto odpovídá výklad, který pod pojmem nebezpečí pro dráhu rozumí skutečné a reálně hrozící nebezpečí, které lze předem předvídat, nikoliv pouze potenciální hrozba spojená s tím, že se stromy nacházejí v dopadové vzdálenosti od dráhy. Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná, že podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) je nucené omezení vlastnického práva možné pouze za náhradu (viz náleze Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08, č. 256/2010 Sb.). Náhrada není ústavním předpokladem pro omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 3 Listiny pouze tehdy, pokud vlastník zneužívá vlastnické právo na újmu práv druhých nebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy, nebo pokud jeho výkon poškozují lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem (viz náleze Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03, č. 49/2007 Sb.). Tato ústavněprávní východiska je třeba respektovat i při výkladu § 10 odst. 1 zákona o dráhách. Ústavně konformně lze proto omezit vlastnické právo bez poskytnutí odpovídající náhrady pouze tehdy, pokud jeho výkon představuje reálně hrozící poškození lidského zdraví, případně i jinou škodu, kterou lze předvídat (pouze v takovém případě lze soudit, že vlastník věci zneužil svého vlastnického práva na úkor práv druhých či v rozporu s chráněným zájmem, pokud bylo možné vznik škody předvídat, a navzdory tomu neučinil opatření, aby jejímu vzniku zabránil); v jiných případech z ústavně zaručené ochrany vlastnického práva plyne povinnost jeho omezení kompenzovat poskytnutím odpovídající náhrady. Jinak řečeno, omezení vlastnického práva vlastníka pozemku, který sousedí s dráhou, spočívající v pokácení stromů bez náhrady, může být ústavně konformní pouze tehdy, pokud se týká odstranění stromů, které prokazatelně představují ohrožení zdraví a životů osob, nebo jiné předvídatelné poškození dráhy, neboť pouze v takovém případě dochází k omezení vlastnického práva v souladu s čl. 11 odst. 3 Listiny. Tomu odpovídá povinnost správního orgánu zkoumat, zda ten který strom skutečně představuje takové nebezpečí. V opačném případě paušálního odstranění všech stromů v tzv. dopadové vzdálenosti od dráhy, jako se tomu stalo v tomto případě, by kromě dodržení principu přiměřenosti muselo být omezení vlastnického práva spojeno s náhradou, s níž však ustanovení § 10 zákona o dráhách nepočítá.

[21] Z výše uvedených důvodů je proto třeba souhlasit s městským soudem i v tom, že je povinností stěžovatele toto reálné nebezpečí (projevující se například ve stáří stromu, pevnosti jeho kořenového systému atd.) při stanovení opatření podle § 10 zákona o dráhách konkrétně zkoumat. Pouze v takovém případě lze považovat výklad tohoto zákonného ustanovení za ústavně konformní. Těto povinnosti však neodpovídá postup stěžovatele v dané věci, kdy nebezpečí pro dráhu paušálně dovodil v případě všech stromů, nacházejících se v dopadové vzdálenosti od dráhy.

[22] Současně je však nutné korigovat závěry městského soudu o tom, že je na stěžovateli, aby v dalším řízení doplnil dokazování a odstranil tak soudem vytykaný nedostatečně zjištěný stav věci. Jak stěžovatel podotýká, odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebyl přiznán odkladný účinek a stromy byly již v mezidobí na náklady žalobce pokáceny. Neexistuje tak „hmotný předmět“, o němž se správní řízení vede (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, čj. 2 As 139/2015-25). To však nic nemění na závěru, že napadeným rozsudkem zrušené rozhodnutí stěžovatele je nezákonné. Pouhá existence stromů určité výšky v určité dopadové vzdálenosti od dráhy nepostačuje k závěru, že stromy představují nebezpečí pro dráhu. Bez ohledu na to, jak se žalovaný v dalším řízení konkrétně vypořádá se vzniklou skutkovou situací (neboť již nelze posoudit nezbytnost a přiměřenost opatření ve vztahu k jednotlivým stromům v okolí dráhy), nesmí být jeho rozhodnutím zmařeno právo žalobce domáhat se případně náhrady škody, která mu v důsledku nezákonného rozhodnutí žalovaného vznikla. To ostatně vyplývá z judikatury Nejvyššího soudu, podle níž podmínka existence nezákonného rozhodnutí ve smyslu § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), je splněna tehdy, bylo-li pravomocné nebo předběžně vykonatelné rozhodnutí zrušeno nebo změněno pro nezákonnost, a to bez ohledu na další průběh řízení, v němž bylo dané rozhodnutí vydáno (srov. rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2019, čj. 31 Cdo 1954/2019-249).



## Kompetenční spory: ochrana legitimního očekávání ve vztahu k fóru

**Princip ochrany legitimního očekávání se nevztahuje na očekávání účastníků ohledně místa (fóra) pro řešení jejich sporu (tedy před soudem či před správním orgánem). Jádrem ochrany legitimního očekávání je především princip předvídatelnosti postupu a konečného rozhodnutí orgánu veřejné moci.**

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 28. 11. 2019, čj. Konf 10/2019-14)*

**Prejudikatura:** č. 1792/2009 Sb. NSS, č. 3859/2019 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 177/2015 Sb., č. 123/1996 Sb. ÚS. (sp. zn. IV. ÚS 200/96).

**Věc:** Spor o pravomoc mezi Energetickým regulačním úřadem a Městským soudem v Praze, za účasti žalobců a) akciová společnost ČEZ, b) akciová společnost Elektrárna Počeradky, c) akciová společnost Elektrárna Tisová a žalovaných 1) akciová společnost ČEPS, 2) akciová společnost OTE, ve věci vydání bezdůvodného obohacení.

Návrhem doručeným dne 11. 4. 2019 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon č. 131/2002 Sb.“), se Energetický regulační úřad (dále jen „ERÚ“) domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) citovaného zákona. Spor vznikl mezi ním a Městským soudem v Praze ve věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 25 Co 45/2017, o vydání bezdůvodného obohacení.

Žalobci se žalobou podanou u Obvodního soudu pro Prahu 10 domáhali vydání rozsudku, kterým by byli žalovaní z titulu vydání bezdůvodného obohacení zavázáni zaplatit žalobcům určité částky. Konkrétně se žalobce b) domáhal po žalovaném 1) vydání bezdůvodného obohacení ve výši 14 761 122,75 Kč s příslušenstvím a po žalovaném 2) z téhož titulu částky 12 199 275 Kč s příslušenstvím. Jak je uvedeno v záhlaví, na straně žalobců ve sporu dále vystupují i žalobci a) a c), avšak jejich účastenství není pro nyní projednávanou věc rozhodné, neboť spor o pravomoc se týká výlučně sporu žalobce b) se žalovanými.

V žalobě se uvádí, že žalobce b) je držitelem licence na výrobu elektřiny. Se společností ČEPS [tedy se žalovaným 1) – dále jen „ČEPS“] uzavřel dne 18. 12. 2013 smlouvu o poskytování služeb přenosové soustavy v roce 2013. Na základě této smlouvy ČEPS poskytoval žalobci b) přenos elektřiny v místech připojení jeho výroby do přenosové soustavy a žalobce se zavázal hradit regulovanou cenu, jejíž část tvořila úhrada nákladů spojených s podporou elektřiny z obnovitelných zdrojů, též označována žalobci jako příspěvek na podporované zdroje energie - POZE (dále jen „příspěvek na POZE“) podle § 28 odst. 1 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o POZE“).

Ve smlouvě bylo ujednáno, že příspěvek na POZE je stanoven jako pevná částka a řídí se čl. 5.1 Cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu (ERÚ) č. 5/2012, kterým se stanovují ceny regulovaných služeb souvisejících s dodávkou elektřiny. Podle tohoto cenového rozhodnutí se ke každé 1 MWh celkového množství elektřiny spotřebované žalobcem b) v areálu výroby (kromě elektřiny pro čerpání přečerpávacích vodních elektráren a vlastní technologické spotřeby elektřiny) účtuje částka ve výši 583 Kč bez DPH. Smlouva dále stanovila, že v případě změny právní úpravy stanovující odlišnou výši příspěvku na POZE je společnost ČEPS povinna účtovat v cenách a za podmínek určených novým právním předpisem. ČEPS v řízení před Obvodním soudem pro Prahu 10 popřel svoji pasivní legitimaci s tím, že byl pouze zprostředkovatelem, neboť platbu příspěvku na POZE dále postoupil společnosti OTE [tedy žalovanému 2) – dále jen „OTE“] jako operátorovi trhu. Proto žalobci z „procesní opatrnosti“ označili – kromě ČEPS – jako žalovaného i OTE.

Žalobci v žalobě tvrdí, že došlo ke změně právní úpravy, a proto v období měsíců ledna až září 2013 nemělo účtování příspěvku na POZE za elektřinu spotřebovanou žalobcem b) v areálu výroby ze strany ČEPS oporu v uzavřené smlouvě a příslušných právních předpisech.

V průběhu řízení před Obvodním soudem pro Prahu 10 OTE namítl nedostatek pravomoci soudu ve smyslu § 104 odst. 1 věty druhé občanského soudního řádu s tím, že pravomoc k rozhodnutí ve sporu má ERÚ. Odkázal přitom na § 52 odst. 2 zákona o POZE. Uvedl, že ve sporu o bezdůvodné obohacení nelze nahlížet na bezdůvodné obohacení izolovaně a bez ohledu na okolnosti, za nichž k němu mělo dojít. Jádrem sporu je totiž rozsah částky, kterou měli žalobci hradit ČEPS jako příspěvek na POZE. Poukázala na právní úpravu hrazení těchto nákladů dle § 13 a § 28 zákona o POZE.

Žalobci ve svém vyjádření nesouhlasili s tím, že by k rozhodnutí sporu měl pravomoc ERÚ. Zdůraznili, že předmětem sporu je bezdůvodné obohacení a nezáleží na „skutkových okolnostech“ jeho vzniku. Poukázali také na dřívější judikaturu zvláštního senátu, která stála na stanovisku, že ve sporu o bezdůvodné obohacení náleží pravomoc rozhodovat soudu. Odmítli rozšiřující výklad ustanovení o pravomoci ERÚ rozhodovat soukromoprávní spory s tím, že by kolidoval s ústavní zásadou zákonnosti podle článku 2 odst. 3 Ústavy České republiky.

Obvodní soud pro Prahu 10 usnesením ze dne 27. 12. 2016, čj. 9 C 80/2016-286, zamítl námitku nedostateku pravomoci soudu. Městský soud poté na základě odvolání OTE tento výrok zrušil svým usnesením ze dne 21. 3. 2017, čj. 25 Co 45/2017-330, řízení zastavil a věc postoupil ERÚ.

Městský soud v posledně uvedeném usnesení uvedl, že žalobci učinili předmětem sporu požadavek na vrácení příspěvku na POZE. Jde tak o spor týkající se podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů, elektřiny z druhotných zdrojů nebo elektřiny z vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla a podpory tepla dle § 17 odst. 7 písm. d) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon). Jde o spor vyplývající z poměrů soukromého práva, který podle zákona projednává a rozhoduje jiný orgán než soud (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).

Proti usnesení městského soudu podali žalobci dovolání. Obvodní soud pro Prahu 10 pak ve vztahu k žalobci b) řízení o dovolání zastavil svým usnesením ze dne 13. 7. 2017, čj. 9 C 80/2016-478, pro nezaplacení soudního poplatku. O dovolání žalobců a) a c) Nejvyšší soud rozhodl svým usnesením ze dne 24. 4. 2018, čj. 23 Cdo 4165/2017-494, tak, že (mimo jiné) zrušil výrok I. usnesení městského soudu čj. 25 Co 45/2017-330 (ve znění opravného usnesení městského soudu ze dne 28. 4. 2017, čj. 25 Co 45/2017-345) ve vztahu mezi žalobci a) a c) a žalovanými a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění usnesení čj. 23 Cdo 4165/2017-494 Nejvyšší soud uvedl, že výluky z pravomoci obecných soudů je třeba vykládat restriktivně a posouzení existence případné smluvní či zákonné povinnosti (k placení příspěvku na POZE) je pouze předběžnou otázkou.

Vzhledem k tomu, že se usnesení Nejvyššího soudu čj. 23 Cdo 4165/2017-494 nedotýkalo výroku I. usnesení městského soudu čj. 25 Co 45/2017-330 ve vztahu ke sporu mezi žalobcem b) a žalovanými, byla tato věc postoupena ERÚ (dále také jen „navrhovatel“). Ten s tímto postupem nesouhlasil, popřel svoji pravomoc a podal zvláštnímu senátu návrh na řešení negativního kompetenčního sporu.

V návrhu ERÚ předně upozornil na – dle jeho slov – naprosto absurdní výsledek, kdy tatáž věc ve vztahu k různým žalobcům byla jednou svěřena obecnému soudu [konkrétně ve vztahu k žalobcům a) a c)] a podruhé správnímu orgánu [ve vztahu k žalobci b)], přičemž je vyloučen závěr, aby byly příslušné oba tyto orgány.

Navrhovatel dále odkázal na příslušná ustanovení energetického zákona a zákona o POZE. Podle § 17 odst. 7 písm. d) energetického zákona ERÚ „rozhoduje spory týkající se podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů nebo elektřiny z kombinované výroby elektřiny a tepla, elektřiny vyrobené z druhotných energetických zdrojů nebo tepla z obnovitelných zdrojů a spory o výši náhrady při dispečerském řízení výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie podle § 26 odst. 6“. Dále podle § 52 odst. 1 zákona o POZE „Úřad rozhoduje spory týkající se podpory elektřiny z obnovitelných zdrojů, elektřiny z druhotných zdrojů nebo elektřiny z vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla a podpory tepla“. Podle odstavce druhého pak „Úřad rozhoduje další spory, jejichž předmětem je splnění peněžité povinnosti uložené tímto zákonem nebo sjednané na základě tohoto zákona, nebo povinnosti vrácení neoprávněně čerpané podpory podle § 51“.

Navrhovatel připustil, že citovaná ustanovení vymezují kompetence pro vedení sporných řízení poměrně široce a neurčitě. Zdůraznil však, že k rozhodování sporů ze soukromoprávních vztahů jsou povolány především soudy a pravomoci ERÚ je třeba vykládat restriktivně a na podporu toho citoval z usnesení zvláštního senátu ze

dne 13. 4. 2010, čj. Konf 108/2009-11. Žaloba je označena jako „žaloba na vydání bezdůvodného obohacení“. Právním důvodem, pro který se žalobci domáhají po žalovaných vydání peněžních částek, je bezdůvodné obohacení, proto je dána pravomoc soudu. Citoval předcházející judikaturu zvláštního senátu, dle které je hlavní funkcí ERÚ regulace trhu a dohled, nikoli nahrazování funkce soudu ve sporech, které jsou svou povahou soukromoprávní (usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 3. 2018, čj. Konf 52/2017-17).

Podle navrhovatele ani skutečnost, že soud bude muset jako předběžnou otázku posoudit, zda žalovaní měli právo na úhradu příspěvku na POZE, není důvodem, proč by mělo rozhodnutí sporu o vydání bezdůvodného obohacení spadat do kompetence ERÚ. Tuto otázku si soud může posoudit sám podle § 135 odst. 2 o. s. ř. Žalobce se také nedomáhá splnění peněžité povinnosti uložené zákonem o POZE nebo sjednané na základě zákona ve smyslu § 52 odst. 2 zákona o POZE. Povinnost vrátit neoprávněně zaplacený příspěvek na POZE není uložena zákonem o POZE, ale občanským zákoníkem. Kompetence ERÚ není založena ani podle § 52 odst. 2 věty druhé zákona o POZE, podle níž ERÚ rozhoduje spory, jejichž předmětem je splnění *povinnosti vrácení neoprávněně čerpané podpory podle § 51 tohoto zákona*. Tato kompetence je totiž explicitně navázána na ustanovení § 51 zákona o POZE upravující neoprávněně čerpanou podporu, která je spojena se spácháním přestupku. Jedná se tedy o zavedený legální pojem odlišný od pojmu bezdůvodného obohacení. Na podporu svého stanoviska dále ERÚ citoval usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2018, čj. 32 Cdo 4755/2017-173, které potvrdilo závěry ERÚ a dospělo k závěru, že je ve věci vydání bezdůvodného obohacení – vrácení příspěvku na POZE – dána pravomoc soudu.

Navrhovateli bylo známo, že došlo k posunu v rozhodovací praxi zvláštního senátu jeho usnesením ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 45/2017-14, č. 3859/2019 Sb. NSS, a že v tehdy projednávané věci šlo o podobnou situaci, kdy se žalobce domáhal vrácení peněžitého plnění – příspěvku na POZE, který byl původně uhrazen jako součást vyúčtovaných služeb distribuce elektřiny. Zvláštní senát v judikovaném případě rozhodl, že pravomoc k rozhodnutí sporu má správní orgán, tedy navrhovatel.

Poté navrhovatel uvedl, že argumentace zvláštního senátu v usnesení čj. Konf 45/2017-14 není dostatečně přesvědčivá, protože dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího soudu (zde navrhovatel odkazuje na několik jeho rozhodnutí), opřená také o předchozí judikaturu zvláštního senátu, založila legitimní očekávání účastníků, že spory budou projednány obecnými soudy.

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodl, že v této věci je příslušný vydat rozhodnutí správní orgán.

### Z odůvodnění:

[20] Úvodem posouzení věci zvláštní senát předesílá – a přisvědčuje v tomto smyslu navrhovateli, že se předloženou otázkou podrobně zabýval právě ve svém usnesení čj. Konf 45/2017-14, kde dospěl k závěru, že příslušný vydat rozhodnutí v podobné věci je navrhovatel. Přitom podobnost věci je zde dána tím, že v tehdy rozhodované věci se též jednalo o vydání bezdůvodného obohacení, kde základem sporu byla otázka oprávněnosti účtovaného poplatku na POZE, byť v kontextu účtované ceny za **distribuci** (nikoli **přenos**) elektřiny. Tento rozdíl je však nevýznamný, protože princip příspěvků na POZE a způsobu jejich placení je v obou případech prakticky shodný.

[21] Zvláštní senát nepovažuje za nutné zde opakovat veškeré argumenty předložené v usnesení čj. Konf 45/2017-14, na něž v podrobnostech odkazuje. Pro snadnější přehlednost však na tomto místě alespoň stručně předkládá základní osu argumentace tam obsažené. Předně zvláštní senát nejprve uvedl, že předmětný spor má svůj právní základ v existenci převážně soukromoprávního vztahu mezi žalobcem a žalovaným. Dále přisvědčil premise, dle které rozhodovací pravomoc náleží zásadně soudům a vyluky ze soudní pravomoci ve prospěch správních orgánů je třeba vykládat restriktivně.

[22] V usnesení čj. Konf 45/2017-14 zvláštní senát konstatoval nespornost faktu, že pravomoc ERÚ by byla založena v případě, pokud by zákazník distribuce odmítl provozovateli regionální distribuční soustavy (k níž je připojen) uhradit příspěvek na POZE na základě vyúčtování distribučních služeb. K tomu nyní zvláštní senát dodává, že v aktuálně projednávané věci se platí poplatek za POZE jako složka ceny za přenos elektřiny (nikoli distribuci), nicméně tuto odlišnost považuje – jak je uvedeno v odstavci [20] výše – za nevýznamnou. Zvláštní senát v usnesení čj. Konf 45/2017-14 poukázal na totožný základ sporu, neboť posuzovaná právní otázka je shodná

jak v případě neplacení příspěvku na POZE, tak i v případě jeho zaplacení a vrácení. Uvedl k tomu, že „*samotná existence poskytnutého plnění nemůže být rozhraničovacíím kritériem pro určení pravomoci orgánu, který je povolán takový spor rozhodnout. Podstata sporu je v obou případech stejná: jde o posouzení, zda zákazník distribuce je (byl) povinen provozovateli distribuční soustavy [v nyní projednávané věci provozovateli přenosové soustavy – pozn. zvláštního senátu] splnit peněžitou povinnost sjednanou na základě zákona č. 165/2012 Sb.*“ Uzavřel, že „*pravomoc ERÚ rozhodovat spory, jejichž předmětem je splnění peněžité povinnosti uložené tímto zákonem nebo sjednané na základě tohoto zákona (§ 52 odst. 2 zákona č. 165/2012 Sb.) není omezena jen na případy, kdy jedna ze smluvních stran splnění této povinnosti odmítá, ale dopadá na všechny spory, kdy je rozporována povinnost k peněžitému plnění z titulu smluvního ustanovení sjednaného na základě zákona č. 165/2012 Sb.*“.

[23] Navrhovatel ve svém návrhu předně upozornil na „absurdní výsledek“, kdy tatáž věc ve vztahu k různým žalobcům byla jednou svěřena obecnému soudu [konkrétně ve vztahu k žalobcům a) a c)] a podruhé správnímu orgánu [ve vztahu k žalobci b)]. K tomu zvláštní senát uvádí, že nároky žalobců jsou samostatné a že – jak je zřejmé z výše uvedené rekapitulace nyní projednávané věci – kompetenční spor ve smyslu § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. vznikl pouze ve vztahu k žalobci b), nikoli ve vztahu k žalobcům ostatním. Zvláštní senát tedy nemůže jakkoli zasahovat do průběhu sporu, kde vystupují žalobci a) a c). Dále je třeba poukázat na to, že v důsledku usnesení zvláštního senátu čj. Konf 45/2017-14 se změnil i náhled na danou otázku na straně civilních soudů. Nejvyšší soud v usnesení ze dne 29. 4. 2019, čj. 23 Cdo 4291/2017-265, zcela odkázal na závěry usnesení zvláštního senátu čj. Konf 45/2017-14, a potvrdil, že takto byla překonána i část dosavadní praxe Nejvyššího soudu týkající se žalob na vydání bezdůvodného obohacení, kdy se mělo za to, že není dána pravomoc ERÚ podle § 52 odst. 2 zákona o POZE. Z uvedeného je zřejmé, že i do budoucna budou soudy vycházet právě z usnesení čj. Konf 45/2017-14.

(...)

[33] Závěrem navrhovatel argumentuje legitimním očekáváním účastníků, tedy že na základě dosavadní judikatury Nejvyššího soudu a zvláštního senátu oprávněně očekávali, že věc bude svěřena obecným soudům. Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. 6. 2015, N 109/77 SbNU 577; č. 177/2015 Sb., „[p]ro demokratický právní stát je charakteristický princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné. Závazky a sliby, které na sebe stát vezme vůči jednotlivcům, by měly být dodržovány (princip legitimního očekávání)“ (zvýraznění bylo přidáno). V citovaném nálezu Ústavní soud vyslovil protiústavnost vyluky soudního přezkumu dle § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015. Přitom obsáhle pojednal právě o konceptu ochrany legitimních očekávání příjemců dotací. Nejvyšší správní soud pak k principu ochrany legitimního očekávání uvedl v rozsudku ze dne 27. 4. 2017, čj. 4 As 86/2016-38, že „*ideovým základem konceptu ochrany legitimního očekávání je přesvědčení, že ti, kdo jednájí v oprávněné důvěře v existující právo, resp. v právo, jak se jim s přihlédnutím k okolnostem a dobré víře obsahově jeví, by neměli být zklamáni ve svých očekáváním, že v souladu s právem jednájí a že jejich jednání také právo demokratického právního státu nakonec poskytne svou ochranu. V nejtýpější podobě se ochrana legitimního očekávání, ve vazbě na ochranu právní jistoty, v oboru správního práva upíná k vázanosti správy vlastní ustálenou správní praxí, ustáleným výkladem procesních i hmotných právních pravidel, veřejně deklarovanou politikou v mezích správního uvážení, interní výkladovou či aplikační směrnici, anebo k závaznosti konkrétního a kvalifikovaného ujištění o právu či procesním postupu, poskytnutého orgánem veřejné moci adresátu jeho správy*“ (zvýraznění bylo přidáno).

[34] Citované judikatorní závěry, respektive jejich zvýrazněná část, ukazují, že ochrana legitimních očekávání je princip svědčící ve prospěch adresátů veřejné správy (v oblasti správního práva). *A contrario* je evidentní, že tento princip naopak **nesvědčí** správním orgánům při výkonu jejich vrchnostenské pravomoci, což je však právě případ navrhovatele v projednávané věci. Z uvedeného plyne, že případný judikatorní obrat v rozhodovací činnosti zvláštního senátu nemůže zasáhnout do legitimních očekávání **navrhovatele** jako správního orgánu (případně soudu), neboť uvedené orgány nemohou mít „legitimní očekávání“ hodná ochrany v tom smyslu, že určitou věc budou, či naopak nebudou muset rozhodovat.

[35] Zvláštní senát si je vědom, že navrhovatel vyjádřil obavy o narušení legitimních očekávání **účastníků řízení**. Ani zde však k zásahu do legitimních očekávání nedochází. Předně ze soudního spisu se podává, že žalovaný 1) naopak „očekával“, že věc bude rozhodovat právě navrhovatel a užil přitom argumentaci podobnou té v usnesení zvláštního senátu čj. Konf 45/2017-14. Je sice pravdou, že žalobci pravomoc ERÚ sporovali, avšak spornost této otázky v řízení před soudem ilustruje určitou faktickou neukotvenost očekávání účastníků řízení. Dále je přinejmenším otázkou, zda lze princip legitimních očekávání bez dalšího vztáhnout i na očekávání žalobců ohledně fóra pro řešení jejich sporu se žalovanými. Zvláštní senát se k tomuto názoru nekloní. Jádrem ochrany legitimních očekávání účastníků řízení je především princip předvídatelnosti – tedy aby měl účastník řízení dostatek informací o tom, jaké skutečnosti jsou relevantní pro další procesní postup rozhodujícího orgánu a pro řešení předmětu sporu, a aby tak v tomto směru mohl předkládat relevantní argumenty a důkazy. Tímto způsobem je účastník chráněn před překvapivým rozhodnutím, které by mohlo představovat porušení práva na spravedlivý proces. Legitimní očekávání však není podle zvláštního senátu principiálně spjata s místem, kde se má daný spor řešit. Změna fóra (v projednávané věci ze soudu na správní orgán) nepředstavuje bez dalšího odepření práva na věcné projednání sporu. Legitimní očekávání účastníků řízení by mohlo být narušeno v případě, pokud by v důsledku zastavení řízení (či jiného nemeritorního rozhodnutí) před příslušným orgánem, který dosud předmětnou agendu běžně řešil, byl žalobce zbaven možnosti, aby jeho věc byla řádně projednána. Zvláštní senát opakuje, že tak tomu v posuzovaném případě není.

[36] K tomu lze dodat, že princip legitimních očekávání neznamená absolutní neměnnost judikatury. Ta musí reagovat nejen na vývoj právní úpravy, ale – v mezích zákona – i na vývoj společenský či na výskyt nových jevů a problémů. Jak konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 21. 11. 1996, sp. zn. IV. ÚS 200/96, č. 123/1996 Sb. ÚS, „*ustálenost a platnost* [judikatury] *jsou odvislé od vývoje, který je odrazem daných společenských a ústavněprávních podmínek*“ (k tomu srovnej též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, čj. 1 Afs 140/2008-77, č. 1792/2009 Sb. NSS). Je zjevné, že právě projednávané případy, týkající se příspěvku na POZE, jsou výrazem velmi specifického vývoje, jenž vyžaduje změnit interpretační postup při řešení dané právní otázky.

[37] Zvláštní senát připomíná, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu v horizontálních právních vztazích (jakým je i vztah mezi účastníky řízení) se uplatní zásada tzv. incidentní retrospektivity, tedy že nový právní názor (zde vyjádřený v usnesení čj. Konf 45/2017-14) se uplatní na všechna probíhající řízení, ledaže by tím byl popřen požadavek na spravedlivé rozhodnutí ve smyslu respektu k základním právům účastníků řízení (srovnej náleží Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2010, sp. zn. II. ÚS 3168/09). Je přitom právě na účastnících řízení, aby tvrdili specifické okolnosti, které by odůvodnily nutnost neužít nový právní názor. Navrhovatel žádné takové okolnosti neuvedl, snad kromě oddálení přístupu účastníků k soudu, k čemuž se zvláštní senát již vyjádřil výše. Změna názoru zvláštního senátu však nevede ke zhoršení postavení některého z účastníků řízení, avšak „pouze“ ke změně orgánu, který bude spor rozhodovat. Rovnost účastníků řízení tím není dotčena. Zvláštní senát k této otázce tedy uzavírá, že v projednávané věci neshledal existenci specifických okolností odůvodňujících nutnost aplikace nyní již překonaného právního názoru a ani navrhovatel ve svém návrhu žádné takové konkrétní okolnosti neuvedl.

(...)

## 3990

### **Pobyt cizinců: povinnost opustit území uložená rodičovi nezletilého občana České republiky**

k § 50a odst. 3 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném k 31. 10. 2018 (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k č. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod

**Povinnost opustit území České republiky [§ 50a odst. 3 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky] uložená cizinci, který je rodičem nezletilého občana České republiky, o**

**kteřeho výlučně pečuje, je v rozporu s čl. 14 odst. 4 větou druhou Listiny základních práv a svobod, podle níž občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2019, čj. 10 Azs 301/2019-40)*

**Prejudikatura:** č. 3574/2017 Sb. NSS, č. 3852/2019 Sb. NSS, č. 3869/2019 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 434/2006 Sb.; rozsudky Soudního dvora Evropské Unie ze dne 10. 5. 2017, Chavez-Vilchez a další (C-133/15), ze dne 8. 3. 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, Sb. rozh., s. I-01177).

**Věc:** T. T. H. N. proti Policii ČR, Ředitelství služby cizinecké policie o povinnosti opustit území ČR, o kasační stížnosti žalobkyně.

Krajské ředitelství policie Karlovarského kraje uložilo žalobkyni rozhodnutím ze dne 31. 10. 2018 povinnost opustit území ČR podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců, a to ve lhůtě do 60 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Důvodem byla skutečnost, že žalobkyně pobývala na území ČR bez platného pobytového titulu. Žalobkyně proti rozhodnutí podala odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 10. 6. 2019 zamítla. Rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou, kterou však Krajský soud v Plzni zamítl.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Správní orgány i krajský soud přý nesprávně posoudily přiměřenost dopadů rozhodnutí o povinnosti opustit území ČR do rodinného života. Správní rozhodnutí i rozsudek jsou v rozporu s čl. 9 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. Stěžovatelka konkrétně uvedla, že má ve výlučné péči nezletilou dceru L., která je státní občankou ČR. Dcera chodí na území ČR do základní školy. Správní rozhodnutí nepřiměřeným způsobem zasahuje do práv stěžovatelky i její dcery, která jako občanka ČR bude nucena opustit vlast společně s matkou. Další zcela nepřijatelnou variantou bylo, že stěžovatelka vycestuje bez dcery. Šlo by o nucené odloučení matky od nezletilého dítěte.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

#### **Z odůvodnění:**

[6] Klíčovou otázkou je, zda správní orgány posoudily řádně přiměřenost dopadů rozhodnutí o povinnosti opustit území ČR do soukromého a rodinného života stěžovatelky a její dcery.

[7] Rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 3 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ve znění do 30. 7. 2019 policie vydá „cizinci, u kterého nebyly shledány důvody pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění, není-li cizinec oprávněn pobývat na území“. Při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední mj. povahu a pevnost rodinných vztahů, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem (§ 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců).

[8] Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně konstatoval, že i v případě vydání rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 3 zákona o pobytu cizinců je třeba posuzovat přiměřenost dopadů tohoto rozhodnutí dle § 174a téhož zákona (viz např. rozsudek ze dne 28. 3. 2017, čj. 7 Azs 24/2017-29, č. 3574/2017 Sb. NSS; dále srov. např. rozsudek ze dne 19. 12. 2018, čj. 8 Azs 290/2018-27, č. 3852/2019 Sb. NSS, podle kterého se takto postupuje i po novele provedené zákonem č. 222/2017 Sb.). Při posuzování rozsahu narušení soukromého a rodinného života je dle judikatury nutné zkoumat nejen vliv na ekonomický, osobní a rodinný život cizince, ale i na ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo pobývat na území ČR (rozsudky ze dne 6. 8. 2013, čj. 8 As 68/2012-39, či ze dne 27. 2. 2014, čj. 9 Azs 41/2014-34).

[9] V daném případě bylo třeba především zkoumat, zda povinnost stěžovatelky vycestovat z území je přiměřená dopadům do soukromého a rodinného života, zejména pak do života jejich dětí. Ze správního spisu plyne, že stěžovatelka přicestovala na území ČR v roce 2005. O dva roky později se stěžovatelce narodila dcera L., která je státní příslušnicí ČR. Otec L. nejví o výchovu zájem, dcera je ve výlučné péči stěžovatelky. Na podzim v roce 2011 stěžovatelka odjela s tehdy čtyřletou dcerou L. do Vietnamu, kde žily nepřetržitě pět let až do roku 2016. Dcera L. tam nastoupila do mateřské školky a absolvovala čtyři ročníky základní školy. Stěžovatelka ve Vietnamu uzavřela manželství s panem B. V. H. a v roce 2012 porodila syna. Zpět do ČR se stěžovatelka vrátila v listopadu roku 2016. Dcera L. nastoupila do Základní školy v Aši. Manžel zůstal ve Vietnamu. V lednu roku 2017 se



stěžovatelce narodila další dcera. Obě mladší děti stěžovatelky (syn narozený v roce 2012 a dcera narozená v roce 2017) mají státní příslušnost Vietnamské socialistické republiky.

[10] Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 19. 7. 2017 zrušilo platnost povolení k trvalému pobytu stěžovatelky na území ČR. Důvodem byla skutečnost, že stěžovatelka nepobývala na území ČR po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky [viz § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců]. Toto rozhodnutí potvrdila Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců rozhodnutím, které nabylo právní moci dne 10. 10. 2017. Stěžovatelka měla do 9. 11. 2017 vycestovat. Od 10. 11. 2017 tedy stěžovatelka pobývala na území ČR neoprávněně bez platného povolení k pobytu. Rozhodnutím ze dne 27. 6. 2018 byla stěžovatelce uložena povinnost opustit území ČR do 60 dnů od oznámení rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatelka bránila odvoláním, které však podle § 170 odst. 1 zákona o pobytu cizinců nemá odkladný účinek. Stěžovatelka rozhodnutí o povinnosti opustit území ze dne 27. 6. 2018 nerespektovala a ve stanovené době nevycestovala. Dne 27. 9. 2018 se stěžovatelka dostavila na oddělení Policie ČR s tím, že na území ČR pobývá neoprávněně. Správní orgány následně dne 31. 10. 2018 vydaly nové rozhodnutí o povinnosti opustit území ČR. Toto rozhodnutí je předmětem přezkumu v nynější kauze.

[11] Stěžovatelka v kasační stížnosti trvá na tom, že při hodnocení přiměřenosti rozhodnutí o povinnosti opustit území ČR bylo nezbytné vzít v potaz, že dcera L. je státní občankou ČR a chodí v ČR do základní školy. Správní orgány i krajský soud jsou naproti tomu přesvědčeny, že povinnost vycestovat z území ČR nezasahuje nepřiměřeným způsobem do soukromého a rodinného života stěžovatelky. Přihlédly zejména k tomu, že stěžovatelka s dcerou L. již v minulosti vycestovala do Vietnamu, kde spolu nepřetržitě žily po dobu pěti let. Prostředí Vietnamu tedy není pro dceru L. cizí. Další stěžovatelčiny nezletilé děti jsou státními příslušníky Vietnamu. Stěžovatelka má prý ve Vietnamu vybudováno dostatečné rodinné, soukromé i ekonomické zázemí.

[12] Nejvyšší správní soud s názorem správních orgánů a krajského soudu nesouhlasí. Správní orgány i soud nevzaly náležitě na zřetel, že stěžovatelka zde vychovává nezletilou (dvanáctiletou) dceru, která je státní občankou ČR. Proto rozhodnutí o povinnosti stěžovatelky opustit území má ve vztahu k nezletilé dceři protiústavní dopady. Konkrétně je toto rozhodnutí v rozporu s čl. 14 odst. 4 věty druhé Listiny základních práv a svobod, podle níž občan nemůže být nucen k opuštění své vlasti. Jak vysvětlil Ústavní soud, toto ustanovení „zcela jistě znemožňuje vyloučit českého občana ze společenství občanů České republiky jako demokratického státu, k němuž ho váže pouto státního občanství“ (nález ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, N 93/41 SbNU 195; č. 434/2006 Sb., věc eurozatykač, bod 64). Argument, že dcera stěžovatelky je na Vietnam zvyklá, je lichý - Listina nijak nerozlišuje české občany, kteří nikdy nikam necestovali, a občany, kteří jsou s cizím prostředím dobře seznámeni.

[13] Dcera L. je ve vylučné péči stěžovatelky, otec o ni nejví zájem. Realizace rozhodnutí o povinnosti stěžovatelky opustit území ve svém důsledku znamená, že dcera L., občanka ČR, bude nucena nedobrovolně opustit vlast a vycestovat s matkou do Vietnamu. Jako nezletilé dítě závislé na vylučné péči matky přirozeně sdílí matčin osud. Nelze rozhodně argumentovat, že stěžovatelka si může ve Vietnamu snadno vyřídit pobytové oprávnění. Je obecně známo, že podání žádosti o pobytové oprávnění na české ambasádě ve Vietnamu je mnohdy velmi zdoluhavý a nejistý proces vzhledem k enormnímu zájmu vietnamských občanů o pobyt na území ČR. Není proto vůbec zřejmé, za jak dlouho a zda vůbec by se dcera L. mohla se svou matkou, stěžovatelkou, vrátit do ČR.

[14] Jedinou alternativou právě nastíněného scénáře je, že by stěžovatelka zanechala dvanáctiletou dceru samotnou v ČR. Jen tak by sice dcera zůstala v ČR, ovšem současně by to logicky vedlo k jejímu umístění do ústavní výchovy. Že by takováto situace nebyla v nejlepším zájmu dítěte (čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, č. 104/1991 Sb.), ale naopak v zájmu nejhorším, snad netřeba dále rozvádět.

[15] Je dále třeba poznamenat, že jako česká státní občanka má dcera L. na základě čl. 20 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) rovněž status občanky Unie. Podle čl. 20 SFEU mají občané EU mj. právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Soudní dvůr v rozsudku velkého senátu ze dne 10. 5. 2017, Chavez-Vilchez a další, C-133/15, v této souvislosti konstatoval, že „existují velmi specifické situace, v nichž navzdory tomu, že se neuplatní sekundární právo týkající se práva pobytu státních příslušníků třetích zemí a že dotyčný občan Unie nevyužil svobody pohybu, musí být státnímu příslušníkoví třetí země, který je rodinným příslušníkem tohoto občana, přiznáno právo pobytu, neboť jinak by byl popřen užitečný účinek občanství Unie,

kdyby v důsledku odepření takového práva byl tento občan ve skutečnosti nucen opustit území Unie jako celek, a byl tak zbaven možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z tohoto statusu“ (bod 63). Pokud by totiž státní příslušník nečlenské země EU musel opustit území EU, jeho dítě, občan EU, by dle okolností věci čelilo volbě buď zcela ztratit pravidelný styk se svým rodičem, anebo také opustit území EU jako celek. Případná povinnost cizozemského rodiče opustit území EU by mohla jejich nezletilé děti, jež jsou občany EU, připravit o možnost skutečně využívat podstatné části práv spojených se statutem občana EU (srov. Chavez-Vilchez, bod 65; dále srov. např. rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 8. 3. 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, Sb. rozh., s. I-01177, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2019, čj. 10 Azs 178/2018-37, č. 3869/2019 Sb. NSS, bod 22).

[16] Lze uzavřít, že v kontextu výše uvedených skutečností bylo rozhodnutí o povinnosti stěžovatelky opustit území nejen nepřiměřené ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců, ale především protiústavní (viz shora cit. čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Nejvyšší správní soud opakuje, že přiměřenost rozhodnutí je třeba zkoumat i ve vztahu k ostatním rodinným příslušníkům, kteří by jinak měli právo pobývat na území ČR (srov. bod [8]), zde tedy především k nezletilé dceři L. jako státní občance ČR. Rozhodnutí krajského soudu i správních orgánů proto nemohou z hlediska zákonnosti a ústavnosti obstát.

(...)

## 3991

### Telekomunikace: podmínky výběrového řízení za účelem udělení práv k využívání rádiových kmitočtů

k § 21 odst. 5 písm. h) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 227/2009 Sb., č. 153/2010 Sb., č. 341/2011 Sb., č. 420/2011 Sb. a č. 468/2011 Sb. k čl. 7 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice), ve znění ke 2. 12. 2016 (dále jen „autorizační směrnice“)

**Český telekomunikační úřad mohl nastavit jako podmínku účasti ve výběrovém řízení za účelem udělení práv k využívání rádiových kmitočtů k zajištění veřejné komunikační sítě též tzv. povinnost velkoobchodního přístupu, tedy povinnost infrastrukturního operátora jako „výherce“ aukce umožnit virtuálním operátorům přístup k rádiovému spektru [§ 21 odst. 5 písm. h) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, a čl. 7 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES (autorizační směrnice)].**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2020, čj. 10 As 274/2019-67)

**Prejudikatura:** rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví (283/81, Recueil, s. 3415).

**Věc:** Akciová společnost Vodafone Czech Republic proti Českému telekomunikačnímu úřadu o podmínkách výběrového řízení, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 8. 2. 2016 vyhlásil žalovaný výběrové řízení za účelem udělení práv k využívání rádiových kmitočtů k zajištění veřejné komunikační sítě v pásmech 1800 MHz a 2600 MHz, a to dle § 21 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Cílem výběrového řízení bylo rozdělení určitých částí pásma operátorům, kteří je používají při poskytování služeb svým koncovým uživatelům.

Žalobkyně k nastavení podmínek výběrového řízení, které byly obsaženy v dokumentu „Vyhlášení výběrového řízení za účelem udělení práv k využívání rádiových kmitočtů k zajištění veřejné komunikační sítě v pásmech 1800 MHz a 2600 MHz“, vznesla nejprve v rámci konzultace připomínky (viz § 130 zákona o elektronických komunikacích). Žalovaný vypořádal připomínky v samostatném dokumentu. Následně žalobkyně zaslala žalovanému námitky proti podmínkám výběrového řízení. Na námitky odpověděl žalovaný dokumentem ze dne

9. 12. 2016, kde námitky označil jako neodůvodněné. I přes výše uvedené připomínky a námitky se žalobkyně výběrového řízení zúčastnila.

Předseda Rady žalovaného rozhodnutím ze dne 5. 9. 2016 žalobkyni udělil přiděl rádiových kmitočtů k zajištění veřejné komunikační sítě v pásmech 1800 a 2600 MHz a stanovil podmínky jeho užívání. V bodu 8. písm. a) rozhodnutí je uvedena povinnost žalobkyně splnit závazky, které převzala v průběhu výběrového řízení, a to závazek velkoobchodní nabídky a závazek refinanzování.

Závazek velkoobchodní nabídky spočíval mimo jiné v těchto povinnostech:

- žalobkyně je povinna po dobu 12 let ode dne právní moci přidělu jednat s každým zájemcem v dobré víře o uzavření dohody o umožnění přístupu k veřejné komunikační síti provozované s využitím rádiových kmitočtů získaných žalobkyní ve výběrovém řízení a umožnění poskytování nezávislých celoplošných služeb elektronických komunikací takovému zájemci. Cena za poskytnutí velkoobchodní nabídky musí umožňovat stejně efektivnímu operátorovi ziskové podnikání na podřazeném trhu nebo trzích; uvedená povinnost se pak vztahuje i k virtuálním operátorům;

- přístup k veřejné síti provozované žalobkyní musí zájemci umožňovat poskytování služeb minimálně ve stejném rozsahu a kvalitě, v jaké je žalobkyně sama poskytuje svým koncovým zákazníkům;

- žalobkyně je povinna uzavřít smlouvu na základě závazku velkoobchodní nabídky na dobu účinnosti v délce minimálně 2 let, nepožádá-li zájemce o dobu kratší, resp. minimálně do konce doby účinnosti jeho závazku, pokud minimální délka smlouvy překračuje dobu trvání závazku žalobkyně, který na sebe v průběhu výběrového řízení převzala.

Závazek refinanzování pak spočíval v povinnosti zachovat při změně specifikace rádiových kmitočtů uspořádání jednotlivých přidělů rádiových kmitočtů tak, aby držitelé kmitočtů měli celistvé úseky rádiových kmitočtů následující za sebou bez přerušování.

Žalobkyně napadla rozhodnutí předsedy Rady rozkladem. Její námitky směřovaly proti uložení povinností velkoobchodní nabídky v bodu 8. písm. a). Žalovaný rozklad zamítl rozhodnutím ze dne 2. 12. 2016. Závazek velkoobchodní nabídky na služby, které jsou předmětem přidělu, zajišťuje v maximální možné míře velkoobchodní přístup i dalším zájemcům o poskytování sporných služeb na základě velkoobchodní nabídky. Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou městský soud zamítl rozsudkem ze dne 27. 5. 2019.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu obsáhlou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. [fakticky však tvrdí i důvody dle písm. b) téhož ustanovení]. Městský soud prý pominul některé klíčové právní argumenty obsažené ve vyjádřeních stěžovatelky v průběhu řízení o žalobě. Namísto toho v rozsudku podal argumentaci vlastní, která dle ní nemůže obstát. Nadto se městský soud „ve značné části odůvodnění“ věnuje závazku refinanzování, který nebyl předmětem žalobní argumentace. Stěžovatelka dále uvádí, že závazek velkoobchodní nabídky nemohl být uložen ve formě, v rozsahu ani způsobem, který zvolil žalovaný. Stěžovatelka v žalobě zpochybnila charakter takto uloženého závazku. Závazek nepřevzala stěžovatelka dobrovolně, naopak závazek představoval podmínku, kterou museli všichni uchazeči splnit, aby se vůbec mohli výběrového řízení na udělení přidělu účastnit. S tímto prý souhlasil též městský soud, který by ale pak měl žalobě vyhovět. Stěžovatelka dále detailně rozebírá charakter závazku velkoobchodní nabídky a způsobu jeho uložení. Postup žalovaného se vymkl požadavku legality, žalovaný překročil zákonné pravomoci, přesto soud postup schválil. Konečně stěžovatelka vysvětluje, proč je rozsudek zčásti nepřezkoumatelný.

Žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti. Závazek velkoobchodní nabídky je jedním ze standardních opatření aplikovaných národními regulátory ve výběrových řízeních na rádiové kmitočty obdobné kmitočtům, které jsou předmětem přidělu uděleného stěžovateli. Podobné závazky nebyly podle informací dostupných žalovanému dosud žádným rozhodnutím národního soudu shledány v rozporu s národním právem či právem EU. Aukce rádiových kmitočtů není nic jiného než nabídka, kterou potenciální zájemci mohou, ale také nemusí využít. Je na jejich individuálním hodnocení, zda stanovené podmínky v aukci rádiových kmitočtů pro ně jsou akceptovatelné či nikoliv, resp. zda výhody z účasti v aukci převyšují náklady.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

## III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...)

[13] Stěžovatelka předně argumentuje, že městský soud i žalovaný nesprávně zaměňují práva a povinnosti žalovaného související s výběrovým řízením dle § 21 zákona o elektronických komunikacích s právy a povinnostmi, které jsou účastníci v rámci těchto výběrových řízení povinni na sebe převzít, a s právy a povinnostmi, kterými žalovaný disponuje v souvislosti s prováděním regulačních úkonů v oblasti analýz relevantních trhů. Výběrové řízení podle § 21 zákona o elektronických komunikacích představuje specifický postup pro udělení přidělu rádiových kmitočtů, který byl do českého právního řádu transponován z autorizační směrnice. O závazek naplňující znaky § 22 odst. 2 písm. e) zákona o elektronických komunikacích a autorizační směrnice se však prý nejedná, neboť zde chybí znaky dobrovolnosti takto převzatého závazku. Žádný z účastníků výběrového řízení fakticky nebyl postaven před volbu, zda v souvislosti se získáním přidělu rádiových kmitočtů, jehož udělení bylo předmětem výběrového řízení, tento závazek přijme, či nikoliv. Závazek velkoobchodní nabídky nepředstavoval fakultativní součást podmínek výběrového řízení, na základě které by postupem dle § 21 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích byla hodnocena úspěšnost uchazečů o udělení přidělu, ale podmínku, kterou museli všichni uchazeči o udělení přidělu splnit, aby se vůbec mohli výběrového řízení účastnit.

[14] NSS k tomu uvádí následující.

[15] Stěžovatelka v tomto stížnostním bodě opakuje svou tezi, že je nutno rozlišovat mezi podmínkami účasti ve výběrovém řízení, jak jsou definovány v § 21 odst. 5 písm. h) zákona o elektronických komunikacích a v čl. 7 odst. 3 autorizační směrnice, na straně jedné, a podmínkami spojenými s udělením práva k využívání rádiových kmitočtů ve smyslu § 21 odst. 5 písm. d) zákona o elektronických komunikacích a čl. 6 autorizační směrnice.

[16] Podle § 21 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích platí, že vyhlášení výběrového řízení Úřad uveřejní v Telekomunikačním věstníku a na elektronické úřední desce Úřadu včetně

„a) informace, pro které služby mají být práva k využívání rádiových kmitočtů udělena,

b) předpokládaného počtu práv, která by měla být udělena,

c) údajů o rádiových kmitočtech, které jsou předmětem výběrového řízení,

d) podmínek spojených s udělením práva k využívání rádiových kmitočtů, včetně doby, na kterou budou přiděly rádiových kmitočtů uděleny,

e) určení, zda žádosti o udělení práv k využívání rádiových kmitočtů budou hodnoceny podle kritérií uvedených v odstavci 3 nebo zda jediným kritériem hodnocení žádostí o udělení práv k využívání rádiových kmitočtů budou výsledky aukce,

f) výše ceny za udělení práva k využívání rádiových kmitočtů, kritérií hodnocení žádostí a pravidel výběrového řízení v případě, že žádosti o udělení práv k využívání rádiových kmitočtů budou hodnoceny podle kritérií uvedených v odstavci 3,

g) aukčního řádu obsahujícího úplná pravidla aukce v případě, že jediným kritériem hodnocení žádostí o udělení práv k využívání rádiových kmitočtů budou výsledky aukce,

h) podmínek účasti výběrového řízení,

i) lhůty pro podávání žádostí,

j) výše a podmínek složení peněžité záruky, je-li vyžadována pro zajištění průběhu a účelu výběrového řízení, a dále vymezení případů, kdy peněžitá záruka propadá.“

(ustanovení, o které jde v nynější věci, NSS zvýraznil)

[17] Podle § 22 odst. 2 písm. e) zákona o elektronických komunikacích předseda Rady v rozhodnutí o přidělu rádiových kmitočtů uvede mj. „taxativní výčet závazků, které žadatel převzal v průběhu výběrového řízení na udělení práva k využívání rádiových kmitočtů“.

[18] Podle čl. 7 odst. 3 autorizační směrnice (2002/20/ES), která je v tomto ohledu „předobrazem“ zákona o elektronických komunikacích, platí, že pokud je třeba omezit udělování práv na užívání rádiových frekvencí, udělují členské státy tato práva „na základě výběrových kritérií, která musí být objektivní, transparentní, nediskriminační a přiměřená. Tato výběrová kritéria musí brát náležitě v úvahu splnění cílů článku 8 směrnice 2002/21/ES (rámcová směrnice) a požadavků článku 9 uvedené směrnice.“ Podle čl. 6 odst. 1 autorizační směrnice „[o]becně oprávnění pro zajišťování sítí nebo poskytování služeb elektronických komunikací a práva na užívání rádiových frekvencí a práva na užívání čísel mohou podléhat pouze podmínkám uvedeným v příloze. Tyto podmínky musí být nediskriminační, přiměřené a transparentní a v případě práv na užívání rádiových frekvencí musí být v souladu s článkem 9 směrnice 2002/21/ES (rámcová směrnice).“

[19] Na základě uvedených ustanovení autorizační směrnice a zákona o elektronických komunikacích stěžovatelka zpochybňuje, zda mohl žalovaný závazek velkoobchodní nabídky v podmínkách výběrového řízení vůbec nastavit. Závazek velkoobchodní nabídky jde prý nejen nad rámec nezbytných požadavků a povinností dle aplikovatelných právních předpisů, ale zároveň nespňuje kritérium nediskriminační, transparentní a zejména přiměřené podmínky spojené s právem na užívání rádiových frekvencí.

[20] Nejvyšší správní soud s uvedenou argumentací nesouhlasí. Zákon ani právo EU v žádném případě nevyklučuje, aby žalovaný nastavil v podmínkách účasti výběrového řízení též závazek velkoobchodní nabídky (zde konkrétně spočívající v povinnosti po dobu 12 let ode dne právní moci přidělu jednat s každým zájemcem v dobré víře o uzavření dohody o umožnění přístupu k veřejné komunikační síti provozované s využitím rádiových kmitočtů získaných ve výběrovém řízení a umožnění poskytování nezávislých celoplošných služeb elektronických komunikací takovému zájemci). Městský soud se k této otázce velmi přesvědčivě vyjadřuje v bodech 41 a násl. rozsudku, kde správně uvádí, že vyhlášení výběrového řízení za účelem udělení práv k využívání rádiových kmitočtů pojalo závazek velkoobchodní nabídky jako podmínku výběrového řízení. Splnění podmínky (převzetí závazku) pak bylo nezbytné k tomu, aby se daný účastník mohl výběrového řízení úspěšně účastnit (blíže bod 41 rozsudku).

[21] Právě uvedený výklad nijak neodporuje ani § 22 odst. 2 písm. e) zákona o elektronických komunikacích (cit. v bodě [17] shora). Z textu tohoto ustanovení neplyne, že by žadatelem „převzatý“ závazek nemohl být zároveň podmínkou pro účast ve výběrovém řízení. Jak si správně povšiml městský soud, § 22 odst. 2 písm. e) zákona o elektronických komunikacích se obecně vztahuje k charakteristice přidělu jako takového, ať už byl získán na základě jakékoliv formy výběrového řízení. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s městským soudem, že výběrové řízení stanovilo podmínku účasti spočívající v převzetí závazku velkoobchodní nabídky v souladu s § 21 odst. 5 písm. h) zákona o elektronických komunikacích (viz bod [16] shora). O převzetí daného závazku pak žalovaný v souladu s § 22 odst. 2 písm. e) uvedl informace v přidělu rádiových kmitočtů.

[22] Opačný závěr neplyne ani z ustanovení práva EU, na které odkazuje stěžovatelka. Bod 15 odůvodnění autorizační směrnice říká, že „[p]odmínky, které mohou být spojeny s obecným oprávněním a se zvláštními právy na užívání, by se měly omezovat pouze na to, co je nezbytné nutné pro zajištění dodržování požadavků a povinností podle práva Společenství a vnitrostátních právních předpisů, které jsou v souladu s právem Společenství.“ Odkázat je však třeba též na čl. 5 rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 243/2012/EU, o vytvoření víceletého programu politiky rádiového spektra, dle jehož odst. 1 „[č]lenské státy podporují účinnou hospodářskou soutěž a předcházejí narušování hospodářské soutěže na vnitřním trhu služeb elektronických komunikací v souladu se směrnicemi 2002/20/ES a 2002/21/ES.“ Otázky hospodářské soutěže dle cit. čl. 5 odst. 1 rozhodnutí č. 243/2012/EU členské státy zohledňují i při udělování práv k využívání rádiového spektra uživatelům nevěřejných elektronických komunikací. Podle čl. 5 odst. 2 písm. a) rozhodnutí č. 243/2012/EU mohou členské státy přijmout opatření, kterými mohou mimo jiné stanovit pro práva operátorů k využívání rádiového spektra podmínky, jako je mj. poskytování velkoobchodního přístupu. Ostatně již bod 12 odůvodnění rozhodnutí č. 243/2012/EU jasně říká, že „[s]nadný přístup k rádiovému spektru může vyžadovat nové typy oprávnění, jako

například oprávnění týkající se kolektivního využívání rádiového spektra nebo sdílení infrastruktury [...]“ (srov. též bod 44 napadeného rozsudku).

[23] Výklad rozhodnutí č. 243/2012/EU, který s odkazem na čl. 5 odst. 3 volí stěžovatelka, by vlastně zcela vyprázdnil jakýkoliv smysluplný význam rozhodnutí č. 243/2012/EU v podstatě by odňal regulátorům pravomoci, které toto rozhodnutí evidentně předpokládá. Stěžovatelka totiž v podstatě tvrdí, že pokud se rozhodnutí č. 243/2012/EU v čl. 5 odst. 3 odvolává na autorizační směrnici, neguje tím implicitně vše, co říká v předchozím odstavci. Takovýto výklad je však zjevně nesprávný a odmíná rozhodnutí č. 243/2012/EU rozumný účinek.

[24] Jak přesvědčivě rozvedl městský soud v bodě 45 rozsudku, povinnost velkoobchodního přístupu, tedy povinnost stěžovatelky jako „výherce“ aukce zpřístupnit přístup k rádiovému spektru i virtuálním operátorům, jednoznačně podporuje hospodářskou soutěž. Je všeobecně známo, že na českém trhu mobilních operátorů dlouhodobě působí tři infrastrukturní operátoři (jedním z nich je i stěžovatelka). S ohledem na nutnost mimořádně velkých vstupních nákladů do vybudování infrastruktury by poskytování mobilních služeb bylo – bez dalších opatření typu povinnosti velkoobchodního přístupu – pouze v rukou stávajících infrastrukturních operátorů. Účelem opatření, jakým je i stanovení podmínky povinnosti velkoobchodního přístupu, je právě narovnat „pokřivení“ trhu s mobilními službami.

[25] Stěžovatelka pohřichu s přesvědčivou argumentací městského soudu nepolemizuje a spíše jen opakuje argumenty, které však již vyvrátil městský soud. Není proto třeba, aby veškeré úvahy městského soudu Nejvyšší správní soud na tomto místě opakoval či jinak reprodukoval. Stačí jen uvést, že při výkladu povinnosti žalovaného v souvislosti s regulací využívání rádiového spektra nelze izolovaně argumentovat jen jedním právním předpisem, ale je třeba zohlednit všechny předpisy, které se k dané problematice vztahují. Jak správně uvádí městský soud, těmito předpisy jsou na úrovni práva EU nejenom autorizační směrnice, ale též rámcová směrnice (2002/21/ES), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/19/ES o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení (přístupová směrnice) a samozřejmě též navazující právní akty, jako je již cit. rozhodnutí č. 243/2012/EU.

[26] Rozhodně se proto nemůže jednat o obcházení zákona o elektronických komunikacích ze strany žalovaného; žalovaný nic „nemaskoval“ ani nemusel podmínky podřazovat jinému zákonnému ustanovení, jak opakuje stěžovatelka. Ostatně žalovaný jak v řízení o kasační stížnosti, tak v řízení žalobním přesvědčivě argumentoval, že obdobnou povinnost v dobré víře uzavírat smlouvy s virtuálními operátory zahrnují regulátoři do podmíněk výběrového řízení na obdobné rádiové kmitočty také v dalších členských zemích EU, např. ve Španělsku, Portugalsku, Rakousku, Nizozemí, Dánsku, Irsku, Řecku či Polsku (v tomto opakovaně odkazuje na dokument OECD Communications Outlook 2013, tabulka č. 2.13. Nezdá se tedy, že by v rámci EU panoval, co se týče významu autorizační směrnice a souvisejících aktů, nejednotný výklad (srov. k výkladu práva EU a otázce jeho jasného významu obecně rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví, 283/81, Recueil, s. 3415, bod 16)

[27] Nic z této (komparativní) argumentace žalovaného stěžovatelka v kasační stížnosti nezpochybnila, a to navzdory tomu, že podmínky obdobných aukcí v těchto zemích musí stěžovatelka dobře znát, jelikož se stěžovatelkou kapitálově spřízněné osoby operují též v dalších členských státech EU. Namísto toho stěžovatelka zůstala jen u vlastního kreativního výkladu práva EU, který neopřela o žádnou judikaturu ani odbornou literaturu.

[28] Stěžovatelka dále tvrdí, že závazek velkoobchodní nabídky má rovněž druhou složku, kde se říká, jakým způsobem má být stanovena cena – jde fakticky o cenovou regulaci, kde se stěžovatelce ukládá, aby v rámci závazku velkoobchodní nabídky garantovala, že příjemci nabídky budou dosahovat zisku. Závazek velkoobchodní nabídky (stejně jako cenová regulace) však může být uplatňován pouze ve vztahu k operátorům s významnou tržní silou a vždy výhradně na základě předchozí analýzy relevantního trhu v souladu s čl. 16 rámcové směrnice (2002/21/ES). Ve vztahu k stěžovatelce však žádná analýza relevantního trhu nebyla provedena.

[29] S touto argumentací se městský soud velmi přesvědčivě vypořádal v bodech 49 až 57 rozsudku (podobně též bod 65). Snažil se stěžovatelce vysvětlit, že povinnosti se ve výběrovém řízení dle § 21 zákona o elektronických komunikacích ukládají obecně, nikoliv pouze podniku s významnou tržní silou. Stěžovatelka v tomto poněkud mění význam odůvodnění městského soudu, pokud tvrdí, že snad soud zaštil žalovaným stanovené podmínky



jako podmínky nediskriminace ve smyslu § 81 zákona o elektronických komunikacích. Městský soud v různých pasážích odůvodnění rozsudku jen správně podotýká, že některé přístupy, kterých se stěžovatelka dožaduje, by mohly být diskriminační (srov. např. bod 52), eventuálně konstatuje, že postup žalovaného nebyl diskriminační (např. bod 55 nebo 60).

[30] Městský soud správně v bodě 65 odůvodnění rozsudku vysvětluje, že je třeba rozlišovat jednak regulaci nastavením podmínek výběrového řízení dle § 21 a násl. zákona o elektronických komunikacích, jednak následnou regulaci při zjištění pochybení v rámci fungování trhu při následné kontrole (§ 51 a násl. zákona o elektronických komunikacích). Právě v druhém případě opatření směřují zejména proti podniku s významnou tržní silou. Stěžovatelka v řízení před městským soudem i v řízení před Nejvyšším správním soudem tyto dvě kategorie regulace neodděluje, naopak je spojuje a účelově směřuje. Z rozhodnutí č. 243/2012/EU (viz bod [22] shora) jasně plyne, že podmínku velkoobchodní nabídky je možné stanovit při výběrovém řízení. To potvrzují i články 5 a 8 přístupové směrnice (2002/19/ES), proto zákon o elektronických komunikacích z této úpravy práva EU důsledně vychází.

[31] Jak správně ve svém vyjádření dodává žalovaný, je sám povinen analyzovat trhy elektronických komunikací (tzv. relevantní trhy). V případě, že zjistí nedostatečnou konkurenci na některém trhu, má pravomoc uložit podnikům s významnou tržní silou povinnosti dle § 51 a násl. zákona o elektronických komunikacích. Tato tzv. ex ante regulace předchází narušení hospodářské soutěže na analyzovaném relevantním trhu, ke kterému by jinak mohlo dojít. Naproti tomu při výkonu pravomoci správy rádiového spektra včetně přidělování rádiových kmitočtů se žalovaný významnou tržní silou jednotlivých osob nezabývá.

[32] Při výkonu pravomoci správy rádiového spektra žalovaný v souladu s § 4, § 5 odst. 1, § 5 odst. 4 písm. b) zákona o elektronických komunikacích sleduje cíle související s účelným využíváním rádiových kmitočtů, podporou hospodářské soutěže a ochranou uživatelů a dalších účastníků trhu a podporou efektivních investic. Při rozdělování rádiových kmitočtů formou výběrových řízení žalovaný ve výběrovém řízení stanoví konkrétní cíle na základě východisek výběrového řízení, vyhodnocení stavu a předpokládaného vývoje trhů elektronických komunikací, které mohou být daným výběrovým řízením dotčeny. Nemusi se jednat o relevantní trhy, na kterých žalovaný ukládá povinnosti dle § 51 a násl. cit. zákona. K podobným závěrům dospěl též městský soud (body 62 násl.).

[33] Nejvyšší správní soud rovněž plně souhlasí s tezí žalovaného, že výběrová řízení na přidělování rádiových kmitočtů pro mobilní sítě podporují zdravou hospodářskou soutěž. Rádiové kmitočty jsou tzv. omezeným zdrojem. Jejich přidělení je významnou tržní výhodou pro držitele přidělu v hospodářské soutěži s jeho konkurenty. Přidělení kmitočtů jednomu soutěžiteli je zároveň bariérou vstupu jiného soutěžitele. Úřad musí tyto potenciální dopady přidělení rádiových kmitočtů řešit vhodnými podmínkami a závazky budoucích držitelů přidělu v rámci výběrového řízení. Podmínky a závazky se musí vztahovat na budoucí držitele přidělu rádiových kmitočtů. V tomto pohledu je bezvýznamné, zda tito budoucí držitelé rádiových kmitočtů mají v době konání výběrového řízení významnou tržní sílu na některém relevantním trhu ve smyslu § 51, § 78 a § 79 zákona o elektronických komunikacích.

[34] Celá argumentace stěžovatelky ohledně toho, že žalovaný nezjistil tržní sílu stěžovatelky, proto s ohledem na právé uvedené padá. Ke stejnému závěru též došel též městský soud (viz bod 56 napadeného rozsudku).

[35] Z týchž důvodů nemohl postup žalovaného narušit zásadu legality, podle které státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy). Žalovaný nic nad rámec pravomocí, které mu dává zákon, nečinil.

[36] A ze stejných důvodů jsou liché i argumenty stěžovatelky, že je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný. Rozsudek městského soudu všechny právní závěry srozumitelně popisuje, vady a mezery v tomto odůvodnění jsou tam jen z pohledu stěžovatelky, která zastává nesprávné právní závěry a ve světle těchto závěrů se dožaduje něčeho, k čemu ve skutečnosti žalovaný povinen nebyl (zjišťování tržní síly či provedení analýzy relevantního trhu).

[37] Právě to, že stěžovatelka odmítá respektovat rozlišení jednak regulace nastavením podmínek výběrového řízení (§ 21 a násl. zákona o elektronických komunikacích), jednak následné regulace při zjištění pochybení v rámci fungování trhu při následné kontrole (§ 51 a násl. zákona o elektronických komunikacích), souvisí též s omylem v rozsáhlých stěžovatelčiných úvahách ohledně údajně nepřijatelné „cenové regulace“ (srov. k tomu též bod 67 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud opakuje, že nynější kauza řeší prve uvedenou regulaci, tedy regulaci nastavením podmínek výběrového řízení. Bez metody pro určení výpočtu ceny závazku velkoobchodní nabídky by samozřejmě tento závazek postrádal smyslu. Tyto podmínky však jasně plynou z právních předpisů, žalovaný si tam nic svévolně a nad rámec zákona „nepřimyslel“.

[38] Jak městský soud vysvětlil v bodě 71 rozsudku, z aplikovatelných právních předpisů plyne, že velkoobchodní ceny by měly být na úrovni cen, za kterých si infrastrukturní operátor poskytuje služby v rámci koncernu (viz § 81 zákona o elektronických komunikacích) anebo které poskytuje svým ostatním partnerům. Tato cena musí umožňovat podnikání na trhu prodeje služeb koncovým uživatelům, tedy v podstatě to, že danému virtuálnímu operátorovi musí být dána možnost, aby byl profitabilní (ziskový) na daném trhu. Nehovoří se zde o žádném doplacení nákladů ze strany tzv. infrastrukturních operátorů, jakým je i stěžovatelka. Ve světle těchto požadavků pak městský soud detailně posoudil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného (viz body 73 až 75 rozsudku). Městský soud správně uzavřel, že ze znění podmínek přidělu v souladu se zákonem a směrnicemi jasně plyne, že žalovaný pouze zdůraznil zásadu, že ostatním (virtuálním) operátorům mají být poskytnuty stejné podmínky (v rámci poskytnutí dané služby přístupu), za jaké si dané služby poskytuje infrastrukturní operátor (zde stěžovatelka) sám, popř. svým obchodním partnerům. Definováním principu, že stejně efektivnímu operátorovi má být umožněno ziskové podnikání, žalovaný více podtrhl to, že velkoobchodní cena má být na (nebo blízko) úrovni nákladové ceny. Nikoliv to, že by snad stěžovatelka měla něco za své klienty doplácet.

[39] Městský soud se přezkoumatelně postavil též k otázce délky trvání závazku. Srozumitelně vysvětlil, že povinnost velkoobchodní nabídky, jejímž cílem je zlepšení hospodářské soutěže, musí být z logiky věci stanovena na celou dobu platnosti přidělu. Záměrem žalovaného je zcela evidentně zajištění zdravé hospodářské soutěže po celou dobu trvání platnosti přidělu. Jak městský soud v bodě 63 napadeného rozsudku správně uvedl, pokud by snad měla být doba platnosti závazku kratší, pak by bylo zlepšení hospodářské soutěže omezeno pouze na určitou dobu a po zbytek doby by opět jedinými možnými hráči na trhu byli operátoři, kteří si kupují určité části rádiového spektra za vysoké finanční částky. Tím by mohli být virtuální operátoři úplně vyřazeni z trhu, pokud by jim snad neposkytlí k užívání část svého spektra „velcí“ („infrastrukturní“) operátoři dobrovolně.

## 3992

### Pobyt cizinců: povinnost posoudit přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života cizince

k § 77 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 161/2006 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; v textu jen „Úmluva“)

**Při rozhodování o zrušení povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je ve výjimečných případech třeba čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) aplikovat přímo. Za výjimečný lze považovat případ, v němž cizinec jednak vznese konkrétní námitku nepřiměřenosti rozhodnutí, jednak jím tvrzená nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého či rodinného života není již na první pohled nemyslitelná či jen zdánlivá.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2020, čj. 10 Ažs 256/2019-39)

**Prejudikatura:** rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 1. 2017, *Abuhmaid proti Ukrajině* (stížnost č. 31183/13), ze dne 26. 4. 2018, *Hoti proti Chorvatsku* (stížnost č. 63311/14), ze dne 13. 10. 2016,

*B. A. C. proti Řecku* (stížnost č. 11981/15), ze dne 9. 10. 2003, *Slivenko proti Lotyšsku* (č. 48321/99, ECHR 2003-X).

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

Žalobce byl státním příslušníkem Syrské arabské republiky. Dne 16. 6. 1997 mu bylo uděleno povolení k trvalému pobytu v ČR. Ministerstvo vnitra zjistilo, že žalobce se po dobu delší 6 let zdržoval mimo území ČR. Rozhodnutím ze dne 7. 7. 2016 tedy ministerstvo zrušilo jeho povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců a stanovilo mu lhůtu k vycestování. Žalobce se odvolal. Žalovaná odvolání zamítla rozhodnutím ze dne 8. 12. 2016. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil žalobou, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem zamítl rozsudkem ze dne 19. 6. 2019, čj. 15 A 201/2016-108.

Žalobce (stěžovatel) proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost. Správní orgány podle něj nešetřily práv, která nabyt v dobré víře, jelikož mu – jako bývalému manželovi občanky ČR – měl být zachován speciální status rodinného příslušníka občana EU. Napadené rozhodnutí nepřiměřeně zasáhlo do jeho soukromého života. Krajský soud prý vůbec neřešil, že rozhodnutí správních orgánů stěžovatele přímo ohrožuje na životě, jelikož by musel vycestovat do Sýrie.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[6] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel přicestoval do ČR dne 11. 10. 1990. Po tom, co 1. 4. 1997 uzavřel sňatek s občankou ČR, mu bylo dne 16. 6. 1997 vydáno povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení rodiny. Manželství bylo rozvedeno rozsudkem Okresního soudu v Chomutově sp. zn. 9 C 297/98, který nabyt právní moci 12. 12. 1998. Stěžovateli byl dne 16. 7. 2001 vydán průkaz o povolení k pobytu s platností do 3. 6. 2016. Dne 4. 4. 2016 se stěžovatel dostavil na pracoviště Ministerstva vnitra s žádostí o vydání nového průkazu o povolení k trvalému pobytu na území ČR. Ve vysvětlení, které podal téhož dne, sdělil, že v letech 2003 až 2010 pobýval v Sýrii. Jeho otec měl vážné zdravotní problémy a on se musel starat o zbytek rodiny. Poté se rozhodl vrátit do ČR. Nevěděl, že při delším pobytu mimo území ČR mu hrozí zrušení pobytového oprávnění. Oznámením ze dne 4. 5. 2016 zahájilo ministerstvo řízení z moci úřední ve věci zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu podle § 87l odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Přípisem ze dne 24. 5. 2016 pak ministerstvo opravilo právní kvalifikaci oznámení o zahájení správního řízení, které bylo nově vedeno dle § 77 odst. 1 písm. d) cit. zákona, neboť stěžovatel pobýval mimo území ČR nepřetržitě po dobu delší než 6 let.

[7] Z protokolu o výslechu ze dne 14. 6. 2016 vyplynulo, že stěžovatel se do ČR vrátil až v listopadu 2013, kdy nahlašoval i změnu pasu, tedy nikoliv v roce 2010. Od listopadu 2013 z ČR nevycestoval. Jako důvod pobytu mimo území ČR uvedl, že asi v září nebo v říjnu 2002 uděloval syrský prezident milost těm, kteří nebyli na vojně. Stěžovatel do té doby na vojně nebyl, kvůli tomu jej v Sýrii vedli jako trestanceho. Do Sýrie odešel vykonat vojenskou službu, kde strávil dva a půl roku. Pak se chtěl vrátit do ČR, ale jeho otec dostal mozkovou příhodu. Stěžovatel musel zůstat s ním, až se otec uzdravil, což trvalo asi 7-8 let. Jakmile v polovině roku 2013 zjistil, že se otec dokáže o sebe postarat, stěžovatel se vrátil do ČR. Stěžovatel příslibil, že k těmto tvrzením doloží podklady. Dále uvedl, že v současnosti je živnostník. Dobře umí česky, a tak překládá Arabům, kteří přijedou do Teplic. Rodinné vazby v ČR nemá. Má známé a kamarády, s nimiž se stýká, s některými spolupracuje. Tvrdil, že v ČR si vytvořil sociální zázemí. Byt jeho rodičů se nachází v Damašku, čtvrt Jarmuk, tj. v oblasti, která byla bombardována. Následně dne 14. 6. 2016 stěžovatel předložil mj. varování Ministerstva zahraničních věcí před cestami do Sýrie ze dne 13. 3. 2015 a několik vytištěných článků ze zpravodajských webů, které popisovaly situaci v Sýrii, zejména v Damašku. Rozhodnutím ze dne 7. 7. 2016 Ministerstvo vnitra zrušilo stěžovatelovo povolení k trvalému pobytu dle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Stěžovatel se odvolal. Dne 23. 8. 2016 doplnil důkazní návrhy o lékařskou zprávu o zdravotním stavu otce, překlad syrské legislativy ohledně povinné vojenské služby včetně již zmíněné amnestie a doklad o vykonání povinné vojenské služby. Dne 21. 9. 2016 pak předložil právní informaci od syrské advokátní kanceláře, která měla potvrdit jeho tvrzení ohledně syrské legislativy vztahující se k povinné vojenské službě. Shora specifikovaným rozhodnutím pak žalovaná odvolání zamítla.

(...)

*Přiměřenost rozhodnutí*

[13] Dle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců platí, že ministerstvo „zruší platnost povolení k trvalému pobytu, jestliže cizinec pobýval mimo území nepřetržitě po dobu delší než 6 let“.

[14] Mezi stěžovatelem a žalovanou není sporné, že stěžovatel mimo území ČR pobýval po dobu delší 6 let. Jádrem sporu je, zda správní orgány měly v rozhodnutí o zrušení stěžovatelova povolení k trvalému pobytu v ČR hodnotit přiměřenost dopadů tohoto rozhodnutí do jeho soukromého života.

[15] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující. V řízení vedeném dle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců správní orgán může zjišťovat a vyhodnocovat jen skutečnosti ohledně doby, po kterou stěžovatel pobýval mimo území ČR. Podmínky § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců jsou nastaveny tak, že zrušením platnosti povolení k trvalému pobytu z tohoto zákonného důvodu v naprosté většině případů nedojde k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života, a ani k porušení článku 8 Úmluvy, která je součástí ústavního pořádku ČR.

[16] „Obecný“ test proporcionality dopadů rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu do rodinného a soukromého života cizince provedl v § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců již zákonodárce. Z hlediska vnitrostátní právní úpravy – v běžných případech a v obecné rovině – lze předpokládat, že soustavný a dlouhodobý, více než 6 let trvající pobyt cizince mimo ČR zpřetrhá vazby k ČR (rozsudek ze dne 9. 3. 2017, čj. 7 Azs 338/2016-39, bod 16). Řízení vycházející z naplnění skutkových podstat vyjmenovaných v § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zákonodárce pojal tak, aby ministerstvo nemuselo v každém jednotlivém případě zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince dle § 174a zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudky ze dne 23. 3. 2017, čj. 10 Azs 249/2016-47, bod 16; ze dne 5. 12. 2018, čj. 1 Azs 377/2018-32, bod 21, a další).

[17] Z tohoto pravidla existují výjimky, v nichž vyvstane potřeba posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí přímo z Úmluvy (k tomu naposledy rozsudek ze dne 12. 12. 2019, čj. 10 Azs 310/2019-32, bod 13, a judikatura tam citovaná). Nejvyšší správní soud výjimečně případy shledal jen ve sporech, kdy šlo o rodinný život cizince. Pokud by v těchto kauzách nebyla řádně posouzena přiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného života cizince, byli by rodiče odděleni od svých nezletilých dětí, což zjevně odporuje nejlepšímu zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.).

[18] Tato věc nepatří mezi výjimečné případy, v nichž jsou správní orgány povinny řádně posoudit přiměřenost dopadů rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu na území ČR do soukromého života.

[19] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že článek 8 Úmluvy je samozřejmě přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. Avšak k jeho potenciální aktivaci musí cizinec v řízení, jako je to nyní, vznést konkrétní námitku nepřiměřenosti zásahu do soukromého či rodinného života. Teprve pak se správní orgán s touto námitkou musí vypořádat (srov. nedávno též rozsudek ze dne 23. 12. 2019, čj. 10 Azs 262/2019-31, bod 15). V tomto případě je navíc třeba konstatovat, že čl. 8 Úmluvy může být použit jen za předpokladu, že konkrétně vyargumentovaná nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého či rodinného života cizince není na prvý pohled nemyšlitelná, tzn., že cizincem tvrzená nepřiměřenost dopadů rozhodnutí není jen zdánlivá či zjevně nespadá pod ochranu čl. 8 Úmluvy. Proto ministerstvo ani žalovaná nemusejí nutně vypořádat všechny výtky nepřiměřenosti, rozhodně ne ty, které ani při vši představivosti nemohou aktivovat ochranu dle čl. 8 Úmluvy.

[20] Posuzovaná věc se netýká zásahu do stěžovatelova rodinného života. Stěžovatel je rozveden, žádný zásah do rodinného života netrvá, v ČR žádnou rodinu nemá. Domnívá se, že rozhodnutí, jímž mu byl zrušen trvalý pobyt v ČR, nepřiměřeně zasáhlo do jeho soukromého života. I proto nelze na tento spor bez dalšího vztáhnout dosud judikované výjimky z pravidla, že v řízení dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se nezkoumá přiměřenost dopadů rozhodnutí.

[21] Třeba upozornit, že čl. 8 Úmluvy negarantuje cizincům právo vstupovat a pobývat na území členského státu. Nedává jim ani právo, aby získali konkrétní typ pobytového oprávnění. K stanovení podmínek pobytu cizinců na území a také k nastavení kritérií pro získání pobytových titulů členské státy Rady Evropy disponují určitým prostorem pro uvážení; podmínky, které stanoví, by však neměly být bezdůvodné ani svévolné [viz

rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 12. 1. 2017, *Abuhmaid proti Ukrajině*, stížnost č. 31183/13, § 120]. V tomto smyslu by členské státy neměly, není-li to nutné, negativně zasahovat do práv zakotvených v Úmluvě.

[22] Nejvyšší správní soud nepochybně, že v určitých případech může rozhodnutí dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zasáhnout i do soukromého života cizince. Při výkladu čl. 8 Úmluvy ESLP rozlišil mnoho oblastí soukromého života (srov. např. *Výkladová příručka k čl. 8 Úmluvy: Právo na soukromý a rodinný život*, ze dne 31. 8. 2019 (angl.). Evropský soud pro lidská práva [online]. Dostupné dne 15. 1. 2020 z [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_8\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf)).

[23] V několika cizineckých kauzách, byť se netýkaly jen rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu cizince, ESLP judikoval, že odjezd cizince ze země, jakkoli nemá na území členského státu rodinné vazby, může zasáhnout i do jeho soukromého života. Jednalo se vesměs o případy extrémní nespravedlnosti, která se cizincům děla. Např. ESLP v rozsudku ze dne 26. 4. 2018, *Hoti proti Chorvatsku*, stížnost č. 63311/14, § 126 a násl., konstatoval porušení práva na soukromý život – z důvodu nejisté situace a výhledu dalšího pobytu v zemi. Chorvatské orgány totiž panu Hoti (apatrida, který je potomek albánských utečenců žijících v Chorvatsku) nepřiznaly žádné stabilní pobytové oprávnění, a to navzdory tomu, že v Chorvatsku žil bezmála 40 let. V jiné věci ESLP shledal porušení práva na soukromý život, jelikož řecké úřady po dobu 12 let nerozhodly o žádosti o mezinárodní ochranu, jakkoliv tamní poradní sbor pro azylové věci vydal k žádosti souhlasné stanovisko a řecké soudy zrušily rozhodnutí o vyhoštění – zde šlo také o dlouhodobou nejistou situaci co do pobytu v zemi (rozsudek ESLP ze dne 13. 10. 2016, *B. A. C. proti Řecku*, stížnost č. 11981/15, § 39). V dalším rozsudku pak bylo právo na soukromý život stěžovatelů nepřiměřeně zasaženo tím, že je po dlouhých letech oprávněného pobytu v Lotyšsku bez zvážení jejich individuální situace a poměrů odsunuly z Lotyšska na základě mezistátní dohody mezi Lotyšskem a Ruskou federací o odsunu ruských vojsk; jednalo se přitom o rodinné příslušníky vysloužilého příslušníka bezpečnostních sborů bývalého SSSR (rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 2003, *Slivenko proti Lotyšsku*, č. 48321/99, ECHR 2003-X).

[24] Stran soukromého života stěžovatel tvrdí, že rozhodnutí nepřiměřeně zasáhlo jeho podnikatelskou činnost na území ČR a je nepřiměřené zejména vzhledem k tomu, že v ČR v minulosti pobýval 12 let (do roku 2002) a od návratu do ČR do zahájení řízení zde pobývá 2,5 roku. Nepřiměřenost spatřoval i v objektivních důvodech pobytu mimo území ČR a také v tom, že by v důsledku napadeného rozhodnutí měl vycestovat do Sýrie, kde je zhoršená bezpečnostní situace.

[25] Nejvyšší správní soud nijak nepochybně stěžovatelem tvrzené skutečnosti. To, že v Sýrii vykonal povinnou vojenskou službu či to, že se v době nemoci otce staral o rodinu, ovšem nelze nijak promítnout do posuzování přiměřenosti zásahu rozhodnutí do jeho soukromého života v ČR. Nanejvýš by tyto skutečnosti mohly být posouzeny jako závažné důvody bránící plnění trvalého pobytu v ČR. S konceptem závažných důvodů ovšem pracuje jen § 77 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, nikoliv však § 77 odst. 1 písm. d) téhož zákona, jehož skutkovou podstatu stěžovatel bezpochyby naplnil. Proto tyto skutečnosti nelze nijak zohlednit.

[26] Stěžovatelem tvrzená doba 12 let, během nichž v ČR pobýval před odchodem do Sýrie (v roce 2002), zjevně nemůže při posuzování přiměřenosti zásahu rozhodnutí do jeho života hrát žádnou roli. Není sporné, že stěžovatel mezi lety 2002 a 2013, tj. po dobu cca 11 let, nevstoupil na území ČR. Takto dlouhá doba nepřítomnosti na území ČR musela kompletně zpřetrhat jeho zdejší vazby (a to i ve smyslu judikatury ESLP cit. v bodě [23] shora). Stěžovatel nijak nevysvětluje, proč v tak dlouhé době alespoň na krátkou dobu nepřicestoval do ČR, k níž jej vázal tak pevný vztah ve formě povolení k trvalému pobytu, kterého se ostatně nyní dovolává.

[27] Stejně tak ani doba od návratu do ČR v listopadu 2013 do zahájení řízení o zrušení jeho trvalého pobytu v květnu 2016 není dostatečně dlouhá k tomu, aby tato samotná doba, bez přistoupení dalších konkrétních skutečností, založila silný soukromý život, který nelze narušit. Jistě není ideální, pokud správní orgány nezrušily pobytové oprávnění neprodleně po tom, co do ČR v listopadu 2013 opět přicestoval. Ministerstvo vnitra ovšem tehdy nemělo informace, že stěžovatel pobýval mimo území ČR po dobu delší 6 let. To zjistilo, až když se stěžovatel dne 4. 4. 2016 dostavil na pracoviště ministerstva s žádostí o vydání nového průkazu o povolení k trvalému pobytu na území ČR, jelikož doba platnosti předcházejícího dokladu mu měla brzy vypršet. Teprve

tehdy ministerstvo ze stěžovateleova vysvětlení zjistilo, že naplnil skutkovou podstatu § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců a poté ve věci neprodleně rozhodlo (7. 7. 2016).

[28] Tyto skutečnosti, při jakémkoli scénáři, tedy nemohly (tak jak je stěžovatel tvrdil) zasáhnout do práva na soukromý život, jak jej chrání čl. 8 Úmluvy. Proto za žádných okolností nemohly aktivovat posuzování souladu napadeného rozhodnutí s čl. 8 Úmluvy (bod [19] shora).

[29] Stěžovatel se dále mýlí, pokud se domnívá, že správní orgány měly vypořádat námitku nepřiměřenosti rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu, protože v ČR má známé, přátele, pracoval zde a nyní podniká. Toto tvrzení pohříchu není dostatečně konkrétní, zejména ne k tomu, aby umožnilo správním orgánům zkoumat eventuální přiměřenost napadeného rozhodnutí. Pokud stěžovatel skutečně chtěl, aby správní orgány tuto výtku posuzovaly, měl zejména identifikovat jednotlivé lidi, s nimiž soukromý život sdílí. Měl vylíčit, v čem má jím tvrzené „sociální zázemí“ spočívat. Na výše uvedeném nic nemohou změnit ani stěžovatelem předložené podklady (smlouva o založení bankovního účtu, v minulosti uzavřené smlouvy mj. dle zákoníku práce, potvrzení o tom, že platí pojistné, výpis z živnostenského rejstříku, příjmové doklady či priznání k dani z příjmů). Článek 8 Úmluvy v rámci „větve“ soukromého života chrání i právo jednotlivce vytvářet profesní či obchodní vztahy. Při jeho interpretaci však jistě nelze jít tak daleko, že bude neomezeně chránit i cizince, který naplnil zákonem poměrně striktně nastavená kritéria pro zrušení pobytového oprávnění. Ostatně i ESLP porušení právě zmíněného práva shledal ve zcela odlišných situacích (srov. bod [23] shora).

[30] Pokud se snad stěžovatel domnívá, že by byl v případě návratu ohrožen na životě, jistě bude namístě, aby podal žádost o mezinárodní ochranu dle zákona č. 325/1995 Sb., o azylu. Právě v tomto řízení totiž bude plnohodnotně zhodnocena stěžovatelem tvrzená hrozba spojená s návratem do Sýrie. Proto, v případě, že to bude potřeba, stěžovatele před hrozbou vycestování do Sýrie ochrání právě instrumenty zákona o azylu.

(...)

## 3993

### **Veřejné zdravotní pojištění: výjimečné případy hrazení zdravotních služeb jinak nehrazených**

k § 16 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění zákona č. 369/2011 Sb. (v textu jen „zákon o VZP“)

k čl. 31 Listiny základních práv a svobod

**I. Pro aplikaci § 16 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, musí být splněny kumulativně tři podmínky: (i) musí se jednat o zdravotní služby zdravotní pojišťovnou jinak nehrazené, (ii) musí být dána výjimečnost případu pojištěnce a (iii) musí se jednat o poskytnutí takové zdravotní služby, která je jedinou možností z hlediska zdravotního stavu pojištěnce. Podmínka „výjimečnosti případu“ [ad (ii)] nemusí mít vždy původ pouze ve zdravotním stavu pojištěnce, lze zohlednit i předchozí průběh léčby ovlivněný postupem příslušné zdravotní pojišťovny.**

**II. S ohledem na právo na ochranu zdraví dle čl. 31 Listiny základních práv a svobod, které zahrnuje i právo na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného zdravotního pojištění, je nutná podmínka „jediné možnosti léčby z hlediska zdravotního stavu“ [ad (iii)] považovat za splněnou i tehdy, pokud má pojištěnec k dispozici jiný hrazený léčebný přípravek, který je však prokazatelně podstatně méně účinný a ve výsledku pro něho reálně nepředstavuje srovnatelnou léčebnou alternativu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2020, čj. 5 Ads 228/2019-81)*

**Prejudikatura:** Nálezy Ústavního soudu č. 82/2003 sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 14/02), č. 89/2017 sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 3/15), č. 74/2018 sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 2332/16).



**Věc:** J. V. proti Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky o uhrazení zdravotní služby, o kasační stížnosti žalované.

Žalobce byl pojištěncem žalované. Od roku 2012 byl v péči Fakultní nemocnice Královské Vinohrady, neboť mu byl diagnostikován zhoubný melanom v oblasti temene hlavy, který byl chirurgicky odoperován. Při vyšetření CT plic v roce 2016 bylo u žalobce zjištěno několik ložisek v pravé plicí, a proto prostřednictvím své ošetřující lékařky požádal o schválení léčby léčebným přípravkem Opdivo (dále jen „LP Opdivo“). Tuto žádost žalobce projednal s revizní lékařkou žalované E. B. a poté ji vzal zpět s tím, že úhrada LP Opdivo v 1. linii není možná, neboť pro tuto první systémovou terapii existuje LP Tafinlar ve formě tablet. U žalobce tak byla od června 2016 aplikována léčba tabletami Tafinlar, která přestala po 15 měsících účinkovat, což se projevilo po pravidelném vyšetření magnetickou rezonancí v podobě vícečetných metastáz na mozku. Žalobce se proto podle doporučení lékařů v říjnu 2017 podrobil zákroku na gama noži, po němž bylo nutné bezodkladně rozhodnout o navazující léčbě.

Žalobce vycházel z toho, že bude aplikována léčba LP Opdivo, nicméně shora jmenovanou revizní lékařkou žalované byl informován, že tato léčba není nově možná, neboť je oproti dřívějšímu stavu hrazena pouze v 1. linii, jak vyplývá z rozhodnutí Státního úřadu pro kontrolu léčiv (dále jen „SÚKL“) ze dne 21. 11. 2016 ve věci výše a podmínek úhrady ze zdravotního pojištění LP Opdivo, u žalobce se však již jedná o léčbu ve 2. linii.

V návaznosti na to se žalobce ve své žádosti podané dne 19. 10. 2017 prostřednictvím ošetřující lékařky, M. A., specialistky dermatovenerologické kliniky Fakultní nemocnice Královské Vinohrady, domáhal úhrady zdravotní služby – konkrétně poskytnutí LP Keytruda, event. LP Opdivo, který jinak není hrazen z prostředků veřejného zdravotního pojištění. Poukázal přitom na informace od ošetřující lékařky, jakož i na lékařské studie a na informace výrobců, z nichž je zcela zřejmé, že jiná léčba, např. chemoterapie, na léčbu metastáz po melanomu téměř nezabírá a řada pacientů ji ani nepodstupuje, protože neprodlužuje celkové přežití a její vedlejší účinky jsou devastující. Naopak imunologická léčba a konkrétně LP Keytruda, resp. LP Opdivo dávají vysokou naději pacientovi v případě, že jsou indikovány včas, dokud je tvorba metastáz ještě v zárodku. Přílohou žádosti žalobce byla mj. studie KEYNOTE-006 (Pembrolizumab versus ipilimumab for advanced melanoma: final overall survival results of multicentre, randomised, open-label phase 3 study), lékařská zpráva a žádanka ošetřující lékařky o schválení LP Keytruda s tímto odůvodněním: *„Jedná se o perspektivního, aktivního pacienta s ECOG 0 a asymptomatickými mozgovými metastázami ošetřenými gama nožem.“*

Rozhodnutím ze dne 1. 12. 2017, vydaným A. B., revizní lékařkou referátu kontroly a revize zdravotní péče regionální pobočky Praha, pobočky pro hl. město Prahu a Středočeský kraj, žalovaná žádost žalobce zamítla. Svě rozhodnutí odůvodnila tím, že požadovaný LP Keytruda v dané klinické situaci nelze z prostředků veřejného zdravotního pojištění uhradit, neboť nesplňuje podmínky pro mimořádnou úhradu podle § 16 zákona o VZP. Podle žalované je pro zdravotní potíže žalobce k dispozici moderní imunoterapie ipilimumabem – LP Yervoy, který je hrazen z prostředků veřejného zdravotního pojištění. Současně žalovaná připustila, že dříve neexistovala možnost hradit LP Opdivo pro léčbu v 1. linii, tj. při zahájení léčby žalobce; nicméně na základě rozhodnutí vedení žalované mohla být do doby ukončení hodnocení ze strany SÚKL hrazena imunoterapie protilátkami proti PD1 receptoru – LP Opdivo ve 3. linii, po selhání hrazené cílené léčby BRAF inhibitory – LP Tafinlar (v 1. linii) a po selhání následné moderní imunoterapie LP Yervoy (v 2. linii). Následně došlo k ukončení hodnocení a stanovení podmínek úhrady SÚKL shora uvedeným rozhodnutím ze dne 21. 11. 2016 tak, že pro imunoterapii protilátkami proti PD1 receptoru, jimiž jsou nivolumab a pembrolizumab, je přiznána úhrada pouze pro léčbu nivolumabem – LP Opdivo v 1. linii, nikoli pro léčbu pembrolizumabem – LP Keytruda. Pro konkrétní 2. linii léčby po BRAF inhibitory žádné změně nedošlo a dle žalované lze v klinické situaci žalobce léčit právě LP Yervoy.

Proti rozhodnutí žalované podal žalobce odvolání, v němž zpochybnil především vhodnost léčby LP Yervoy (obsahujícím ipilimumab). LP Keytruda (obsahující pembrolizumab) podobně jako LP Opdivo (obsahující nivolumab) vykazuje v klinických studiích vyšší účinek a současně nižší toxicitu; navíc má jiný mechanismus účinku, neboť blokuje prostřednictvím receptoru PD-1 interakci mezi nádorovou buňkou a efektorovým lymfocytům, tj. účinkuje přímo ve fázi eliminace nádorové tkáně. Naproti tomu LP Yervoy působí nepřímo, prostřednictvím aktivace T-lymfocytů. LP Keytruda, resp. LP Opdivo tak představují jedinou reálnou terapeutickou možnost z pohledu léčby žalobce a záchranu jeho života, což žalovaná nijak nevyvrátila.

Rozhodnutím ze dne 19. 1. 2018, vydaným R. Z, ředitelem odboru zdravotní péče regionální pobočky Praha, pobočky pro hl. město Prahu a Středočeský kraj, žalovaná odvolání žalobce zamítla. Současně potvrdila své předchozí rozhodnutí s tím, že žalobce může využít jinou alternativu léčby hrazenou ze systému veřejného zdravotního pojištění – a sice léčbu LP Yervoy. Tvrzení žalobce ve vztahu k tomuto léčebnému přípravku žalovaná označila jako neprokázané a nepravdivé, přičemž poukázala zejména na odlišné dávkování pembrolizumabu při provádění žalobcem přiložené klinické studie KEYNOTE-006. Připomněla též, že podle národních doporučení (Modré knihy České onkologické společnosti) i mezinárodních pokynů (NCCN – Clinical Practice Guidelines in Oncology) se pro 2. linii léčby jako léčebné postupy uvádí: cytostatická chemoterapie nebo anti-PD1-protilátka nebo ipilimumab. Nelze tedy tvrdit, že situace žalobce je výjimečným případem a úhrada jím požadovaného léčebného přípravku představuje jedinou možnost léčby; podle žalované existují jiné srovnatelné alternativy léčby, a proto nelze proplatit požadovanou úhradu LP Keytruda.

Proti posledně uvedenému rozhodnutí žalované o odvolání žalobce podal žalobu, v níž uvedl, že žalovaná interpretuje relevantní právní úpravu příliš restriktivně, aniž by se důkladně zabývala individuálními skutkovými okolnostmi jeho případu. K podmínce výjimečnosti žalobce poznamenal, že její splnění spartuje ve svém zdravotním stavu, předchozím průběhu léčby, vč. prvotního odmítnutí úhrady LP Opdivo, a časové souvislosti s rozhodnutím SÚKL ze dne 21. 11. 2016 o úhradě uvedeného léčebného přípravku v 1. linii. V této souvislosti uvedl, že byl vlastně v důsledku toho, že se o jeho další léčbě rozhodovalo v červnu 2016, znevýhodněn oproti pacientům, o jejichž léčbě se rozhodovalo v prosinci 2016, kdy již nabylo právní moci uvedené rozhodnutí SÚKL. Žalobce zpochybnil i závěr žalované, že léčba LP Yervoy představuje pro žalobce alternativu k léčbě LP Keytruda, resp. LP Opdivo. Zopakoval, že léčba LP Yervoy má výrazně nižší účinnost, je toxičtější a provází ji závažnější negativní vedlejší účinky; proto i podmínka neexistence alternativního léčivého přípravku byla v jeho případě naplněna.

Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 22. 5. 2019, čj. 8 Ad 6/2018-85, posoudil podanou žalobu jako důvodnou, zrušil obě napadená rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení dle § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. Nosné důvody (*ratio decidendi*) vztáhl právě k výše uvedeným dvěma podmínkám pro aplikaci § 16 odst. 1 zákona o VZP, jehož hypotéza stanoví: (i) podmínku výjimečnosti případu a (ii) podmínku toho, že poskytnutí určitého léčivého přípravku je jedinou možností z hlediska zdravotního stavu pojištěnce.

Ad (i) městský soud konstatoval, že výjimečnost případu není možné vyvozovat jen a pouze z nemožnosti využít alternativu léčby hrazenou ze systému veřejného zdravotního pojištění. Pojem výjimečnosti případu je pojmem širším, než aby se vztahoval výlučně ke zdravotnímu stavu pojištěnce – zde: žalobce. V jeho případě lze výjimečnost shledat – a to v postupu léčby žalobce z důvodu na straně žalované, neboť „[...] v první linii mu byl lékařem doporučený lék (Opdivo), který je v první linii v současnosti hrazen (viz zpráva SÚKL), odmítnut z důvodu, že v první linii jej žalovaná nehradí ani ve výjimečných případech, běžně jej však hradí v dalších liniích léčby, a žalobce tak byl léčen sice hrazeným, ale nikoliv tak účinným lékem, a v druhé linii mu tento nebo obdobný lék (Keytruda) byl opět odmítnut z důvodu, že tento lék již sice hrazen je, ale pouze v první linii“ (bod 114. odůvodnění napadeného rozsudku). Podle městského soudu se tak žalobce může cítit oprávněně postupem žalované poškozen, v čemž lze spatřovat výjimečnost případu. Zcela jistě nelze po žalobci požadovat, aby se nechal opětovně léčit lékem, o kterém jeho ošetřující lékařka není přesvědčena, že je lékem účinným.

Ad (ii) městský soud uvedl, že tvrzení žalobce o vyšší účinnosti a nižší toxicitě LP Yervoy oproti LP Keytruda nebylo možno označit za „neprokázané a nepravdivé“, jako to učinila žalovaná s odkazem na odlišné dávkování užití v klinické studii KEYNOTE-006. Dle názoru městského soudu musely být žalované v době rozhodování o odvolání žalobce známy závěry SÚKL, které učinil v rozhodnutí ze dne 22. 12. 2017 ve věci výše a podmínek úhrady ze zdravotního pojištění LP Keytruda, mj. to, že: „[...] v registračních studiích byly použity různé dávkovací režimy, které však byly vyhodnoceny jako ekvivalentní, rozdílly v účinnosti nebyly statisticky významné, byť číselně lepší pro vyšší dávky pembrolizumabu“. Tuto skutečnost uvedenou v rozhodnutí SÚKL, které se zabývalo terapeutickou efektivitou žalobcem požadovaného léčebného prostředku, žalovaná nikterak nezohlednila, stejně jako to, „že léčivá látka pembrolizumab není terapeuticky zaměnitelná s žádnou referenční skupinou uvedenou ve vyhlášce č. 384/2007 Sb., a že anti-PD1 protilátky (nivolumab, pembrolizumab) prokázaly vyšší účinek spojený s nižší toxicitou a mají vyšší sílu doporučení k použití (síla doporučení 1, ipilimumab- Yervoy 2)“ (bod 121. odůvodnění napadeného

rozsudku). S ohledem na citované tedy městský soud dovedl, že lze dojít k závěru, že žalovanou hrazený LP Yervoy nemá stejný účinek jako požadovaný léčebný prostředek a že LP Keytruda je tedy jedinou možností léčby.

V závěru městský soud poukázal mj. na faktor času, který zde hraje důležitou roli, a uzavřel, že po žalobci nelze požadovat, aby na sobě opět vyzkoušel žalovanou navrhouvanou léčbu, kterou jeho ošetřující lékařka nepovažuje za stejně účinnou – a to „[...]s vědomím, že až ta selže a on bude ještě na živu, bude mu možná hrazen jím požadovaný lék“. Žalovaná by měla *a priori* vycházet z doporučení ošetřujícího lékaře, ledaže by byl během řízení jednoznačně prokázán opak, což se v dané věci nestalo.

Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (stěžovatelka) kasační stížnost. K podmínce výjimečnosti stěžovatelka poznamenala, že její splnění nelze spatřovat v postupu léčby či postoji k léčbě z její strany. Průběh schvalování léčby nevycházel z postoje stěžovatelky, nýbrž pouze z aktuálních kritérií pro úhradu léčivých přípravků ze zdravotního pojištění na základě rozhodnutí SÚKL. Tato kritéria byla respektována a odpovídala léčení onkologických onemocnění, které standardně probíhá tzv. v liniích, což lze zjednodušeně popsat tak, že není lhostejno, zda u pacienta byl nejdříve použit k léčbě léčivý přípravek A a následně po jeho případném selhání léčivý přípravek B, nebo byl použit nejdříve přípravek B a po něm přípravek A. Některé léčivé přípravky totiž mohou v těle pacienta vyvolat větší, nebo naopak menší citlivost k určitým přípravkům podaným následně. Jinými slovy, tzv. „předlécenost“ pacienta hraje zásadní roli, z čehož stěžovatelka vycházela. Nijak nezpochybnila původní snahu žalobce o úhradu LP Opdivo, nicméně připomněla, že v roce 2016 se nejednalo o hrazený léčebný přípravek; ten dle stěžovatelky v dané době představoval pro klinickou situaci žalobce, tj. 1. linii léčby, LP Tafinlar, na který ve 2. linii navazoval a nazýváje LP Yervoy. Podle stěžovatelky se jedná o hrazenou léčbu, která byla pro žalobce vhodná a odpovídala dostupným poznatkům medicíny. Ze skutečnosti, že léčba LP Tafinlar s odstupem času selhala, resp. že po určité době se u žalobce jeho onemocnění opět vyskytlo, nelze dovozovat, že šlo o léčbu neúčinnou či méně účinnou, jak naznačuje městský soud.

Teprve poté, co byl u žalobce v 1. linii léčby nasazen LP Tafinlar, SÚKL schválil úhradu LP Opdivo v 1. linii a stanovil její podmínky – tzv. indikační omezení. Tyto podmínky by byl žalobce splňoval, pokud by platily v době, kdy původně o úhradu LP Opdivo požádal. Tak tomu ovšem nebylo a okolnosti schvalování úhrady rozhodně nelze považovat za důvody na straně stěžovatelky. Postupem stěžovatelky se žalobce nemůže cítit poškozen a nelze v něm ani spatřovat výjimečnost jeho případu. Nešlo o svévolné rozhodnutí stěžovatelky, ale o postup, při kterém nutně musela respektovat aktuální stav úhrad vycházející z rozhodnutí SÚKL. To platí i pro nyní posuzovaný případ, kdy žalobce podal v roce 2017 žádost o úhradu LP Keytruda, tedy léčivého přípravku obdobného LP Opdivo, který byl ovšem opět podle rozhodnutí SÚKL hrazen pouze v 1. linii léčby. Žalobce tedy v okamžiku podání žádosti nesplňoval aktuálně platné podmínky úhrady, které SÚKL stanovil, i když je možné konstatovat, že pokud by tyto podmínky platily v roce 2016, tak by je býval žalobce splňoval.

Pravomoc rozhodovat o úhradě léčivých přípravků a stanovit podmínky této úhrady je zákonem svěřena SÚKL; toto rozhodování probíhá formou správního řízení, jehož výstupem je správní rozhodnutí, a dle stěžovatelky je jeho přirozenou vlastností, že ho nelze uplatňovat retroaktivně. Fakt, že existuje datum, od něhož SÚKL stanoví léčivu úhradu a jeho léčba je pak následně léčbou hrazenou, zatímco předtím se jednalo o péči nehrazenou, není nijak výjimečný (jedná se o skutečnost, která má vždy dopad na celou skupinu pacientů, která by z takové léčby mohla profitovat). Podmínka výjimečnosti podle stěžovatelky musí mít úzkou vazbu ke zdravotnímu stavu pojištěnce a nedává volný prostor pro úvahu zdravotní pojišťovny, ani správního soudu. V rámci této úvahy nelze v žádném případě zohledňovat např. osobní poměry pojištěnce nesouvisející se zdravotní stránkou, jeho rodinnou či finanční situaci nebo subjektivní pocit nespravedlnosti, který zde zjevně akcentoval městský soud.

Podle stěžovatelky není splněna ani podmínka jediné možnosti léčby, neboť léčivým přípravkem, kterým mohl být žalobce léčen a který i v dané době byl hrazen z veřejného zdravotního pojištění, je LP Yervoy. Stěžovatelka poukázala na to, že léčba uvedeným přípravkem představuje vysoký standard a léčbu *lege artis*, která byla v době jejího rozhodování uváděna v klinické situaci žalobce vedle dalších možných léčebných postupů: cytostatické chemoterapie nebo anti-PD1-protilátek – viz Modrá kniha České onkologické společnosti. Rovněž podle mezinárodních pokynů (NCCN – Clinical Practice Guidelines in Oncology) je pembrolizumab (LP Keytruda) na stejné úrovni jako léčba ipilimumabem (LP Yervoy) a cytostatiky. K naznačeným alternativám léčby se ošetřující lékařka žalobce nevyjadřovala a ani žalobcem předložená klinická studie nedokládá, že by LP Keytruda

byla oproti LP Yervoy do té míry účinnější, že by se mělo jednat o léčbu unikátní, nesrovnatelnou s dosavadním standardem, jehož součástí je léčba prostřednictvím LP Yervoy.

Tento závěr neplatí podle stěžovatelky ani z rozhodnutí SÚKL ze dne 22. 12. 2017 ve věci výše a podmínek úhrady ze zdravotního pojištění LP Keytruda, na němž svoji argumentaci založil městský soud. LP Keytruda nebo LP Opdivo nejsou *a priori* léčivými přípravky s natolik unikátními vlastnostmi, že by v případě pacienta, u kterého přicházejí v úvahu, nebylo možné použít jako alternativu jiný léčivý přípravek. To dokládá i samotné rozhodnutí SÚKL ze dne 22. 12. 2017 o úhradě LP Keytruda, když tuto úhradu omezilo na 1. linii léčby, ačkoliv z medicínského hlediska připadá použití tohoto léčivého přípravku v úvahu i v 2. linii léčby, ve které se ostatně úhrady domáhá i žalobce. Navíc, i pokud by stěžovatelka připustila, že z odůvodnění rozhodnutí SÚKL vyplývá, že LP Keytruda má oproti LP Yervoy vyšší terapeutický účinek a nižší toxicitu, je podle ní nutné poukázat na rozsudek městského soudu ze dne 10. 1. 2018, čj. 10 Ad 19/2017-48, podle kterého samotná existence léčivého přípravku vykazujícího vyšší terapeutický účinek neznamená, že by v dané indikaci měla být rozhodující pro naplnění kritéria „jediné možnosti z hlediska zdravotního stavu pojištěnce“.

Podle stěžovatelky je nutno odlišovat léčbu jedinou možnou a léčbu nejvhodnější nebo nejlepší možnou (doporučenou ošetřujícím lékařem). Ze zdravotního pojištění přitom není vždy automaticky hrazen nejvyšší možný standard zdravotních služeb, ale pravidla úhrady se řídí tzv. principem nákladové efektivity, který lze stručně vyjádřit tak, že jeho cílem je, aby mohl být z dostupných finančních prostředků poskytnut co nejvyšší standard zdravotní péče co největšímu počtu pojištěnců. Tento princip je podrobně rozveden v § 15 odst. 8 zákona o VZP a promítá se zejména do činnosti SÚKL při rozhodování o úhradě léčivých přípravků a při stanovení podmínek této úhrady.

Žalobce poznamenal, že napadený rozsudek není primárně založen na posouzení skutečností, k nimž by bylo třeba odborných znalostí; to znamená, že městský soud nepochybil, pokud ve věci rozhodl, aniž si obstaral zalecký posudek. Podle žalobce § 16 zákona o VZP funkčně doplňuje pravidla úhrady zdravotních služeb a představuje velmi významné ustanovení mj. i proto, že systém schvalování úhrady zdravotní péče je relativně složitý a zdoluhavý. Rozhodnutí SÚKL o úhradě se značně opožďují za poznatky lékařské vědy a vývojem nových léčivých přípravků, pročež zdravotní služby, hrazené v obecném režimu, vůbec nemusí být *lege artis* a ani nemusí být ekonomicky výhodnější než nově vyvinuté metody či léky. Zdravotní pojišťovna je tak v každém konkrétním případě žádosti podané podle § 16 zákona o VZP povinna zkoumat mimo jiné, zda daný případ není výjimečný ve smyslu tohoto ustanovení právě proto, že existují nové, účinnější a nákladově efektivní možnosti léčby, které nejsou ze zdravotního pojištění hrazeny z toho důvodu, že SÚKL neukončil řízení o jejich úhradě. V nyní posuzovaném případě žalobce nikdy netrdil, že by výjimečnost jeho případu byla dána jeho subjektivním pocitem nespravedlnosti, jak uvádí stěžovatelka. Žalobce poukazyval na svůj zdravotní stav, na dobu, kdy u něho došlo k rozvoji onemocnění, a s tím související nesprávný postup stěžovatelky, která nezohlednila informace o existenci nových léčivých přípravků (LP Opdivo, resp. LP Keytruda), nákladově efektivních a výrazně účinnějších než léčivé přípravky hrazené ze zdravotního pojištění (LP Yervoy), které jí byly jako účastníci příslušného řízení před SÚKL dobře známy.

Ve vztahu k druhé podmínce žalobce setrval na tom, že z hlediska jeho zdravotního stavu je jedinou možností léčba LP Keytruda, příp. LP Opdivo, který působí stejným mechanismem účinku, i když každý prostřednictvím jiné účinné látky. Proto jsou tyto léčebné prostředky terapeuticky nezaměnitelné, dosahují srovnatelných výsledků a současně nejsou alternativně zaměnitelné s LP Yervoy. Léčba tímto přípravkem vykazuje – v souladu s aktuálními poznatky lékařské vědy a výsledky klinických studií – výrazně slabší léčebné účinky, má horší vedlejší účinky oproti léčbě LP Keytruda či LP Opdivo a v konkrétním případě žalobce ji nelze považovat za léčbu *lege artis*. Tuto skutečnost není možné posuzovat pouze v obecné rovině, ale především v rovině konkrétní, což v první řadě přísluší ošetřujícímu lékaři, tj. M. A., jejíž doporučení stěžovatelka setrvala přehlíží. Závěrem žalobce vyjádřil souhlas se stěžovatelkou zmíněným principem nákladové efektivity, nicméně připomněl, že se jím v daném případě vůbec nezabývala a neposuzovala nákladovou efektivitu LP Keytruda, resp. LP Opdivo vůči LP Yervoy či jiným způsobům léčby.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

## IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[30] Podstatou projednávané věci je posouzení postupu městského soudu, který zrušil obě rozhodnutí stěžovatelky ve věci zamítnutí žádosti o mimořádnou úhradu zdravotní služby dle § 16 zákona o VZP, který zní takto:

„(1) *Příslušná zdravotní pojišťovna hradí ve výjimečných případech zdravotní služby jinak zdravotní pojišťovnou nehrazené, je-li poskytnutí takových zdravotních služeb jedinou možností z hlediska zdravotního stavu pojištěnce.*

(2) *S výjimkou případů, kdy hrozí nebezpečí z prodlení, je poskytnutí zdravotních služeb podle předchozího odstavce vázáno na předchozí souhlas revizního lékaře.*“

(...)

## IV.c. Aplikace § 16 zákona o VZP na případ žalobce

[51] Při úvahách o interpretaci a aplikaci § 16 zákona o VZP není možné vycházet pouze ze znění tohoto ustanovení citovaného výše. Účelem zákona o VZP je provedení práva na ochranu zdraví a na zdravotní péči podle čl. 31 Listiny základních práv a svobod, které zahrnuje mj. právo na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného zdravotního pojištění. Toto právo sice lze uplatňovat pouze v mezích zákonů, které jej provádějí, avšak při interpretaci a aplikaci prováděcích zákonů je nutno zachovat podstatu a smysl základního práva na bezplatnou zdravotní péči a nesmí docházet k nedůvodné diskriminaci (čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod).

[52] Smyslem a podstatou základního práva na zdravotní péči hrazenou z všeobecného zdravotního pojištění se opakovaně ve své judikatuře zabýval Ústavní soud. V nálezu ze dne 4. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 14/02, č. N 82/30 SbNU 236, v němž se zabýval otázkou přímé úhrady zdravotní péče, Ústavní soud uvedl: „*Tím je stanoven v souladu s ústavními principy vývojový trend veřejné zdravotní péče ve směru kvalitní, plnohodnotné a účinné péče na základě rovného postavení všech pojištěnců. Z ústavních i zákonných principů nelze tuto péči dělit na jakousi základní, 'levnější' ale méně vhodnou a méně účinnou, a na nadstandardní, 'dražší', ale vhodnější a účinnější.*“ Podobně Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/15, č. N 89/85 SbNU 503, uvedl: „*Vhodnost a účinnost léčby jednoduše nesmí být závislá na finančních možnostech občana, jemuž má být poskytnuta. Bude-li však tento požadavek naplněn, pak je věcí zákonodárce, aby – nad tento nezbytný rámec – stanovil, zda a jaká další zdravotní péče či zdravotní pomůcky mají být poskytovány bezplatně, případně za částečnou úhradu, a které nikoliv.*“ Konečně v nálezu ze dne 17. 4. 2018, sp. zn. III. ÚS 2332/16, č. N 74/89 SbNU 133, Ústavní soud svou dosavadní judikaturu k otázce práva na ochranu zdraví a na zdravotní péči shrnul následovně: „*Podstata a smysl tohoto základního práva budou zachovány tehdy, bude-li občanům zaručeno bezplatné poskytnutí zdravotní péče a zdravotních pomůcek potřebných pro zlepšení nebo zachování jejich zdravotního stavu nebo zmírnění jejich utrpení, a to formou takového ošetření a léčby, jež odpovídají objektivně zjištěným potřebám a požadavkům náležitě úrovně a lékařské etiky [...]*“ (pozn. zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem).

[53] S přihlédnutím k těmto základním premisám vysloveným Ústavním soudem je nutno dojít k následujícím závěrům. V rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2019, čj. 5 Ads 28/2018-58, ze dne 12. 12. 2019, čj. 9 Ads 214/2018-63, a ze dne 17. 12. 2019, čj. 4 Ads 394/2019-110, je uvedeno, že pro aplikaci § 16 zákona o VZP musí být splněny kumulativně tři podmínky: (i) musí se jednat o zdravotní služby zdravotní pojišťovnou jinak nehrazené, (ii) musí být dána výjimečnost případu pojištěnce a (iii) musí se jednat o poskytnutí takové zdravotní služby, která je jedinou možností z hlediska zdravotního stavu pojištěnce. O splnění první podmínky v posuzovaném případě není pochyb. Sporné je pouze naplnění druhé a třetí podmínky, k nimž se vztahují nejen nosné důvody napadeného rozsudku, ale také *gros* argumentace stěžovatelky uplatněné v kasační stížnosti. Proto se Nejvyšší správní soud zaměřil právě na tyto dvě podmínky, tj. „*výjimečnost případu pojištěnce*“ a „*jedinou možnost léčby z hlediska zdravotního stavu pojištěnce*“, které představují typické neurčité právní pojmy. Situace, kdy právní předpis veřejného práva používá pojem, který dále nevymezuje, přitom není nijak výjimečná; připomenout lze např. takové pojmy jako spolehlivost, veřejný zájem, humanitární důvody či důvody hodné zvláštního zřetele, jež jsou naplňovány zejména aplikační praxí správních orgánů, potažmo judikaturou správních soudů – a to vždy s přihlédnutím k teleologické racionalitě příslušného právního předpisu a ke specifickým každého individuálního případu.



### Podmínka výjimečnosti případu pojištěnce

[54] Podmínka výjimečnosti plyne přímo z textu zákona o VZP, nicméně vyplývá rovněž ze smyslu a účelu veřejného zdravotního pojištění jako systému hrazení zdravotní péče. Podle něj standardem má být úhrada služeb všem pojištěncům ve stejné situaci, aby nedocházelo k nepřijatelné diskriminaci mezi osobami, které se úhrady nějaké nehrazené péče domohou prostřednictvím mimořádné úhrady dle § 16 zákona o VZP, a ostatními pojištěnci. Toto ustanovení by tedy mělo být aplikováno jen skutečně ve výjimečných případech, které jsou odůvodněny výjimečností situace konkrétního pojištěnce pacienta. Právě na pacienta, resp. jeho zdravotní stav váže tuto podmínku stěžovatelka s tím, že nelze zohledňovat skutečnosti jiné. S tímto pohledem Nejvyšší správní soud nesusouhlasí, jak naznačil již výše.

[55] I když zdravotní stav pojištěnce bude vždy do značné míry určujícím faktorem, nemusí se jednat o faktor jediný – v praxi mohou nastat mnohé *pro futuro* těžko předvídatelné situace, které mohou činit konkrétní případ pojištěnce odlišným od ostatních, a tím také výjimečný, jak požaduje § 16 zákona o VZP. Může se jednat o situace, které nutně nemusí mít vždy původ pouze ve zdravotním stavu pojištěnce; ten je totiž primárně předmětem zkoumání v souvislosti s druhou podmínkou (viz dále). Paušální námitku stěžovatelky týkající se nutnosti obstarat si znalecký posudek či odborné vyjádření, neboť dochází k hodnocení zdravotního stavu, lze tedy ve vztahu k podmínce výjimečnosti odmítnout. Ostatně potvrzuje to i relevantní judikatura, která výjimečnost případu spatřuje v nejrůznějších skutečnostech, jako např. v tom, že pacientka nemohla být léčena po dobu těhotenství stejně intenzivně jako jiní pacienti s totožnou diagnózou a po ukončení těhotenství se tuto situaci snažila „dohnat“ účinnějším lékem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2019, čj. 5 Ads 28/2018-58). Výjimečnost případu lze spatřovat i ve výjimečnosti samotného onemocnění dané jeho nízkou četností (výše citovaný rozsudek čj. 9 Ads 214/2018-63) anebo jeho rychlou progresí s rizikem oddálení lékařského zákroku (rozsudek městského soudu ze dne 6. 6. 2018, čj. 10 Ad 11/2017-65).

[56] Žalobce argumentoval, že jeho situace je výjimečná kombinací jeho zdravotního stavu a předchozího průběhu léčby významně ovlivněného přístupem stěžovatelky a tím, že v době, kdy u něho došlo k rozvoji onkologického onemocnění a nutnosti léčby (červen 2016), nebyla běžně k dispozici léčba doporučená jeho ošetřující lékařkou – LP Opdivo, resp. tento lékařský prostředek nebyl standardně hrazen z veřejného zdravotního pojištění. Na základě toho žalobce po dohodě se stěžovatelkou podstoupil léčbu LP Tafinlar s tím, že posléze mu bude příp. uhrazena léčba LP Opdivo. Konkrétní obsah dohody či jednání žalobce se stěžovatelkou – konkrétně s revizní lékařkou E. B. není nikde ve spisovém materiálu zachycen a lze ho jen obtížně zrekonstruovat. Nicméně podle názoru Nejvyššího správního soudu je podstatná především následující otázka: Proč by případ žalobce, jemuž byla úhrada určité léčby odmítnuta fakticky pouze v souvislosti s tím, kdy u něho došlo k rozvoji onemocnění, nemohl spadat pod výjimečný případ podle § 16 odst. 1 zákona o VZP?

[57] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že léčba onkologicky nemocného žalobce probíhá tzv. v liniích, přičemž konkrétní způsob léčby v 1. linii může ovlivňovat léčbu v následujících liniích, jak to v kasační stížnosti podrobně popsala stěžovatelka. V případě žalobce se jedná o 2. linii následující po neúspěšné 1. linii léčby prostřednictvím LP Tafinlar. Z předloženého spisového materiálu přitom nevyplývá, že by zde existovaly jakékoli medicínské důvody omezující léčbu žalobce v 2. linii prostřednictvím LP Opdivo, resp. LP Keytruda, jehož mimořádnou úhradu požadoval. Naopak, ošetřující lékařka žalobce tento léčebný přípravek doporučila. Toto doporučení nebylo nijak kvalifikovaně popřeno, a dokonce i sama stěžovatelka připustila, že tzv. „předlčenost“ žalobce prostřednictvím LP Tafinlar v 1. linii nevylučuje jeho následnou léčbu LP Opdivo či LP Keytruda ve 2. linii – v podobnostech viz vyjádření v kasační stížnosti (bod 72.) učiněné v kontextu rozhodnutí SÚKL o úhradě LP Keytruda, dle něhož „[...] z medicínského případu použití tohoto léčivého přípravku v úvahu i v druhé linii léčby, ve které se ostatně úhrady domáhá i žalobce“. Stěžovatelka si tak vzájemně protřečtila, když na jedné straně hovoří o nutnosti respektovat tzv. „předlčenost“ pacienta, ze které vycházela, a na druhé straně připouští medicínskou možnost léčby prostřednictvím LP Keytruda.

[58] Úhradu této léčby stěžovatelka neschválila s odkazem na aktuální podmínky úhrad vycházející z rozhodnutí SÚKL, které žalobce nesplňuje, avšak pokud by tyto podmínky platily již v roce 2016, tak by je splňoval. To ovšem nemůže samo o sobě vést k závěru o neaplikovatelnosti § 16 odst. 1 zákona o VZP. Nejvyšší správní soud má za to, že výjimečnost případu žalobce je založena právě kombinací zahájení léčby LP Tafinlar v době, kdy



nebyla v České republice běžně k dispozici léčba LP Opdivo, a přístupu stěžovatelky ve spojení s následnou omezující podmínkou tzv. nepředlženosti jinou systémovou léčbou zakotvenou v rozhodnutích SÚKL ve věci výše a podmínek úhrady LP Opdivo a LP Keytruda. K vydání těchto rozhodnutí došlo až po zahájení léčby žalobce v 1. linii, jejíž způsob však – kvůli přístupu stěžovatelky – neodpovídal doporučení ošetřující lékařky, a za této situace by bylo vůči žalobci nespravedlivé a zjevně diskriminující striktně trvat na podmínce dané v rozhodnutích SÚKL, dle níž jsou LP Opdivo a LP Keytruda hrazeny pouze v 1. linii (která již v případě žalobce proběhla), ačkoli k tomu nejsou dány objektivní medicínské důvody.

[59] Stěžovatelka se v tomto směru odvolává na nutnost respektovat aktuální stav úhrad, jejichž podmínky jsou zákonem svěřeny právě SÚKL, který vydává rozhodnutí, jež nemohou působit retroaktivně. To však po ni ani nikdo nepožaduje. Ostatně, stalo-li se, že již byla nějaká léčba zahájena, nelze tuto situaci zpětně změnit, ať už SÚKL o úhradě a jejich podmínkách rozhodne jakkoli. Zdejší soud připouští, že v praxi mohou nastat případy, kdy SÚKL nově stanoví úhradu u léčebného přípravku původně nehrazeného, což může mít dopad na určitou skupinu pacientů. Nicméně to vychází z vědeckého poznání a léčebných metod, které se často vyvíjejí poměrně rychle v čase, zejména na onkologii. Tuto skutečnost je tedy třeba respektovat a trvat na tom, aby poskytovaná léčba odpovídala aktuálnímu stavu poznání a klinickému stavu pacienta – pojištěnce, který lze vnímat v případě žalobce jako výjimečný právě v důsledku jeho zdravotního stavu a předchozího průběhu léčby ovlivněného postupem stěžovatelky [jeho výsledkem, který má pro žalobce velmi negativní dopady, je vlastně to, že žalobcem požadovaná a jeho ošetřující lékařkou doporučená léčba mu nebyla poskytnuta nejprve proto, že v 1. linii není taková léčba možná a žalobce musí využít léčby jiné, a poté (po selhání léčby v 1. linii) proto, že tato léčba není možná ve 2. linii a bývala by možná pouze v 1. linii].

#### ***Podmínka jediné možnosti léčby z hlediska zdravotního stavu pojištěnce***

[60] V případě žalobce jde o úhradu léčby onkologického onemocnění ohrožujícího život a – i s ohledem na shora citované nálezy Ústavního soudu vztahující se k právu na ochranu zdraví a na zdravotní péči – je neudržitelné, aby nebylo možné spařovat jedinou možnost léčby v účinnější léčbě, pokud existuje jiná, byť méně účinná léčba hrazená zdravotní pojišťovnou. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku čj. 5 Ads 28/2018-58, v němž uvedl: „*Výklad pojmu ‚jediné možnosti z hlediska zdravotního stavu pojištěnce‘, jak jej podává stěžovatelka, ve svém důsledku při současném stavu medicínskému poznání by způsobil faktickou nevyužitelnost institutu výjimečně hrazené péče, neboť pravděpodobnost neexistence hrazené farmakoterapie na rozpoznaná a léčitelná onemocnění, či nemožnosti její aplikace z důvodu nesnášenlivosti, je velice nepatrná. Tím by byl popřen smysl § 16 zákona o veřejném zdravotním pojištění, který je součástí zákonného provedení ústavně zakotveného práva na ochranu zdraví. Čistě jazykový výklad § 16 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění, dle kterého je a priori vyloučena možnost schválení léčivého přípravku zdravotní pojišťovnou jinak nehrazeného vždy za situace, kdy pro danou indikaci existuje hrazený léčivý přípravek, jenž naplňuje znaky uvedené v § 13 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění, je proto třeba odmítnout.*“

[61] Stěžovatelka v této souvislosti odkazuje na Modrou knihu České onkologické společnosti a na mezinárodní pokyny (NCCN – Clinical Practice Guidelines in Oncology), z nichž ve vztahu ke klinické situaci žalobce shodně dovozují jako obecně možné a srovnatelné postupy léčby: jednak chemoterapii, jednak imunoterapii – a to pomocí různých účinných látek, jimiž jsou ipilimumab - LP Yervoy, nivolumab - LP Opdivo a pembrolizumab - LP Keytruda. Z hlediska ošetřující lékařky byla léčbou první volby jednoznačně léčba prostřednictvím LP Opdivo, resp. LP Keytruda, které působí podobně (pomocí anti-PD-1 protilátek). Stěžovatelka tuto volbu nerespektovala s tím, že v případě žalobce je možná léčba LP Yervoy, která představuje rovněž moderní imunoterapii a léčbu *lege artis*.

[62] K tomu je nutno poznamenat, že základní standard zdravotní péče *lege artis* je vymezen v § 28 odst. 2 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (dále jen „zákon o zdravotních službách“), podle kterého má pacient právo na poskytování zdravotních služeb na „*náležitě odborné úrovni*“. Co konkrétně se rozumí náležitou odbornou úrovní, upravuje § 4 odst. 5 zákona o zdravotních službách s tím, že se jedná o poskytování zdravotních služeb „*podle pravidel vědy a uznávaných medicínských postupů, při respektování individuality pacienta, s ohledem na konkrétní podmínky a objektivní možnosti*“. To znamená, že mj. je velmi podstatná právě individualita pacienta, kterou v projednávaném případě reflektuje zpráva ošetřující lékařky – M.

A., která je specialistkou v daném oboru a u které lze důvodně předpokládat nejlepší znalost klinického stavu pacienta (žalobce) a tomu odpovídající doporučení jeho léčby. Z toho by měla stěžovatelka *a priori* vycházet, ledaže by z jí získaných a předložených podkladů jednoznačně vyplýval opak, což se v tomto případě nestalo, jak správně uvedl již městský soud.

[63] Stěžovatelka vycházela primárně z lékařské zprávy založené ve spise, dále z obecných vnitrostátních a mezinárodních doporučení a z klinické studie KEYNOTE-006, kterou doložil žalobce. Tuto studii navíc interpretovala zavádějícím způsobem a v rozporu s dalšími dostupnými podklady v podobě rozhodnutí SÚKL, z nichž vyplývá nesrovnatelná terapeutická účinnost LP Yervoy na straně jedné a LP Opdivo a LP Keytruda na straně druhé; v podrobnostech srov. zejména rozhodnutí SÚKL ze dne 22. 12. 2017 ve věci výše a podmínek úhrady LP Keytruda, z jehož závěrů vycházel již městský soud. Dle toho rozhodnutí SÚKL (str. 35) platí následující:

**„Pembrolizumab a nivolumab vykázaly v klinických studiích vyšší účinek a současně nižší toxicitu oproti ipilimumabu. Působí jiným mechanismem účinku, blokují prostřednictvím receptoru PD-1 interakci mezi nádorovou buňkou a efektorovým lymfocytem, tj. účinkují ve fázi eliminace nádorové tkáně. Zatímco ipilimumab působí nepřímo, prostřednictvím aktivace T-lymfocytů [...]**

*V současné době nejsou dostupná data umožňující přímé porovnání obou zástupců inhibitorů PD-1 – pembrolizumabu a nivolumabu. Obě dvě léčivé látky prokázaly v klinických studiích superioritu oproti ipilimumabu, co do četnosti léčebných odpovědí, snížení rizika progresu a rovněž celkového přežití. Jejich vzájemné porovnání bude možné na základě dalších dat z klinických studií nebo klinické praxe. Ústav nemá k dispozici údaje umožňující přímé porovnání účinnosti obou léčivých látek. Na tomto místě jen shrnuje výše uvedené. Dle tuzemských i zahraničních doporučených postupů je pembrolizumab i nivolumab indikován stejné skupině pacientů, se stejnou silou doporučení. Obě dvě léčivé látky účinkují stejným mechanismem účinku a v klinických studiích prokázaly superioritu oproti ipilimumabu. Jejich bezpečnostní profil se výrazně neliší a je oproti ipilimumabu příznivější.“* (pozn. zvýraznění doplněno Nejvyšším správním soudem)

[64] Uvedené skutečnosti jsou z pohledu zdejšího soudu zcela zásadní a korespondují s doporučením ošetřující lékařky žalobce, které stěžovatelka nijak nevyvrátila. A namítá-li, že ošetřující lékařka se k jiným možnostem léčby než LP Keytruda, event. LP Opdivo nevyjadřovala, nelze než poznamenat, že k tomu neměla důvod. Své stanovisko jasně vyjádřila v lékařské zprávě a doporučení konkrétní léčby, kterou stěžovatelka nerespektovala, a bylo proto na ní, aby přip. M. A. kontaktovala a vyžádala si její podrobnější stanovisko či další podklady. To stěžovatelka neučinila a prostým odkazem na jiné způsoby léčby, které obecně připadají v úvahu, úplně pominula skutkové okolnosti případu a individualitu pacienta trpícího navíc nemocí ohrožující život. V kasační stížnosti stěžovatelka pouze polemizuje a bagatelizuje závěry shora citované s tím, že LP Keytruda a LP Opdivo nejsou natolik unikátní, aby k nim nebyla jiná léčebná alternativa možná, avšak svá tvrzení ničím nedokládá. Není přitom pochyb, že se jedná o závěry přijaté v řízení před SÚKL na základě odborných znalostí, které stěžovatelka nijak nevyvrátila, např. pomocí znaleckého posudku, což sama zcela nepřípadně vytýká městskému soudu. Městský soud přitom vycházel z rozhodnutí SÚKL, aniž by sám o sobě přijímal odborné závěry či jinak hodnotil zdravotní stav žalobce. Námitka týkající se nutnosti obstarat si znalecký posudek či odborné vyjádření tak není důvodná ani ve vztahu k druhé z posuzovaných podmínek.

[65] Konečně, poukazuje-li stěžovatelka na závěry rozsudku městského soudu ze dne 10. 1. 2018, čj. 10 Ad 19/2017-48, je třeba konstatovat, že byly shora uvedenou judikaturou Nejvyššího právního soudu překonány a na projednávanou věc rozhodně nedopadají. Podmínku „*jediné možnosti léčby z hlediska zdravotního stavu pojištěnce*“ lze mít totiž za splněnou i v případě, že pojištěnec má k dispozici hrazený léčebný přípravek, který je však podstatně méně účinný a ve výsledku pro něho reálně nepředstavuje srovnatelnou léčebnou alternativu. Tento závěr však neznamená, že se kterýkoli pojištěnec prostřednictvím žádosti dle § 16 zákona o VZP bude moci domáhat mimořádné úhrady jakékoli léčby. Takový důsledek by jistě nebyl akceptovatelný. Odporoval by nejen předchozí podmínce výjimečnosti případu, kterou je potřeba mít stále na zřeteli, ale také principu tzv. nákladové efektivity, na kterou stěžovatelka odkazuje v kasační stížnosti.

[66] Nákladová efektivita není exaktně danou podmínkou pro schválení mimořádné úhrady zdravotní služby, nicméně, jak již přílehavě uvedl čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu ve výše citovaném rozsudku čj. 4 Ad

394/2019-110 „[...] *obecně si lze představit odepření úhrady zdravotní služby požadované dle § 16 odst. 1 zákona o VZP ve výjimečných případech, kdy by cena za požadovanou zdravotní službu mohla reálně narušit stabilitu hrazení zdravotních služeb z veřejného zdravotního pojištění. V takových případech by bylo nezbytné, aby zdravotní pojišťovna poměřila konkrétní náklady na požadovanou léčbu s náklady na léčbu standardně hrazenou z veřejného zdravotního pojištění a vzala v úvahu reálně očekávatelný benefit požadované léčby pro pojištěnce.*“ Tyto okolnosti lze zohlednit při aplikaci obou nyní uvažovaných podmínek podle § 16 zákona o VZP, jakožto neurčitých právních pojmů, jejichž aplikace s sebou nese nutnost vzít v úvahu všechny možné okolnosti, vč. principů, na nichž je uvedený zákon vystaven.

[67] Současně je však nutno pamatovat i na fungování celého úhradového systému VZP, v němž o podmínkách a výši úhrady konkrétního léčebného přípravku rozhoduje SÚKL. Pacient – na rozdíl od zdravotní pojišťovny – aktivní legitimaci k podání předmětné žádosti nemá (§ 39f odst. 2 zákona o VZP) a případné zahájení řízení o stanovení výše a podmínek úhrady nemůže žádným způsobem ovlivnit. Právě tato skutečnost zdůrazňuje význam mimořádné úhrady dle § 16 zákona o VZP, která je poslední pojišťovnou zajišťující úhradu léčebného přípravku na základě aktivity pacienta, resp. jeho ošetřujícího lékaře tak, jako je tomu v případě žalobce – ten na základě daných skutkových a právních okolností splňuje nejen podmínku výjimčnosti, ale i podmínku jediné možnosti léčby. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že námitky stěžovatelky, které ve svém souhrnu zpochybňují posouzení otázky aplikace § 16 zákona o VZP ze strany městského soudu, nejsou důvodné.

## 3994

### **Léčiva: účastník řízení o registraci; aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí o registraci**

k § 26 a násl. zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů, ve znění zákonů č. 75/2011 Sb. a č. 70/2013 Sb.

**Držitel registrace referenčního léčivého přípravku není účastníkem řízení o registraci generika tohoto přípravku podle § 26 a násl. zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech. Je však oprávněn domáhat se přezkumu takového rozhodnutí ve správním soudnictví. Lhůta k podání žaloby zpravidla počne běžet zveřejněním kódu registrovaného přípravku v informačním prostředku správního orgánu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2020, čj. 7 As 310/2018-47)*

**Přejudikatura:** č. 672/2005 Sb. NSS, č. 1387/2007 Sb. NSS, č. 2435/2011 Sb. NSS, č. 3060/2014 Sb. NSS, č. 3267/2015 Sb. NSS, č. 3687/2017 Sb. NSS, č. 3873/2019 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 6/2009 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 1009/08); rozsudky Soudního dvora ze dne 14. 3. 2018, *Astellas Pharma GmbH* (C-557/16), a ze dne 23. 10. 2014, *Olainfarm* (C-104/13).

**Věc:** Společnost Orion Corporation proti Státnímu ústavu pro kontrolu léčiv o registraci léčivého přípravku, o kasační stížnosti žalobce.

Státní ústav pro kontrolu léčiv rozhodnutím ze dne 7. 3. 2018 (dále jen „rozhodnutí o registraci“) registroval společnosti EVER Valinject GmbH, se sídlem Oberburgau 3, Unterach am Attersee, Rakousko (dále pouze „žadatel“), jako držiteli rozhodnutí o registraci léčivý přípravek Dexmedetomidine Ever Pharma, síla 100 mcg/ml, léková forma inf. cnc. sol., registrační číslo 57/604/16-C, při stanovení dalších podmínek. Žalovaný vydal rozhodnutí o registraci na základě žádosti žadatele podané dne 31. 3. 2016 v řízení o registraci léčivého přípravku postupem vzájemného uznávání registrací členskými státy vedeném podle § 26 a násl. a § 41 zákona o léčivech.

Žalobce podal proti rozhodnutí o registraci odvolání dne 7. 5. 2018, ve kterém namítal, že měl být účastníkem řízení o registraci.

Žalobce rovněž podal proti rozhodnutí o registraci žalobu dne 6. 6. 2018 k Městskému soudu v Praze. Uvedl, že mu rozhodnutí o registraci nebylo oznámeno. Má za to, že měl být účastníkem řízení o registraci léčivého

přípravku, neboť dle § 27 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb., dále jen „správní řád“), jsou účastníky řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Žalobce je držitelem registrace referenčního léčivého přípravku Dexdor, produktu založeného na léčivé látce dexmedetomidini hydrochloridum. Rozhodnutí o registraci generického přípravku Dexmedetomidine, založeného na téže léčivé látce, bylo vydáno před uplynutím ochranné lhůty dle § 27 odst. 1 zákona o léčivech, která činí 8 let od registrace referenčního léčivého přípravku v členském státě Evropské unie, resp. 10 let pro umístění na trh. Právě v tom spatřoval žalobce dotčení na svých subjektivních veřejných právech.

Městský soud žalobu odmítl pro nepřipustnost dle § 68 písm. s) s. ř. s. Žalobce nevyčerpal všechny řádné opravné prostředky, neboť o podaném odvolání nebylo rozhodnuto. Rozhodnutí o registraci obsahovalo poučení o právu podat proti němu odvolání. Vyčerpáním opravných prostředků se nerozumí pouze povinnost opravný prostředek podat, ale je třeba, aby správní orgán o opravném prostředku rovněž reálně rozhodl. Správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům až tehdy, pokud se dotčený subjekt nedomůže nápravy na úrovni veřejné správy.

Žalobce (stěžovatel) se včas podanou kasační stížností domáhal zrušení v záhlaví uvedeného usnesení městského soudu z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Usnesení považoval za nezákonné s ohledem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie, především rozsudek ze dne 14. 3. 2018, *Astellas Pharma GmbH*, C-557/16 (dále jen „věc Astellas“) a rozsudek ze dne 23. 10. 2014, *Olainfarm*, C-104/13 (dále jen „věc Olainfarm“). Dle věci Astellas musí mít dle názoru stěžovatele držitel registrace originálního referenčního léčivého přípravku možnost v soudním řízení přímo napadnout rozhodnutí příslušného orgánu, kterým byla udělena registrace generického přípravku, i když není účastníkem řízení o registraci generického přípravku a nemůže tak brojit proti rozhodnutí o registraci řádným opravným prostředkem ve správním řízení. Stěžovatel poukázal na obdobná řízení ve věcech společností Teva Pharmaceuticals CR s. r. o. a Teva B. V. stran registrace jejich generik, ve kterých bylo taktéž rozhodnuto, že stěžovateli nesvědčí účastenství v uvedených řízeních. Jediným možným prostředkem ochrany je tak pro stěžovatele přímá správní žaloba proti rozhodnutí o registraci, která však byla městským soudem odmítnuta pro nevyčerpání řádných opravných prostředků. Přístup městského soudu proto považuje za vnitřně rozporný.

Stěžovatel odkázal na odbornou literaturu a soudní praxi, dle které mu svědčí aktivní legitimace k podání žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s. i přesto, že nebyl účastníkem řízení o registraci. Stěžovatel bude vždy dotčen na svých subjektivních právech v případě udělení registrace generickému léčivu na podkladě jím dříve registrovaného referenčního léčiva, pokud k registraci dojde před uplynutím zákonné ochranné lhůty. Odmítnutí žaloby proto bylo nezákonné.

Stěžovatel rovněž poukázal na počátek běhu osmileté ochranné lhůty uveřejněním registrace léčivého přípravku Dexdor v Úředním věstníku Evropské unie dne 21. 9. 2011. Ke dni vydání rozhodnutí o registraci generika Dexmedetomidine Ever Pharma dosud plynula ochranná lhůta, a to až do 24. 9. 2019. Žalovaný odvozoval počátek této lhůty od registrace přípravku Precedex ke dni 23. 10. 2002. Tento přípravek je založen na identické účinné látce jako Dexdor (dexmedetomidini hydrochloridum). Precedex však nelze podle práva Evropské unie považovat za referenční léčivý přípravek ani za souhrnnou registraci, jelikož české právní předpisy nebyly v době registrace v souladu s unijním právem. Dokumentace předložená při registraci Precedexu rovněž nesplňovala požadavky unijních předpisů, neboť v ní mimo jiné chyběly klinické informace ke stanovení příznivého poměru rizika a prospěšnosti pro požadovanou a schválenou indikaci. Hodnotící a registrační zprávy přípravku Precedex vykazovaly zásadní nedostatky, přičemž registrační dokumentace nebyla po přistoupení České republiky k Evropské unii doplněna tak, aby splňovala požadavky unijních předpisů. Závěrem stěžovatel navrhl případné předložení předběžných otázek Soudnímu dvoru, které v kasační stížnosti formuloval.

V dodatečném doplnění kasační stížnosti stěžovatel upozornil, že jím podané odvolání proti rozhodnutí o registraci bylo rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví (dále jen „ministerstvo“) ze dne 4. 9. 2018 zamítnuto pro nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu. Podle názoru ministerstva nemůže být stěžovatel považován za účastníka správního řízení o registraci generika, neboť žadatelem o registraci generika je odlišný subjekt, a sice žadatel o registraci. Ministerstvo dále posuzovalo, zda jsou dány důvody pro zahájení přezkumného řízení, obnovy řízení nebo vydání nového rozhodnutí. Takové důvody nebyly shledány. Závěrem ministerstvo poukázalo na judikaturu Soudního dvora, podle které má držitel rozhodnutí o registraci originálního léčivého přípravku právo

na soudní ochranu, nikoliv však právo na podání opravných prostředků ve správním řízení o registraci generického přípravku či právo účastnit se těchto řízení.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Stěžovatel podal žalobu proti rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni. Proti tomuto rozhodnutí je přípustné odvolání. Stěžovatel sice odvolání podal, avšak nevyčkal rozhodnutí ministerstva a rovněž podal žalobu přímo k soudu. Pokud žalobce nevyčká rozhodnutí o opravném prostředku, o němž je sice přesvědčen, že by byl rovněž neúspěšný, a podá bez ohledu na výsledek odvolacího řízení rovnou žalobu k soudu, nenaplnil podmínku vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem. Jde o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení o žalobě. I účastník, který byl ve správním řízení opomenut a nebylo mu doručeno příslušné rozhodnutí, je povinen vyčerpat řádné opravné prostředky ve správním řízení. Soudní přezkum správních rozhodnutí je koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Ani následné vydání rozhodnutí o odvolání nemůže zhojit zásadní vadu žaloby v tom, že byla podána proti rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni. V opačném případě by žalobcům nic nebránilo podávat preventivní žaloby proti správním orgánům ještě před vydáním rozhodnutí, či dokonce ještě před zahájením správního řízení. Proto se žalovaný ztotožňuje s odmítnutím žaloby pro nevyčerpání řádných opravných prostředků dle § 68 písm. a) s. ř. s.

Žalovaný považuje celou řadu skutečností uváděných v kasační stížnosti za nepravdivé, nepřesné nebo zavádějící. Pokud se stěžovatel odvolává na závěry rozsudku ve věci *Astellas*, ty na věci nic nemění, naopak potvrzují názor žalovaného. Soudní dvůr jednoznačně potvrdil, že držitel rozhodnutí o registraci referenčního léčivého přípravku se neúčastní postupu (tj. řízení) o registraci generika. Nikde nezmiňuje možnost držitele rozhodnutí o registraci referenčního léčivého přípravku napadnout rozhodnutí o registraci generika ve správním řízení. Soudní dvůr vždy a výslovně hovoří jen o možnosti držitele rozhodnutí o registraci referenčního přípravku hájit svá práva, včetně práva hájit vymezení ochranné lhůty, avšak v řízení soudním. Nezakládá-li judikatura Soudního dvora nárok držitele rozhodnutí o registraci referenčního léčivého přípravku v řízení správním, není možno se domoci této ochrany prostřednictvím správního soudnictví, které je speciálně zaměřeno na přezkum aktů a postupů správních orgánů, ale je možno se domoci této ochrany v jiném typu soudního řízení.

Stěžovatel podle názoru žalovaného nesprávně argumentuje článkem 12 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 726/2004 (ES), kterým se stanoví postupy Společenství pro registraci humánních a veterinárních léčivých přípravků a dozor nad nimi a kterým se zřizuje Evropská agentura pro léčivé přípravky, ačkoli registrace léčivého přípravku *Precedex* byla udělena v roce 2002. Taková argumentace je retroaktivní a tudíž nepřipustná. Nelze schválení a použití registračního dokumentu léčivého přípravku *Precedex* poměňovat akty přijatými až dlouho poté. Žalovaný rovněž předložil vlastní argumentaci k okolnostem, za nichž byl přípravek *Precedex* registrován s tím, že v průběhu řízení o registraci tohoto přípravku byla předložená dokumentace posouzena nikoli pouze pracovníky žalovaného, ale i externími posuzovateli - odborníky z praxe. Byla k dispozici dostatečná data o tom, že je přípravek bezpečný a účinný. Žalovaný nesdílí názor stěžovatele, že předložená registrační dokumentace nesplňovala požadavky předpisů Evropské unie. Právní předpisy v oblasti registrace léčivých přípravků byly v listopadu 2002 v souladu s předpisy Evropské unie.

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

### Z odůvodnění:

[15] Krajský soud napadeným rozhodnutím nerozhodoval o meritu věci, konstatoval předčasnost žaloby z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení. Stěžovatel však vedle důvodů, pro které se domnívá, že žaloba nebyla předčasná, předkládá celou řadu věcných námitek, zejména k určení relevantního počátku doby registrace referenčního přípravku v souvislosti s povinnostmi dle čl. 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/83/ES, o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků (dále jen „směrnice 2001/83/ES“), resp. § 27 zákona o léčivech. Rovněž znění v úvahu připadajících předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie, které stěžovatel v kasační stížnosti formuluje, míří do merita věci, do hmotně-právního posouzení splnění podmínek pro registraci generického přípravku, co více, do zákonnosti registrace použitého referenčního přípravku (tvrzený nesoulad se směrnicí 2001/83/ES v případě registrace provedené ještě před přistoupením členského státu k Evropské unii).



[16] Rovněž je třeba předeslat, že argumentace žalovaného v sobě obsahuje jisté napětí. Žalovaný na jedné straně podrobně upozorňuje na subsidiární povahu řízení ve správním soudnictví, na podmíněnost přípustnosti správní žaloby předchozím vyčerpáním opravných prostředků ve správním řízení. Pokud by tato okolnost byla jediným důvodem, pro který se soud nemohl zabývat podanou žalobou věcně, znamenalo by to, že pokud by stěžovatel vyčkal rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o registraci, které v mezidobí rovněž podal, mohl by se u správního soudu domáhat soudního přezkumu, minimálně v otázce zákonnosti závěru o jeho účastenství ve správním řízení. Žalovaný však toto netvrdí, setrvává na tom, že držitel registrace referenčního přípravku není účastníkem řízení o registraci generika, což podle něj vede k závěru, že správní soudy nemohou být aktivovány k případnému přezkumu takového rozhodnutí. Jak by však tato následná soudní kontrola měla vypadat, již žalovaný neuvádí, omezuje se na obecné konstatování, že ochrana by měla být poskytnuta „v jiném typu soudního řízení“.

[17] Pro rozhodnutí o kasační stížnosti je proto třeba vyjasnit, zda stěžovateli, který o sobě tvrdí, že je držitelem registrace referenčního léčivého přípravku, svědčí právní postavení účastníka řízení o registraci generika toho léčivého přípravku a dále jaké důsledky z toho plynou pro případné následné soudní řízení.

[18] Relevantní právní úprava je obsažena především ve směrnici 2001/83/ES a v zákonu o léčivech. Léčivý přípravek nesmí být uveden na trh v České republice, pokud mu nebyla udělena registrace Státním ústavem pro kontrolu léčiv (§ 25 odst. 1 písm. a) zákona o léčivech, čl. 6 odst. 1 směrnice 2001/83/ES). Ze správního spisu i z rozhodnutí o registraci plyne, že v souzené věci nešlo o registraci postupem podle nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 726/2004, kterým se stanoví postupy Společenství pro registraci humánních a veterinárních léčivých přípravků a dozor nad nimi a kterým se zřizuje Evropská agentura pro léčivé přípravky (dále jen „nařízení č. 726/2004“).

[19] Žádost o registraci podávají fyzické nebo právnické osoby jednotlivě pro každou lékovou formu i sílu léčivého přípravku Státnímu ústavu pro kontrolu léčiv (§ 26 odst. 1 zákona o léčivech). Se žádostí musí být mimo jiné předloženy výsledky farmaceutických a předklinických zkoušek, jakož i klinických hodnocení [26 odst. 5 písm. j) zákona o léčivech]. Podle § 27 zákona o léčivech (shodně čl. 10 směrnice 2001/83/ES) není žadatel o registraci povinen předložit výsledky předklinických zkoušek a klinických hodnocení, pokud může prokázat, že léčivý přípravek je generikem referenčního léčivého přípravku, který je nebo byl registrován podle předpisů Evropské unie po dobu nejméně 8 let v členském státě nebo postupem podle přímo použitelného předpisu Evropské unie (nařízení č. 726/2004). V takovém případě se nepředkládají shora uvedené výsledky a hodnocení a není dotčena právní úprava průmyslového vlastnictví a obchodního tajemství. Takto registrované generikum nesmí být uvedeno na trh, dokud neuplyne 10 let od první registrace referenčního přípravku v kterémkoli členském státě, nebo v Evropské unii. Podle odstavce 7 § 27 zákona o léčivech není žadatel o registraci povinen předložit výsledky předklinických zkoušek nebo klinických hodnocení, pokud může prokázat, že léčivé látky léčivého přípravku mají dobře zavedené léčebné použití v Evropské unii po dobu alespoň 10 let s uznanou účinností a přijatelnou úrovní bezpečnosti. V takovém případě se namísto specifikovaných výsledků zkoušek a hodnocení předloží příslušná vědecká literatura a rovněž v tomto případě není dotčena právní ochrana průmyslového vlastnictví a obchodního tajemství. Podle § 25 odst. 4 zákona o léčivech (čl. 10 bod 2 směrnice 2001/83/ES) se pro účely registrace léčivých přípravků rozumí referenčním léčivým přípravkem léčivý přípravek registrovaný ve smyslu odstavce 1 a na základě žádosti podané podle § 26 zákona o léčivech a generikem léčivý přípravek, který má shodné kvalitativní a kvantitativní složení, pokud jde o léčivé látky, a shodnou lékovou formu s referenčním léčivým přípravkem a u kterého byla, s výjimkou případů, kdy lze doložit, že generikum splňuje příslušná kritéria stanovená příslušnými pokyny Komise a agentury, prokázána bioekvivalence s referenčním léčivým přípravkem příslušnými studii biologické dostupnosti.

[20] Při posuzování předložené žádosti Státní ústav pro kontrolu léčiv ověřuje, zda jsou předložené údaje a dokumentace v souladu se zákonem o léčivech a posuzuje, zda jsou splněny podmínky pro vydání rozhodnutí o registraci léčivého přípravku, zejména zda léčivý přípravek lze posoudit v souladu s předloženou dokumentací jako účinný, dostatečně bezpečný a jakostní, zda prospěch z použití léčivého přípravku za podmínek vymezených souhrnem údajů o přípravku převyšuje rizika spojená s jeho použitím, zda byly splněny podmínky správné klinické praxe, správné laboratorní praxe a správné výrobní praxe a konečně zda název léčivého přípravku neodporuje



jeho složení a léčivým účinkům a není zaměnitelný s názvem jiného léčivého přípravku již registrovaného podle § 25 odst. 1, nebo o jehož registraci již byla podána Státnímu ústavu pro kontrolu léčiv žádost, která nebyla pravomocně zamítnuta, nebo který má být v souladu se záměrem oznámeným agentuře předmětem žádosti o registraci postupem Evropské unie, a dále zda nepůsobí klamavým nebo zavádějícím dojmem při posouzení názvu léčivého přípravku ve vztahu k cílové skupině pacientů a souhrnu údajů o přípravku (§ 31 odst. 5 zákona o léčivech, čl. 19 směrnice 2001/83/ES).

[21] Podle § 31 odst. 10 zákona o léčivech Státní ústav pro kontrolu léčiv naopak žádost o registraci zamítne mimo jiné tehdy, pokud poměr rizika a prospěšnosti léčivého přípravku nelze považovat za příznivý, léčivý přípravek nemá léčebnou účinnost nebo jeho léčebná účinnost není žadatelem o registraci dostatečně doložena, kvalitativní a kvantitativní složení léčivého přípravku neodpovídá deklarovanému složení léčivého přípravku, předložené údaje nebo dokumentace neodpovídají požadavkům stanoveným tímto zákonem, nebo přímo použitelnými předpisy Evropské unie, nebo použití léčivého přípravku je podle zvláštních právních předpisů, nebo přímo použitelných předpisů Evropské unie zakázáno, omezeno, nebo je s nimi v rozporu či jsou údaje předložené se žádostí o registraci nesprávné.

[22] Podle § 32 odst. 5 zákona o léčivech přidělí Státní ústav pro kontrolu léčiv současně s vydáním rozhodnutí o registraci, léčivému přípravku kód, který je elektronicky zpracovatelný, umožní jednoznačnou identifikaci každé varianty léčivého přípravku a slouží pro účely evidence a, jde-li o humánní léčivý přípravek, dále pro účely případné identifikace při stanovování cen a úhrad z veřejného zdravotního pojištění. Tento kód Státní ústav pro kontrolu léčiv oznámí žadateli a zveřejňuje jej jako součást seznamu registrovaných léčivých přípravků ve svém informačním prostředku.

[23] Čl. 11 bod 9 směrnice 2001/83/ES stanoví, že souhrn údajů o přípravku obsahuje (mimo jiné) datum první registrace nebo prodloužení registrace obdobně je tato povinnost stanovena v bodu 9 přílohy č. 3 vyhlášky 288/2008 Sb., o registraci léčivých přípravků, kterou se provádí mj. ustanovení § 37 zákona o léčivech.

[24] Čl. 28 a násl. směrnice 2001/83/ES a § 41 a násl. zákona o léčivech upravují postup vzájemného uznávání registrací léčivých přípravků a tzv. decentralizovaný postup při registraci léčivých přípravků ve více členských státech. V takovém případě předloží žadatel o registraci Státnímu ústavu pro kontrolu léčiv a příslušným orgánům v těchto členských státech žádost o registraci založenou na totožné registrační dokumentaci. Registrační dokumentace obsahuje údaje a dokumenty podle § 26. Žadatel požádá příslušný orgán jednoho členského státu, aby jednal jako orgán referenčního členského státu a aby připravil zprávu o hodnocení léčivého přípravku. Pokud byl léčivý přípravek v okamžiku předložení žádosti již registrován v jiném členském státě, Státní ústav pro kontrolu léčiv uzná registraci udělenou příslušným orgánem referenčního členského státu. V případě, že léčivý přípravek nebyl v okamžiku předložení žádosti registrován v žádném členském státě, požádá žadatel o registraci Státní ústav pro kontrolu léčiv, je-li referenčním členským státem Česká republika, aby připravil návrh zprávy o hodnocení léčivého přípravku, návrh souhrnu údajů o přípravku, návrhy označení na obalech a návrh příbalové informace. Zákon o léčivech a směrnice 2001/83/ES obsahují lhůty, ve kterých je třeba připravit tyto dokumenty referenčním členským státem, jakož i souhlasné stanovisko orgánu referenčního členského státu, pokud Česká republika referenčním státem není, popř. vydání stanoviska brání závažné zákonem předpokládané důvody.

[25] Směrnice 2001/83/ES ani zákon o léčivech neobsahují výslovnou úpravu, kdo je účastníkem řízení o registraci léčivých přípravků, což by odpovídalo § 27 odst. 3 správního řádu. Bylo proto třeba posoudit, zda je účastníkem tohoto řízení pouze žadatel o registraci, který má bydliště, nebo je usazen na území některého z členských států (§ 26 odst. 1 a 4 zákona o léčivech, § 27 odst. 1 správního řádu), či zda mohou být rozhodnutím o registraci dotčena práva či povinnosti jiných osob, jimž by v takovém případě svědčilo účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu.

[26] Nejvyšší správní soud se již v minulosti obdobnou problematikou zabýval v rozsudku ze dne 23. 1. 2008, č. 3 Ads 71/2007-183, byť na půdorysu tehdy účinné právní úpravy - zákona č. 79/1997 Sb., o léčivech a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů - jakož i vymezení účastenství ve správním řízení v § 14 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Rozhodnutí ústí do právní věty, podle které je: „*účastníkem správního řízení o registraci léčivého přípravku podle § 25 zákona o léčivech pouze žadatel o tuto registraci*“. Jakkoli

bylo uvedené rozhodnutí vydáno za účinnosti tehdejší právní úpravy, lze z jeho základních důvodů vycházet i nyní. Již zákon č. 79/1997 Sb. obsahoval transpozici čl. 10 směrnice 2001/83/ES. Rovněž není bez souvislosti, že žaloba na rozdíl od projednávané věci směřovala proti rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví o oprávněm prostředku proti rozhodnutí o registraci generika, kterým bylo odvolání jako nepřijatelné zamítnuto.

[27] Je však třeba připomenout, že označený rozsudek Nejvyššího správního soudu neobstál v řízení o ústavní stížnosti a byl zrušen náležen Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08, č. 6/2009 Sb. ÚS. Ústavní soud konstatoval, že „*je-li ve věci přítomen komunitární prvek, je účelem práva na zákonného soudce zajistit jednotnou interpretaci právních norem komunitárního práva tak, aby po celém prostoru Evropské unie bylo možno naplnit maximum rovnosti před zákonem skrze jednotnou interpretaci účelu právní normy obsažené v komunitárním právu*“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu neobstál v zásadě proto, že při interpretaci tehdy účinného zákona o léčivech nebral dostatečně na zřetel předobraz vnitrostátní právní úpravy ve směrnici 2001/83/ES, nereflektoval judikaturu Soudního dvora a k porušení práva na zákonného soudce došlo rovněž tím, že nepoložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku ohledně účastenství v řízení nebo nevysvětlil, proč je výklad příslušných norem komunitárního práva zcela zřejmý.

[28] Nejvyšší správní soud následně usnesením ze dne 7. 5. 2009, čj. 3 Ads 71/2007-214, řízení přerušil a předložil Soudnímu dvoru k posouzení, zda ze směrnice 2001/83/ES, zejména z bodu 9 jejího odůvodnění ve spojení s čl. 10 odst. 1 písm. a) plynou pro výrobce originálního léčivého přípravku práva, která mohou být dotčena v řízení o registraci generického léčivého přípravku. V případě kladné odpovědi pak požadoval rovněž posouzení, zda dotčená směrnice brání takové právní úpravě, která neumožňuje inovačnímu výrobcí namítat porušení jeho práv v řízení o udělení registrace generickému léčivému přípravku a k jeho ochraně povolává pouze příslušný orgán členského státu. Dříve než však mohl Soudní dvůr na položené předběžné otázky reagovat, bylo řízení o kasační stížnosti zastaveno v důsledku jejího zpětvzetí (usnesením ze dne 11. 6. 2009, čj. 3 Ads 71/2007-235).

[29] Při úvaze, zda lze z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu za této procesní situace vycházet, lze konstatovat, obdobně jako ve věci završené rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2017 Sb. NSS, ve věci EUROVIA, že důvodem jeho následného zrušení nebylo porušení některého z ústavních práv účastníka řízení (problém tedy nebyl v meritum věci), ale to, že Nejvyšší správní soud dostatečně nezohlednil „evropský rozměr“ řešené problematiky. Za situace, kdy je z mezodíbi již k dispozici judikatura Soudního dvora, navíc konvenující názoru Nejvyššího správního soudu, lze z názorů poprvé vyslovených v rozsudku čj. 3 Ads 71/2007-214 i nadále vycházet.

[30] Nejvyšší správní soud tedy v rozsudku ze dne 23. 1. 2008, čj. 3 Ads 71/2007-189, konstatoval, že „*souhlasí s tvrzením žalovaného, že v registračním řízení se jedná pouze o právech a povinnostech žadatele o registraci. Rozhodnutí vydané v registračním řízení se pak přímo nedotýká práv či povinností jiné osoby. V tomto rozhodnutí může správní orgán uložit povinnosti v souladu s § 26 zákona o léčivech jedině držiteli tohoto rozhodnutí. Povinnost monitorovat a vyhodnocovat účinky léčivého přípravku stanovená v ust. § 18, § 41b a §52a a násl. zákona o léčivech se rovněž vztahuje pouze k jeho vlastnímu léčivému přípravku. Zákon o léčivech ani Směrnice č. 2001/83/EES (čl. 103 a 104) nerozlišují při stanovení povinností vyplývajících z registrace mezi originálními a generickými přípravky. [...] Státní ústav pro kontrolu léčiv je tedy za splnění stanovených podmínek oprávněn využít údaje předložené výrobcem originálního přípravku. Tímto však nejsou dotčena práva na ochranu průmyslového a obchodního vlastnictví, která se v rámci registračního řízení neposuzují. Ze skutečnosti, že registrace byla udělena či změněna, nelze dovozovat porušení těchto práv příslušným ústavem (§ 26 odst. 13 zákona o léčivech). Žalobce se tedy nemohl domáhat účastenství na základě tvrzení o porušení jeho obchodního tajemství či dotčení jeho práv nekalou soutěží*“.

Z uvedeného vyplývá, že účastníkem registračního řízení je pouze žadatel o registraci. Rozhodnutím o registraci nemohou být žádným způsobem přímo dotčena práva či povinnosti držitele rozhodnutí o registraci originálního léčivého přípravku. Posílení konkurence na trhu léčivých přípravků a případně zasažení ekonomických zájmů originálního výrobce pak není přímým důsledkem rozhodnutí o registraci, ale až následkem uvedení nového přípravku na trh. K námítce žalobce, že se měl podílet na posouzení žádosti o registraci generického přípravku, Nejvyšší správní soud poznamenává, že posouzení žádosti o registraci a s tím související vyhodnocení předložených údajů a dokumentace přísluší v

souladu s § 25 odst. 7 zákona o léčivech jedině Státnímu ústavu pro kontrolu léčiv. Toto ustanovení je plně v souladu s čl. 19 Směrnice.“

[31] Nejvyšší správní soud zakládá názor o absenci přímého dotčení na právech jiných subjektů mimo jiné na odlišení registrace léčivého přípravku od následného uvedení registrovaného přípravku na trh. Samotnou registraci léčivého přípravku ještě nedochází k přímému dotčení práv jiného držitele registrace k jinému léčivému přípravku. Právní předpisy ostatně předpokládají, že na trhu může být současně přítomno více léčivých přípravků obdobného či shodného složení.

[32] Právní úprava registrace léčivých přípravků a souvisejících záležitostí dle § 25 a násl. zákona o léčivech rovněž nikde výslovně neupravuje a nepředpokládá účast jiného subjektu v registračním řízení. Nestanoví takovému subjektu procesní oprávnění, např. právo podávat vyjádření či námitky proti žádosti o registraci či právo jakkoli zpochybňovat v průběhu registračního řízení podmínky pro udělení registrace. Rovněž mu nestanoví žádné povinnosti přímo související s registrací přípravku jiného držitele. Nelze proto ani ze souvisejících oprávnění či povinností dovozovat přímé dotčení na cizích veřejných subjektivních právech již v registračním řízení.

[33] Ani rozdílný názor na to, který dříve registrovaný léčivý přípravek je třeba v konkrétní věci považovat za referenční a od registrace kterého plyne osmiletá lhůta, ve které nelze žádat o registraci generika takového přípravku bez povinnosti předkládat zákonem předpokládanou dokumentaci, nevede k přesvědčení, že důsledky pro případný zásah do práv držitele registrace referenčního přípravku jsou již ve fázi registrace generika natolik bezprostřední, že tím dochází k přímému dotčení práv držitele registrace. To vše za situace, kdy právní předpis ponechává při registraci stranou práva a povinnosti vyplývající z ochrany průmyslového vlastnictví či obchodního tajemství. Tím současně dává najevo, že účelem registračního řízení jednak není ochrana průmyslových práv či obchodního tajemství a současně implicitně předpokládá případný střet o tato práva mimo registrační řízení.

[34] Ve věci *Olainfarm* Soudní dvůr konstatoval (bod 34), že „*postup vydání rozhodnutí o registraci je v rámci směrnice 2001/83 koncipován jako dvoustranný postup, který zahrnuje pouze žadatele a příslušný orgán (obdobně viz rozsudek Olivier v. Komise a EMEA, T 326/99, EU:T:2003:351, bod 94) a že tato směrnice neobsahuje žádné výslovné ustanovení, pokud jde o právo držitele rozhodnutí o registraci léčivého přípravku vydaného pro původní léčivý přípravek, na opravný prostředek proti rozhodnutí příslušného orgánu, který na základě článku 10 vydal rozhodnutí o registraci léčivého přípravku pro generikum, jehož referenčním léčivým přípravkem byl tento původní léčivý přípravek*“. Z obdobného principu vychází rozsudek ve věci *Astellas* v podmínkách decentralizovaného postupu dle čl. 28 směrnice 2001/83, kde zdůrazňuje (odst. 38), že „*směrnice neupravuje přijetí jiných aktů, proti kterým by mohl podat držitel registrace referenčního léčivého přípravku opravný prostředek, během tohoto postupu, kterého se neúčastní, ani nezakotvuje soudní řízení, které by mu umožnilo uplatnit svá práva před přijetím rozhodnutí o registraci příslušným orgánem jednoho z těchto členských států*“. [pozn.NSS: důraz přidán].

[35] Lze tedy uzavřít, že je správný názor žalovaného, že právní úprava registrace léčivých přípravků, obsažená ve směrnici 2001/83/ES a v zákoně o léčivech, jakož i relevantní judikatura Soudního dvora bezpečně stanoví, že účastníkem tohoto řízení je pouze žadatel o registraci a nevyplývá z ní, že právní postavení účastníka tohoto řízení svědčí rovněž jiným subjektům, v první řadě držiteli registrace léčivého přípravku, který byl užít pro registraci generika jako přípravek referenční.

[36] Na druhou stranu nelze nevidět, že každá registrace generického přípravku má pro držitele registrace referenčního přípravku podstatné důsledky. Jde o základní předpoklad pro následné uvedení takového přípravku na relevantní trh. Tam může představovat přímou konkurenci pro dosavadní registrované přípravky obdobného složení a účinků, které již byly na trh uvedeny. Obdobě je tomu v řízení o stanovení maximálních cen léčivých přípravků hrazených pojišťovnou dle § 39a - 39q zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“). Rovněž v uvedeném řízení nejsou účastníky výrobci či distributoři konkurenčního přípravku (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2015, čj. 1 As 257/2014-75), ačkoli rozsah a výše úhrady přípravku z veřejného zdravotního pojištění má dozajista zásadní vliv na konkurenceschopnost přípravku na trhu. Dlužno však poznamenat, že § 39g odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění na rozdíl od zákona o léčivech obsahuje výslovnou úpravu, kdo je účastníkem uvedeného řízení.

[37] Jakkoli je tedy registrační řízení dvoustrannou záležitostí mezi žadatelem o registraci a Státním ústavem pro kontrolu léčiv, jeho faktické důsledky míří vně tohoto vztahu. Ani důvody, pro které nelze o účastenství stěžovatele ve správním řízení uvažovat, nestojí na tom, že zde jeho žádný zájem není, ale že se jedná o přímé dotčení na jeho právech a právech chráněných zájmech. Proto se zdůrazňuje, že případné negativní důsledky nedodržení pravidel pro registraci generika mají popřípadě místo prostřednictvím ochrany průmyslových práv. Pokud by tomu tak nebylo, pozbyla by významu celá koncepce úpravy registrace generických přípravků, která žadateli poskytuje beneficium v podobě zproštění povinnosti předložit v registračním řízení výsledky předklinických zkoušek a klinických hodnocení oproti povinnosti respektovat lhůtu, ve které nelze generické přípravky registrovat a posléze uvádět na trh.

[38] Soudní dvůr ve věci *Olainfarm* konstatoval (bod 38), že „držitel rozhodnutí o registraci léčivého přípravku může požadovat, aby v souladu s čl. 10 odst. 1 prvním, druhým a pátým pododstavcem této směrnice nebyl tento léčivý přípravek použit jako referenční léčivý přípravek za účelem registrace léčivého přípravku jiného výrobce před uplynutím lhůty osmi let od vydání tohoto rozhodnutí o registraci, nebo aby léčivý přípravek, jehož uvedení na trh bylo povoleno na základě tohoto článku, nebyl na trh uveden před uplynutím lhůty deseti let od vydání uvedeného rozhodnutí o registraci, případně prodloužené na jedenáct let. Uvedený držitel rovněž může požadovat, aby jeho léčivý přípravek nebyl použit za účelem vydání rozhodnutí o registraci léčivého přípravku podle tohoto článku 10 pro léčivý přípravek, pro který nemůže být jeho vlastní léčivý přípravek považován za referenční léčivý přípravek ve smyslu uvedeného čl. 10 odst. 2 písm. a), jak tvrdila společnost *Olainfarm* před předkládacím soudem, nebo který nespĺňuje takovou podmínku podobnosti s posledně uvedeným léčivým přípravkem, pokud jde o složení účinných látek a lékovou formu, jako je podmínka vyplývající z čl. 10 odst. 2 písm. b) uvedeně směrnice.“

[39] Rozsudek Soudního dvora ve věci *Olainfarm* ústí v závěr, že „držitel rozhodnutí o registraci léčivého přípravku, který byl použit jako referenční léčivý přípravek v rámci žádosti o rozhodnutí o registraci generika jiného výrobce, která byla podána na základě článku 10 této směrnice, má právo na opravný prostředek proti rozhodnutí příslušného orgánu, který vydal rozhodnutí o registraci tohoto generika, jedná-li se o dosažení soudní ochrany výhradního práva, které tento článek 10 tomuto držiteli přiznává“. Obdobně pak uzavírá soudní dvůr s odkazem na uvedený rozsudek rovněž ve věci *Astellas* (bod 36 a 37).

[40] Ačkoli tedy směrnice 2001/83/ES ani zákon o léčivech nepředpokládají, že účastníkem řízení o registraci generického léčivého přípravku má být vedle žadatele rovněž držitel registrace léčivého přípravku, který byl při registraci generika považován za referenční, s odkazem na čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie nelze takovému držiteli upřít oprávnění domáhat se přezkumu rozhodnutí o registraci takového generika. Nemůže být rovněž pochyb, že takový přezkum je vyhrazen soudnímu řízení. Bezpečně to vyplývá z obou rozsudků Soudního dvora, ve věci *Astellas* navíc směřovala žaloba ke správnímu soudu již proti postupu orgánu, který vedl řízení o registraci, oproti postupu ve věci *Olainfarm*, kde v mezidobí rozhodovala vyšší správní instance o opravném prostředku. V nyní projednávané věci není rozhodné, zda tato procesní rozdílnost vyplývá z odlišné vnitrostátní úpravy funkční příslušnosti k rozhodování v těchto věcech. Podstatné je, že z judikatury Soudního dvora zřetelně plyne, že to mají být soudy, kdo umožní držiteli registrace referenčního přípravku následný soudní přezkum rozhodnutí o registraci generika jiného výrobce. Rovněž je ponecháno na členských státech, jakou podobu bude takový soudní přezkum mít.

[41] Soudní dvůr nedává jednoznačnou odpověď, zda se má držitel registrace referenčního přípravku domáhat ochrany prostřednictvím přezkumu rozhodnutí o registraci generika konkurenčního výrobce či mimo oblast správního soudnictví. Pouze konstatuje, že takový držitel má právo na „účinnou soudní ochranu“. Z výčtu oprávnění držitele, která Soudní dvůr uvedl v bodě 38 rozsudku ve věci *Olainfarm* vyplývá, že tuto ochranu je třeba garantovat jak ve fázi, kdy držitel registrace referenčního přípravku brojí proti pochybením v procesu registrace, tak i v souvislosti s uváděním nového přípravku na trh. Od toho se odvíjí i způsob zajištění garantované soudní ochrany. Oprávnění požadovat, aby konkrétní přípravek nebyl použit jako referenční v řízení o registraci jiného přípravku, je nepochybně spojeno právě s řízením o registraci takového přípravku. Pokud by se potvrdilo, že konkrétní přípravek neměl být v řízení o registraci generika považován za referenční, představovala by taková skutečnost jistě závažnou vadu registračního řízení. K registraci léčivého přípravku dochází po proběhnutím registračním řízením upraveným právními předpisy, završeném rozhodnutím o žádosti. Takové rozhodnutí je

nepochybně rozhodnutím podle § 67 a násl. správního řádu. Kde jinde by mělo být takové rozhodnutí prověřeno než v řízení o žalobě proti rozhodnutí o registraci generického přípravku, bez ohledu na to, kdo byl účastníkem takového řízení. Pokud by měl následný soudní přezkum zajišťovat soud v jiném typu soudního řízení, vždy by byl konfrontován s tím, že je dosud vydáno pravomocné rozhodnutí o registraci, které nebylo žádným procesně předvídaným způsobem zrušeno.

[42] Správní soudy v České republice běžně přezkoumávají rozhodnutí, jimiž je završeno to které registrační řízení upravené zvláštními právními předpisy. Namátkou lze připomenout řízení o registraci nestátního zdravotnického zařízení podle § 10 odst. 1 zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotních zařízeních (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, čj. 4 Ads 24/2011-81, č. 2435/2011 Sb. NSS), řízení o registraci spolku podle § 6 a násl. zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů (rozsudek ze dne 1. 8. 2007 čj. 1 Ans 3/2007-235, č. 1387/2007 Sb. NSS), či řízení o registraci zbraně podle zákona č. 288/1995 Sb., o zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních) (rozsudek ze dne 18. 8. 2004, čj. 7 As 47/2003-71). Obsahovou příbuznost lze shledat rovněž tam, kde sice nejde přímo o přezkum řízení o registraci léčivého přípravku, ale o postup podle zákona o svobodném přístupu k informacím, prostřednictvím kterého se žadatel domáhá konkrétních informací z takového registračního řízení (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2014, čj. 6 Ad 16/2010-41, č. 3267/2015 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud proto neshledal důvod, který by zapovídal soudní přezkum rozhodnutí o registraci konkurenčního léčivého přípravku v řízení před správním soudem.

[43] Je třeba na jednu stranu zajistit požadavky na soulad postupu Státního ústavu pro kontrolu léčiv s právy garantovanými Listinou základních práv Evropské unie a na druhé k realizaci tohoto cíle použít vnitrostátní úpravu zajišťující ve správním soudnictví ochranu veřejných subjektivních práv. Česká právní úprava správního soudnictví principiálně předpokládá při přezkumu pravomocných aktů ochranu subsidiární a současně ochranu následnou. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 98/2004-65, č. 672/2005 Sb. NSS, zdůraznil, že „[p]odmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve svojí procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nabízet prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.“ Soudnímu přezkumu je podroben předchozí postup orgánu veřejné správy a uplatňování práv účastníků řízení. S tím lze relativně obtížně svázat požadovanou soudní ochranu prostřednictvím soudního přezkumu něčeho, co dosud nebylo k uplatněným námitkám předmětem posouzení orgánem veřejné moci a co dosud nemá předobraz v předcházejícím řízení. Přesto je třeba takový přezkum umožnit.

[44] Byť jde o případy nepřilíš časté, lze za určitých okolností dovést aktivní žalobní legitimaci někoho, s kým zvláštní právní předpis nepočítá jako s účastníkem správního řízení. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 4. 2014, čj. 4 As 157/2013-33, č. 3060/2014 Sb. NSS, dospěl k závěru, že „[k] podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu může být výjimečně oprávněna i osoba, které nesvědčilo účastenství ve správním řízení a neměla ani právo podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání“. Na odůvodnění tohoto rozsudku, který je k dispozici na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu, lze pro stručnost odkázat a pouze zdůraznit (odst. 29 rozsudku), že oproti právní úpravě správního soudnictví ve znění účinném do konce roku 2002 již soudní řád správní nespojuje aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu s účastenstvím ve správním řízení.

[45] K rozhodnutí rovněž je, zda je pro realizaci práva na soudní ochranu nezbytné, aby se dotčený subjekt předtím neúspěšně domáhal svého práva ve správním řízení. Ve věci *Olainfarm* byl opravný prostředek sice bezúspěšně vyčerpán, k nezbytnosti takového postupu se však Soudní dvůr nevyjadřoval. V této věci rozhodlo v mezidobí Ministerstvo zdravotnictví o souběžně podaném odvolání stěžovatele proti rozhodnutí o registraci rozhodnutím ze dne 21. 8. 2018, kterým odvolání zamítlo jako nepřijatelné právě proto, že bylo podáno někým, kdo není účastníkem správního řízení.

[46] Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2019, čj. 1 Afs 271/2016-53, č. 3873/2019 Sb. NSS, připomněl, že „žádný opravný prostředek je prostředek nápravy nepravomocných rozhodnutí



*správního orgánu (v tom spočívá dle obecně uznávaných doktrinárních názorů jeho vlastnost ‚řádného‘ prostředku), jenž je z procesních hledisek plně v rukou účastníka řízení (v tom spočívá jeho vlastnost opravného, a nikoli dozorčího prostředku)“.* V uvedené věci bylo k posouzení, zda námitka podaná podle § 159 daňového řádu je, či není řádným opravným prostředkem a zda je tedy třeba na jejím podání před podáním soudní žaloby trvat. Nyní však není sporu o tom, že odvolání proti rozhodnutí o registraci léčivého přípravku přípustné je, o čemž byl adresát v rozhodnutí poučen. Není však subjektivně přípustné pro někoho, kdo nebyl a neměl být účastníkem předmětného správního řízení. Za takové situace nelze než uzavřít, že takový subjekt právo podat odvolání nemá. Obdobně konstatoval Nejvyšší správní soud již v rozsudku čj. 4 Afs 157/2013-33, že pakliže žalobci nepříslušelo v řízení před správními orgány postavení účastníka řízení, a tedy neměl k dispozici obecně přípustné opravné prostředky, není povinen tyto opravné prostředky před podáním žaloby vyčerpat.

[47] Žaloba stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného o registraci generika nebyla předčasná a byla přípustná. Neobstojí proto právní názor městského soudu o nepřípustnosti žaloby z důvodu nevyčerpání opravného prostředku.

[48] Je třeba se již nyní vyjádřit i k tomu, jak naložit se žalobou mířící po proběhnuvším odvolacím řízení proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání. Již v rozsudku ze dne 17. 6. 2011, čj. 5 Afs 10/2011-94, vyjádřil Nejvyšší správní soud princip, že lhůta k podání žaloby neúčastníka správního řízení, který sám odvolání nepodal, počíná plynout již seznámením se s prvostupňovým rozhodnutím, a nikoli až seznámením se s rozhodnutím o opravném prostředku jiného (skutečného) účastníka řízení. To se nyní nestalo, stěžovatel podal z procesní opatrnosti žalobu již proti rozhodnutí o registraci a nevyčkával s ní až výsledku řízení o odvolání, které rovněž podal. S poukazem na již citované usnesení rozšířeného senátu ve věci čj. 1 Afs 271/2016-53 však lze přiměřeně konstatovat, že žaloba nebude prozatím ani v takových případech nepřípustná. A to i přesto, že odvolání neúčastníka řízení není objektivně způsobitelné přivodit případnou změnu, či zrušení prvostupňového rozhodnutí. Pokud by se při absenci příslušné judikatury domáhal držitel registrace referenčního přípravku vydání rozhodnutí o opravném prostředku a teprve od rozhodnutí o něm odvíjel lhůtu k podání soudní žaloby, nebylo by možné mu dosud takový postup vytknout. Opačný přístup by vedl k odepření přístupu k soudu. Právě uvedené však platí pouze pro období, kdy nebyla k dispozici relevantní judikatura. Nadále již nebude přípustné, aby někdo, komu účastenství v předmětném správním řízení objektivně nesvědčí, podáním nepřípustného odvolání fakticky prodlužoval lhůtu k podání žaloby a v rozporu s principem právní jistoty prodlužoval dobu, ve které lze pravomocné rozhodnutí o registraci generického přípravku zpochybnit u správního soudu.

[49] Trvat na předchozím bezúspěšném vyčerpání opravného prostředku by s sebou neslo snad jen jedinou „výhodu“ - byl by zřejmý počátek běhu lhůty k podání následné žaloby. Ta by se odvíjela od oznámení rozhodnutí o zamítnutí odvolání. Ani to však nemůže odůvodnit nezbytnost postupu, který by byl pro takového odvolatele předem odsouzen k procesnímu neúspěchu.

[50] Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení, nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon jinou lhůtu. Protože stěžovatel účastníkem řízení o registraci nebyl a rozhodnutí o registraci mu nebylo a nemělo být doručováno, nelze počátek lhůty k podání žaloby odvíjet od oznámení rozhodnutí jeho doručením. Lhůtu pro podání žaloby je třeba počítat od okamžiku, kdy **měl žalobce možnost** se seznámit s obsahem napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, čj. 1 Afs 52/2014-38). Z rozhodnutí o registraci léčivého přípravku žadateli nepochybně vyplývají ostatní subjekty pohybuující se na relevantním trhu. V tom se situace liší od uložení povinnosti správním rozhodnutím, u nichž je předpoklad jejich působení především proti adresátu povinnosti popř. subjektu s právy k věci, která je rozhodnutím postižena (např. zajištění věci podle zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních) a u kterých lze spíše připustit delší časový odstup k jejich případnému zpochybnění u soudu. Při úvaze o počátku běhu lhůty je proto třeba onu možnost seznámit se s napadeným rozhodnutím vnímat v objektivním smyslu a posoudit, zda a kdy právní předpisy umožňují případnému žalobci se s existencí a obsahem takového rozhodnutí seznámit.

[51] Stěžovatel v žalobě tvrdil, že se o existenci napadeného rozhodnutí dozvěděl dne 6. 4. 2018, kdy došlo k aktualizaci webové stránky žalovaného, kde žalovaný uveřejnil seznam nově udělených registrací. Jak již bylo



uvedeno, žalovaný po provedené registraci přiděluje každému léčivému přípravku jedinečný kód sloužící k jeho identifikaci. Tento kód oznámí žadateli a zveřejňuje jej jako součást seznamu registrovaných léčivých přípravků ve svém informačním prostředku (§ 32 odst. 5 zákona o léčivech). Jakkoli nešlo o registraci podle nařízení č. 726/2004, je vhodné připomenout, že i uvedené nařízení obsahuje obdobnou úpravu v čl. 13, která předpokládá zápis registrovaných léčivých přípravků do rejstříku léčivých přípravků Společenství a následně zveřejnění oznámení o registraci v Úředním věstníku Evropské unie.

[52] Na webových stránkách žalovaného ([www.sukl.cz](http://www.sukl.cz)) jsou pod odkazem „*přehledy a seznamy*“ v sekci „*nové registrace, zrušené registrace, uplynutí platnosti registrace, povolení souběžného dovozu, zrušení souběžného dovozu*“ uvedeny přehledy registrovaných léčivých přípravků za jednotlivé kalendářní roky s tím, že jsou uspořádány v tabulkách, které se dle sdělení žalovaného na stránkách každý měsíc aktualizují a ve kterých lze filtrovat. U jednotlivých léčivých přípravků je kromě názvu, formy, síly a registračního čísla uveden rovněž držitel rozhodnutí o registraci a datum právní moci registrace. Podle názvu registrovaného přípravku se lze rovněž „proklikat“ ke zpřístupněnému rozhodnutí o jeho registraci. Na stránkách však není uveden údaj, kdy přesně se informace o konkrétním registrovaném přípravku na stránkách objevily. Právní předpisy totiž nespojují se zveřejněním informací tímto způsobem konkrétní procesní účinky (nejde o obdobu doručování neurčitěmu okruhu adresátů veřejnou vyhláškou). Prostřednictvím internetových stránek však má každý potenciální zájemce možnost se s jejich obsahem seznámit. Jakmile byly informace o registraci konkrétního přípravku takto zveřejněny, měl případný žalobce objektivně možnost seznámit se s obsahem rozhodnutí, jehož přezkumu se hodlá domáhat. Tento okamžik může být mezi stranami sporný a může být předmětem dokazování. Stejně tak mohou být v konkrétní věci k dispozici indicie, že se dotčený subjekt o registraci a rozhodnutí dozvěděl již dříve nebo měl alespoň takovou možnost. Pak ovšem lhůta k případnému podání žaloby počne plynout ještě před zveřejněním informace prostřednictvím informačního prostředku žalovaného. V nyní projednávané věci bude rovněž třeba, s poukazem na dočasnou přípustnost brojit též proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání, zohlednit, že stěžovatel nemohl předvídat procesní význam zveřejnění informace na webových stránkách pro včasnost jím podané žaloby.

[53] Je tedy bezpečně dáno, že Soudním dvorem požadovaný soudní přezkum rozhodnutí o registraci léčivého přípravku bude probíhat cestou žaloby proti tomuto rozhodnutí, k jejímuž podání je aktivně legitimován držitel registrace léčivého přípravku, který byl při registraci užit jako referenční a takovou žalobu je třeba podat v obecné dvouměsíční lhůtě, jejíž počátek bude třeba stanovit v souladu se shora uvedenými předpoklady. Rovněž je zřejmé, že k rozhodnutí o takové žalobě jsou povolány správní soudy. Zbývá ještě připomenout, z jakých skutkových a právních důvodů se lze domáhat zrušení rozhodnutí o registraci. Byť tato souvislost míří již do meritorního posouzení podané žaloby, a nikoli k otázce její přípustnosti, je třeba již nyní připomenout, z jakých hledisek lze rozhodnutí o registraci přezkoumat.

[54] Stěžovatel již v podané žalobě a následně i v kasační stížnosti uváděl konkrétní tvrzení o registraci přípravku Precedex a přípravku Dexdor, z nichž dovozoval důvodnost podané žaloby. Bude třeba konkrétní okolnosti jejich registrace v soudním řízení ověřit. Stěžovatel zaměřuje pozornost na tvrzenou kolizi podmínek dokumentace, které na jedné straně umožnily registraci přípravku Precedex ještě před přistoupením členského státu k Evropské unii na vnitrostátní úrovni s odmítnutím téže dokumentace na nadnárodní úrovni v procesu centralizované registrace. V této procesní fázi se však nemůže Nejvyšší správní soud k těmto argumentům mířícím do merita věci podrobněji vyjádřit, neboť to dosud nebylo a nemohlo být předmětem skutkových zjištění a úvah městského soudu. Jak totiž Nejvyšší správní soud uvedl již v rozsudku ze dne 19. 12. 2007, čj. 7 Afs 103/2007-77, „*správní soudnictví je založeno na kasačním principu. Nejvyššímu správnímu soudu totiž nepřísluší v rozhodnutí o kasační stížnosti stěžovatele předjímat právní závěry krajského soudu. Takovýto postup by byl nutně vadou řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Tímto postupem by de facto stěžovateli uzavřel cestu k přezkoumání „nově vysloveného“ právního názoru prostřednictvím kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud by tak nepřipustně zasáhl i do ústavně zaručeného práva stěžovatele na spravedlivý proces.*“ Obdobně viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2017, čj. 1 As 288/2016-65, ze dne 13. 8. 2015, čj. 9 As 316/2014-36, ze dne 19. 7. 2018, čj. 7 Ads 172/2016-61. Proto dosud nevyvstala potřeba případného předložení předběžných otázek k výkladu směrnice 2001/83/ES Soudnímu dvoru Evropské unie.

[55] Bude tedy třeba nejprve zjistit, zda uvedené přípravky (popř. který z nich) byly skutečně správním orgánem považovány za referenční. Rovněž bude třeba zohlednit, kdo (jaká správní autorita) registraci provedla, s ohledem na to, že v nyní projednávané věci došlo k registraci léčivého přípravku decentralizovaným postupem vzájemného uznávání. K rozsahu a hlediskům, ze kterých mohou správní soudy rozhodnutí o registraci přezkoumávat, lze již nyní připomenout, že Soudní dvůr ve věci *Astellas* uzavřel, že „[...] soud dotčeného členského státu v rámci decentralizovaného postupu registrace, který rozhoduje o opravném prostředku podaném držitelem registrace referenčního léčivého přípravku proti rozhodnutí o registraci generického léčivého přípravku v tomto členském státě, které přijal příslušný orgán tohoto členského státu, má pravomoc přezkoumat stanovení počátku lhůty pro ochranu údajů týkajících se referenčního léčivého přípravku. Naopak tento soud nemá pravomoc ověřit, zda původní registrace referenčního léčivého přípravku udělená v jiném členském státě byla udělena v souladu s touto směrnicí.“

## 3995

### Opatření obecné povahy: negativní vymezení; opatření předsedy soudu vůči justiční stráž

k § 7 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 215/2011 Sb. (v textu jen „zákon o soudech a soudcích“)

k § 82 a násl. soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

**I. Opatření předsedy soudu ukládající justiční stráž provádět kontrolu advokátů, soudních exekutorů a notářů při vstupu do budovy soudu (§ 7 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, přísedících a státní správě soudů) je tzv. vnitřním předpisem (interní instrukcí), nikoliv opatřením obecné povahy.**

**II. K ochraně veřejných subjektivních práv proti konkrétnímu postupu justiční stráže může sloužit např. žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.). Při posouzení případně vytýkaného postupu justiční stráže by se musel soud zabývat rovněž tím, zda případně vnitřní předpis - opatření předsedy soudu (popř. pokyn z něj vyplývající) nejsou v rozporu s právními předpisy (vnitřní předpis sám pramenem práva není).**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, čj. 6 As 241/2018-25)

**Prejudikatura:** č. 2321/2011 Sb. NSS, č. 2443/2011 Sb. NSS, č. 2444/2011 Sb. NSS.

**Věc:** P. U. proti předsedovi Městského soudu v Praze o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatele.

Opatřením č. 3/2011 předsedy Městského soudu v Praze k zajištění bezpečnosti soudců a zaměstnanců Městského soudu v Praze bylo podle § 7 odst. 2 a 3 zákona o soudech a soudcích stanoveno, že justiční stráž při vstupu advokátů, soudních exekutorů a notářů do objektů Městského soudu v Praze provede běžnou kontrolu detekčním rámem a kontrolu zavazadel rentgenem.

Proti opatření odpůrce brojil navrhovatel návrhem podaným dne 19. 3. 2018, který Krajský soud v Praze usnesením ze dne 25. 6. 2018, čj. 55 A 59/2018-28, odmítl.

Navrhovatel argumentoval, že opatření odpůrce má materiálně povahu opatření obecné povahy, a že se o něm dozvěděl až dne 6. 11. 2017; jeho návrh je tedy včasný. Navrhovatel uvedl, že je povoláním advokát a nechodí k soudům z rozmaru; ale jedná se o jeho pracoviště. Přesto byl nucen se podrobit kontrole, která zasahovala do jeho osobnostní sféry a citelně se dotýkala jeho osobnostních práv. Navrhovatel měl za to, že opatření odpůrce je nedůvodné, nepřiměřené a porušuje zásadu rovnosti ve vztahu ke stavu advokátů a státních zástupců.

Krajský soud návrh navrhovatele odmítl, neboť dovodil, že opatření odpůrce není opatřením obecné povahy, ale z hlediska svého obsahu naplňuje znaky tzv. vnitřního předpisu. Dodal, že i kdyby se jednalo o opatření obecné povahy, bylo by nutné návrh navrhovatele odmítnout jako opožděný, neboť opatření odpůrce bylo vydáno již v roce 2011.

Navrhovatel (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností, ve které namítal nesprávnost závěru krajského soudu, že opatření odpůrce není opatřením obecné povahy, ale pouze vnitřním předpisem. Vnitřní předpis totiž zavazuje pouze subjekty podřízené, anebo pracovně organizované v rámci vydavatele předpisu. Nezavazuje tedy třetí osoby vně subjektu, byť pro ně může mít určité důsledky. Opatření odpůrce však zavazuje právě třetí osoby.

Stěžovatel rozvedl, že podle § 7 zákona o soudech a soudcích platí obecná povinnost pro každého, aby se podrobil prohlídce při vstupu do soudní budovy; totéž ustanovení vyjímá z této povinnosti státní zástupce, advokáty, exekutory a notáře. Současně dává předsedovi soudu možnost stanovit výjimku z tohoto pravidla. Odpůrce tak opatřením učinil a v důsledku jeho rozhodnutí vznikla podle názoru stěžovatele „dle logiky zákona“ advokátům, notářům a exekutorům povinnost podrobit se prohlídce. Nelze přitom rozumně dovodit, že by advokáti, notáři a exekutoři byly osoby podřízené Městskému soudu v Praze, resp. jeho předsedovi (odpůrci). Podle názoru stěžovatele tak nastaly věcné důsledky opatření obecné povahy, jak je ostatně popsal sám krajský soud.

Podle stěžovatele bylo technicky nerozhodné, že opatřením odpůrce uložená povinnost je vykonávána prostřednictvím pokynu justiční stráží.

Stěžovatel nepochyboval o tom, že pokud by se nepodrobil prohlídce a pokusil by se do budovy vniknout násilím přes odpor justiční strážě, byl by za to nepochybně kárně potrestán, pokud „by nebyl při tomto pokusu zastřelen“.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[13] Podle § 7 odst. 1 zákona o soudech a soudcích je „[d]o budovy soudu nebo na místo, kde soud jedná, zakázáno vstupovat se zbraní nebo s jinými předměty, které jsou způsobilé ohrozit život nebo zdraví anebo pořádek. Tento zákaz se nevztahuje na soudce a na příslušníky ozbrojených sil a ozbrojených sborů, jestliže vstupují do budovy soudu nebo na místo, kde soud jedná, v souvislosti s plněním svých služebních povinností.“

[14] Podle § 7 odst. 2 zákona o soudech a soudcích je každý povinen „[...] podrobit se osobní prohlídce a prohlídce všech věcí, které má u sebe, za účelem zjištění, zda neporušuje zákaz podle odstavce 1. Tato povinnost se nevztahuje na státní zástupce, advokáty, notáře a soudní exekutory, nestanoví-li předseda příslušného soudu jinak.“

[15] Podle § 3 odst. 3 věty první zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky (dále jen „zákon o vězeňské službě“), „[j]ustiční stráž zajišťuje pořádek a bezpečnost v budovách soudů, státních zastupitelství a ministerstva a v jiných místech jejich činnosti.“

[16] Podle § 22 odst. 3 zákona o vězeňské službě „[p]ři plnění svých úkolů je justiční stráž podřízena příslušnému řediteli vazební věznice nebo věznice a řídí se pokyny předsedy soudu, ředitele správního útvaru soudu, předsedy senátu, vedoucího státního zástupce, případně jiného pověřeného zaměstnance soudu, státního zastupitelství nebo ministerstva.“

[17] Stěžovatel tvrdí, že opatření odpůrce je opatřením obecné povahy. Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že právní institut opatření obecné povahy byl do právního řádu České republiky zaveden správním řádem (zákon č. 500/2004 Sb.) s účinností k 1. 1. 2006. Soudní ochrana před nezákonnými opatřeními obecné povahy je upravena v soudním řádu správním (jak je výše uvedeno), do něhož byla vnesena s účinností k 1. 5. 2005 zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Žádný z těchto předpisů však vyčerpávajícím způsobem nedefinuje, co se opatřením obecné povahy rozumí; pouze v § 171 správního řádu, jež uvozuje část šestou upravující tento institut, je uvedeno, že „podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím“. Zákonná definice tedy spočívá toliko v negativním vymezení. Judikatura se pak pokusila doplnit také pozitivní vymezení opatření obecné povahy jako aktu s konkrétně určeným předmětem regulace a s obecně vymezeným okruhem adresátů. V současném chápání jde tedy o správní akt smíšený, který (materiálně) zahrnuje jak prvek individuálního, tak normativního aktu (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, čj. 8 Ao 7/2010-65, č. 2321/2011 Sb. NSS).

[18] Již z pozitivní definice opatření obecné povahy, která je uvedena v předcházejícím odstavci, je zjevné, že se o ně v případě opatření odpůrce jednat nemůže. V případě opatření odpůrce totiž není splněna podmínka konkrétnosti (určitosti věci - předmětu regulace), protože toto opatření se týká neurčitého počtu případů určitého druhu (všech vstupů příslušníků vyjmenovaných profesních skupin) do budovy soudu.

[19] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem konstatuje, že opatření odpůrce představuje pokyn předsedy soudu učiněný ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o soudech a soudcích ve spojení s § 22 odst. 3 zákona o vězeňské službě, jímž se „pouze“ konkretizují úkoly a povinnosti justiční stráže stanovené § 3 odst. 3 věty první zákona o vězeňské službě, tj. zajišťovat pořádek a bezpečnost v budovách soudů, a to včetně provádění osobní prohlídky a prohlídky všech věcí osob, které vstupují do budovy soudu.

[20] Opatření odpůrce, které bylo učiněno na základě zákonného zmocnění obsaženého v § 7 odst. 2 zákona o soudech a soudcích, není opatřením obecné povahy, ale interní instrukcí (vnitřním předpisem), jak plyne z níže uvedeného.

[21] Jak Nejvyšší správní soud uvedl již ve svém usnesení ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 Ao 1/2011-49, č. 2444/2011Sb. NSS, k vymezení vnitřních předpisů je možné odkázat na závěry doktríny, která je sice označuje různými způsoby (interní - normativní akty, instrukce, vnitřní instrukce, interní normativní instrukce atd.), avšak na definici jejich podstatných znaků se v zásadě shoduje. Např. podle D. Hendrycha se jedná o „*akty abstraktní povahy, které regulují poměry uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek, mezi nimiž právně existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti [...] obsahem vnitřních předpisů jsou hlavně závazné pracovní postupy, informační toky, konkrétní instrukce podřízeným pracovníkům nebo úřadům a zařízením, spisový řád, jednací řád, jakož i vnitřní kontrolní mechanismy*“ (Hendrych, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2007, s. 75). Podle dalších autorů jsou interní normativní instrukce „*platné a závazné v takových systémech, kde jsou dány vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Určujícím znakem interních instrukcí je tedy to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků*“ (Kubů, L.; Hungr, P.; Osina, P. *Teorie práva*. Praha : Linde, 2007, s. 60-61). V podobném duchu definovala vnitřní předpisy i prvorepubliková doktrína. Podle F. Weyra: „*Instrukcí rozumí se obecně závazný návod či poučení, kterého se dostává jedním úředním orgánem druhému o tom, jak dlužno určitou věc nebo skupinu věcí vyříditi.*“ Weyr dále zdůrazňuje, že s ohledem na jejich interní povahu nemohou z instrukcí vznikat žádná „*bezprostřední*“ či „*přímá*“ subjektivní práva a povinnosti jednotlivcům, instrukce zavazují pouze „*úřední orgány*“ (Weyr, F. "Instrukce" In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha : EUROLEX BOHEMIA, 2000 [1932], s. 11-14).

[22] Právě uvedené však neznamená, že by vnitřní předpisy nemohly nijak ovlivňovat činnosti, při kterých správní orgány (v projednávané věci odpůrce a justiční stráž) působí navenek, vůči adresátům veřejné správy (v projednávané věci vůči příslušníkům dotčených profesních skupin vstupujícím do budovy soudu nebo na místo, kde soud jedná). Naopak, typickým příkladem takových vnitřních předpisů jsou např. pokyny vydávané ústředními orgány státní správy ke sjednocení správní praxe (srov. např. výše citované usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2011-49), ale také např. právě v této věci posuzované opatření odpůrce.

[23] Přitom platí, že pokud správní orgány vystupují vůči adresátům veřejné správy v rozporu s těmito vnitřními předpisy, mohou se jich tyto adresáti dovolávat také ve správním soudnictví. Soudy však nejsou oprávněny k tomu, aby v obecné rovině přezkoumávaly a hodnotily tyto vnitřní předpisy samotné. Jsou-li některé v nich obsažené pokyny v rozporu s normativními právními akty, pak je povinností správního orgánu je neaplikovat, případně je vyložit a aplikovat způsobem, který je konformní se zákonem či s mezinárodními závazky České republiky. Zhodnocení, zda k takové situaci došlo, však může soud provést pouze na podkladě konkrétního sporu, nikoliv *in abstracto*, přezkumem vnitřního předpisu jako takového. Jinak řečeno, nelze soudně napadat přímo vnitřní předpis, zpochybňovat lze pouze jeho aplikaci v konkrétním případě (srov. opět usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2011-49 nebo obdobně jeho usnesení ze dne 1. 12. 2010, čj. 3 Ao 6/2010-57 či usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/04).

[24] Krajský soud tedy rovněž přiléhavě s odkazem na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu (usnesení čj. 1 Ao 1/2011-49, usnesení ze dne 1. 12. 2010, čj. 3 Ao 6/2010-57, nebo usnesení ze dne 31. 8. 2011, čj. 8 Ao 4/2011-25, č. 2443/2011 Sb. NSS) konstatoval, že na závěru o posouzení určitého aktu jako vnitřního

předpisu nic nemění ani to, že takový akt ovlivňuje rovněž činnost dotčeného orgánu navenek, tj. působí vůči adresátům veřejné správy (v projednávané věci vyjmenovaným právním profesím - advokáty, notáři a exekutoři).

[25] Nejvyšší správní soud se na základě výše uvedeného ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že v projednávané věci není dána pravomoc soudu dle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k přezkoumání nařízení odpůrce v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. Jedná se o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, a krajský soud správně napadeným usnesením návrh stěžovatele na zrušení nařízení odpůrce dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

[26] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně, jeho závěry vycházejí z dostatečně zjištěného skutkového stavu a v právních úvahách krajský soud nikterak nevybočil z platné právní úpravy ani z judikatury správních soudů. Pro úplnost pak Nejvyšší správní soud dodává, že se shoduje s krajským soudem, na jehož usnesení v podrobnostech odkazuje, rovněž v názoru, že k případné ochraně veřejných subjektivních práv proti konkrétnímu postupu justiční stráže může stěžovateli sloužit např. žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.). Při posouzení případně vytýkaného postupu justiční stráže by se musel soud zabývat rovněž tím, zda případně vnitřní předpis - opatření odpůrce (popř. pokyn z něj vyplývající) nejsou v rozporu s právními předpisy (vnitřní předpis sám pramenem práva není).