

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

3^{2018 / XVI. ROČNÍK / 31. 3. 2018}

OBSAH

3684. Správní řízení: podání v elektronické formě; okamžik podání zásilky	140
3685. Správní trestání: přestupky poslance nebo senátora; disciplinární řízení.....	144
3686. Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem	150
3687. Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; lhůta k podání žaloby.....	158
3688. Řízení před soudem: prominutí lhůty k podání žaloby.....	177
3689. Řízení před soudem: přípustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí o prominutí zmeškání lhůty	182
3690. Daňové řízení: zahájení daňové kontroly.....	186
3691. Daňové řízení: forma tiskopisu daňového přiznání.....	189
3692. Rozpočtová pravidla: dotace soukromým školám; lhůta pro doložení podmínky pro čerpání dotace ...	195
3693. Veřejné zakázky: návrh na přezkum úkonů zadavatele	206
3694. Právo průmyslového vlastnictví: rozsah ochrany patentu; soudní přezkum	213
3695. Stavební řízení: povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu	219
3696. Ochrana ovzduší: přezkum programu zlepšování kvality ovzduší.....	221
3697. Ochrana osobních údajů: zveřejnění informace související s trestním řízením	245
3698. Profesionální samospráva: lhůta pro podání kárného návrhu.....	253
3699. Kompetenční spory: rozhodnutí o mzdových nárocích podle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele	256
3700. Kompetenční spory: rozhodnutí ve sporu o náklady na přepravu	260

Správní řízení: podání v elektronické formě; okamžik podání zásilky

k § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Den elektronické objednávky služby DopisOnline přes webovou stránku <https://online.postservis.cz> není okamžikem podání zásilky k poštovní přepravě ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2017, čj. 10 As 20/2017-49)

Věc: Zuzana J. proti Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje očasnost podání odvolání, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla žalobkyně shledána vinnou z přestupku, jež bylo doručeno do datové schránky zmocněnce žalobkyně dne 5. 4. 2016. Lhůta pro podání odvolání skončila dne 20. 4. 2016. Správní orgán obdržel dne 20. 4. 2016 prostý elektronický e-mail, který obsahoval blanketní odvolání, žalobkyně však toto odvolání ve lhůtě 5 dnů způsobem uvedeným v § 37 odst. 4 správního řádu nepotvrdila. Dne 25. 4. 2016, tj. poslední den pětidenní lhůty zmocněnec žalobkyně zadal službou DopisOnline odvolání, to ale státní podnik Česká pošta zpracoval, vytiskl a zadal k přepravě až následující den. Z tohoto důvodu žalovaný odvolání žalobkyně odmítl pro opožděnost.

Žalobkyně podala u Krajského soudu v Ostravě žalobu, který jí vyhověl. Dle krajského soudu zmocněnec žalobkyně odvolání doplnil včas, neboť k podání došlo objednávkou ve službě DopisOnline již 25. 4. 2016, tedy ve lhůtě předpokládané § 37 odst. 4 správního řádu.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že elektronická objednávka má zcela odlišnou podobu než výsledná listovní zásilka, která je posléze poštou dodána. Nejde o zásilku v konečné podobě ve smyslu zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách). Elektronická objednávka není poštovní zásilkou ve smyslu zákona o poštovních službách. Podle § 2 písm. m) téhož zákona je poštovním podáním převzetí poštovní zásilky. Převzetí elektronické objednávky však není převzetím poštovní zásilky. Poštovní smlouva je uzavřena teprve podáním poštovní zásilky do poštovní přepravy, nikoliv již podáním elektronické objednávky.

Stěžovatel zdůraznil, že obchodní podmínky služby DopisOnline obsahují výslovné ustanovení, kterým je aplikace Poštovních podmínek vyloučena až do doby podání poštovní zásilky k poštovní přepravě. Odesílatel je tedy srozuměn s tím, že datum elektronické objednávky se nemusí shodovat s datem podání poštovní zásilky.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že pro posouzení právních důsledků využívání služby DopisOnline je rozhodné, jak se jeví jejímu uživateli. Žalobkyně učinila podání u držitele poštovní licence – České pošty, a dostala potvrzení v podobě podacího lístku, na němž je jako datum podání uvedeno 25. 4. 2016. Od tohoto okamžiku již podáním disponovala pošta, a to až do okamžiku doručení zásilky v listinné podobě správnímu orgánu. Zásilka se nacházela v systému České pošty a jejím převzetím se pošta zavázala zajistit její doručení.

Pro posouzení věci je rozhodné faktické fungování celého balíčku služeb z pohledu jeho uživatele. Uživatel odevzdal podání v elektronické podobě subjektu, který disponuje potřebnou poštovní licencí a jenž se postaral o doručení zásilky v režimu služby držitele poštovní licence. Předáním podkladů držiteli licence opouští zásilka sféru uživatele a vydává se v režii držitele poštovní licence za doručení adresátu. Rozhodné datum je datum podání, resp. potvrzení v podobě podacího lístku, v projednávané věci 25. 4. 2016. Žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2017, čj. 2 As 330/2016-39. Připomněla, že v pochybnostech se má procesní lhůta za dodrženu.

Desátý senát při předběžném posouzení kasační stížnosti zjistil, že o klíčové právní otázce již rozhodl druhý senát. V rozsudku ve věci sp. zn. 2 As 330/2016, kterým řešil věc zcela srovnatelnou, dospěl k následujícím obecným právním závěrům:

„I. Zpracovávání elektronických souborů do podoby listinných zásilek (tedy tisk, vložení do obálky a opatření adresou) Českou poštou, s. p., v rámci služby DopisOnline není poštovní službou ve smyslu zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), resp. ve smyslu poštovních podmínek. Veřejnoprávní regulací silně ovlivněný vztah upravený zákonem o poštovních službách a poštovními podmínkami vznikne až ve chvíli předání vytvořené listinné zásilky k poštovní přepravě, kdy je uzavřena poštovní smlouva.

II. Pro posouzení právních důsledků využívání služby DopisOnline v oblasti doručování je nicméně rozhodné faktické fungování výše popsaného komplexu relativně oddělitelných služeb, tvořeného oběma smluvními vztahy, z pohledu uživatele tohoto komplexu. Uživatel se služba jeví jako ‚balíček‘ spočívající v tom, že odevzdá podání v elektronické podobě subjektu, který se navenek jeví jako ‚jeden‘ (České poště, s. p.), jenž disponuje potřebnou poštovní licenci a jenž se vedle vytištění textu a výroby listinné zásilky postará i o její doručení v režimu služby držitele poštovní licence. Za těchto specifických okolností je proto třeba považovat za okamžik podání poštovní zásilky držiteli poštovní licence ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu okamžik odevzdání podání v elektronické podobě v rámci služby DopisOnline.“

Podle § 37 odst. 4 správního řádu ve znění účinném pro projednávanou věc (tj. do 18. 9. 2016) podání učiněné prostřednictvím veřejné datové sítě bez použití uznávaného elektronického podpisu musí být do 5 dnů potvrzeno písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem. Podle § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu, pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu, je lhůta zachována mimo jiné tehdy, je-li poslední den lhůty podána poštovní zásilka adresovaná tomuto správnímu orgánu, která obsahuje podání, držitel poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence.

Při úvahách, kdy byla poštovní zásilka podána ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu (obdobnou argumentaci by ale bylo možno uplatnit i k § 40 odst. 4 s. ř. s. nebo § 57 o. s. ř.), má předkládající senát za to, že druhý senát vychází z nesprávných premis, resp. některá zákonná ustanovení zcela pomíjí.

Objednávku zásilky elektronickou formou v podobě služby DopisOnline nelze považovat za podání zásilky ve smyslu § 2 písm. m) zákona o poštovních službách a § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu. V důsledku objednávky této služby zatím neexistuje adresná zásilka v konečné podobě, ve které má být provozovatelem dodána [§ 2 písm. a) zákona o poštovních službách]. Vytvoření této zásilky v konečné podobě je nepochybně povinností České pošty, ovšem děje se tak v právním režimu, který není regulován zákonem o poštovních službách, ale v režimu čistě soukromoprávního (jak správně uvádí i druhý senát). Z formulace „v konečné podobě, ve které má být provozovatelem dodána“ jednoznačně plyne, že zásilkou může být pouze listinný dokument obsažený v zalepené obálce označené adresou adresáta. Je vyloučeno, aby datum podání zásilky ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu předcházelo datu vzniku zásilky jako takové. Jinými slovy, zásilka nemůže být předána k poštovní přepravě dříve, než vůbec vznikne.

Dle předkládajícího senátu je v souladu s obchodními podmínkami nutno rozlišit okamžik, kdy zákazník v režimu čistě soukromoprávním objedná zpracování a podání zásilky, na straně jedné, a okamžik podání samotné zásilky na straně druhé. Teprve druhý okamžik je významný z hlediska procesních norem typu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu.

Druhý senát ve svých úvahách akcentuje fungování balíčku služby z pohledu, jak se jeví uživateli komplexu (bod 26 a násl.). Z pohledu uživatele „přípravná“ část balíčku ustupuje do pozadí a jako jádrová část služby se mu jeví doručení listinné zásilky v režimu služby držitele poštovní licence. „Předání ‚podkladu‘ pro vytvoření listinné zásilky se pak v této logice uživateli jeví jako moment, v němž zásilka, v té době v listinné podobě ještě sice nevytvořená, nicméně existující jako uspořádaný soubor informací, opouští jeho sféru a vydává se – v režii držitele poštovní licence, byť v tom okamžiku vystupujícím – ještě ‚pouze v roli čistě soukromoprávního dodavatele doprovodné služby – na cestu za adresátem“ (bod 28). Tyto spekulativní úvahy nemohou přebít naprosto jasná ustanovení § 2 písm. a) a písm. m) zákona o poštovních službách.

Den objednávky služby DopisOnline přes webovou stránku <https://online.postservis.cz> není pro určení okamžiku podání zásilky významný. Zásilka je podána k poštovní přepravě teprve v okamžiku, kdy je zpracována – tedy Českou poštou vytištěna a zkompletována. Protože však druhý senát k této otázce zaujal názor opačný, předkládá desátý senát rozšířenému senátu tuto otázku k rozhodnutí.

Ve vyjádření k postoupení věci rozšířenému senátu setrvala žalobkyně na své argumentaci. Zdůraznila, že rozhodnou okolností pro posouzení věci je, že při dokazování byla soudu předložena podací stvrzenka (podací lístek, který je veřejnou listinou), na němž je jako datum podání vyznačeno 25. 4. 2016. To je údajem dle čl. 8 odst. 3 písm. d) poštovních podmínek.

Úvaha desátého senátu je relevantní pouze pro držitele poštovní licence, nikoli pro zákazníka. Česká pošta by neměla vyznačovat na podací stvrzence jako datum podání takové datum, ve kterém *de iure* k podání nedošlo. V návaznosti na projednávanou věc Česká pošta opravila svůj systém podání hybridních zásilek. Nedošlo však ke změně, která by svědčila právnímu názoru předkládajícího senátu. Úprava spočívá v tom, že datum na obálce je vyznačeno zpětně ke dni, kdy se podání dostalo elektronicky do dispozice pošty.

Má-li žalobkyně Českou poštou potvrzené datum podání, má jako účastník správního řízení právo legitimně očekávat, že právě toto datum je datem, ke kterému došlo k podání zásilky *de iure*.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že den elektronické objednávky služby DopisOnline přes webovou stránku <https://online.postservis.cz>, není okamžikem podání zásilky k poštovní přepravě ve smyslu § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu, a vrátil věc desátému senátu k projednání a rozhodnutí.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

(...)

III.2 Právní názor rozšířeného senátu

[25] Dle § 1 zákona o poštovních službách je poštovní službou činnost prováděná na základě poštovní smlouvy, za podmínek stanovených tímto zákonem, jejímž účelem je dodání poštovní zásilky nebo poukázané peněžní částky.

[26] Návrhem na uzavření poštovní smlouvy je předání poštovní zásilky nebo poukázané peněžní částky provozovateli, který je povinen takový návrh přijmout faktickým převzetím poštovní zásilky nebo poukázané peněžní částky k poskytnutí poštovní služby. Poštovní službou je tedy pouze činnost prováděná podle poštovní smlouvy v návaznosti na § 5 odst. 1 větu první zákona o poštovních službách, kde jsou uvedeny náležitosti poštovní smlouvy.

[27] Jak navrhovatel, tak provozovatel poštovních služeb jsou povinni postupovat při uzavírání poštovní smlouvy podle poštovních podmínek, které musí mít písemnou formu a náležitosti stanovené v § 6 zákona o poštovních službách.

[28] Poštovní službou tedy není jakákoliv služba poskytovaná na základě smlouvy uzavřené mezi poštou a zákazníkem, ale pouze poštovní služba nabízená provozovatelem ve smyslu zákona o poštovních službách.

[29] Služba DopisOnline umožňuje zákazníkovi elektronicky objednat zpracování a podání poštovních zásilek uvedených v poštovních podmínkách. Jedná se o kombinaci několika dílčích služeb, v rámci kterých Česká pošta zabezpečí zpracování zásilek a dále jejich podání do poštovní sítě. Zpracováním zásilky se rozumí její tisk a kompletace (balení a potisk obálky). Elektronickou objednávkou se rozumí objednávka služeb České pošty prostřednictvím elektronického formuláře na webu (čl. 3 Obchodních podmínek služby DopisOnline).

[30] S oběma senáty lze souhlasit v tom, že vztah mezi Českou poštou a zákazníkem při poskytování posuzované služby je smíšené povahy s tím, že jednotlivým fázím (dílčím službám) smluvního vztahu odpovídá i odlišná právní regulace. Podle povahy jednotlivých fází poskytovaných služeb se služby řídí občanským zákoníkem (případně zákonem č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, je-li zákazník spotřebitelem dle § 419 občanského zákoníku), obchodními podmínkami této služby a zákonem o poštovních službách a poštovními podmínkami.

[31] Prvotní smlouva je mezi zákazníkem a Českou poštou uzavřena okamžikem, kdy pošta akceptuje objednatelům řádně vyplněnou a potvrzenou elektronickou objednávkou, odeslanou přes adresu <https://online.post-servis.cz>. Do okamžiku poštovního podání se smluvní vztah řídí občanským zákoníkem. Poštovní smlouva podle zákona o poštovních službách je mezi Českou poštou a zákazníkem uzavřena teprve podáním zásilky do poštovní přepravy. Tato druhá smlouva se řídí zákonem o poštovních službách a poštovními podmínkami platnými v den podání.

[32] Podle § 2 písm. a) zákona o poštovních službách se poštovní zásilkou rozumí adresná zásilka v konečné podobě, ve které má být provozovatelem dodána. Podle § 2 písm. m) téhož zákona se poštovním podáním rozumí převzetí poštovní zásilky nebo poukazované peněžní částky provozovatelem k poskytnutí poštovní služby.

[33] Se závěrem druhého senátu, dle kterého zpracovávání elektronických souborů do podoby listinných zásilek (tedy tisk, vložení do obálky a opatření adresou) Českou poštou v rámci služby DopisOnline není poštovní službou ve smyslu zákona o poštovních službách, resp. ve smyslu poštovních podmínek, lze zcela souhlasit.

[34] Nelze však již souhlasit se závěrem, že okamžik, ke kterému je zásilka podána k poštovní přepravě z hlediska kogentního § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu, může být určen soukromoprávním ujednáním, tj. Obchodními podmínkami DopisOnline či subjektivním pocitem zákazníka, jak se mu tato služba jeví navenek.

[35] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vždy důsledně rozlišoval soukromoprávní ujednání mezi zákazníkem a Českou poštou, a naproti tomu veřejnoprávní povinnosti České pošty vyplývající ze zákona o poštovních službách a procesních předpisů typu správního řádu (srov. např. rozsudek ze dne 7. 4. 2015, čj. 3 As 178/2014 - 31, ve vztahu ke službě odosílání zásilek, resp. rozsudek ze dne 30. 6. 2010, čj. 1 As 10/2010 - 47, ve vztahu ke službě doručení). Ani v jednom z uváděných rozsudků nepřevážila (možná) opačná očekávání zákazníků České pošty.

[36] Úvaha, dle které vnímá zákazník uvedenou službu ve svém komplexu jako jeden „balíček“, je zcela nepodložená a z hlediska posouzení dodržení zákonem stanovených lhůt irelevantní. Česká pošta se převzetím elektronické objednávky zavazuje jednak zpracovat objednávku do podoby listinné zásilky, což ještě není poštovní službou, a jednak následně zajistit její doručení, tj. podat zásilku k poštovní přepravě. Veřejnoprávní regulací silně ovlivněný vztah upravený zákonem o poštovních službách a poštovními podmínkami vznikne až ve chvíli předání vytvořené listinné zásilky k poštovní přepravě, kdy je uzavřena poštovní smlouva. Teprve uzavřením poštovní smlouvy je zásilka podána k poštovní přepravě a pouze tento okamžik je rozhodný pro posouzení včasnosti podání z hlediska dodržení veřejným právem stanovených lhůt.

[37] Bez významu není ani předkládajícím senátem zdůrazněná okolnost, že odeslání elektronické objednávky časově předchází okamžiku vytvoření poštovní zásilky, o jejíž doručení, resp. předání k poštovní přepravě jde. Aby mohla být vůbec nějaká zásilka předána k poštovní přepravě, musí být nejprve vytvořena.

[38] Rozšířený senát opakuje, že poštovní zásilkou se dle § 2 písm. a) zákona o poštovních službách rozumí adresná zásilka v konečné podobě, ve které má být provozovatelem dodána. Toto ustanovení je naprosto jednoznačné. K argumentaci žalobkyně lze uvést, že nelze vycházet z odlišného ujednání v soukromoprávním vztahu mezi odesílatelem a Českou poštou. Zákonodárce v zákoně o poštovních službách samozřejmě mohl upravit fikci podání neexistující zásilky. Důležité však je, že tak neučinil. Právní fikce je právně technický postup, pomocí něhož se považuje za existující situace, jež je zjevně v rozporu s realitou, a která dovoluje, aby z ní byly vyvozeny odlišné právní důsledky než ty, které by plynuly z pouhého konstatování faktu. Právní fikci však ve vztazích veřejnoprávních nebo veřejnoprávní metodou regulací ovlivněných nelze konstruovat soudně, nelze ji ani vytvářet ujednáním mezi stranami, rozporným s kogentní veřejnoprávní normou.

[39] Dovožovat fikci bez jakéhokoliv zákonného ukotvení pouze z obchodních podmínek soukromoprávní povahy či ze subjektivního pocitu zákazníka, jak se mu ta či ona služba jeví, proto není možné.

[40] Podací lístek není veřejnou listinou, které svědčí presumpce správnosti. Charakter veřejné listiny vymezuje správní řád v § 53 odst. 3 jako listiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány nebo orgány územních samosprávních celků v mezích jejich pravomocí, jakož i listiny, které jsou zvláštními zákony prohlášeny za veřejné. Pro podací lístek (stejně jako pro každou jinou listinu soukromou) platí, že určitou důkazní

sílu má, ovšem stačí formální popření jeho správnosti, aby nastoupila důkazní povinnost a důkazní břemeno toho, kdo tvrdil skutečnosti, jež měly být podacím lístkem doloženy.

[41] Není žádný rozumný důvod se domnívat, že v případě služby DopisOnline, která je službou ryze soukromé povahy, má být za okamžik podání zásilky k poštovní přepravě považován z hlediska veřejného práva již den objednání této služby, bez ohledu na to, kdy pošta skutečnou zásilku zpracuje a předá ve smyslu zákona o poštovních službách k poštovní přepravě.

3685

Správní trestání: přestupky poslance nebo senátora; disciplinární řízení

k čl. 27 odst. 3 *in fine* Ústavy ve znění zákona č. 98/2013 Sb.

Pokud zákonodárce umožnil senátorovi (poslanci) volbu mezi disciplinárním řízením před příslušnou parlamentní komorou a standardním přestupkovým řízením (tj. tímto způsobem využil opci plynoucí z čl. 27 odst. 3 *in fine* Ústavy), jedná se u tohoto disciplinárního řízení o svého druhu rozhodčí řízení, v němž pravomoc „rozhodce“ v podobě komory senátor (poslanec) akceptuje tím, že si tento způsob řešení údajného přestupku zvolí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, čj. 2 As 229/2015-23)

Prejudikatura: č. 2000/2010 Sb. NSS a č. 2801/2013 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu č. 2/2015 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 17/14).

Věc: MUDr. Vladimír Dryml proti Senátu Parlamentu ČR o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Mandátní a imunitní výbor Senátu uznal žalobce v usnesení č. 18 ze dne 26. 3. 2014 vinným ze spáchání přestupku proti občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. e) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 30. 9. 2016 a uložil žalobci jakožto senátorovi v disciplinárním řízení vedeném dle § 14 odst. 3 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, pokutu ve výši 20 000 Kč. Tohoto přestupku se měl žalobce dopustit tím, že dne 7. 6. 2013 v 10.00 hod. po přistání vrtulníku Zdravotnické záchranné služby Královéhradeckého kraje Hradec Králové v areálu soukromé Česko-německé horské nemocnice Krkonoše, s. r. o., ve Vrchlabí, v rozhovoru s přítomným lékařem arabského původu měl žalobce lékaři hlasitě říci, že „*pokud má takový názor, ať se vrátí, odkud přišel*“ čímž mu způsobil újmu pro jeho etnický původ. Rozhodnutí mandátního a imunitního výboru potvrdil žalovaný usnesením ze dne 29. 5. 2014.

Žalobu žalobce Městský soud v Praze odmítl usnesením ze dne 29. 5. 2014, čj. 1 A 35/2014-27.

Městský soud dospěl k závěru, že přezkum napadeného rozhodnutí žalovaného není přípustný. Nejprve se zabýval otázkou, zda se v případě žalovaného jedná o správní orgán ve smyslu příslušného ustanovení. Pokud má být žalovaný považován za správní orgán, bylo by jej možno podřadit pouze pod kategorii jiných orgánů ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Dle výkladu městského soudu by v dané věci musela být též splněna podmínka, že se jedná o rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, tj. že napadené rozhodnutí je rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy. Ani žalovaný, ani jeho orgány při výkonu disciplinární pravomoci podle čl. 27 odst. 2 nebo odst. 3 Ústavy nejsou správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) a § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť nerozhodují v oblasti veřejné správy, ale o uložení „*disciplinárního opatření*“ s tím, že na dané věci nic nemění ani fakt, že se dle § 14 jednacího řádu Senátu ukládá opatření dle sankcí stanovených přestupkovým zákonem.

Městský soud nadto uvedl, že každý senátor má možnost volby, zda se podrobí „*standardnímu*“ přestupkovému řízení dle zákona o přestupcích, nebo se podrobí autonomní disciplinární pravomoci žalovaného. Žalobce

se tedy dle městského soudu volbou disciplinárního řízení před orgány žalovaného dobrovolně vzdal soudního přezkumu.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení městského soudu kasační stížností. Poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2012, čj. 3 As 11/2012-28, v němž byl shledán správním právní názor vyslovený v usnesení městského soudu ze dne 27. 9. 2011, čj. 3 A 196/2011-12. Tímto usnesením městský soud odmítl jako nepřípustnou žalobu proti usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR č. 430 ze dne 25. 3. 2011, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Mandátního a imunitního výboru Poslanecké sněmovny ČR. Tímto bylo v souladu s čl. 27 odst. 2 Ústavy uloženo poslanci disciplinární opatření za jeho projev v rámci Poslanecké sněmovny ČR.

Stěžovatel namítl, že přestupek je správní sankcí a rozhodnutí o něm podléhá soudnímu přezkumu správními soudy, neboť to, že v daném řízení rozhodovala parlamentní komora, automaticky neznamená, že se stěžovatel vzdal soudní kontroly v otázce viny a trestu daného veřejnoprávního deliktu. Stěžovatel zdůraznil, že není rozhodné organizační pojetí veřejné správy, tedy to, kam je daný státní orgán v Ústavě či zákoně zařazen, nýbrž funkční pojetí veřejné správy, tedy je třeba vycházet z toho, jakou pravomoc orgán vykonává. V daném případě se nejedná o činnost normotvornou, ale o rozhodování o právech a povinnostech, a stěžovatel tedy zdůraznil, že je zde dána pravomoc správních soudů.

Stěžovatel odkázal též na usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 17/14, zejména na 4 odlišná stanoviska soudců Kůrky, Sládečka, Suchánka a Šimíčka. V dané věci šlo o ústavní stížnost stěžovatele proti totožnému rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel zdůraznil, že některá odlišná stanoviska uvádí, že v dané věci měla být ústavní stížnost odmítnuta pro předčasnost, tedy z důvodu toho, že stěžovatel se měl obrátit na správní soudnictví dle soudního řádu správního, a nebyla tedy splněna podmínka subsidiarity ústavní stížnosti.

V závěru kasační stížnosti stěžovatel poukázal na čl. 36 odst. 2 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Upozornil, že bylo zasaženo do jeho majetkové sféry uložením pokuty 20 000 Kč. Nadto poukázal na článek 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), který v případě trestního obvinění přiznává právo na soudní ochranu.

Žalovaný ve své replice uvedl, že komoře parlamentu náleží právo na autonomní, samosprávný výkon spravedlnosti. Tento výkon přezkumu správního soudnictví nepodléhá, neboť přestupkový zákon je aplikován pouze k určení výše sankce a způsobu zahájení tzv. návrhového přestupku. Rozhodnutí v disciplinárním řízení žalovaný považuje za interní disciplinární opatření, o němž v konečném důsledku rozhoduje 81 senátorů. Žalovaný též poukázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 17/14, a na usnesení městského soudu ze dne 4. 9. 2015, čj. 1 A 35/2014-27.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] V daném případě je zřejmé, že právní otázku rozhodnou pro posouzení věci řešil již Ústavní soud ve svém shora zmíněném plenárním usnesení ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 17/14, č. 2/2015 Sb. ÚS. V něm uvedl následující (zvýrazněn provedl NSS):

„52. Ústavní soud se musel zabývat otázkou, zda odmítnutím soudního přezkumu rozhodnutí vydaného parlamentními orgány v disciplinárním řízení nebude porušeno stěžovatelovo základní právo na soudní ochranu základních práv a svobod, garantované článkem 4 Ústavy a konkretizované článkem 36 odst. 2 Listiny.

53. Ustanovení článku 4 Ústavy praví: ‚Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci. ‘Ustanovení článku 36 odst. 2 Listiny zní: ‚Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.‘

54. Ústavní soud dospěl k závěru, že stěžovatelovo právo na soudní ochranu, vyplývající z článku 4 Ústavy a z článku 36 odst. 2 Listiny, nebylo porušeno.

55. Orgány komor Parlamentu při výkonu disciplinární pravomoci nerozhodují v postavení orgánů veřejné správy a jejich rozhodnutí nepodléhají soudnímu přezkumu podle článku 36 odst. 2 Listiny.

56. V tomto úsudku se Ústavní soud ztotožňuje se závěry, vyslovenými v judikatuře správních soudů, které odmítají přezkum rozhodnutí parlamentních orgánů vydaných při výkonu jejich disciplinární pravomoci v systému správního soudnictví.

57. Ústavní soud poukazuje zejména na usnesení Městského soudu v Praze čj. 3 A 196/2011-12 a na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 11/2012-28. Městský soud v Praze v citované věci dospěl k závěru, že v případě uložení sankce v rámci disciplinární pravomoci komory Parlamentu ‚nejde o rozhodování v oblasti veřejné správy a správního práva, ale v oblasti práva ústavního‘ a že ‚rozhodování o ústavním disciplinárním deliktu poslance [...] nepodléhá přezkoumání ve správním soudnictví‘. Nejvyšší správní soud tyto právní názory ve shora citovaném rozsudku Městského soudu v Praze aproboval a dodal, že ‚disciplinární odpovědnost není institutem jediného právního odvětví, a to správního práva [...], a tudíž ani disciplinární postih nemůže být postihem výlučně správněprávním‘, a že ‚[z]a situace, kdy není disciplinární odpovědnost poslance upravena normami správního práva, nemůže být tato odpovědnost správněprávní, a rozhodnutí v předmětné věci potom také nemůže být podle obecných hledisek podřaditelné přezkumu ve správním soudnictví. Pokud by i takováto rozhodnutí hodlal zákonodárce podřadit soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, musel by tak vzhledem k jejich specifickému režimu stanovit v zákoně výslovně.‘

58. Ústavní soud, aniž by zpochybňoval obecný princip nezadatelnosti lidských práv, zastává názor, že práva na přístup k soudu je možno se v konkrétním a specifickém případě vzdát, jde-li o věc svobodného rozhodnutí jeho nositele. V tomto závěru se Ústavní soud shoduje s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva [...], který rovněž připouští, že práva na přístup k soudu se lze vzdát (viz Deweer proti Belgii, rozsudek ze dne 27. 2. 1980, č. 6903/75, § 49).

59. V posuzovaném případě senátor Vladimír Dryml si dobrovolně zvolil disciplinární řízení před parlamentním orgánem namísto běžného přestupkového řízení. Z toho lze logicky dovodit, že zvolením tohoto způsobu disciplinárního řízení projevil stěžovatel srozumění s vyloučením následného soudního přezkumu. Ze stěžovatelova postupu lze usuzovat, že on sám při volbě způsobu, jak bude jeho přestupek projednáván, měl za to, že varianta parlamentního disciplinárního řízení, je pro něj výhodnější, než ‚běžné‘ přestupkové řízení, jemuž se vyhnul. Již zákonem poskytnutou možností této volby mezi dvěma způsoby řízení byl stěžovatel privilegován oproti jiným občanům, kteří možnost takové volby nemají. Byl to sám stěžovatel, který svým postupem eliminoval možnost soudního přezkumu, ve správním soudnictví; takový přezkum by byl možný, kdyby se stěžovatel podrobil ‚běžnému‘ přestupkovému řízení.

60. Za takového stavu nehodlá Ústavní soud akceptovat ani stěžovatelův požadavek, jehož se podáním ústavní stížnosti domáhá, totiž aby soudní ochranu proti přestupkovému sankčnímu rozhodnutí mu poskytl namísto správního soudu přímo Ústavní soud. Akceptací takového postupu by mohl být zasažen prvořadý ústavní princip rovnosti občanů v právech (čl. 1 Listiny). [...]

66. Závěr o tom, že na posuzovaný případ není třeba vztáhnout právo na soudní ochranu ve smyslu článku 6 odst. 1 Úmluvy, lze opřít také o judikaturu ESLP, vztahující se k aplikaci tohoto článku Úmluvy. ESLP ve své judikatuře dovodil, že právo na přístup k soudu není absolutní a lze je vnitrostátní legislativou omezit. ESLP však vyžaduje, aby omezení práva na přístup k soudu mělo legitimní cíl a aby existoval vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovaným legitimním cílem (viz judikáty ESLP ve věcech Ashingdane proti Spojenému království, § 57; Lithgow proti Spojenému království, rozsudek pléna, 8. 7. 1986, č. 9006/80 a další, § 194). Jiný přístup by mohl Ústavní soud zvolit v případech, pokud by příslušná parlamentní komora excesivně vykročila z mezí svých pravomocí (např. by uložila sankci mimo rámec stanovený zákonem), což však v posuzovaném případě nenastalo.

67. Tyto podmínky, požadované ESLP, jsou v posuzovaném případě splněny. Ústavní soud má za to, že respekt k autonomii Parlamentu, opírající se o ústavní princip dělby moci, představuje legitimní a přiměřený cíl omezení práva senátora na přístup k soudu v případech, že si takový postup dobrovolně zvolí.“

[15] Proti většinovému právnímu názoru pléna Ústavního soudu se vyslovili čtyři soudci, z jejichž disentních stanovisek je pro věc nyní projednávanou významné zejména stanovisko soudce Vojtěcha Šimíčka. V něm se uvádí:

„10. Nemyslím si totiž, že senátor (či poslanec), který si zvolí (a na tuto volbu má podle zákona plně právo!) nikoliv klasickou cestu přestupkového řízení, nýbrž prostřednictvím rozhodování orgánů komory, jejímž je členem, nutně spoléhá na to, že se bude jednat o cestu jednodušší či dokonce prostou jakéhokoliv rizika (viz bod 59 odůvodnění). Je to totiž řešení, které s sebou přináší zpravidla daleko větší skandalizaci a v konečném důsledku může vést i k vyššímu trestu (což se ostatně stalo i v daném případě, kdy stěžovatel dostal maximální možný trest). Dovožovat, že nastavením zmíněné ‚výhybky‘ se senátor implicitně zcela vzdává i práva na soudní ochranu, je pro mne proto obtížně přijatelné.

11. Jedná se totiž o zcela jinou situaci, než když se např. v blokovém řízení přestupce zaplacením pokuty implicitně vzdává práva na odvolání a i následný soudní přezkum se proto bude nutně omezovat v zásadě pouze na to, zda skutečně podepsal příslušný bloček, či nikoliv. To je logické, neboť v tomto případě přestupce dobrovolně rezignoval na následný přezkum rozhodnutí s vědomím toho, jaký trest mu byl uložen a jaké důsledky z toho plynou. Jedná se tak o zcela vědomý a ‚informovaný souhlas‘. V případě senátora však povědomost o tom, jak řízení před příslušnou komorou nakonec dopadne, samozřejmě dána být nemůže. Jde tak pouze a jedině o volbu procesních pravidel, nikoliv o akceptaci výsledku řízení.

12. Co když se pak stane, že senátorovi bude uložena značně vyšší sankce, než podle zákona uložit lze? Jistě, § 16 odst. 2 jednacího řádu Senátu ohledně sankce opět odkazuje na zákon o přestupcích, nicméně co když se stane, že bude uložena pokuta nikoliv v maximální zákonné výši 20 tis. Kč (jako tomu bylo v tomto případě), nýbrž třeba 200 tis. Kč? Co když bude vyložen zákaz činnosti poslance či senátora? Úplné vyloučení soudní ochrany nutně znamená nemožnost jakéhokoliv nápravy podobných excesů.

13. Názor většiny je založen prakticky na jediném argumentu: autonomii Parlamentu (resp. jeho komor) a úplné separaci moci. Mám za to, že tento argument pohříchu nesvědčí o dostatečně správném pochopení principu dělby moci.

14. Z pohledu státovědy totiž pro vymezení dělby moci není rozhodující, jak je ten který státní orgán pojmenován a kde je v Ústavě systematicky začleněn, nýbrž jakou kompetenci právě vykonává. To musí být určující, nic jiného. V opačném případě by totiž ad absurdum mohl senátora poslat třeba do vězení anebo mu vyměřit daň samotný Senát a soudy by musely rezignovat na ochranu jeho práv prostě jen proto, že tak rozhodl orgán zákonodárné moci. Tvrdím, že soudy by měly zaujímat postoj odlišný: nevstupovat do autonomního prostoru Parlamentu, avšak jen za podmínky, že se tento státní orgán bude striktně držet v rámci svých ‚kmenových‘ kompetencí, tedy výkonu zákonodárné moci. Obecný soud proto nebude přezkoumávat a rušit zákony přijaté Parlamentem a nebude třeba ani předepisovat prezidentovi republiky, koho má jmenovat velvyslancem či kam má jet na státní návštěvu, doporučovat České národní bance, jaká míra inflace je optimální anebo radit vládě, kam má poslat humanitární pomoc. Pokud však rozhodování těchto orgánů je způsobilé přímo zasáhnout právní sféru jedince a bude se jednat svoji povahou o individuální (a nikoliv normativní, případně nepůjde o akt ryze politický – tzv. akt vládnutí) právní akt, soudní přezkum vyloučit nelze. V tomto případě totiž není rozhodující, kdo tento individuální právní akt vydal, nýbrž do popředí vystupuje povinnost soudu poskytnout účinnou ochranu základním právům a svobodám (čl. 4 Ústavy). V daném případě, kdy Senát uložil stěžovateli pokutu, proto nelze mít sebemenší pochybnosti v tom směru, že se nejednalo o akt výkonu moci zákonodárné, nýbrž o sankční rozhodnutí, přímo zasahující právní sféru stěžovatele.

15. Zcela legitimní námitka vůči zahrnutí tohoto typu rozhodnutí do přezkumu vykonávaného soudy spočívá v obavě z judicializace parlamentních procedur, a to i v kontextu toho, že imunita poslanců a senátorů je tradičně vykládána jako institut chránící funkčnost zákonodárného orgánu a nikoliv jeho jednotlivé členy. Proto také ostatně v SRN platí koncepce tzv. práv orgánu („Organrechte“), aby na straně jedné soudní ochrana zaručena byla, nicméně na straně druhé aby bylo zřejmé, že primárně nejde o základní práva („Grundrechte“) poslanců. Výsledkem je v SRN zákonem vymezené zvláštní řízení, v němž v podobných případech skutečně rozhoduje přímo Spolkový ústavní soud a nikoliv např. správní soudy. Zdůrazňují však existenci výslovné zákonné úpravy. Německý zákon o Ústavním soudu totiž výslovně upravuje zvláštní typ řízení (§ 63–§ 67) v těchto věcech, přičemž žalovaným nemusí být jen parlament, nýbrž i jiný ústavní orgán. Dogmatickým východiskem ‚práv orgánů‘ jednotlivých poslanců pak je čl. 38 Základního zákona, jehož protívahou je čl. 23 odst. 3 a čl. 26 české Ústavy.

16. Pohybujeme se však v českém prostředí, kde podobná zvláštní právní úprava neexistuje, a nesouhlasím s názorem většiny, která z této absence dovozuje nemožnost jakékoli soudní ochrany členů zákonodárského sboru. Jakkoliv totiž zájmu na autonomii parlamentních procedur a vyloučení jejich judicializace v obecné rovině plně rozumím, současně dodávám, že v případě vydávání sankčních rozhodnutí se primárně nejedná o parlamentní proceduru, kterou je třeba plně respektovat a nezasahovat do ní, aby nebyla ohrožena funkčnost Parlamentu jako celku. Tuto hranici proto a priori spatřuji tam, kde by se jednalo svojí povahou primárně o organizační opatření typu odnětí slova přededávajícím (§ 60 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny), jehož smyslem je operativně napomáhat ‚racionalizovanému parlamentarismu‘. Rozhodnutí, vydávaná v intencích čl. 27 odst. 3 Ústavy, nicméně nejsou ničím jiným než jinak označenými rozhodnutími o přestupcích.

17. Zásah do právní a majetkové sféry je totiž v případě senátora (poslance) plně srovnatelný jako v jakémkoliv jiném případě správního trestání. Jinak řečeno, jestliže dostane za spáchání přestupku proti občanskému soužití pokutu 20 tis. Kč senátor anebo kterýkoliv jiný občan, není mezi těmito případy principiálně vůbec žádný rozdíl z hlediska zásahu do jejich práv. Rozdíl mezi oběma případy tak nespočívá v ničem jiném než v postavení orgánu, který senátora sankcionuje. A nevidím proto žádný přesvědčivý důvod, pro který by v jednom případě měl být zcela vyloučen jakýkoliv soudní přezkum a ve druhém nikoliv (viz již jednou citovaný čl. 4 Ústavy).

18. Domnívám se proto, že otázka nespočívá v tom, zda připustit soudní přezkum pokut ukládaných v rámci parlamentní autonomie orgánem Senátu, nýbrž který soud je má přezkoumávat. Musím se proto vyjádřit i k tomu, v jakém procesním režimu by tato soudní ochrana měla probíhat. Z povahy věci se nabízí dvě řešení: (1.) standardní přezkum ve správním soudnictví (část třetí hlava II díl 1 s. ř. s.), anebo (2.) přezkum prováděný přímo Ústavním soudem. Variantu přezkumu prováděného přímo Ústavním soudem však nepovažuji za vhodnou, a to zejména z těchto důvodů.

19. Za velmi zavádějící považuji názor většiny, obsažený v bodu 65, podle něhož „je samozřejmě třeba uznat argument, že parlamentní orgány rozhodující o přestupcích postrádají atribut nezávislosti, jenž je charakteristický pro soudy. Tento deficit je však do značné míry kompenzován specifickými vlastnostmi vrcholného zastupitelského orgánu, jakými jsou silná demokratická legitimita parlamentu, většinové kolektivní rozhodování, transparentnost jednání.“ Domnívám se totiž, že parlamentní orgány vůbec nelze zaměřovat za orgány soudní a že silná demokratická legitimita není schopna kompenzovat absenci nezávislosti těchto orgánů. Považuji za velmi nekonzistentní a osobně i za značně překvapivé, pokud toto usnesení, založené prakticky výhradně na argumentaci separací státních mocí, nakonec dospívá k závěru, že zastupitelský orgán politického typu vlastně může suplovat roli nezávislého soudu.“

[16] Argumentace Vojtěcha Šimíčka je v řadě ohledů přesvědčivější než názor většiny pléna. Je očividné, že parlamentní komora vystupuje v případech podle čl. 27 odst. 3 Ústavy (ale i v případech, na které Vojtěch Šimíček upozornil nad rámec nosných důvodů svého menšinového stanoviska, tj. v případech podle čl. 27 odst. 2 Ústavy) jako orgán rozhodující v individuálních věcech o vině a sankci za jednání, které má povahu veřejnoprávního deliktu. Její rozhodování se tedy svou povahou a podstatou nijak neliší od rozhodování orgánů moci výkonné či soudní o subjektivních právech či povinnostech konkrétních jednotlivců. Stejně tak je zjevné, že parlamentní komora nenaplnuje znaky nestranného a nezávislého soudu (tribunálu). Její postavení je materiálně srovnatelné s nezávislým správním orgánem – není nikomu podřízena, nicméně její členové jsou voleni na relativně krátkou dobu (k odlišení postavení osob působících v nezávislých správních orgánech na straně jedné a soudců na straně druhé viz bod 36 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, čj. I As 19/2010-106, č. 2801/2013 Sb. NSS). Není-li tedy soudem, a přitom rozhoduje při výkonu této své pravomoci o právech a povinnostech konkrétních jednotlivců (a ne, což je jinak její hlavní úlohou, o zákonech, tedy o abstraktních závazných pravidlech chování), musela by za normálních okolností být takováto její rozhodnutí podrobena soudní kontrole.

[17] Většina pléna Ústavního soudu dovozuje přípustnost výjimečné výluky soudní ochrany poskytované soudy z kombinace dvou důvodů – za prvé ze zvláštní povahy parlamentní komory, za druhé ze souhlasu příslušného senátora (poslance) s vyloučením standardního přestupkového řízení a dobrovolného „svěření se“ do rukou parlamentní komory.

[18] První z důvodů není věru příliš přesvědčivý. Český ústavní systém není založen na suverenitě parlamentu ani na koncepci, v níž by byl parlament jakýmsi „nejvyšším“ orgánem státu. Parlament (a v rámci něho jeho

komory) je významným ústavním orgánem, nicméně „pouze“ orgánem jedné ze státních mocí, z nichž žádná není „vyšší“ než moci ostatní. Státní moci, reprezentované příslušnými ústavními orgány, jsou propojeny systémem brzd a rovnováh tak, aby mohly dlouhodobě koexistovat v kombinaci vztahů spolupráce a řízeného konfliktu. Fungování ústavního systému je v tomto ohledu dynamickou rovnováhou, která by se zhroutila, pokud by některá z mocí převládla nad ostatními. Ani skutečnost, že existuje úzký vztah mezi komorami parlamentu a lidem, jelikož senátoři a poslanci jsou lidem voleni v pravidelně se opakujících volbách, z parlamentu nečiní orgán jakkoli privilegovaný oproti orgánům jiných státních mocí. I ony totiž mají legitimitu (ve smyslu odvozenosti od vůle lidu) stejnou jako parlament, jen obvykle více zprostředkovanou složitějším řetězcem volebních či jmenovacích aktů.

[19] Druhý důvod, akcentování souhlasu senátora (poslance) se „svěřením se“ příslušné komoře k rozhodnutí, je však již výrazně přesvědčivější. Je pravda, že volba procesních režimů projednání jeho údajného přestupku je senátorovi (poslanci) dána na výběr čistě dle jeho uvážení. Zvolí-li běžné přestupkové řízení, má spolu s ním zaručenu soudní ochranu správním soudnictvím a případně soudem Ústavním. Zvolí-li projednání své věci příslušnou parlamentní komorou, vzdává se tím implicitně (v logice názoru většiny pléna Ústavního soudu) soudní ochrany ve správním soudnictví a v podstatné míře i ochrany soudem Ústavním. Ochranu by mu Ústavní soud poskytl toliko v případě excesivního jednání komory, tedy, jak se v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14, konkrétně v poslední větě jeho bodu 66, výslovně uvádí, typicky při uložení sankce mimo zákonný rámec (např. pokuty 200 000 Kč namísto zákonem maximálně stanovených 20 000 Kč). Nejvyšší správní soud z výše uvedeného příkladu dovozuje (s ohledem na to, že žádný ústavní orgán, tedy ani Ústavní soud, není oprávněn ke svévoli), že obdobně by Ústavní soud poskytl senátorovi (poslanci) soudní ochranu i v jiných typově plně srovnatelných excesivních případech, kupříkladu při uložení sankce, s níž příslušná zákonná úprava pro daný typ deliktu ani nepočítá, či pokud by existoval extrémní nesoulad mezi skutkovými zjištěními příslušné komory a jejími právními závěry.

[20] Je nepochybné, že záruky soudní ochrany před nezákonným jednáním příslušné komory jsou v případě, že se senátor (poslanec) „svěří“ do jejích rukou, podstatně menší, než jaké by měl k dispozici, pokud by zvolil standardní režim přestupkového řízení. Ve shodě s názorem většiny pléna Ústavního soudu však lze říci, že rozdíl v úrovni soudní ochrany je důsledkem senátorovy (poslancovy) volby a že tento důsledek je ústavně ještě akceptovatelný. S Vojtěchem Šimíčkem nutno souhlasit, že situace nyní projednávaná je jiná než například souhlas s projednáním věci v blokovém řízení. Podobně je tomu u rozhodnutí správního orgánu nebo soudu zjednodušeným způsobem (platebním rozkazem, trestním příkazem, v příkazním řízení apod.). V těchto řízeních jednotlivce nejprve dostane do ruky „výsledek“ řízení vzniklý ve zjednodušeném (a tedy případně méně kvalitním, a hlavně – v případě akceptace – další soudní ochranu vylučujícím) procesním standardu, takže si podle obsahu tohoto výsledku může uvážít, zda jej akceptuje, anebo zda bude trvat na projednání věci v režimu nezjednodušeném, tedy i se zachováním soudní ochrany. Ve věci nyní projednávané stěžovatel procesní výhybku přehodil, a to nevratně, směrem k projednání věci příslušnou parlamentní komorou předtím, než mu byl znám výsledek, k němuž komora následně dospěla. Nicméně právo zná i případy podobné nyní projednávanému – kdo například souhlasí s tím, že jeho věc rozhodne rozhodce, předem se vzdává jisté míry soudní ochrany a předem akceptuje jemu zatím neznámý výsledek řízení, ať již bude jakýkoli (a tím i implicitně akceptuje, že soudní ochrana mu bude následně poskytnuta jen v případě excesivního jednání rozhodčího orgánu). Svobodná vůle jednotlivce má být v takovýchto případech respektována; v tom je nutno s plénem Ústavního soudu souhlasit.

[21] Nejvyšší správní soud tedy chápe za předpokladu, že běžný zákonodárce umožnil senátorovi (poslanci) volbu mezi disciplinárním řízením před komorou a standardním přestupkovým řízením (tj. tímto způsobem využil opci plynoucí z čl. 27 odst. 3 *in fine* Ústavy), takovéto disciplinární řízení jako svého druhu rozhodčí řízení, v němž pravomoc „rozhodce“ v podobě komory senátor (poslanec) akceptuje tím, že si tento způsob řešení údajného přestupku zvolí. Tím je i rozsah soudní ochrany před rozhodnutím takového „rozhodce“ omezen způsobem popsáním plémem Ústavního soudu v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14.

[22] Není důvodu zabývat se na tomto místě situacemi, kdy Ústava volbu vůbec neumožňuje (čl. 27 odst. 2 Ústavy) nebo kdy by opce zakotvená v čl. 27 odst. 3 *in fine* Ústavy nebyla běžným zákonodárcem využita.

[23] Za výše popsaných podmínek, tedy pokud je Ústavním soudem zaručena alespoň základní soudní kontrola (ochrana před excesivním jednáním komory), lze právní názor vyjádřený v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14

přijmout. Nejvyšší správní soud tedy, i s ohledem na hodnotu právní jistoty, kterou poskytuje jasně vyslovený právní názor Ústavního soudu, dospěl k závěru, že v nyní projednávaném případě nebylo namíste vstoupit s Ústavním soudem do judikaturního dialogu a snažit se právní názor jím vyslovený zvrátit formulováním přesvědčivé konkurující argumentace (k podmínkám vstupu obecného soudu do judikaturního dialogu se soudem Ústavním viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2009, čj. 2 Aps 2/2009-52, č. 2000/2010 Sb. NSS, konkrétně jeho body 20-22).

3686

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem

k § 85 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

k § 261 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

I. Podání žaloby, kterou se žalobce domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný, není podmíněno vyčerpáním jiných právních prostředků ochrany nebo nápravy před správním orgánem ve smyslu § 85 s. ř. s. Subjektivní lhůta pro podání žaloby běží od okamžiku, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu.

II. Stížnost ani žádost o prošetření způsobu vyřízení stížnosti dle § 261 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, není jiným právním prostředkem ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., který je nutno před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správce daně vyčerpat. Případné podání takové stížnosti nemá vliv na běh subjektivní lhůty pro podání žaloby.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, čj. 1 Afs 58/2017-42)

Prejudikatura: č. 1764/2009 Sb. NSS, č. 2339/2011 Sb. NSS, č. 2386/2011 Sb. NSS a č. 2956/2014 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.

Věc: Společnost s ručením omezeným HOPR TRADE CZ, v reorganizaci proti Finančnímu úřadu pro Olomoucký kraj o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně se u Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci domáhala určení, že neposkytnutí konečné verze zprávy o daňové kontrole bylo nezákonným zásahem.

Krajský soud žalobu odmítl rozhodnutím ze dne 17. 1. 2017, čj. 65 A 93/2016-30, jelikož dospěl k závěru, že podat žalobu bylo možné nejpozději dne 1. 8. 2016; to byl poslední den subjektivní dvouměsíční lhůty. Stěžovatelka tak učinila až dne 25. 10. 2016, tedy více než dva měsíce po marném uplynutí zákonem stanovené lhůty. Uvedl, že v projednávané věci začala subjektivní lhůta pro podání žaloby běžet dnem, kdy se žalobkyně o nezákonném zásahu dozvěděla, přičemž domáhala-li se pouhého určení, že zásah byl nezákonný, není podání žaloby podmíněno vyčerpáním jiných právních prostředků ochrany nebo nápravy před správním orgánem. Mezi stranami bylo nesporné, že se žalobkyně o existenci zásahu dozvěděla dne 31. 5. 2016, kdy jí byla doručena zpráva o daňové kontrole, čímž byla daňová kontrola v souladu s § 88 odst. 5 daňového řádu ukončena. Tímto okamžikem bylo postaveno najisto, že zprávu o daňové kontrole či její koncept žalovaný neposkytl k připomínkám před jejím projednáním.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, v níž namítala, že zásahová žaloba byla včasná, neboť před jejím podáním vyčerpala prostředky právní ochrany dle § 261 daňového řádu. Dne 21. 4. 2016 podala proti postupu žalovaného stížnost, která byla shledána nedůvodnou, a to přípisem ze dne 12. 5. 2016. Poté podala dne 15. 6. 2016 v souladu s § 261 odst. 6 daňového řádu u nejbližší nadřízeného správce daně žádost o prošetření způsobu vyřízení stížnosti žalovaným. Dne 25. 8. 2016 byla ze strany Odvolacího

finančního ředitelství vyrozuměna, že její žádost o prošetření způsobu vyřízení stížnosti byla posouzena jako nedůvodná.

Běh lhůty pro podání žaloby se tedy odvíjí ode dne 25. 8. 2016, kdy stěžovatelce bylo doručeno vyrozumění Odvolacího finančního ředitelství.

Stěžovatelka připustila, že s ohledem na znění § 85 s. ř. s. nebyla povinna vyčerpat před podáním žaloby právní prostředky ochrany, přesto tak však učinila. Tento postup jí nicméně nelze klást k tíži. Na podporu svých závěrů odkázala na usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004 110, č. 735/2006 Sb. NSS, ve věci *Lesy Vyšší Brod*, a dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2015, čj. 10 Afs 16/2015 27.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje se závěry krajského soudu.

První senát byl přesvědčen, že v případě žaloby, kterou se stěžovatelka domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný, není její podání dle § 85 s. ř. s. podmíněno vyčerpáním jiných právních prostředků před správním orgánem. Soudní řád správní nestanoví žádné okolnosti, které by měly běh subjektivní lhůty stavět. Běh lhůty je vázán výhradně na vědomost žalobce o existenci nezákonného zásahu, nikoli na jeho vědomost o konečném vyřízení právních prostředků ochrany nebo nápravy.

Nelze připustit, aby se počátek běhu subjektivní lhůty k podání deklaratorní zásahové žaloby odvíjel od rozhodnutí žalobce, zda využije, či nevyužije právní prostředky ochrany nebo nápravy, jestliže je využití těchto prostředků pouze fakultativní a jestliže zákon takovou překážku běhu lhůty pro podání žaloby nezná.

Deklaratorní zásahovou žalobou brojí žalobce proti zásahu nejen z důvodů právních (např. význam rozhodnutí správního soudu v této otázce pro případné civilní řízení o náhradě škody způsobené nesprávným úředním postupem), ale i morálních či jiných. Uplatnění právních prostředků ochrany nebo nápravy v řízení před správním orgánem zpravidla nemůže mít za této situace významný dopad do aktuální situace žalobce, neboť k tvrzenému nezákonnému zásahu již došlo a zásah dále netrvá. Toto ostatně platí i v případě stěžovatelky, která se o konečném vyřízení stížnosti proti postupu žalovaného dozvěděla dne 25. 8. 2016, ačkoli daňová kontrola, v jejímž rámci se měl žalovaný dopustit nezákonného zásahu, byla ukončena už dne 31. 5. 2016.

Právní názor předkládajícího senátu byl však v rozporu s dosavadními závěry uvedenými v předcházející judikatuře Nejvyššího správního soudu. Druhý senát v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, čj. 2 Aps 8/2013-48, uvedl: „*Pro přípustnost této žaloby [pozn.: mінěna deklaratorní zásahová žaloba] byly ale zvolněny podmínky; pro její podání není nutné předchozí vyčerpání jiných opravných prostředků. Zcela logicky lze tedy konstatovat, že v případě nevyužití opravného prostředku započne subjektivní lhůta pro podání žaloby běžet podle obecného pravidla, tudíž okamžikem vědomosti žalobce o nezákonném zásahu. Jiná situace však nastane v případě, že žalobce před podáním žaloby využije jiné prostředky procesní ochrany, ačkoli jej taková povinnost netíží. [...] Za situace, kdy existuje v dispozici daňového subjektu možnost podat opravný prostředek, na jehož základě může být operativně zjednána náprava, nelze daňovému subjektu ve využití takového způsobu procesní obrany bránit. Bylo-li by i v takovém případě trváno na obecném pravidlu pro počátek běhu subjektivní lhůty, mohl by se daňový subjekt pouze proto, že se snažil situaci řešit prostředkem, jenž mu skýtá právní řád, ocitnout v situaci, že by mu již uplynula lhůta pro podání zásahové žaloby. Tento závěr by znamenal popření obecné zásady subsidiarity soudního přezkumu a s ní souvisejícího principu minimalizace zásahů soudů do správního (daňového) řízení, kterými je ovládáno správní soudnictví (§ 5 s. ř. s.) a které umožňují, aby případná nezákonnost mohla být nejprve odstraněna vlastními mechanismy veřejné správy a až v případě jejich selhání ve správním soudnictví. Byl-li tedy v průběhu postupu k odstranění pochybností nebo daňové kontroly podán opravný prostředek (stížnost) proti zásahu, jenž považuje daňový subjekt za nezákonný, přičemž tento opravný prostředek je způsobilý zjednat nápravu, nutno za skutečnost určující počátek lhůty k podání zásahové žaloby považovat až vědomost daňového subjektu o vyřízení tohoto opravného prostředku.*“

Ke stejnému závěru dospěl ve svém rozhodování i desátý senát v rozsudku ze dne 26. 3. 2015, čj. 10 Afs 16/2015-27, a v rozsudku ze dne 26. 1. 2017, čj. 10 Afs 254/2016-42.

Předkládající první senát žádným způsobem nezpochybňuje závěry přijaté v usnesení rozšířeného senátu ve věci *Lesy Vyšší Brod*, ze kterých výše citovaná judikatura vychází. Rozšířený senát zde mj. uvedl, že „*lhůta bude vždy počítána od okamžiku, kdy došlo k úkonu, který je žalobcem označován za nezákonný. Lhůta subjektivní je vždy*

vázána na vědomost žalobce o nezákonném zásahu. Jestliže došlo k vyčerpání jiných prostředků ochrany či nápravy před podáním žaloby, subjektivní lhůta je třeba vztahovat k vědomosti o vyřízení tohoto prostředku, v daném případě vyřízení námitek.“

První senát nicméně zdůrazňuje, že rozšířený senát se nezabýval deklaratorní zásahovou žalobou, ale posuzoval otázku výkladu § 85 s. ř. s. s ohledem na přípustnost žaloby proti zásahu tam, kde je nutno nejprve vyčerpát právní prostředky ochrany ve správním (daňovém) řízení. Nejednalo se tedy o posouzení počátku běhu subjektivní lhůty v případě žaloby, kterou se žalobce domáhá jen určení, že zásah správního orgánu byl nezákonný. Úprava umožňující dovolávat se určení nezákonnosti zásahu byla do soudního řádu správního zavedena až s účinností ode dne 1. 1. 2012, a to novelizací provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Rozšířený senát se navíc zabýval daňovou kontrolou prováděnou podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nikoli podle daňového řádu. Bez významu v této souvislosti též není, že tento zákon upravoval v § 16 odst. 4 písm. d) specifický opravný prostředek proti postupu pracovníka správce daně v daňové kontrole, kterým byly námítky. Takový opravný prostředek daňový řád nezná.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zrušil usnesení Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[16] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. První senát se hodlá odchýlit od závěrů, ke kterým dle jeho přesvědčení dospěly druhý a desátý senát.

[17] V rozhodnutí sp. zn. 2 Aps 8/2013, však Nejvyšší správní soud nezaulal tak kategorický závěr, který dovozuje předkládající senát a který následně dovodil desátý senát zejména v rozsudku sp. zn. 10 Afs 16/2015. Dle druhého senátu běží subjektivní lhůta pro podání deklaratorní zásahové žaloby od okamžiku, kdy se daňový subjekt dozví o vyřízení stížnosti jen za předpokladu, že stížnost byla v době jejího podání způsobila zjednat nápravu. Lze-li konstatovat, že opravný prostředek nemohl mít žádný vliv na možnost nápravy tvrzeného nezákonného postupu, neboť ten již byl ukončen, nemůže mít jeho podání vliv ani na počátek lhůty pro podání žaloby. Jinými slovy, jen stížnost uplatněná v průběhu naříkaného jednání je způsobila poskytnout požadovanou ochranu. Smyslem stížnosti je totiž operativní zajištění nápravy vadného postupu kontrolního pracovníka. Vyhověno jí je faktickým úkonem; při nevyhovění je rozhodnutí pouze sdělením důvodů – nelze jej považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Podání takové stížnosti po ukončení namítaného postupu je tak bezpředmětné. S ohledem na skutečnost, že daňový subjekt podal stížnost proti postupu k odstranění pochybností až dva měsíce po jeho ukončení, neměla tato stížnost, resp. její vyřízení dle uvedeného rozhodnutí na počátek subjektivní lhůty pro podání deklaratorní zásahové žaloby žádný vliv.

[18] V rozsudku desátého senátu sp. zn. 10 Afs 254/2016 byl žalobou napaden jednak postup k odstranění pochybností, který však byl ukončen až v průběhu soudního řízení (při ústním jednání soudu došlo ke změně petitu na deklaraci nezákonného zásahu), jednak daňová kontrola, která trvala dokonce i v průběhu kasačního řízení. Závěry soudu v této věci byly v souladu se shora uvedenými závěry druhého senátu, neboť stížnost byla v obou případech podána v průběhu napadeného jednání. K povinnosti vyčerpát před podáním určovací zásahové žaloby jiné prostředky ochrany desátý senát výslovně uvedl, že zákonodárce v § 85, v části věty za středníkem, s. ř. s. připustil výjimku pro ty případy, kdy účelem žaloby není ukončení trvajících nezákonného zásahu, ale zpětné konstatování, že ta která činnost správního orgánu byla nezákonná. Tato výjimka vychází z logiky, že tam, kde již správní řízení neprobíhá, nelze žádné prostředky nápravy účinně podat, a proto by nemělo smysl trvat na jejich uplatnění.

[19] K závěru, od kterého se hodlá předkládající senát odlišit, tak dospěl desátý senát pouze v rozsudku ve věci sp. zn. 10 Afs 16/2015. V něm soud výslovně uvedl, že „v projednávané věci byla za nezákonný zásah v žalobě jednoznačně označena konkrétní část výzvy správce daně ze dne 6. 8. 2013, tj. jeden konkrétní úkon správce daně v rámci probíhající daňové kontroly. Nejvyšší správní soud uvedl již ve své předchozí judikatuře (srov. např. rozsudek ze dne 29. 11. 2006, čj. 8 Aps 4/2006-98), že je třeba rozlišovat mezi namítanou nezákonností daňové kontroly jako celku a tvrzenou nezákonností jednotlivého úkonu či více jednotlivých úkonů v rámci (jinak zákonně prováděné) daňové kontroly [...]. Krajský soud dále postupoval správně, pokud vyhodnotil, že se stěžovatelka žalobou domáhala vydání deklaratorního výroku (nikoliv tedy výroku zákazového) o nezákonnosti jí specifikovaného zásahu, takže nebylo dle § 85 s. ř. s. třeba trvat na vyčerpání případných prostředků nápravy před správními orgány. [13] Krajský soud rovněž správně připomněl, že v případě provádění daňové kontroly je, osobě zúčastněné na správě daní (zde stěžovatelce) poskytnut prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s., a sice stížnost dle § 261 odst. 1 až 5 daňového řádu a poté žádost o prošetření způsobu vyřízení stížnosti dle 261 odst. 6 daňového řádu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Aps 4/2013-25). Pokud daňový subjekt – stěžovatelka – (obsahově) uplatnila tyto dva mechanismy veřejné správy umožňující nápravu, je třeba běh subjektivní lhůty pro podání žaloby počítat od dne, kdy se stěžovatelka dozvěděla o jejich nevyhovění (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110).“

[20] Předkládající senát je na rozdíl od desátého senátu přesvědčen, že uplatnění jiných právních prostředků ochrany nebo nápravy v řízení před správním orgánem nemá vliv na počátek běhu subjektivní lhůty pro podání žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s., kterou se žalobce domáhá určení, že zásah správního orgánu byl nezákonný.

[21] Se závěrem, dle kterého není třeba při podání deklaratorní žaloby trvat na využití jiných prostředků ochrany, který připouští všechna rozhodnutí uvedená předkládajícím senátem, a na kterém stojí argumentace předkládajícího senátu, je však v rozporu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, čj. 8 Afs 144/2015-30. V tomto rozhodnutí soud uvedl, že „[p]rincip subsidiarity žalob na ochranu před nezákonným zásahem pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.) nebyl dotčen novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. a nadále platí i u žalob, jimiž se žalobce domáhá určení nezákonnosti zásahu“. Osmý senát slovní spojení „**to neplatí**“, uvedené ve větě za středníkem, v § 85 s. ř. s., vztáhnul k úvodu normy, tj. k premise, že žaloba je nepřipustná. Konstatoval, že „[j]estliže soudní řád správní zapovídal zásahové žaloby domáhající se vyhradně určení nezákonnosti zásahu, pak logicky musel považovat takové žaloby za nepřipustné. Pokud po novele s takovými žalobami výslovně počítá, výslovně též deklaruje, že zásahové určovací žaloby již nadále nepřipustné nejsou. Odpovědí, „co neplatí“ v případě zásahových určovacích žalob, tedy je, že neplatí předpoklad jejich nepřipustnosti.“ Současně uvedl, že důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb. ke změně konstrukce § 85 s. ř. s. neuvádí žádné podrobnosti.

[22] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Jednou z možností podřaditelných pod právě citovanou normu je též situace judikaturního rozporu, neboť v takovém případě není možné, aby rozhodující senát nerozhodl v rozporu s některým ze vzájemně rozporných rozhodnutí NSS. Kompetence rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. je proto dána.

III.2 Právní názor rozšířeného senátu

III.2.A Nutnost vyčerpání jiných právních prostředků ochrany nebo nápravy před podáním deklaratorní žaloby

[23] Podle § 82 s. ř. s. „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen ‘zásah’) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“.

[24] Podle § 85 s. ř. s. je žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případech, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

[25] Ustanovení § 84 s. ř. s. předpokládá pro podání zásahové žaloby běh dvou procesních lhůt: subjektivní dvouměsíční lhůty ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl a objektivní dvouleté lhůty ode dne,

kdy k zásahu došlo. Subjektivní lhůta se odvíjí od určité subjektivní okolnosti, u níž však není zřejmé, zda a kdy nastane (tj. není zřejmé, zda a kdy se dotčená osoba o nezákonném zásahu dozví). Objektívni lhůta je ohraničena přesně stanoveným okamžikem (tj. dnem, kdy k nezákonnému zásahu došlo), a tímto okamžikem začíná běžet. Při kombinaci obou dvou lhůt platí základní právně teoretické pravidlo, že lhůta pro podání žaloby skončí uplynutím lhůty subjektivní, nejpозději však uplynutím lhůty objektívni (srov. Jirásek, J. § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: Blažek, T.; Jirásek, J.; Molek, P.; Pospíšil, P.; Sochorová, V.; Šebek, P. *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 2016).

[26] V obecné rovině počíná subjektivní lhůta běžet ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o skutečnostech, v nichž spatřuje nezákonný zásah. Rozšířený senát v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, ve věci *Eurovia*, dovodil, že rozhodující je znalost žalobce o skutkových okolnostech, z nichž vyplývá konání či nekonání správního orgánu, v němž je spatřován nezákonný zásah. Okamžik, ke kterému je žalobce přesvědčen, že konání či nekonání správního orgánu naplňuje veškeré znaky nezákonného zásahu definované v § 82 s. ř. s., není pro běh této lhůty rozhodný (srov. také rozsudek ze dne 29. 6. 2011, čj. 5 Aps 5/2010-293, č. 2386/2011 Sb. NSS).

[27] Rozšířený senát v rozhodnutí ve věci *Eurovia* dospěl k závěru, že za počátek subjektivní lhůty je nutno označit okamžik, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu.

[28] Toto pravidlo bude často modifikováno v důsledku skutečnosti, že správní soudnictví je ovládáno zásadou subsidiarity. Ta ve vztahu ke všem typům poskytované soudní ochrany v obecné rovině znamená, že se lze domáhat soudní ochrany práv po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.

[29] S předkládajícím senátem lze souhlasit, že text § 85 části věty za středníkem s. ř. s. je jednoznačný a k jeho vyložení postačuje již pouhý gramatický výklad. Podle § 85 s. ř. s. je žaloba nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případech, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Tímto způsobem zákonodárce stanovil výjimku pro ty případy, kdy účelem žaloby není ukončení trvajícího nezákonného zásahu, ale zpětné konstatování, že ta která činnost správního orgánu byla nezákonná.

[30] Výslovnému znění zákona odpovídá i důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., který s účinností od 1. 1. 2012 zakotvil možnost soudu formulovat v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem deklaratorní výrok určující, že zásah byl nezákonný.

[31] Podle důvodové zprávy má nová právní úprava řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu zajistit vyšší standard ochrany tím, že umožní fyzickým a právníkům osobám domáhat se deklarování nezákonného zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu tehdy, pokud již zásah ani jeho důsledky netrvají a nehrozí jeho opakování. I pouhé konstatování nezákonnosti zásahu může být podle zákonodárce pro občany velmi důležité, neboť u veřejnosti posiluje důvěru v právní stát a napomáhá kultivovat činnost orgánů veřejné správy. Vedle odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem má nová právní úprava zásahové žaloby především významný satisfakční efekt pro poškozené účastníky. Podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci, není pro uplatnění náhrady škody způsobené úředním postupem (pod který se zařazuje i nezákonný zásah), na rozdíl od nezákonného rozhodnutí, vyžadováno předchozí rozhodnutí o nesprávnosti úředního postupu, resp. deklarace nezákonnosti zásahu soudem. V důvodové zprávě je výslovně uvedeno „[r]ozhodnutí správního soudu o nezákonnosti takového zásahu nepochybně přispěje ke zrychlení rozhodování příslušných úřadů o odškodnění a v konečném důsledku i ke zrychlení řízení o nároku na náhradu škody u civilních soudů, u kterých se poškozený může domáhat náhrady škody, neuspokojí-li příslušný úřad plně nárok poškozeného“ (viz důvodová zpráva k zákonu č. 303/2011 Sb., sněmovní tisk č. 319/0, 6. volební období).

[32] Úpravou deklaratorní žaloby zákonodárce tedy nezamýšlel poskytovat ochranu proti ukončeným jednáním správních orgánů přímo těmito orgány, ale prostřednictvím soudního rozhodování posílit důvěru v právní stát, kultivovat činnost orgánů veřejné správy a umožnit rychlejší řízení o případném nároku na náhradu škody v civilním řízení.

[33] Ostatně i z pouhé logiky věci je zřejmé, že prostředek opravy či nápravy proti již ukončenému postupu správce daně daňovému subjektu v řízení před správcem daně účinnou ochranu neposkytne. Daňový řád v žádném ze svých ustanovení nestanoví, že by se k nesprávně vedeným postupům v důsledku např. kladného vyřízení stížnosti dle § 261 daňového řádu nepřihlíželo či že by se nezákonně vedená a ukončená kontrola mohla opakovat apod. Uplatnění jiných prostředků ochrany nebo nápravy v řízení před správním orgánem nemůže za této situace až na výjimky (např. nepřihlížení k výsledkům kontroly v případě prekluze) mít významný dopad do aktuální situace žalobce, neboť nejenže k tvrzenému nezákonnému zásahu již došlo, ale postup, v rámci kterého k němu došlo a v rámci kterého by měla být nezákonnost odstraněna, již byl správcem daně ukončen.

[34] Soudní ochrana je subsidiární pouze tam, kde veřejná správa disponuje účinnými prostředky k ochraně práv osob, které tvrdí, že konáním, případně nečinností veřejné správy bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. To má svůj smysl. Veřejná správa může rozhodnout meritorně, zásah do práv může odstranit dříve než jakýkoliv soudní přezkum. Jde tedy o zákonnou konstrukci, která má zajišťovat, aby se nezákonnosti řešily předně v místě a čase, kde nastanou, orgány kompetentními. Ty na základě argumentů uplatněných v zákonem poskytnutých prostředcích samy seznají předešlou nezákonnost a použijí vlastní procesní nástroje k nápravě. Nejen to. Subsidiarita je i vyjádřením dělby moci, vzájemných brzd a protivah, v níž žádná z mocí nemůže dominovat, aniž by existoval prostředek k eliminaci nepřipustné expanze (brzda) či účinné ochrany (protiváha), jehož použití se může domáhat zákonným způsobem ten, kdo tvrdí, že bylo zasaženo (různými formami a způsoby) do jeho veřejných subjektivních práv (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci *Eurovia*).

[35] Podmiňovat běh subjektivní lhůty pro podání deklaratorní žaloby až vyčerpáním prostředku, který však z povahy věci nemůže na tvrzeném nezákonném jednání nic změnit, je požadavkem bezobsažným, protože jeho podání by ve skutečnosti pouze oddalovalo okamžik soudního přezkumu. Soudní ochrana nastupuje tedy a tam, kde ochranné prostředky ve veřejné správě k dispozici nejsou, nebo sice jsou, ale nedošlo jejich použitím ke zjednání nápravy, případně i tam, kde takové prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní ochranu odsouvají v čase tak, že ji vlastně činí toliko formální.

III.2.B Nutnost vyčerpání stížnosti dle § 261 daňového řádu před podáním záporní žaloby na ochranu před nezákonným zásahem

[36] V dosavadní judikatuře existují v pohledu na nutnost podání stížnosti jako obecného prostředku podmiňujícího přípustnost záporní zásahové žaloby opačné názory. Jde o otázku přístupu k soudu, takže odlišný přístup v nahlížení na obsahově i funkčně prakticky shodný institut procesního práva, byť upravený v různých předpisech, není přijatelný. Naopak je žádoucí, aby shodným právním prostředkům byly v rámci dvou základních procesních předpisů (daňového a správního řádu) přiznávány judikaturou Nejvyššího správního soudu shodné účinky. Proto je za účelem posílení právní jistoty účastníků řízení nezbytné sjednotit výklad běhu subjektivní lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, který v době podání žaloby stále trvá.

[37] Ačkoliv oba nejdůležitější mimosoudní procesní řády, tedy daňový řád a správní řád, upravují stížnost na postup správního orgánu prakticky shodně, dosavadní judikatura s nimi zachází odlišně. Pokud jde o stížnost dle § 261 odst. 1 až 5 daňového řádu a žádost o prošetření způsobu vyřízení této stížnosti dle § 261 odst. 6 téhož zákona, v rozsudku ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Aps 4/2013-25, č. 2956/2014 Sb. NSS, ve věci *Easy Working*, který následovaly i další rozsudky, např. ze dne 13. 2. 2014, čj. 2 Aps 8/2013-46, či ze dne 28. 2. 2017, čj. 2 Afs 350/2016-43, Nejvyšší správní soud vyslovil, že jak uvedenou stížnost, tak žádost o prošetření způsobu vyřízení této stížnosti je třeba pokládat za prostředky ochrany, jež je v souladu s § 85 s. ř. s. třeba vyčerpat před podáním zásahové žaloby. Podle rozsudku devátého senátu jsou uvedené prostředky zakotvené v § 261 nového daňového řádu nástupci námitek podle § 16 odst. 4 písm. d) zákona o správě daní a poplatků.

[38] Naproti tomu v charakteristice stížnosti dle § 175 správního řádu a jejího vztahu k § 85 s. ř. s. na půdorysu posouzení přípustnosti žaloby vyslovil soud v rozsudku ze dne 7. 11. 2010, čj. 4 Aps 2/2010-44, č. 2339/2011 Sb. NSS, mj. že se stížnost svou povahou a právní úpravou blíží spíše dozorčímu prostředku, resp. je nástrojem, který k němu může vést. Stížnost má totiž být vyřízena do 60 dnů, a byla-li shledána důvodnou, je správní orgán povinen bezodkladně učinit opatření k nápravě, o nichž vyrozumí stěžovatele, pokud o to požádal. O prošetření vyřízení stížnosti lze požádat nadřízený správní orgán. Procesně se u stížnosti postupuje

podle části čtvrté správního řádu a výsledkem je sdělení (vyrozumění). Vyřízení ještě samo o sobě nemusí znamenat odstranění závadného stavu. Navíc o výsledku šetření a přijatých opatřeních se stěžovatel vyrozmívá, jen pokud o to požádal. Takový postup proto neskýtá dostatečný prostor k poskytnutí ochrany či nápravy před nezákonným zásahem. Jednalo by se totiž spíše o formální, než faktický prostředek nápravy a ochrany, jenž nemá dostatečný ochranný a nápravný účel, který má na mysli § 85 s. ř. s. Považovat za těchto podmínek využití stížnosti za nezbytnou podmínku přípustnosti žaloby podle § 85 s. ř. s. by tak mohlo vést k nežádoucímu odepření soudní ochrany a kontroly.

[39] V návaznosti na interpretační východiska jednoty a bezrozpornosti právního řádu a argumenty použité v naposledy citovaném rozsudku čtvrtého senátu považuje rozšířený senát za důležité odchýlit se nadále od rozsudku ve věci *Easy Working*, a to zejm. z důvodu, že ani stížnost, ani žádost o prošetření způsobu vyřízení stížnosti zakotvené v § 261 daňového řádu nepovažuje objektivně za prostředek ochrany, který je nutno před podáním žaloby vyčerpat.

[40] Rozšířený senát na rozdíl od zmíněného rozsudku ve věci *Easy Working* spatřuje významný rozdíl mezi dřívější úpravou námitek podle § 16 odst. 4 písm. d) zákona o správě daní a poplatků a stížnosti dle § 261 odst. 1 až 5 daňového řádu a žádosti o prošetření způsobu vyřízení této stížnosti dle § 261 odst. 6 uvedeného zákona, jakkoliv důvodová zpráva k daňovému řádu se snaží v nich vidět stejný institut. V případě námitek podle dřívější právní úpravy zákon nestanovil lhůtu pro jejich vyřízení, avšak rozšířený senát ve svém usnesení ve věci *Lesy Východní Brod*, dospěl k závěru, že je na jejich vyřízení potřeba *per analogiam* vztáhnout lhůtu v § 49 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, který stanovil, že správní orgán je povinen rozhodnout ve věci do 30 dnů od zahájení řízení; ve zvlášť složitých případech rozhodne nejdéle do 60 dnů; nelze-li vzhledem k povaze věci rozhodnout ani v této lhůtě, mohl ji přiměřeně prodloužit odvolací orgán (orgán příslušný rozhodnout o rozkladu). Šlo v tomto směru o dobovou judikaturu, která se snažila nedokonalou právní úpravu alespoň interpretačně zkonkretizovat tak, aby daňové subjekty získaly přinejmenším elementární jistotu o vyřízení svých námitek v konkrétním čase. Stížnost podle nynější úpravy § 261 odst. 1 až 5 daňového řádu a žádost o prošetření způsobu vyřízení stížnosti dle § 261 odst. 6 uvedeného zákona musí být vyřízeny do 60 dnů. Tato lhůta může být překročena, nelze-li v jejím průběhu zajistit podklady potřebné pro vyřízení stížnosti (§ 261 odst. 4 daňového řádu). Zákon tak vyšel z citované judikatury, ale inspiroval se zde (stejně jako na mnoha jiných místech) obdobným institutem používaným správním řádem.

[41] Úprava stížnosti obsažená v § 261 daňového řádu je v podstatě totožná s úpravou stížnosti obsaženou v § 175 odst. 1, 5, 6 a 7 správního řádu. Rozšířený senát má dobré důvody pro závěr, aby stejně jako na stížnost podle § 175 správního řádu bylo nahlíženo i na stížnost podle § 261 daňového řádu, resp. prošetření způsobu vyřízení této stížnosti, tedy (mimo jiné) jako na prostředek ochrany, který není ve smyslu § 85 s. ř. s. nutno vyčerpat před podáním zásahové žaloby.

[42] Jedním z důvodů pro vyloučení stížnosti z jiných prostředků ochrany či nápravy, které je nutno před podáním zásahové žaloby vyčerpat, je skutečnost, že daňový řád umožňuje podat stížnost dle § 261 bez jakéhokoliv časového omezení. Oproti tomu soudní řád správní stanoví v § 84 pro podání žaloby jak subjektivní tak objektivní lhůtu. Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu, nejpозději však do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.

[43] Ústavní soud již v nálezu pléna ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb. v nejobecnější rovině k pojmu lhůty jako právní skutečnosti konstatoval, že „[s]myslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety.“

[44] Zákonodárce váže subjektivní lhůtu pro podání zásahové žaloby na vědomost žalobce o nezákonném zásahu. Počátek běhu této lhůty je dán okamžikem, kdy se žalobce dozvěděl o skutečnostech, v nichž spatřuje nezákonný zásah. Rozhodující je jeho znalost o skutkových okolnostech, z nichž vyplývá konání či nekonání správního orgánu, v němž je spatřován nezákonný zásah. V případě trvání na vyčerpání stížnosti dle § 261 daňového řádu by však byl počátek běhu subjektivní lhůty plně v rukou žalobce, neboť by se odvíjel nikoli od skutečnosti,

kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl, ale prvotně od jeho rozhodnutí, kdy (v jakém časovém okamžiku) stížnost na postup správce daně podá.

[45] Stížnost dle § 261 daňového řádu není ani prostředkem typicky procesním. Je prostředkem obecné ochrany osob zúčastněných na správě daní (tedy nejenom daňového subjektu, který je posléze potenciálním účastníkem soudního řízení správního), setkají-li se v úředním styku s nevhodným postupem správce daně či nevhodným chováním jeho zaměstnanců, bez ohledu na to, jestli vykonávají postup či vedou řízení podle daňového řádu nebo nikoliv. Stížnost je prostředkem subsidiárním. Nemá tedy nahrazovat „klasické“ prostředky svěřené daňovému subjektu (jen jemu) k ochraně jeho práv. To jistě nevylučuje použití obou prostředků, byť postupně či následně, dokonce s argumentací částečně shodnou. Nevhodné chování úřední osoby může svědčit o její podjatosti, svévoli, záměrně činěných průtazích, nekompetentnosti apod. Taková argumentace v případě shledání její důvodnosti ovšem má nalézt odraz v řízení a rozhodnutí. Nezávisle na tom může správce daně nebo jeho nadřízený orgán vyvodit ze získaných poznatků „*mimoprocesní*“ závěry povahy organizační, personální či legislativní. Stížnost je zde prostředkem nápravným, podnětem k dozorčí činnosti, která je nebo by měla být imanentním rysem veřejné správy, nezávisle na tom, jestli nějaký podnět obdrží, či nikoliv. Jestliže se uvedené závěry uplatní v celé veřejné správě, není zvláštního důvodu, aby nebyly přijímány v její subsoučásti, kterou je daňová správa.

[46] Stížnost je navíc prostředkem, který může použít kterákoliv osoba zúčastněná na správě daní, tedy nejen daňový subjekt, ale i osoby třetí, mezi něž lze řadit např. svědky, odborné konzultanty, znalce, tlumočníky, zástupce daňových subjektů apod. Jestliže zákon všem těmto osobám dává do rukou prostředek, kterým je stížnost dle § 261 daňového řádu, přinejmenším implicitně tento prostředek odlišuje od prostředků k ochraně hmotných či procesních práv daňových subjektů, který mají v rukou jen ony, bez ohledu na to, jak jej pojmenuje. Takovými prostředky jsou kromě typického odvolání nebo návrhu na obnovu řízení např. stížnost na postup plátce daně (srov. § 237 daňového řádu), námitka proti úkonu správce daně při placení daní (srov. § 159 daňového řádu), námitka podjatosti úřední osoby (srov. § 77 odst. 2 daňového řádu), podnět k ochraně před nečinností (srov. § 38 daňového řádu) a jiné. Z tohoto výčtu je patrné, že není podstatné, jak zákon ten či onen prostředek pojmenoval, ale jak jej komplexně upravil, zejména z hlediska zajištění ochrany hmotných nebo procesních práv konkrétní osoby, včetně navazující soudní ochrany.

[47] Ze všech popsaných důvodů není stížnost dle § 261 daňového řádu jiným prostředkem ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., který je třeba před podáním žaloby dle § 82 s. ř. s. vyčerpat.

[48] V případě, že je ze samotné právní úpravy dotyčného prostředku ochrany či z již existující a relevantně nepochybně judikatury vysokých soudů zřejmé a nesporné, že jde o prostředek jsoucí plně v dispozici jednotlivce k ochraně jeho subjektivních práv, je třeba, aby tento prostředek jednotlivec před podáním zásahové žaloby využil. Naopak, je-li z právní úpravy či judikatury zřejmé a nesporné, že se nejedná o takový prostředek, je užití daného prostředku ochrany z hlediska běhu lhůt a včasnosti podání žaloby irrelevantní – jeho užití nemá na běh lhůty k podání žaloby žádný vliv. V pochybnostech, tedy u prostředků ochrany, jejichž povaha není z právní úpravy či judikatury zřejmá, pak platí, že jejich užití nemůže být jednotlivci pro účely běhu lhůt k podání zásahové žaloby na újmu.

IV.

Závěr

[49] Podání žaloby, kterou se žalobce domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný, není podmíněno vyčerpáním jiných právních prostředků ochrany nebo nápravy před správním orgánem ve smyslu § 85 s. ř. s. Subjektivní lhůta pro podání žaloby běží od okamžiku, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem spočívá a že je zaměřeno proti němu.

[50] Stížnost ani žádost o prošetření způsobu vyřízení stížnosti dle § 261 daňového řádu není jiným právním prostředkem ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., který je nutno před podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správce daně vyčerpat. Případné podání takové stížnosti nemá vliv na běh subjektivní lhůty pro podání žaloby.

Temporální účinky rozhodnutí

[51] Rozšířený senát ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že uplatnění jiných právních prostředků ochrany nebo nápravy v řízení před správním orgánem nemá mj. vliv na počátek běhu subjektivní lhůty pro podání žaloby podle § 84 odst. 1 s. ř. s.

[52] Jelikož rozšířený senát v tomto rozsudku vyslovil závazný právní názor, který je v rozporu s předcházející judikaturou, zabýval se dále posouzením dopadů této zásadní změny pro nynější případ (srov. již usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, část VIII., č. 1764/2009 Sb. NSS).

[53] Judikatorní odklon je faktorem nevyhnutelně spojeným s rozhodovací činností soudů. Jakkoliv na straně jedné je určitě nežádoucí, aby k němu docházelo příliš často, představuje na straně druhé nezbytný dynamický prvek ve vývoji judikatury. Pokud dojde v důsledku sjednocovací činnosti rozšířeného senátu k judikatornímu odklonu, nelze nově přijatý názor zásadně aplikovat zpětně, pokud by v důsledku této změny účastníci řízení, resp. soukromé subjekty, jednající v důvěře ve stávající judikaturu, ztratili přístup k soudu (srov. též rozsudek ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 34/2009-65).

[54] Pokud by nyní rozšířený senát aplikoval výše vyslovený právní závěr, že vyčerpání stížnosti dle § 261 odst. 1 a 6 daňového řádu nemá vliv na běh subjektivní lhůty pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, byly by tomuto rozsudku přiznány retrospektivní účinky v neprospěch stěžovatelky. Tím by jí soud odňal právo domoci se soudního přezkumu postupu žalovaného, jež se podle jejího tvrzení dotkl její právní sféry. Tak totiž postupoval krajský soud, jestliže sice dospěl ke správnému závěru o běhu subjektivní lhůty, zároveň však pominul rozsudek desátého senátu ve věci sp. zn. 10 Afs 16/2015, z jehož závěrů stěžovatelka dle svých tvrzení vycházela.

[55] Stěžovatelka nemůže být zkrácena na svých právech aplikací právního názoru vysloveného v tomto rozsudku, proto bude na krajském soudu, aby se v dalším řízení věcnými námitkami uplatněnými v žalobě zabýval.

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; lhůta k podání žaloby

k § 46 odst. 1 písm. d), § 84 odst. 1 a § 85 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

I. Pokud nebude zásahová žaloba odmítnuta proto, že v žalobě označené jednání nemůže být již z povahy věci nezákonným zásahem, je namístě zkoumat její přípustnost z hledisek § 85 s. ř. s., části věty před středníkem. Soud si musí nejprve ujasnit, zda projednávaná žaloba je „zápůrčí“, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací“, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

II. Objektivní lhůta k podání zásahové žaloby (§ 84 odst. 1 věta druhá s. ř. s.) počíná běžet od okamžiku, kdy započalo jednání veřejné správy, tj. odkdy se objektivně mohly účinky jednání projevit v žalobcově právní sféře. Oproti tomu subjektivní lhůta k podání této žaloby (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.) počíná běžet okamžikem, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu. Povědomost o protiprávnosti, tedy znalost práva, není v tomto kontextu podstatná.

III. Posuzování včasnosti záporní žaloby se odvíjí mimo jiné od toho, jakým způsobem byly vypořádány prostředky ochrany či nápravy, které byly žalobci k dispozici, resp. byl povinen je uplatnit. Takovýto řádný postup žalobci nesmí být na újmu, zejména mu nemůže zkrátit lhůty k podání žaloby v tom smyslu, že by začaly běžet předtím, než se stane zřejmým, jak bylo s uplatněnými nesoudními prostředky ochrany či nápravy naloženo. Proto subjektivní žalobní lhůta nemůže v daném případě začít běžet dříve, než se informace o tom dostala do sféry žalobce. Využije-li však žalobce prostředky ochrany, které není povinen uplatnit, nemá tento jeho krok na běh lhůt pro podání zásahové žaloby žádný vliv.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160)

Prejudikatura: č. 720/2005 Sb. NSS, č. 735/2006 Sb. NSS, č. 1773/2009 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2339/2011 Sb. NSS, č. 2386/2011 Sb. NSS, č. 2748/2013 Sb. NSS, č. 3334/2016 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. a č. 3/2010 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 946/09).

Věc: Akciová společnost EUROVIA CS proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 31. 7. 2012 uskutečnil žalovaný (dále též „Úřad“) v obchodních prostorách žalobkyně šetření na místě podle § 21f zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže). Během šetření na místě Úřad převzal dokumenty blíže specifikované v protokolu o průběhu šetření na místě (fotokopie listinných dokumentů a dokumenty vytištěné z počítačů zaměstnanců).

Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podanou dne 9. 3. 2015 se žalobkyně domáhala, aby byla Úřadu uložena povinnost ukončit porušování jejich práv spočívající v zadržování a využívání dokumentů získaných při šetření na místě a povinnost vrátit jí všechny tyto dokumenty a zdržet se jakéhokoli používání a/nebo využívání těchto dokumentů.

Krajský soud usnesením ze dne 1. 6. 2015, čj. 62 A 42/2015-112, odmítl žalobu jako opožděnou [podle § 46 odst. 1 písm. b) s. i. s.]. Krajský soud uvedl, že převzetí a držení dokumentů žalobkyně Úřadem bylo jediným možným procesním vyústěním šetření na místě uskutečněného v obchodních prostorách žalobkyně. Podle žalobních tvrzení považovala žalobkyně toto šetření za nezákonné. To však nemohlo být podle krajského soudu samo o sobě považováno za trvající zásah. Domáhala-li se žalobkyně zásahovou žalobou soudní ochrany pro tvrzenou nezákonnost šetření na místě, které je třeba považovat za zásah jednorázový, který již skončil a netrvá, být přetrvávají jeho důsledky spočívající v převzetí a zadržování určitých dokumentů, činila tak v době, kdy subjektivní i objektivní lhůta pro podání zásahové žaloby ve smyslu § 84 odst. 1 s. i. s. uplynula.

V kasační stížnosti proti usnesení krajského soudu žalobkyně (stěžovatelka) odmítla závěr, že nezákonným zásahem, proti němuž zásahová žaloba směřovala, bylo šetření na místě provedené Úřadem dne 31. 7. 2012. Napak z jejich žalobních tvrzení vyplývalo, že za nezákonný zásah, a to trvající, považovala zadržování a využívání dokumentů získaných Úřadem při uvedeném šetření a jejich nevrácení. Pro včasnost zásahové žaloby bylo dostačující její tvrzení o trvajícím nezákonném zásahu, nikoliv již důvodnost tohoto tvrzení. Objektivní lhůta k podání zásahové žaloby v případě trvajícího zásahu nemohla uplynout, dokud tento zásah trval.

Stěžovatelka měla za to, že v zásahové žalobě dostatečně určitě vymezila, v čem spatřovala nezákonný zásah a v čem spočívala jeho nezákonnost. Krajský soud však nesprávně vyhodnotil, že nezákonným zásahem bylo jediné šetření na místě, zatímco převzetí dokumentace a její nevrácení stěžovatelce za nezákonný zásah nepovažoval a pokládal je pouze za trvající důsledek již skončeného zásahu. Za nezákonný zásah lze považovat nejen šetření na místě, ale i jiné konání nebo nečinnost správního orgánu v průběhu správního řízení. Proto může být nezákonným zásahem i zadržování a využívání převzaté dokumentace bez právního důvodu nebo s tím související nečinnost Úřadu.

Pro posouzení toho, co je v daném případě nezákonným zásahem, je rozhodný jeho popis v žalobě. Stěžovatelka v této souvislosti poukázala na odlišení posouzení podmínek řízení a posouzení důvodnosti zásahové žaloby podle § 82 s. i. s. s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Aps 1/2013-51, a ze dne 14. 8. 2014, čj. 10 Afs 28/2014-52. Krajský soud dospěl k závěru o opožděnosti

zásahové žaloby na základě meritorního posouzení skutečností tvrzených stěžovatelkou, ačkoliv pro posouzení splnění podmínek řízení stačilo žalobní tvrzení o přímém zkrácení práv stěžovatelky trvajícím nezákonným zásahem.

Na podporu svého tvrzení, že zadržování, využívání a nevrácení dokumentů může představovat trvajícím nezákonným zásah, stěžovatelka cituje z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, čj. 10 Afs 28/2014-52 (podle rozsudku je trvajícím zásahem samotné zadržování finančních prostředků po nepřipustné dlouhou dobu), ze dne 19. 2. 2015, čj. 1 As 151/2014-23 (ve kterém soud konstatoval trvajícím zásah ve formě evidování záznamů o spáchaných přestupcích a uložených sankcích), ze dne 15. 11. 2007, čj. 9 Aps 5/2007-63 (trvajícím zásahem mělo být umístění a následné zadržování cizince v přijímacím středisku v tranzitním prostoru mezinárodního letiště).

Závěrem stěžovatelka zrekapitulovala také argumenty, kterými odůvodnila svou žalobu. Uvedla, že dokumentace je zadržována a využívána, aniž by správní řízení bylo zákonně zahájeno a vedeno, a že převážná část převzaté dokumentace se nijak nevztahuje k předmětu správního řízení, jak byl vymezen pro účely provedení šetření na místě.

Podle vyjádření Úřadu ke kasační stížnosti měl krajský soud s ohledem na závěry v rozsudku ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Aps 1/2013-51, vyjít z tvrzení stěžovatelky, že nezákonný zásah Úřadu trvá. Proto jakmile se krajský soud začal zabývat posouzením tvrzeného zásahu, neměl zásahovou žalobu odmítnout, ale podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítnout. I kdyby krajský soud postupoval naznačeným procesně „čistým“ způsobem, odůvodnění jeho zamítavého rozhodnutí by se shodovalo s odůvodněním napadeného usnesení. Proto by bylo přílišným formalismem, pokud by pouze pro tento důvod bylo usnesení krajského soudu zrušeno. Stěžovatelka v žalobě brojila proti nezákonnému zásahu, za který označila šetření na místě, a teprve v jejím závěru, pod vlivem znalosti rozsudku ESLP ze dne 2. 10. 2014 ve věci *Delta Pekárny* (stížnost č. 97/11), také tvrdila, že brojí proti trvajícimu nezákonnému zásahu, jenž spočívá v převzetí a nevrácení určité dokumentace, resp. v tom, že tuto dokumentaci Úřad dosud nezničil a ponechává ji ve správním spisu.

I kdyby byla zásahová žaloba včasná, s ohledem na skutečnost, že stěžovatelka měla jiné prostředky nápravy v rámci probíhajícího správního řízení, je třeba podle názoru Úřadu považovat její žalobu za nepřipustnou. Stěžovatelka v žalobě neodlišovala zásah správního orgánu jako takový, kterým bylo šetření na místě, které již netrvá, a trvajícím důsledky tohoto zásahu. Bylo by nesprávné dovozovat, že zásahovou žalobu lze podat kdykoliv po dobu, kdy trvají důsledky zásahu. Úřad poukázal také na to, že stěžovatelka měla možnost se po dobu správního řízení domáhat přezkumu zákonnosti šetření na místě v zákonných lhůtách, této možnosti však nevyužila.

V replice k vyjádření Úřadu stěžovatelka setrvala na tom, že nezákonným zásahem, který dosud trvá, je zadržování a využívání dokumentace převzaté Úřadem při šetření na místě a absence jakékoliv jeho reakce ve smyslu vrácení či zničení této dokumentace. Stěžovatelka považovala šetření na místě za jednu z mnoha okolností, z nichž dovozuje nezákonnost trvajících nezákonného zásahu.

Sedmý senát se při předběžném hodnocení zákonnosti kasační stížností napadeného usnesení krajského soudu zabýval tím, zda pro úsudek o včasnosti podané žaloby v případě nezákonného zásahu dostačuje, že žaloba obsahuje tvrzení a tomu odpovídající návrh výroku rozsudku a že tento nezákonný zásah je zásahem trvajícím, anebo zda je soud povinen při posouzení podmínek řízení nejprve předběžně zvážit povahu tvrzeného nezákonného zásahu a v návaznosti na toto předběžné posouzení si učinit úsudek o povaze zásahu jako trvajícím, anebo jednorázovým s trvajícimi důsledky, a teprve poté posoudit běh subjektivní, resp. objektivní lhůty pro podání žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. V rámci toho sedmý senát dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud zaujal v minulosti ke shora popsané rozhodné právní otázce v různých svých rozhodnutích odlišné právní názory.

Šestý senát v rozsudku ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Aps 1/2013-51, na který poukazovala i stěžovatelka, v případě nezákonných zásahů (v daném případě zásah do práva na příznivé životní prostředí) dovedl, že je „zásadní rozdíl mezi posuzováním meritorní projednatelnosti žaloby a posuzováním její důvodnosti. [...] Ve vztahu k posuzování existence podmínek řízení oproti posuzování důvodnosti žaloby podle § 82 s. ř. s. Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje, že pro splnění podmínek řízení stačí, když žalobce tvrdí, že byl či je přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu – neboli v rámci úvahy o splnění podmínek řízení soud zkoumá pouze odpovídající

tvrzení žalobce, nikoli jeho důvodnost. Důvodnost tvrzení žalobce, tj. otázka naplnění pětice kumulativních podmínek podle § 82 s. ř. s., je totiž předmětem až meritorního posouzení věci (rozsudek ze dne 20. 9. 2006, čj. 3 Aps 3/2005-139, č. 1010/2007 Sb. NSS, rozsudek ze dne 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68, č. 1382/2007 Sb. NSS, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS). Obdobně je pak třeba přistupovat i k posuzování otázky včasnosti žaloby proti trvajícím zásahům. To znamená, že pro závěr o včasném podání žaloby stačí, pokud žalobce toliko tvrdí existenci zásahu trvajících v době podání žaloby; sama důvodnost tohoto tvrzení, jakož i naplnění dalších podmínek úspěšnosti žaloby podle § 82 s. ř. s., je naopak zkoumána až v rámci meritorního posuzování žaloby. Pokud by tedy soud dospěl k závěru o neexistenci trvajících zásahů (stejně jako jiné z podmínek dle § 82 s. ř. s.), bylo by namísto žalobu zamítnout (§ 87 odst. 3 s. ř. s.), nikoliv odmítnout. [...] Pro posouzení včasnosti jeho žaloby je naopak podstatné pouze to, že je namítán zásah trvajících.“

Opačný názor vyslovil pátý senát v rozsudku ze dne 13. 3. 2014, čj. 5 Aps 10/2013-76, týkajícím se nezákonného zásahu spočívajícího v trvajícím zásahu Úřadu nekonáním (nezahájením řízení) a přehlížením porušování zákona o ochraně hospodářské soutěže formou zneužití dominantního postavení. Pátý senát v tomto rozsudku potvrdil závěr krajského soudu, který povahu tvrzeného nezákonného zásahu předběžně posoudil jako jednorázový nezákonný zásah s trvajícím důsledky, nikoliv ve shodě s tvrzeními žalobce jako trvajících, a dovedl, že „[v] projednávané věci se nejedná o nečinnost žalovaného, jak na některých místech zmiňuje stěžovatel; žalovaný jednal, a to tím, že oznámil stěžovateli, že řízení ve věci zneužití dominantního postavení společnosti ČEZ, a. s., zahajovat nebude a sdělil rovněž důvody. Tak učinil již 23. 10. 2012. Tvrzený zásah tedy nespočívá v trvajících nečinnosti (trvajícím zásahem) žalovaného, ale jedná se o údajný zásah v podobě jeho ‚rozhodnutí‘ nezahajovat správní řízení, s čímž stěžovatel není spokojen, neboť následky zahájeného řízení by se stěžovatele mohly dotýkat.“ Pátý senát k povaze tvrzeného nezákonného zásahu uvedl, že „[p]ředmětem nyní vedeného soudního řízení není existence či trvání závadového stavu na poli hospodářské soutěže, jak na několika místech své argumentace v kasačním stížnosti uvádí stěžovatel. Předmětem přezkoumání soudem je stěžovatelem tvrzené trvání ‚zavadového stavu‘ ohledně nezahájení správního řízení. Tvrzený nezákonný zásah spočívající v nezahájení správního řízení nemá žádnou souvislost s odstraněním či neodstraněním stavu na trhu s energetickým hnědým uhlím; resp. výsledek i případně zahájeného správního řízení nelze předvídat.“ Je zjevné, že pátý senát se přiklonil k možnosti „přehodnocení“ tvrzené povahy nezákonného zásahu již v rámci zkoumání podmínek řízení, z nichž jednou je i podání žaloby v zákonné lhůtě (§ 84 odst. 1 s. ř. s.).

I ve věci posuzované sedmým senátem je zcela zásadní otázka, zda má být povaha tvrzeného nezákonného zásahu předběžně soudem posouzena pro účely dalších úvah o včasnosti podané žaloby, resp. i při následném přezkumu kasačním soudem (viz rozsudek pátého senátu), nebo zda, jak dovedl šestý senát, má být respektováno tvrzení v žalobě o povaze nezákonného zásahu, tedy zda má soud za situace, kdy je tvrzen trvajících nezákonný zásah, vycházet z tohoto tvrzení při posouzení včasnosti podání žaloby, aniž by současně posuzoval důvodnost tohoto žalobního tvrzení a vytvářel si svůj vlastní úsudek o povaze zásahu.

V případě postupu nastíněného šestým senátem, který striktně vychází z principu vázanosti soudu žalobními tvrzeními o povaze zásahu, může nastat situace, jež může být problematická s ohledem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 10. 2015, čj. 7 As 107/2014-53. Toto usnesení se týkalo běhu lhůt pro podání žaloby podle § 82 s. ř. s. v případě, kdy tvrzeným nezákonným zásahem bylo (ne)provedení zápisu změny vlastnického práva záznamem v katastru nemovitostí. Rozšířený senát v citovaném usnesení v bodu 60 uvedl, že „[n]ebránil-li se účastník zásahovou žalobou proti prvnímu odmítnutí návrhu, pak v případě hodnocení tohoto zásahu jako jednorázového s trvajícím důsledky musí být objektivní lhůta k podání zásahové žaloby počítána od marného uplynutí lhůty pro vyhovění prvnímu podanému návrhu. Subjektivní lhůta pak od okamžiku doručení prvního sdělení, že záznam proveden nebude.“ V další části pak uvedl, že (ne)provedením záznamu dochází k důsledkům zasahujícím právní sféru oprávněného, popř. všech, kteří vycházejí v dobré víře ze zápisu v katastru, či ze závaznosti údajů v katastru pro právní jednání; tento stav trvá i při absolutní nečinnosti. Pochybení katastrálního úřadu tak může mít závažné následky. Podle rozšířeného senátu (ne)provedení záznamu do katastru nemovitostí není trvajícím zásahem, nýbrž jednorázovým s trvajícím důsledky, přičemž trvajícím důsledkem se v daném případě rozumí nastalý stav, tj. (ne)evidování skutečnosti v katastru nemovitostí. Na základě této úvahy pak dospěl k závěru ohledně plynutí subjektivních a objektivních lhůt.

Pokud by byl akceptován názor šestého senátu, nemohl by soud předběžně posoudit povahu tvrzeného zásahu. Žalobu, ve které by žalobce napadl pouze (ne)evdování skutečnosti v katastru nemovitostí, by pak nebylo možné odmítnout pro opožděnost. V této souvislosti je třeba zmínit i další negativní důsledky, které by mohly nastat při posouzení povahy zásahů podle názoru zastávaného šestým senátem v případě, kdy by se různí žalobci proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v obdobných skutečnostech bránili žalobami, v nichž by skutkové okolnosti byly odlišně formulovány, a navrhovali by různé petity. Tak tomu může být právě v případě řešeném rozšířeným senátem v usnesení sp. zn. 7 As 107/2014. Je možné, že žalobce bude brojit proti tomu, že katastrální úřad neprovedl záznam do katastru nemovitostí. Uvedený tvrzený zásah tedy ve smyslu řešení nastíněného rozšířeným senátem nebude považován za zásah trvající a žaloba, bude-li podána po uplynutí lhůty 2 měsíců ode dne sdělení katastrálního úřadu, že záznam neprovede, bude jako opožděná odmítnuta. Může však nastat situace, kdy za stejných (či obdobných) skutkových okolností bude žalobce tvrdit, že nezákonným zásahem je trvající stav spočívající v neevdování určité skutečnosti v katastru nemovitostí, a v takovém případě za předpokladu správnosti závěru vysloveného šestým senátem – by soud na základě tvrzení o trvajícím zásahu z něj pro účely posouzení včasnosti žaloby bez dalšího vycházel a důvodnost žalobního tvrzení o trvajícím zásahu by byla předmětem přezkumu až při rozhodování věci samé. Zmínit je nutno i důsledky ve vztahu k nákladům řízení. V závislosti na žalobních tvrzeních, kterými by soud byl vázán, by tedy mohlo dojít k situaci, že jeden žalobce by totéž jednání správního orgánu považoval a v žalobě vylíčil jako zásah trvající, jiný naopak jako jednorázový (u nějž přetrvávají pouze důsledky). To by vedlo k absurdním závěrům, že zásahová žaloba před pojmově stejným nezákonným zásahem by mohla podle individuálního vnímání určitého žalobce a skutkových tvrzení v žalobě být shledána včasnou (byl-li by tvrzen zásah trvající), nebo by byla jako opožděně podaná odmítnuta (v případě, že by ze žaloby tvrzení o trvajícím zásahu nevyplývalo a lhůty k podání žaloby by již uplynuly). To jistě naráží na princip právní jistoty účastníků řízení ve správním soudnictví, který je jedním z imanentních atributů právního státu.

Je třeba poukázat i na to, že ze žalobních tvrzení ani nemusí být jednoznačně seznatelné, jaký druh zásahu žalobce napadá a jak jej sám „kvalifikuje“. Soudní řád správní povinnost vymezit v žalobě povahu tvrzeného nezákonného zásahu jako trvajícího, jednorázového s trvajícími důsledky, či opakovaného nestanoví. Tato diferenciaci různých typů zásahů je nyní již výlučně věcí soudní judikatury, z níž lze tyto jednotlivé typy nezákonných zásahů dovodit. Součástí žalobních tvrzení je totiž podle § 84 odst. 3 písm. a) s. ř. s. pouze označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá. Tím se však nepochybně rozumí nikoliv určené povahy zásahu, nýbrž jeho popis, tedy uvedení skutečností, z nichž na nezákonný zásah žalobce usuzuje.

Za předpokladu, že by rozšířený senát neakceptoval závěr vyslovený šestým senátem, vedlo by to k tomu, že by soud byl povinen předběžně již při zkoumání podmínek řízení posoudit, jakou povahu má tvrzený zásah, tedy zda jde o zásah trvající, nebo jednorázový s trvajícími důsledky. I v tomto ohledu není judikatura Nejvyššího správního soudu ve věcech ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu jednotná a postrádá vymezení jednoznačných kritérií pro rozlišení jednorázového zásahu s trvajícími důsledky a trvajícího zásahu. Poukázat lze např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, čj. 4 Aps 1/2007-67, který k povaze nezákonného zásahu jako jednorázového s trvajícími důsledky uvedl, že na takový nezákonný zásah lze usuzovat tehdy, kdy je s ním důsledek bezprostředně spjatý. Nejvyšší správní soud se v dané věci ztotožnil se závěry městského soudu, který uvedl, „že důsledkem zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. je pouze skutečnost, která je bezprostředním důsledkem zásahu“. Za důsledek jednorázového nezákonného zásahu byla v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, čj. 4 Aps 1/2013-25, označena realizace záměru (důsledek) povoleného územním souhlasem (jednorázový zásah). Ke shodnému pojetí nezákonných zásahů jako jednorázových s trvajícími důsledky se vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 10. 2013, čj. 8 Afs 14/2013-51, v případě kolaudačních souhlasů. Rovněž rozšířený senát ve výše zmíněném usnesení sp. zn. 7 As 107/2014, týkajícím se (ne)provedení záznamu do katastru nemovitostí, dospěl k závěru, že se jedná o jednorázový zásah s trvajícími důsledkem, kdy za důsledek považoval stav v katastru nemovitostí, tj. (ne)evdování skutečnosti v katastru nemovitostí. V této souvislosti lze poukázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2006, čj. 8 Aps 4/2006-98, podle něhož zapůjčení účetních dokladů v rámci daňové kontroly, aniž by byly po jejím skončení vráceny, lze považovat za důsledek prováděné daňové kontroly.

Sedmý senát poukázal také na jiný náhled na povahu nezákonných zásahů jako trvajících, anebo jednorázových s trvajícím důsledky, ve věci, v níž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zásahů je více, tj. jeden jednorázový a další trvajících. V rozsudku ze dne 19. 2. 2015, čj. 1 As 151/2014-32, se první senát zabýval situací, kdy správní orgán úkonem, který neměl formu rozhodnutí, zaevidoval v registru řidiče záznam o přestupku. Žalobce podal žádost o výmaz tohoto záznamu, na niž obdržel odpověď správního orgánu, že jeho žádosti nebude vyhověno. Nejvyšší správní soud s ohledem na tvrzení žalobce v žalobě dospěl k závěru, že je nutné za zásah považovat samotné evidování záznamu, přičemž tento zásah bude trvat až do okamžiku, kdy registr řidičů nebude daný záznam obsahovat. Takto vymezený zásah považoval první senát za zásah trvajících povahy. Rovněž lze zmínit i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 Afs 60/2014-48, který se týkal situace, kdy správce daně dne 25. 9. 2013 neumožnil zástupci žalobce nahlédnout do daňového spisu. V zásahové žalobě označil žalobce za zásah znemožnění nahlížení do spisu dne 25. 9. 2013 a argumentoval, že důsledky tohoto zásahu stále trvají, neboť se nemůže pro nemožnost nahlédnutí do spisu dostatečně hájit v řízeních proti následným rozhodnutím správce daně. Nejvyšší správní soud dospěl v dané věci k závěru, že žalobce se domáhal ochrany před trvajícím zásahem, který spočíval v odprání jeho zástupci nahlédnout do spisu. Tento trvajících zásah byl ukončen až přípisem správce daně, který žalobci sdělil, že mu již nadále nebude bránit v nahlédnutí do spisu.

Sedmý senát tedy míní, že posuzování otázky, kdy úkon správního orgánu představuje samostatný zásah, důsledek jiného zásahu, či pokračování trvajících zásahu, není v judikatuře Nejvyššího správního soudu jednotné. Ačkoliv se kvalifikace zásahu v judikatuře jeví jako objektivní, ve skutečnosti žádná objektivní kritéria vyslovena nebyla a zásah je v některých případech kvalifikován podle tvrzení žalobce, v jiných naopak podle „objektivního“ posouzení soudu. Je tak otázkou, nakolik je uvedené rozlišování mezi samostatným zásahem, důsledkem zásahu a pokračováním trvajících zásahu (respektive rozlišování běhu lhůt v těchto případech) předvídatelné a udržitelné. Nutno poznamenat, že tyto nejasnosti by byly eliminovány, kdyby nebyl činěn rozdíl v běhu žalobních lhůt u jednotlivých druhů zásahu a subjektivní ani objektivní lhůta pro podání žaloby by obecně nepočala běžet dříve, než by byl ukončen zásah či jeho důsledky.

Vzhledem k popsáním rozporům sedmý senát věc postoupil rozšířenému senátu. Podle sedmého senátu je pro posouzení věci podstatné zodpovězení dvou otázek:

zda pro úsudek o včasnosti podané žaloby v případě nezákonného zásahu je dostačující, že žaloba obsahuje tvrzení, že tento nezákonný zásah je zásahem trvajícím, nebo zda je soud povinen při posouzení podmínek řízení nejprve předběžně zvážit povahu tvrzeného nezákonného zásahu a v návaznosti na toto předběžné posouzení si učinit úsudek o povaze zásahu jako trvajícím nebo jednorázovým s trvajícím důsledky,

jak postupovat při kvalifikaci tvrzeného zásahu, resp. podle jakých kritérií rozlišit, kdy úkon správního orgánu představuje samostatný zásah, důsledek jiného zásahu či pokračování trvajících zásahu.

K postoupení věci rozšířenému senátu se vyjádřila stěžovatelka. K první otázce uvedla, že podle jejího názoru má pro rozhodnutí o přípustnosti zásahové žaloby význam petit podání, který je pro soud závazný a kterým je správní soud žádán, aby správnímu orgánu uložil zásah ukončit. Naplněním ústavně zaručeného práva na soudní ochranu nemůže být odmítnutí zásahové žaloby s poukazem na skutečnosti, které představují de facto meritorní posouzení věci a tedy nanejvýš důvody pro její zamítnutí. Popis jednání, tedy zásahu, vůči kterému žaloba směřuje, se odráží právě v petitu žaloby. Pro posouzení přípustnosti zásahové žaloby je rozhodující obsah žalobních tvrzení a od nich se odvíjející petit, tj. je dostatečné, že žaloba obsahuje tvrzení, že napadený zásah je zásahem trvajícím a od jeho ukončení dosud neuplynuly dva měsíce ve smyslu § 84 odst. 1 s. ř. s. To ostatně potvrzuje i fakt, že řízení o ochraně před nezákonným zásahem není ani spojováno s koncentrační zásadou. Žalobce tak může v průběhu žalobního řízení rozhojňovat žalobní námítky o nezákonnosti tvrzeného zásahu.

Ke druhé otázce předložené k posouzení rozšířenému senátu se stěžovatelka vyjádřila tak, že je přesvědčená, že jí namítaný zásah spočívající v nepřetržitě neukončeném neoprávněném zadržování dokumentů vymykající se předmětu správního řízení, v jehož rámci bylo provedeno šetření na místě, představuje trvajících nezákonný zásah. Odkázala na rozhodnutí Nejvyššího soudu Slovenské republiky ve věci sp. zn. 5Sžnz/2/2015, DATALAN, a. s., proti Protimonopolnímu úřadu Slovenskej republiky. Podle stěžovatelky by byly dále nejasnosti v rozlišování

mezi samostatným zásahem, důsledkem zásahu a pokračováním trvajících zásahu vyloučeny a právo na spravedlivý proces a účinnou soudní ochranu veřejných subjektivních práv by bylo plně a v nejšířší míře zaručeno, kdyby nebyl činěn rozdíl v běhu žalobních lhůt u jednotlivých druhů zásahu a subjektivní ani objektivní lhůta pro podání žaloby by obecně nepočala běžet dříve, než by pominuly následky tvrzeného nezákonného zásahu, jak byly tvrzeny v žalobním návrhu a jak byl tento zásah promítnut do petitu žaloby.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci rozšířeným senátem

IV.1 Pravomoc rozšířeného senátu

(...) [26] Rozpory v judikatuře Nejvyššího správního soudu jsou očividné a týkají se dvou právních otázek.

[27] Tou první je určení rozhodné okolnosti, od níž se odvíjí posuzování běhu lhůty k podání zásahové žaloby, a tedy i včasnosti takové žaloby. První v judikatuře zastoupený výkladový směr, reprezentovaný rozsudkem ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Aps 1/2013-51, má za to, že posuzování včasnosti zásahové žaloby závisí na tvrzeních v žalobě, a to bez ohledu na jejich pravdivost či nepravdivost, takže počítání lhůty odvíjí nikoli od toho, co se skutečně stalo, nýbrž od toho, co žalobce tvrdí, že se stalo. Druhý výkladový směr, reprezentovaný rozsudkem ze dne 13. 3. 2014, čj. 5 Aps 10/2013-76, naopak vychází z toho, že posuzování včasnosti musí vycházet z objektivně nastalých skutečností, takže zastává názor, že žalobní tvrzení mají být toliko prvotním zdrojem informací o údajném zásahu, přičemž je na soudu, aby si potřebné objektivní informace zjistil a případně „překvalifikoval“ tvrzený zásah oproti tomu, jak je hodnocen žalobcem v žalobě. Na řešení uvedené otázky může záviset, od jakého okamžiku začne běžet (a tedy kdy skončí) objektivní i subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby. Ve vztahu k popsané právní otázce je proto pravomoc rozšířeného senátu dána.

[28] Dána je však i ve vztahu k posouzení, zda a kdy zásahy určitého typu začínají a končí. Především jde o zásahy, kdy prvotní časově krátké jednání veřejné moci vyvolá určitý stav (žalobcem označený jako nezákonný), který trvá delší dobu. Část judikatury takové situace považuje za jednorázové zásahy s trvajícím důsledkem, tj. za situace, kdy zásah samotný je ukončením prvotního časově krátkého jednání (např. rozsudek ze dne 30. 9. 2008, čj. 4 Aps 1/2007-67, ze dne 18. 4. 2013, čj. 4 Aps 1/2013-25, ze dne 30. 10. 2013, čj. 8 Afs 14/2013-51, usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 10. 2015, čj. 7 As 107/2014-53, či rozsudek ze dne 29. 11. 2006, čj. 8 Aps 4/2006-98). Naopak jiná část judikatury uvedené situace považuje za trvajících zásahy (rozsudky ze dne 19. 2. 2015, čj. 1 As 151/2014-32, a ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 Afs 60/2014-48). I tato právní otázka může být relevantní pro běh objektivní a subjektivní lhůty, neboť nastíněné judikатурní směry spatřují ukončení zásahu každý v jiném okamžiku. I zde je proto pravomoc rozšířeného senátu dána.

IV.2 Právní názor rozšířeného senátu

IV.2.A Obecná východiska – úprava zásahové žaloby

[29] Podle § 82 s. ř. s. „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen 'zásah') správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“

[30] Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Podle odstavce 2 téhož ustanovení nelze zmeškání lhůty prominout. Odstavec 3 pak žalobci ukládá v žalobě uvést a) označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá, b) vylíčení rozhodujících skutečností, c) označení důkazů, jichž se žalobce dovolává, d) návrh výroku rozsudku.

[31] Podle § 85 s. ř. s. je žaloba nepřípustná, „*lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.*“

[32] Ustanovení § 84 s. ř. s. předpokládá pro podání zásahové žaloby běh dvou procesních lhůt: **subjektivní** dvouměsíční lhůta ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl, a **objektivní** dvouleté lhůty ode dne, kdy k zásahu došlo. Subjektivní lhůta se odvíjí od určité subjektivní okolnosti, u níž však není zřejmé, zda a kdy nastane (tj. není zřejmé, zda a kdy se dotčená osoba o nezákonném zásahu dozví). Objektivní lhůta je ohraničena přesně stanoveným okamžikem (tj. dnem, kdy k nezákonnému zásahu došlo) a tímto okamžikem začíná běžet. Při kombinaci těchto dvou lhůt platí základní právně teoretické pravidlo, že lhůta pro podání žaloby skončí uplynutím lhůty subjektivní, nejpозději však uplynutím lhůty objektivní (srov. Jirásek, J. § 84 [Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti]. In: Blažek, T.; Jirásek, J.; Molek, P.; Pospíšil, P.; Sochorová, V.; Šebek, P. *Soudní řád správní – online komentář. 3. Aktualizace.* Praha : C. H. Beck, 2016).

[33] Objektivní lhůta je tedy nepřekročitelná, nestaví se ani nepřerušuje, její marné uplynutí znamená, že existující prostředek k ochraně práva se stal natrvalo nedostupným. Účelem práva je obecně zjednat spravedlnost, umožnit efektivitu, ale též nastolit právní jistotu. Tyto jednotlivé účely se mohou zdát být v protikladu. Proto právo používá mimo jiné čas jako nejvýznamnější objektivní (mimovolní) právní skutečnost a s jeho plynutím spojuje právní následky. Ohraničení použití právní ochrany časem umožní na straně jedné její efektivní použití, na straně druhé její nevyužití v objektivně vymezeném časovém úseku nastolí právní jistotu nejen pro účastníky konkrétního právního vztahu, ale i pro všechny ostatní. Takové nastolení právní jistoty po uplynutí rozumného časového intervalu napomáhá lepšímu fungování a rozvoji společnosti.

[34] Při stanovení počátku běhu objektivní lhůty byly doposud v judikatuře správních soudů rozlišovány zásahy trvající a jednorázové (případně jednorázové s trvajícím důsledkem). Sedmý senát ve svém usnesení o předložení věci rozšířenému senátu zpochybnil předvídatelnost a udržitelnost rozlišování mezi samostatným zásahem, důsledkem zásahu a pokračováním trvajícím zásahu. V judikatuře se přístup k vymezení zásahů jako jednorázových s trvajícím důsledkem a zásahů trvajících, a tím pádem i počátku běhu lhůt podle § 84 s. ř. s., ukázal jako nejednotný. A i rozšířený senát dospěl k závěru o problémovosti rozlišování, zda je nějaký děj „*pouze*“ důsledkem zásahu či stále trvajícím zásahem. Pokusy o toto rozlišování vytvářejí velkou právní nejistotu. Třísť se samotné základy efektivní soudní ochrany, neboť dochází k neustálému zpochybňování základního předpokladu pro přístup k soudu – včasnosti žaloby. Soudní ochrana se pro účastníka stává nepředvídatelná a leckdy i nedosažitelná. Problém leží nikoliv jen v nejednotné judikatuře, ale přímo v samotné koncepci tohoto rozlišování. Proto rozšířený senát přistoupil k zásadnímu přehodnocení judikatury v této otázce.

[35] Počátek běhu objektivní lhůty zákon definuje jako okamžik, kdy došlo k nezákonnému zásahu. Otázkou interpretace je zde tedy výraz „*došlo*“. Ačkoliv v běžném (spisovném i hovorovém) jazyce lze najít řadu doslovných i přenesených významů pojících se především s chůzí, pochopením nějakého jevu či spotřebováním zásob, v právním jazyce ve spojení s dalšími slovy uvedenými v dativu (došlo k něčemu – 3. pád), jako je tomu u posuzované právní normy, dominuje význam změny do té doby existujícího (právního a pokojného) stavu do jiné nové podoby (nezákonný zásah). Norma popisuje a upravuje situaci, k níž mělo dojít v minulosti, proto používá minulý čas; obsah, smysl i význam pojmu „*došlo*“ lze ještě lépe zjistit modifikací do přítomnosti – „*dochází*“ – či budoucnosti – „*dojde*“.

[36] Výraz „*došlo*“, uvedený v § 84 odst. 1 s. ř. s., tedy nelze vykládat jako označení okamžiku ukončení nějakého aktu, který trval delší čas, nýbrž jako moment, kdy se tento akt (u něhož se zkoumá, jestli je zásahem, případně zda je nezákonný) *odehrál, nastal, udál se, strhl, uskutečnil*, tedy odkdy se objektivně mohly účinky jednání projevit v žalobcově právní sféře. Od tohoto okamžiku pak počíná běh dvouleté objektivní lhůty. A to i přesto, že důsledky takového zásahu mohou přetrvávat ještě po dlouhou dobu (např. bude-li prováděna daňová kontrola u prekludované daně, bude žalobce pocítovat účinky tohoto nezákonného zásahu již od počátku, a přesto lhůty k podání zásahové žaloby počínají běžet, bez ohledu na to, jestli tato kontrola bude probíhat třeba rok; podobně u nezákonného zadržování dokumentů počíná objektivní lhůta běžet od okamžiku, kdy byly dokumenty nezákonně zadrženy).

[37] Obdobně ostatně situaci rozšířený senát posuzoval již v minulosti. V usnesení ze dne 13. 10. 2015, čj. 7 As 107/2014-53, č. 3334/2016 Sb. NSS (dále jen „*usnesení RS ve věci neprovedení zápisu do KN^o*“), na něž opakovaně poukazyval předkládající senát, dospěl k závěru, že k zásahu do sféry žalobce dochází již samotným aktem neprovedení záznamu (přesněji oznámením, že nebude záznam proveden), přičemž to, že poté stále trvá stav „*neprovedení*“, již na tom, že k zásahu došlo, nic nemění. Objektivní lhůta k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem běží ode dne provedení záznamu údajů do katastru nemovitostí; při neprovedení záznamu ode dne následujícího po marném uplynutí lhůty 30 dnů k provedení záznamu. Stejný výklad ohledně počátku běhu objektivní lhůty také v: Vetešník, P. § 84 [*Lhůta pro podání žaloby a její náležitosti*]. In: Jemelka, L.; Podhrázký, M.; Vetešník, P.; Zavrělová, J.; Bohadlo, D.; Šuránek, P. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 720.

[38] Za počátek subjektivní lhůty je pak nutno označit okamžik, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu. Ostatně obdobně judikatura nahlíží i na počátek běhu a konec subjektivní (často prekluzivní) lhůty vymezené správním orgánem pro uplatnění pravomoci, typicky pro možnost zahájit řízení či vydat rozhodnutí, tedy v opačném gardu. Tento moment je datován okamžikem, kdy se správní orgán „*dozví*“, tedy kdy se do jeho sféry dostanou relevantní informace, na jejichž základě pak koná, bez ohledu na to, jak tyto informace „*putují úřadem*“ (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, čj. 7 Afs 14/2011-115, č. 2748/2013 Sb. NSS, rozsudky ze dne 16. 4. 2010, čj. 7 As 11/2010-134, ze dne 19. 9. 2013, čj. 7 As 95/2011-108, a nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09, č. 3/2010 Sb. ÚS).

IV.2.B Subsidiarita správního soudnictví vůči veřejné správě

[39] Naposledy zmíněné pravidlo o určení počátku subjektivní lhůty však neplatí obecně. Často bude modifikováno v důsledku skutečnosti, že správní soudnictví je ovládáno zásadou subsidiarity. Tato zásada je vyjádřena již v jednom z úvodních ustanovení soudního řádu správního, konkrétně v § 5: „*Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon*. Tento obecný princip je pak někdy výslovně vyjádřen v rámci „*zvláštních ustanovení o řízení*“ [ve vztahu k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je obsažen v § 68 písm. a) s. ř. s., ve vztahu k řízení o žalobě proti nečinnosti v § 79 odst. 1 s. ř. s.]. U žaloby na ochranu před nezákonným zásahem však obdobné ustanovení výslovně vyjádřené v textu zákona nelze nalézt. V § 85 s. ř. s. je pouze stanoveno, že žaloba je nepřipustná mj. tehdy, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, avšak s výjimkou žalob, které se domáhají pouze určení toho, že zásah byl nezákonný. I toto ustanovení je však nutné interpretovat v souladu s celkovou koncepcí soudního řádu správního, vyjádřenou v § 5 s. ř. s. „*Ustanovení § 85 s. ř. s. nelze tudíž vykládat tak, že by vylučovalo soudní ochranu před nezákonným zásahem, existuje-li jiný prostředek ochrany nebo nápravy*. Zmíněné ustanovení pouze požaduje, v souladu s celkovou koncepcí subsidiarity soudní ochrany poskytované správními soudy, aby žalobce předtím, než se obrátí na soud, využil tohoto jiného právního prostředku, který má k dispozici. Nedosáhne-li jeho prostřednictvím ochrany nebo nápravy, tj. pokud jej bezvýsledně vyčerpá, může žalovat u správního soudu podle § 82 s. ř. s.“ (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS, ve věci *Lesy Vyšší Brod, a. s.*).

[40] Soudní ochrana je tedy subsidiární tam, kde veřejná správa disponuje účinnými prostředky k ochraně práv osob, které tvrdí, že konáním (nečinností) veřejné správy bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. To má svůj smysl. Veřejná správa může rozhodnout meritorně, zásah do práv může odstranit dříve než jakýkoliv soudní přezkum. Jde tedy o zákonnou konstrukci, která má zajišťovat, aby se nezákonnosti řešily předně v místě a čase, kde nastanou, orgány k tomu kompetentními (tak zvané „*v první linii*“), které na základě argumentů uplatněných v zákonem poskytnutých prostředcích samy seznají předešlou nezákonnost a použijí vlastní procesní nástroje k nápravě. Nejen to. Subsidiarita je i vyjádřením dělby moci, vzájemných brzd a protí vah. Žádná z mocí nemůže dominovat, aniž by existoval prostředek k eliminaci její nepřipustné expanze (brzda) či účinné ochrany (protiváha), jehož použití se může domáhat zákonným způsobem ten, kdo tvrdí, že bylo zasaženo (různými formami a způsoby) do jeho veřejných subjektivních práv. Soudní ochrana v tomto smyslu nastupuje tehdy a tam, kde tyto prostředky ve veřejné správě k dispozici nejsou, nebo sice jsou, ale jejich použitím nedošlo

ke zjednání nápravy, případně i tam, kde takové prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní ochranu odsouvají v čase tak, že ji vlastně činí toliko formální.

IV.2.C Subsidiarita zásahové žaloby vůči žalobě proti rozhodnutí

[41] Krom tohoto pojetí subsidiarity zásahové žaloby judikatura Nejvyššího správního soudu subsidiaritu zásahové žaloby chápe i jako vyjádření přednostního postavení ostatních žalobních typů zakotvených v soudním řádu správním. Taková byla ostatně představa historického zákonodávce, který výslovně klasifikoval zásahovou žalobu v nově vytvářeném systému správního soudnictví jako subsidiární prostředek (blíže srov. důvodovou zprávu k vládnímu návrhu soudního řádu správního, tisk 1080, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, III. volební období 1998–2002, k § 81–§ 86, s. 66–67, digitální repozitář, www.psp.cz). Zásahová žaloba není „náhražkou“ žaloby proti rozhodnutí libovolně použitelnou, nýbrž jejím doplňkem, jakousi „záchrannou sítí“ pro situace, v nichž si nelze vystačit s instrumentáři žaloby proti rozhodnutí prostě proto, že akt veřejné správy, který je napadán, není možno jako rozhodnutí identifikovat pro absenci některého z jeho atributů (srov. body [19] až [21] usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Lze tedy shrnout, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je subsidiární vůči ostatním žalobním typům zakotveným v s. ř. s., které mají proti jejímu podání přednost, a vůči prostředkům ochrany využitelným ještě v řízení před správními orgány.

[42] Subsidiarita vůči ostatním žalobním typům znamená, že zásahová žaloba je přípustná teprve tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) a ani podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.). Je nepochybné, že ústřední roli v systému žalob podle soudního řádu správního hraje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., nečinnostní žaloba a zásahová žaloba hrají roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne (viz body [17] a [18] odůvodnění usnesení RS ve věci neprovedení zápisu do KN). Účastník řízení si tudíž nemůže zvolit, jaký žalobní typ by byl pro něj výhodnější a jaký nakonec využije (srov. např. rozsudek ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS).

IV.2.D Jiné právní prostředky ochrany či nápravy

[43] Princip subsidiarity zásahové žaloby vůči prostředkům ochrany existujícím v řízení před správními orgány požaduje, aby se před podáním žaloby účastník řízení domáhal ochrany nejprve v rámci systému veřejné správy, je-li to možné. Zákon v § 85 s. ř. s. používá pojem „jiný právní prostředek ochrany nebo nápravy“, aniž by blíže specifikoval, jaký je jeho charakter. Procesní prostředí, v němž se odehrává činnost veřejné správy, není (bohužel) jednotné a vnitřně konzistentní tak, aby existoval obecný a zároveň subsidiární procesní předpis, podle něhož by orgány veřejné správy postupovaly i v případě neexistence předpisu zvláštního. Do značné míry tuto roli plní správní řád, nicméně jeho použití je celkově vyloučeno v tak rozsáhlé oblasti veřejné správy, kterou je správa daní v nejšířším slova smyslu. V ní obdobné místo zastává daňový řád, který se výslovně vůči správnímu řádu a jeho nepoužitelnosti vymezil (srov. § 262 daňového řádu). Je samozřejmě otázkou, nakolik jsou „zdi“ mezi oběma klíčovými předpisy neprostupné (srov. § 177 odst. 1 správního řádu). Dílčí výluky z použitelnosti správního řádu jsou obsaženy v mnoha předpisech.

[44] Využití „právních prostředků“ ve smyslu § 85 s. ř. s., jakožto podmínka přípustnosti zásahové žaloby, je tak ponechána soudní interpretaci, v níž ovšem zde více než jinde musí být uplatňován princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu, který zdůrazňuje systémový pohled na právo. Jestliže se tento interpretační přístup v judikatuře uplatnil dokonce mezi jednotlivými obory soukromého a veřejného práva, tím spíše je třeba jej prosazovat v procesních úpravách práva veřejného. Nacházejí-li se mezi nimi dílčí odlišnosti v úpravách obdobných institutů, je na ně třeba nahlížet jednotným pohledem, nemají-li skutečně racionální základ pro odlišné používání. Rozhodujícím kritériem musí být nikoli dosavadní „zažitá“ praxe orgánů veřejné správy, nýbrž právní jistota jejich adresátů, že prostředky, které jim zákon poskytl k ochraně práv, mohou zásadně ve srovnatelných situacích používat obdobně s jistotou, že orgány veřejné správy budou obdobně reagovat a v případě nezjednání nápravy uvnitř veřejné správy bude zachována za obdobných podmínek cesta k soudní ochraně.

[45] Nejvyšší správní soud za takovýto prostředek ochrany, který je nutno primárně vyčerpat, dosud označoval např. námitky podle § 17 zákona o státní kontrole (č. 552/1991 Sb.) jako prostředek nápravy proti výsledkům cenové kontroly (rozsudek ze dne 20. 3. 2013, čj. 1 Aps 1/2013-22), námitky podle § 16 odst. 4 písm. d) zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (usnesení rozšířeného senátu ve věci Lesy Vyšší Brod, a. s.), v návaznosti na posledně citované usnesení a na nový daňový řád (zákon č. 280/2009 Sb.) stížnost dle 261 odst. 1 až 5 daňového řádu a žádost o prošetření způsobu vyřízení této stížnosti dle § 261 odst. 6 téhož zákona, dále opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, má-li nezákonný zásah představovat nečinnost správního orgánu (rozsudek ze dne 14. 1. 2016, čj. 9 As 244/2015-47) a námitky podle § 76 odst. 4 písm. a) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, jako obrana proti opatření inspektora krajské veterinární správy podle § 53 odst. 1 téhož zákona (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, čj. Nad 311/2016-58).

[46] Některé prostředky ochrany, jež nabízí řízení před správním orgánem, žalobce před podáním zásahové žaloby naopak podle dosavadní judikatury povinen vyčerpat není. Jde kupříkladu o stížnost podle § 175 správního řádu (rozsudek ze dne 17. 12. 2010, čj. 4 Aps 2/2010-44, č. 2339/2011 Sb. NSS, dále rozsudky ze dne 2. 12. 2015, čj. 1 As 134/2015-36, a ze dne 24. 5. 2017, čj. 2 As 57/2017-29), podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu a podnět ke zrušení sdělení podle § 156 odst. 2 téhož zákona (rozsudek ze dne 28. 4. 2011, čj. 7 Aps 2/2011-53). Rozšířený senát se s názory judikatury popsány v tomto bodě ztotožňuje.

[47] Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením je koncipována především jako záporní prostředek sloužící k řešení naléhavých situací. Tomu odpovídá pravomoc soudu (v případě shledání její důvodnosti a trvá-li zásah nebo jeho důsledky nebo hrozí jeho opakování) zakázat správnímu orgánu pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázat mu (je-li to možné), aby obnovil stav před zásahem. Naléhavost v čase potvrzuje i skutečnost, že soud (na rozdíl od čistě retrospektivního soudního přezkumu žaloby proti rozhodnutí) zde rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (srov. § 87 odst. 1 s. ř. s.), a dále i to, že projednání a rozhodnutí takové žaloby se před soudem dostává časově přednosti (srov. § 56 odst. 3 s. ř. s.).

IV.2.E Druhy zásahů z hlediska okamžiku jejich vzniku

[48] Zda existuje jiný právní prostředek ochrany nebo nápravy, který je nutno využít před podáním zásahové žaloby, má krom otázky přípustnosti této žaloby podle § 85 s. ř. s. význam i pro posouzení její včasnosti. Je-li totiž žalobce povinen nejprve vyčerpat určitý prostředek ochrany, subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby počíná běžet teprve od okamžiku, kdy se žalobce dozví o vyřízení prostředku ochrany, případně od okamžiku, kdy správnímu orgánu marně uplyne lhůta pro vyřízení takového prostředku.

[49] Budou existovat různé případy odlišující se vzájemně podle toho, v kterém okamžiku se jednání veřejné správy (ať již má podobu konání či opomenutí) stalo nezákonným. Z hlediska toho, k čemu se samotný pojem „nezákonnosti“ váže, pak lze typově podle jejich povahy rozlišovat různé druhy zásahů:

a) nezákonný je již samotný *správní úkon*, tzn. nařízení či faktické započetí určitého jednání veřejnou správou (např. šetření prekludovaného deliktu) – v tomto případě by lhůta pro podání žaloby počala běžet od nařízení tohoto jednání (objektivní lhůta), popř. přípouští-li zákon proti správnímu úkonu nějaký prostředek ochrany či nápravy, od okamžiku jeho vyřízení, případně marného uplynutí lhůty pro jeho vyřízení, resp. ode dne, kdy se žalobce o jeho nařízení, faktickém započetí, případně o způsobu vyřízení uplatněného prostředku dozvěděl (subjektivní lhůta),

b) nezákonný není samotný správní úkon, ale *způsob provádění* správního úkonu překročil zákonem vymezené mantinely (např. intenzivní exces při provádění místního šetření) – v tomto případě by lhůta pro podání žaloby počala běžet ode dne, kdy k tomuto excessu došlo (objektivní lhůta), popř. také od vyřízení opravného prostředku, případně marného uplynutí lhůt pro jeho vyřízení, resp. ode dne, kdy se informace o excessu veřejné správy, případně o způsobu vyřízení opravného prostředku dostaly do právní sféry žalobce (subjektivní lhůta),

c) specifickým případem typu zásahu sub b) je takový, kdy zásah překročí zákonem vymezené mantinely určené plynutím času, poté lze hovořit o *nezákonném trvání* jednání veřejné správy (např. nepřiměřeně dlouhá daňová

kontrola, během níž dochází k průtahům, tedy přímé nečinnosti nebo jen k účelově prováděným úkonům, tedy předstírané činnosti). Typickou skupinou budou zejména zásahy ve formě *nečinnosti*. I v tomto případě je však nutné identifikovat počátek zásahu, tedy kdy, jak a čím k němu *došlo*. Je nutné připustit, že někdy bude náročné tento moment přesně označit, zejména bude-li se jednat o zlomový okamžik, kdy se zákonné jednání správního orgánu „*překlopí*“ do podoby nezákonného zásahu např. z důvodu již nedůvodného trvání určitého stavu (viz např. § 82 odst. 4 daňového řádu). I v takovém případě však žalobce musí unést břemeno tvrzení i břemeno důkazní a musí uvést konkrétní skutečnosti a důvody, proč se podle něj jednání veřejné správy stalo nezákonným a je nutné je považovat za nezákonný zásah (srov. např. bod 22 rozsudku ze dne 4. 5. 2017, čj. 1 Afs 88/2017-39).

IV.2.F Subjektivní a objektivní lhůty pro podání zásahové žaloby a jejich běh

[50] Lhůty pro podání žaloby uplynou uplynutím dvou let od okamžiku, kdy k zásahu došlo, tedy kdy se účinky nezákonného zásahu objektivně mohly projevit v žalobcově právní sféře (objektivní lhůta), případně uplynutím dvou měsíců od okamžiku, kdy tyto účinky žalobce skutečně zaznamenal (subjektivní lhůta).

[51] Pokud jde o otázku vzájemného prolínání se objektivních a subjektivních lhůt, nejčastěji bude moment, kdy nezákonný zásah nastane, časově propojen i s vnitřním přesvědčením žalobce, který pocítí účinky zásahu do svých práv a počátek subjektivní lhůty bude totožný s počátkem běhu lhůty objektivní.

[52] Vzhledem k charakteru zkoumaného aktu ve srovnání s rozhodnutím (zpravidla nedostatek písemné formy a obsahové struktury, neexistence povinnosti „*oznamování*“ aktu typicky doručením, atd.) je rovněž možné, že se potenciální žalobce dozví o zásahu o něco později než v momentu, kdy k němu došlo. Proto také procesní úprava počítá s dvojití lhůt, subjektivní a objektivní, rozdílně upravuje délku těchto lhůt (2 měsíce a 2 roky). Činí tak proto, aby byl na jedné straně žalobci zásadně poskytnut stejný čas k obraně práva jako v případě žaloby proti rozhodnutí (2 měsíce). Na straně druhé, při respektu k možnosti opožděně získané vědomosti žalobce o nastalém zásahu, aby měl žalobce „*prodlouženou*“ možnost obrany na několikánásobek času od objektivního momentu vzniku (způsobení) zásahu, na třetí straně ovšem v rámci obecného požadavku právní jistoty (viz dále) aby byla možnost obrany limitována vymezením objektivně určitého intervalu (2 roky). Případná žaloba tedy musí být podána nejpozději v poslední den lhůty objektivní, a to i za situace, že by se právě v tento moment žalobce subjektivně dozvěděl o zásahu do svých práv. Dvouletá doba pro podání žaloby je víc než dostatečná i pro ty, kteří si dříve zásahu do svých práv „*nevyšli*“.

IV.2.G Právní jistota a komplementarita žalobních typů

[53] Je jisté žádoucí vykládat pravidla upravující soudní ochranu před nezákonným jednáním veřejné správy tak, aby ten, kdo se jím cítí dotčen, napadl takové jednání u soudu pokud možno bez zbytečného odkladu. Čím dříve se postaví najisto, zda jednání veřejné správy je, resp. bylo v souladu se zákonem, tím právně více „*v bezpečí*“ jsou další kroky jak veřejné správy, tak soukromých osob, jež na sporné jednání navazují či s ním tak či onak souvisejí. Smyslem a účelem objektivní lhůty pro podání zásahové žaloby je tak nastolení právní jistoty vyplývající zejména z požadavku, aby „*právní nejistota*“ k určitému konkrétnímu datu jednou pro vždy (a pro všechny) skončila. Obdobný názor zastává i Ústavní soud, podle něhož je smyslem právního institutu lhůty „*snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety.*“ (nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb., ve věci „*lišky a norníci*“; srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Aps 1/2013-51).

[54] Rozšířený senát poznamenává, že rozsah a efektivita soudní ochrany by měla být pro všechny typy správních žalob srovnatelná už z toho důvodu, že se soudní ochrany ve správním soudnictví lze úspěšně domáhat zásadně pomocí jednoho v podstatě univerzálního nástroje, a to správní žaloby. Na tom nic nemění ani skutečnost, že soudní řád správní rozlišuje tři žalobní typy. Ty jsou totiž k sobě komplementární a částečně též subsidiární tak, aby soudní ochrana byla možná bez ohledu na formu, jakou „*zvolí*“ veřejná správa pro zásah do práv, event. i tehdy, je-li nečinná. Dominantním (rozuměj nejčastěji používaným) nástrojem je žaloba proti rozhodnutí. Odpovídá to faktu, že akty veřejné správy, kterými se zasahuje do veřejných subjektivních práv, mají

převážně tuto formu. I zde lze dovodit, že žalobce se „dozvěděl“ o zásahu do svých práv momentem převzetí rozhodnutí, stejně jako se dá konstatovat, že účinky některých rozhodnutí jsou „trvajících“ či dokonce „trvalých“. Přesto nelze tvrdit, že dokud účinky rozhodnutí trvají, lhůty pro podání žaloby nemohou začít běžet, a tudíž ani skončit.

[55] O zásahové žalobě je možno v daném kontextu mluvit jako o doplňku žaloby proti rozhodnutí. Např. v rozsudku ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42, zaznělo o vztahu mezi žalobou proti rozhodnutí a žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu, že primát má žaloba proti rozhodnutí a možnost úspěšně podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Ta by v zásadě měla mít podobné parametry, byť se soudní ochrana liší ve formě poskytnutí. Nedochozí typicky ke kasaci napadeného rozhodnutí, výrokový potenciál soudu je zde uzpůsoben odlišným formám zásahů (pokynů či donucení), jejich trvání či důsledkům. Soud zde zakazuje, příkazuje; ve zvláštních případech se omezí jen na deklaraci nezákonnosti zásahu. Každý typ správní žaloby resp. s ní související soudní ochrany musí být do značné míry uzpůsoben povaze jednání veřejné správy, které je žalobcem napadáno, tj. musí se odvíjet od skutečnosti, zda se jedná o rozhodnutí, nečinnost nebo zásah. Není však důvod, aby u jednoho typu žaloby, eventuálně dokonce u jednoho typu zásahu, měl žalobce zcela privilegované procesní postavení (např. aby mohl žalobu prakticky podat po zcela neomezenou dobu).

[56] Právní úprava jak v případě ochrany proti rozhodnutí správního orgánu, tak i v případě ochrany proti nečinnosti správního orgánu předvídá podání žaloby v určitých jasně stanovených lhůtách. Pokud jde o žalobu proti rozhodnutí, § 72 odst. 1 s. ř. s. pro její podání stanoví dvouměsíční lhůtu ode dne, *kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručněním písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou*. V případě žaloby proti nečinnosti předvídá § 80 s. ř. s. pro její podání jednoletou lhůtu *ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovená, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon*. I u těchto typů žalob tak soudní řád správní vychází z požadavku na právní jistotu a umožňuje se úspěšně domáhat soudní ochrany toliko po určité jasně stanovenou dobu. Lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí i proti nečinnosti jsou konstruovány jako objektivní, jejich počátek i konec je určen rigorózně objektivně danými, resp. zjistitelnými právními skutečnostmi.

[57] Rozšířený senát se nezabýval formami právní ochrany veřejných subjektivních práv ve věcech zcela specifických (především s ohledem na obtížnou určitelnost původce zásahů, jejich pluralitu či jiná specifika), svou povahou souvisejících s ochranou práva na příznivé životní prostředí, např. vyvolání nebo naopak neodstranění a trpění určitého nežádoucího stavu ovzduší, hluku apod., např. jeho vyšší než zákonem přípustné znečištění, koncentrace či úroveň, lze-li z objektivního práva dovodit povinnost veřejné správy zajistit, aby prostředí splňovalo předepsané vlastnosti (k tomu srov. rozsudek čj. 6 Aps 1/2013-51). Povahu těchto žalob jako žalob zásahových v této věci rozšířený senát řešit nemohl, neboť by zcela vykročil z půdorysu otázky nyní rozhodované.

IV.2.H Cesta k posuzování včasnosti, přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby

[58] Vyřešením první sporné právní otázky je předurčeno v mnohém i řešení otázky druhé.

[59] Včasnost žaloby je jednou ze vstupních („procesních“) podmínek její věcné projednatelnosti. Krajský soud je povinen zkoumat z úřední povinnosti včasnost žaloby, a pokud zjistí, že žaloba je opožděná, je povinen ji odmítnout. Již z toho je zřejmé, že posouzení včasnosti žaloby musí být opřeno o objektivní skutkové okolnosti. Jinak řečeno, bylo by jen obtížně představitelné, aby zejména objektivní žalobní lhůta mohla být ve vztahu k témuž jednání veřejné správy u různých žalobců, vůči nimž toto jednání mířilo, posuzována odlišně. Právě užitý pojem došlo, vyjadřuje jeden časový moment nezávislý na vůli toho či onoho žalobce, jde-li o situaci, kdy bylo jedním aktem zasázeno zároveň více osob. Ani subjektivní lhůta však nemůže spočívat jen na přesvědčení žalobce, odrážejícím se v jeho žalobním tvrzení, že se o rozhodných okolnostech dozvěděl v určitý okamžik, nýbrž na objektivním zjištění, které rozhodné okolnosti to jsou a kdy se dostaly do sféry žalobce.

[60] Je tedy zřejmé, že pro účely posouzení včasnosti žaloby si musí soud v řadě ohledů udělat jasno v tom, zda jednání, jež je žalobcem označováno za nezákonný zásah, se vskutku událo, a jaké jsou relevantní okolnosti, za nichž se tak stalo, tedy jakou má napadený akt povahu a čeho se týká. Dále si musí ujasnit, pokud

vskutku k jednání došlo, kdy se relevantní informace o něm dostaly do sféry žalobce. Bez postavení uvedených skutečností na jisto, jen na základě pouhých tvrzení žalobce, není-li na první pohled z nich opožděnost zřetelná, nemůže soud včasnost žaloby posoudit.

[61] Soud si proto musí v první řadě ozřejmit, jaké jednání veřejné správy žalobce označuje za nezákonný zásah. Musí žalobce, případně i postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s., „*přiměř*“ k natolik jednoznačnému a konkrétnímu (zejména skutkovému) popisu uvedeného jednání, aby bylo možno v dalším kroku zkoumat, zda, kdy a za jakých okolností se takto specifikované jednání vskutku odehrálo, případně zda, kdy a za jakých okolností se udály další skutečnosti rozhodné pro posouzení včasnosti žaloby (zejm. kdy se do sféry žalobce dostaly relevantní informace o dotyčném jednání).

[62] Závěry soudu, které učiní na základě výše popsaného dvoustupňového postupu (nejprve dostatečná konkretizace tvrzení žalobce, poté ověření, zda odpovídají skutečnosti, příp. v jakých ohledech se skutečnost od tvrzení liší), budou logicky záviset na výsledku zjištění. Soud může zjistit (i po případném upřesnění a ujištění se, že je správně chápe), že tvrzení žalobce popisují jednání nebo jiný objektivně existující jev, který z povahy věci nezákonným zásahem být nemůže. Učebnicovou ukázkou je žaloba napadající jednání určité fyzické osoby, která sice obecně vzato pracuje v nějakém úřadu, avšak jejíž jednání v konkrétním případě zjevně a nepochybně není přičitatelné veřejné správě. Evidentním příkladem může být také žaloba označující za nezákonný zásah to, že „*příliš často prší*“. Nebo jednoduše žalobce označí za zásah mylně něco, co má všechny parametry správního rozhodnutí, osvědčení nebo opatření obecné povahy. V takovém případě soud stanoveným procesním postupem žalobce upozorní na nutnost úpravy žaloby a po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projedná (jsou-li splněny další podmínky řízení, zejména včasnost jejího podání).

[63] Pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „*zásahem*“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu. V tomto ohledu je třeba upřesnit závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS. Je však třeba zdůraznit, že odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. Soud zde bude přihlížet též k závěrům ustálené judikatury, která dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být (např. jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení – viz rozsudek ze dne 31. 7. 2006, čj. 8 Aps 2/2006-95, shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 183/2014-55, bod 42). Existuje-li rozumná pochybnost, například není-li zcela zřejmé, že jednání osoby, které je za nezákonný zásah označeno, vskutku nelze přičítat veřejné správě, je třeba zkoumat další „*procesní*“ podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat.

[64] Pokud nebude zásahová žaloba odmítnuta proto, že v žalobě označené jednání nemůže být již z povahy věci nezákonným zásahem, je namísto zkoumat její přípustnost dle § 85 s. ř. s., části věty před středníkem. Toto ustanovení praví: „*Žaloba je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.*“ Soud si musí nejprve ujasnit, zda projednávaná žaloba je „*zápůřčí*“, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „*určovací*“, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůřčí žaloby také zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedený právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

[65] Teprve není-li výše uvedených důvodů k odmítnutí žaloby, věnuje se soud zkoumání včasnosti žaloby. Je důležité uvedený algoritmus dodržet a jeho jednotlivé kroky nezaměnit mimo jiné proto, že posouzení včasnosti žaloby se odvíjí i od toho, jakým způsobem byly vypořádány prostředky ochrany či nápravy, jedná-li se o zápůřčí žalobu a takové prostředky měl žalobce k dispozici, resp. byl povinen je uplatnit.

[66] Zjistí-li soud, že žaloba je opožděná, odmítne ji podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

IV.3 Shrnutí právního názoru rozšířeného senátu

[67] Rozšířený senát tedy uzavřel projednání rozhodujících sporných právních otázek takto.

[68] Objektivní lhůta k podání zásahové žaloby (§ 84 odst. 1 věta druhá s. ř. s.) počíná běžet od okamžiku, kdy započalo jednání veřejné správy, tj. odkdy se objektivně mohly účinky jednání projevit v žalobcově právní sféře. Oproti tomu subjektivní lhůta k podání této žaloby (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.) počíná běžet okamžikem, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu. Povědomost o protiprávnosti, tedy znalost práva, není v tomto kontextu podstatná (srov. rozsudek ze dne 29. 6. 2011, čj. 5 Aps 5/2010-293, č. 2386/2011 Sb. NSS).

[69] Posuzování včasnosti záporní žaloby se odvíjí i od toho, jakým způsobem byly vypořádány prostředky ochrany či nápravy, které byly žalobci k dispozici, resp. byl povinen je uplatnit. Takovýto řádný postup žalobci nesmí být na újmou, zejména mu nemůže zkrátit lhůty k podání žaloby v tom smyslu, že by začaly běžet předtím, než se stane zřejmým, jak bylo s uplatněnými nesoudními prostředky ochrany či nápravy naloženo. Proto subjektivní žalobní lhůta nemůže v daném případě začít běžet dříve, než se informace o tom dostala do sféry žalobce. Využije-li však žalobce prostředky ochrany, které není povinen uplatnit, nemá tento jeho krok na běh lhůt pro podání zásahové žaloby žádný vliv.

IV.4 Posouzení věci samé

[70] Rozšířený senát výše uvedené závěry vztáhl na nyní posuzovanou věc. Protože v ní šlo o jedinou relevantní kasační námitku, posoudil v souladu s § 71 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu celou věc meritorně. Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[71] Jak zaznělo výše, k tomu, aby bylo na žalobu nahlíženo jako na včasnou, nestačí pouze tvrzení žalobce o povaze zásahu, ale soud musí vycházet z objektivních skutečností. Z předloženého správního spisu je patrné, že uvedené se skutečně událo, tj. že správní orgán při šetření na místě, provedeném v obchodních prostorách stěžovatelky dne 31. 7. 2012, pořídil fotokopie listinných dokumentů a převzal také některé dokumenty vytištěné z počítačů zaměstnanců stěžovatelky.

[72] Otázkou pak zůstává, která z uvedených skutečností může potenciálně představovat nezákonný zásah. Posouzení, že převzetí dokumentů Úřadem by mohlo představovat nezákonný zásah, rozšířený senát obecně připouští. Zpravidla se bude jednat spíše o běžnou situaci, kdy si v řízení správní orgán opatřuje podklady pro své rozhodnutí, typicky pro důkazní účely. Tyto podklady se stávají součástí spisu a zůstávají jeho součástí i po skončení řízení. Pokud by ovšem, obecně vzato, správní orgán nesplnil procesními předpisy předvídanou a existující povinnost vrátit za splnění zákonem stanovených podmínek (uplynutí lhůty, nepotřebnost pro další řízení apod.) převzaté dokumenty (vzorky, předměty apod.) zpět tomu, kdo je vydal nebo komu náleží, případně nesplnil povinnost takové dokumenty zničit, mohlo by se jednat o zásah do veřejných subjektivních práv, proti němuž by bylo možno uplatnit soudní ochranu touto cestou. Šlo by ovšem o zásah nový, vymezený a nastalý až nesplněním konkrétní povinnosti v podobě nečinnosti, průtahů či přímo odmítnutím jejího splnění. Od okamžiku, kdy k takovému zásahu došlo, by se odvíjely zkoumané lhůty pro podání případné žaloby. Tak tomu ovšem v daném případě nebylo, a proto není zapotřebí tuto úvahu dále rozvíjet. Rozšířený senát neřeší abstraktní právní otázky bez ukotvení ke skutkovým a právním okolnostem posuzovaného případu ve stylu „*co by kdyby*“.

[73] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že se již v řízení před krajským soudem bránila proti nezákonnému zásahu, který podle ní spočíval v tom, že Úřad má v držení dokumenty, které získal v průběhu šetření na místě v obchodních prostorách stěžovatelky. Naproti tomu krajský soud vyhodnotil, že stěžovatelka za nezákonný zásah považovala šetření na místě.

[74] Podle rozšířeného senátu je obecně možné, aby nezákonný zásah za určitých okolností představoval šetření na místě. Jako odlišný typ nezákonného zásahu si však lze představit rovněž odebrání a zadržování dokumentů v rámci jinak ze zákonných důvodů nařízeného šetření na místě. Je tedy v dané věci otázkou, zda krajský soud správně dospěl k závěru, že stěžovatelka jako nezákonný zásah napadá celé šetření na místě. Rozšířený senát má za to, že nikoli. Jakkoliv v rozsáhlé žalobě stěžovatelka brojila proti provedení šetření na místě v obchodních

prostorách a poukazovala na velmi obecný a vlastně neurčitě vymezený předmět zahájeného správního řízení, v petitu žaloby přesně požadovala, aby soud vydal rozsudek, který by stanovil Úřadu povinnost *ukončit porušování práv žalobce spočívající v zadržování a využívání dokumentů získaných při místním šetření dne 31. 7. 2012 a vrátit žalobci všechny tyto dokumenty a zdržet se jakéhokoliv používání a/nebo využívání těchto dokumentů.*

[75] Krajský soud sám interpretačně pozměnil a přeformuloval náhled na žalobní petit v tom smyslu, že stěžovatelka za nezákonný zásah považuje celé šetření na místě. Učinil tak bez předchozí komunikace se stěžovatelkou, která by mohla pomoci žalobní petit vyjasnit. Takovým postupem zatížil krajský soud řízení vadou, která by mohla za jiných skutkových a právních okolností být důvodem pro zrušení napadeného usnesení. V daném případě ke kasaci však není důvod. I v případě, že by krajský soud pracoval s tezí o nezákonném zásahu spočívajícím v odebrání a zadržování dokumentů, musel by stejně rozhodnout o opožděnosti žaloby a žalobu odmítnout z důvodů dále uvedených.

[76] Skutkový děj označený za zásah lze popsat klasickým schématem jednání, následku a příčinného vztahu. Jednáním Úřadu je uplatnění pravomoci vyplývající z § 21f odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, provést šetření na místě v obchodních prostorách stěžovatelky, zjednat si přístup do příslušných prostor (zde v součinnosti se stěžovatelkou, resp. jejími zaměstnanci a právními zástupci, za jejich přítomnosti a aktivní účasti), vyžádat a získat konkrétní dokumenty a odnést je (či jejich kopie) s sebou k dalšímu využití. Vydání a převzetí těchto dokumentů je následkem, který nastal vzápětí během několika hodin téhož dne, je nepochybně v příčinné souvislosti s popsaným jednáním a časově ohraničuje zásah. Z vyjádření samotné stěžovatelky i popsaných okolností, za nichž bylo šetření na místě provedeno, je zřejmé, že tvrzeného zásahu si stěžovatelka musela být vědoma již v okamžiku, kdy proběhl.

[77] Rozšířený senát tedy nemůže souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že popisované jednání je od počátku až do současné doby nezákonným „*zásahem trvajícím*“. Jednak považuje celou dřívější koncepci trvajících zásahů z hlediska běhu lhůt pro podání žaloby (nikoliv z hlediska možného výroku rozsudku) nadále za neudržitelnou, jednak, jak je patrné z tvrzení stěžovatelky obsažených jak v kasační stížnosti, tak v žalobě, zásah sama spatřovala již v samotném převzetí a následném zadržování vyžádaných kopií dokumentů Úřadem. Žalobu pojala „*jako jak určovací, tak záporní*“, neboť (byť nepřesně) v části IV. argumentovala a domáhala se přitakání soudem, že „*žalovaný tím, že nezákonně zdržuje a využívá převzatou dokumentaci, bezprostředně zasahuje a zkracuje práva žalobce, zejména práva chráněná čl. 11, čl. 13 a čl. 2 odst. 2 Listiny, přičemž tento nezákonný zásah trvá a žalobce nemá jiný prostředek ochrany dle § 82 a násl. s. ř. s.*“ Požadovala po soudu, aby rozsudkem vyslovil, že „*Úřad je povinen ukončit porušování práv žalobce spočívající v zadržování a využívání dokumentů získaných při místním šetření u žalobce dne 31. 7. 2012 a vrátit žalobci všechny tyto dokumenty a zdržet se jakéhokoliv používání a/nebo využívání těchto dokumentů.*“ Z obsahu žaloby je patrné, že považovala popsaný zásah za trvajícím, a žalobu tudíž za včasnou.

[78] V tom se ovšem stěžovatelka mylí. Šetření na místě bylo provedeno v obchodních prostorách stěžovatelky, konkrétně v její provozovně v Českých Budějovicích, v jehož rámci Úřad vyžádal a převzal kopie 67 dokumentů od pracovníků stěžovatelky. Na straně stěžovatelky se jej účastnilo 7 osob, včetně 5 zástupců z řad advokátů, k jeho provádění Úřad přistoupl až po příchodu těchto zástupců, stěžovatelce bylo umožněno vyznačit v převzatých dokumentech obchodní tajemství. V průběhu šetření ani po jeho skončení nebyly stěžovatelkou vzneseny žádné námitky. Jednání, v němž stěžovatelka spatřuje nezákonný zásah, spočívající ve vyžádání a převzetí kopií dokumentů, se událo (započalo a proběhlo) během jediného dne 31. 7. 2012 v řádu několika hodin. Ve stejné době o něm stěžovatelka získala povědomí. Tímto dnem tedy stěžovatelce začala plynout jak objektivní, tak subjektivní lhůta pro podání žaloby. Stěžovatelka mohla podat žalobu proti nezákonnému zásahu do dvou měsíců od tohoto dne, tedy nejpozději do 30. 9. 2012. To však neučinila. Žalobu podala teprve až dne 9. 3. 2015, tedy dokonce dávno po uplynutí objektivní dvouleté lhůty (dne 31. 7. 2014). Takováto žaloba je zjevně opožděná.

[79] Rozšířený senát dodává, že nepřehlédl důvod, pro který stěžovatelka používá prostředky soudní ochrany v daném případě. Ostatně lze to zjistit z opakovaně uplatňovaných tvrzení v žalobě i kasační stížnosti. Je jím snaha zabránit použití důkazů opatřených v řízení, které dle jejího přesvědčení nebylo zákonným způsobem zahájeno a vedeno, tudíž vše, co správní orgán posléze učinil, není použitelné. Argumentuje tzv. teorií ovoce z otráveného stromu. Rozšířený senát nemůže v tomto rozhodnutí zaujímat názor k těmto tvrzením, neboť by tím

vykročil ze své pravomoci. Jeho úkolem bylo posouzení povahy tvrzeného zásahu z hlediska (ne)včasnosti podané žaloby. Jestliže dospěl k závěru o opožděnosti žaloby, nemohl se zabývat jejím meritem, promítnout případně závěry rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 10. 2014, ve věci *Delta Pekařny proti České republice* (stížnost č. 97/11) o absenci bezprostřední, a tudíž efektivní soudní kontroly proti těmto typům úkonů veřejné moci ve vnitrostátním právním řádu České republiky ani vývoj legislativy vynucený tímto rozsudkem a provedený novelou § 21f odst. 7 zákona o ochraně hospodářské soutěže zákonem č. 293/2016 Sb., který s účinností od 19. 10. 2016 výslovně normuje, že proti šetření v obchodních prostorách lze následně podat (zásahovou) žalobu.

[80] V mezidobí již bylo vydáno rozhodnutí Úřadu (a později jeho předsedy) o vině a sankci u stěžovatelky a dalších subjektů ve věci porušení zákazu dohod narušujících soutěž dle § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže v řízení správním. K meritornímu posouzení námitek stěžovatelky ohledně (ne)zákonnosti průběhu šetření na místě v obchodních prostorách dne 31. 7. 2012 a (ne)požitelnosti tam získaných kopií dokumentů jako důkazů slouží v dané věci žaloba proti rozhodnutí, kterou stěžovatelka v mezidobí rovněž podala. Na základě žaloby podané proti rozhodnutí předsedy žalovaného Úřadu ze dne 8. 2. 2016 rozhodoval následně Krajský soud v Brně, který rozsudkem ze dne 29. 5. 2017, čj. 30 Af 29/2016-262, toto rozhodnutí zrušil. Zákoností průběhu a výsledku provedeného šetření na místě v obchodních prostorách stěžovatelky a jeho případným důsledkům se krajský soud z hlediska kritérií stanovených ve zmíněném rozsudku ESLP rozsáhle zabýval a učinil je základem svého kasačního rozhodnutí. Rozšířenému senátu je známo, že rozsudek napadl kasační stížností Úřad. Řízení před kasačním soudem pod sp. zn. 3 As 157/2017 není dosud ukončeno. Tato skutečnost je však bez vlivu na vyslovené názory rozšířeného senátu ohledně sporných právních otázek týkajících se včasnosti a přípustnosti zásahové žaloby a meritorního posouzení podané kasační stížnosti v této věci. Stejně tak toto rozhodnutí rozšířeného senátu nijak nepředbíhá budoucí výsledek kasačního řízení ve výše označené věci.

IV.5 Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[81] Rozšířený senát posoudil věc samotnou a dospěl k závěru, že krajský soud správně žalobu stěžovatelky odmítl jako opožděnou, a proto kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

Odlišné stanovisko soudce Karla Šimky

[1] V řadě ohledů se se stanoviskem většiny ztotožňuji. Nesouhlasím však s výkladem povahy a počátku běhu objektivní a subjektivní lhůty k podání zásahové žaloby, tedy s jedním z nosných důvodů rozhodnutí.

[2] Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. „[ž]aloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo“. V první řadě většinu vyčítám, že v mnohomluvném, a přitom v řadě ohledů nejasném odůvodnění zamotává to, co je očividné a v podstatě vychází z fyzikální podstaty světa, jak jí dnes rozumíme. Jednání veřejné správy se projevuje ve vnějším světě stejně jako jednání kohokoli jiného. Veřejná správa je sice jakousi myšlenkovou konstrukcí, něčím „nehmotným“, existujícím jen v myslích lidí. Nicméně lidé, kteří jsou k veřejné správě počítáni a jejichž jednání je veřejné správě přičítáno, jednají jako zcela reální, hmotní lidé a jejich jednání se projevuje ve vnějším světě.

[3] Pokud policista udeří demonstranta obuškem, jde v dosavadní „hantýrce“ judikatury k nezákonným zásahům o zásah takzvaně jednorázový. Proč? Protože ve srovnání s lidskými životy a časovými dimenzemi, v nichž probíhají, jde o oka mžik. Ruka policisty drží obušek, napřahuje se, obušek dopadá na demonstrantova záda, tlačí skrz vrstvu oblečení na měkké tkáň jeho těla, deformuje je; možná i nějakou tu kost zlomí. Poté se ruka s obuškem zvedá a od demonstranta odvrací. Vše trvalo sekundu, možná ještě méně. Nicméně jde o děj, o časový interval, byť velmi krátký. Tento interval započne, nějakou dobu (zde sekundu či méně) trvá a někdy skončí. Trvá od – do. Všechny nezákonné zásahy veřejné správy, stejně jako jakékoli jiné jednání lidí, jsou v tomto ohledu stejné. Trvají nějakou dobu. Nejsou „bezčasé“.

[4] Představte si, že policista bude v úderech obuškem pokračovat. Hodně dlouho pokračovat. Podruhé, potřetí, postě, po miliónté, po stomiliónté. Zásah takto „trvá“ (v podobě opakujících se úderů vedených jedním záměrem) deset sekund, deset minut, deset hodin, anebo třeba tři roky. Víím, jde o představu bizarní, nicméně

takováto extrapolace umožňuje uvědomit si, k jak absurdním závěrům většina rozšířeného senátu dospěla. Dejme tomu, že náš hypotetický policista vskutku dokáže demonstranta bít obuškem nepřetržitě tři roky a že demonstrant to fyzicky přežije (a nezemře mezitím ani hlady a žízní). Demonstrant je rád, že je rád, a nedokáže nic jiného než trpně stát na místě a přijímat další a další údery. Asi po něm nelze požadovat, aby v době, kdy jej policista bije, třeba v sekundové pauze mezi dvěma údery obuškem, podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. V pojetí většiny rozšířeného senátu by to ostatně demonstrant uplynutím dvou měsíců od započítání bití už ani nemohl udělat – uplynula mu totiž subjektivní lhůta. Měl ji podat do dvou měsíců poté, co se „dozvěděl“ o policistově zásahu a o něm se dozvěděl tehdy, kdy první policistův úder obuškem dopadl na jeho záda. Možná dokonce ještě o chvílku dříve – v okamžiku, kdy obušek ještě na záda nedopadl, avšak ruka už se začala pohybovat a úder již nešlo zastavit (dopad obušku na záda demonstrantova se stal neodvratným). V té chvíli se totiž do jeho sféry dostala informace, že policista vůči němu jedná, jakou povahu jednání policisty má a že možná jde o jednání nezákonné.

[5] Dobrá, modifikujme celý příběh ještě trochu. Dejme tomu, že demonstrant se natolik lekl policisty s napřáženým obuškem, že úlekem omdlel. Policista tedy začal bít demonstranta v bezvědomí, který se ani nedozvěděl, že na něho policistovy údery dopadly. A v bezvědomí demonstrant setrval celé tři roky, po které jej policista bil. Poté se demonstrant probudil. Policista ustal s bitím a demonstrant poté, co pochopil, čemu byl ze strany policisty vystaven, ihned, třeba hned druhý den, podal zásahovou žalobu (nechme teď stranou, zda zápůrčí, neb měl za to, že hrozba opakování bití pokračuje, anebo určovací, neb už zásah, zdá se, definitivně ustal a demonstrant toužil pouze po deklaraci nezákonnosti zásahu). I zde ji, a to mi na názoru většiny vadí mimořádně, demonstrant podal pozdě – v pojetí většiny demonstrantovi marně uplynula objektivní dvouletá žalobní lhůta; subjektivní nikoli, to však demonstrantovi mnoho nepomůže.

[6] Víím, že výše vylíčený příběh je absurdní a v praxi nereálný. Ale od toho jsou absurdní příklady, aby ukázaly slabiny argumentace.

[7] Většina má hrůzu ze zásahových žalob podávaných s dlouhým odstupem od započítání jednání. Bojí se o právní jistotu. Chápu ji; za důležitější však zde považuji existenci nástroje k účinné soudní ochraně. Svým výkladem většina v určitých případech odepře soudní ochranu i proti jednání veřejné správy, které bude dlouhodobé a bude spočívat v a) opakovaných útocích vedených jednotným záměrem, b) ve vyvolání a udržování protiprávního stavu nebo c) v nezabránění vzniku protiprávního stavu a jeho dlouhodobém neodstranění, má-li veřejná správa povinnost dosáhnout v určité oblasti nějakého stavu zákonem předepsaného a ten udržovat.

[8] Přitom jde-li o uvedené situace takřkajíc „v opačném“ gardu, tedy má-li nezákonně jednat obdobným způsobem jednotlivců, prekluzivní lhůty pro veřejnoprávní postih jeho jednání – přinejmenším objektivní prekluzivní lhůty – se tradičně vykládají tak, že začínají běžet až po ukončení rozhodného jednání (viz nyní explicitně § 31 odst. 1 a 2 ve spojení s § 7, 8 a 9 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich).

[9] Mám tedy za to, že u jednání veřejné správy, které může být podle povahy věci nezákonným zásahem, má běh objektivní (dvouleté) lhůty k podání žaloby začít až od okamžiku ukončení dotyčného jednání, a nikoli, jak se domnívá většina, od jeho započítání. K zásahu podle mého názoru „dojde“ ve smyslu § 84 odst. 1 věty druhé s. ř. s. až tehdy, kdy je dokonán, kdy jednání, v němž spočívá a které, jak bylo výše vylíčeno, trvá nějakou dobu, tu delší, tu kratší, je dokonáno.

[10] Ohledně subjektivní (dvouměsíční) lhůty pak mám za to, že ji je nutno vykládat také s ohledem na to, že každý zásah trvá určitý časový interval a že o všech aspektech zásahu, proti kterému chci žalovat, se mohu dozvědět opět nejdříve tehdy, je-li zásah dokonán. Předtím, než je dokonán, si mohu o zásahu ještě trvajícím učinit řadu dílčích úsudků. Nezáleží na tom, že budu vědět o jeho povaze vše podstatné a dokážu často i odhadnout, jak (a kdy a s jakými následky) s největší pravděpodobností skončí. Vědět to najisto mohu však až nejdříve v okamžiku, kdy je jednání, v němž zásah spočívá, dokonáno. Proto mám za to, že i subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby podle § 84 odst. 1 věty první s. ř. s. začíná běžet teprve tehdy, až je zásah dokonán. U subjektivní lhůty nicméně připouštím – a většina na to vcelku trefně poukazuje v bodu [38] svého stanoviska –, že ji lze vykládat i přísněji, tak, že k započítání jejího běhu může postačit i to, že do sféry žalobce se dostane informace o všech podstatných aspektech zásahu, tedy, slovy většiny, „*takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání*“

veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu“. Tyto informace jistě může získat v některých případech i předtím, než zásah bude dokonán.

[11] Chci zdůraznit, že lhůty k podání žaloby vnímám podobně jako většina jako časové omezení práva na soudní ochranu. Po svém marném uplynutí má lhůta nastolit právní jistotu v tom smyslu, že nadále již nelze se proti příslušnému zásahu soudně bránit. Proto bych přirozeně pro předčasnost neodmítal žaloby, které byly podány před započítáním běhu subjektivní či objektivní lhůty, jestliže žalobce – a často tomu tak u zásahů dlouhodobější povahy bude, už v průběhu zásahu je schopen jej popsat a bránit se mu žalobou (zde žalobou zápuřčí).

[12] Nad rámec úvah týkajících se věci posuzované rozšířeným senátem dodávám, že ve výjimečných případech bych možná jako včasnou připustil i žalobu po lhůtách v § 84 odst. 1 s. ř. s., pokud by ji žalobce podal bezprostředně poté, co se fakticky stal způsobitým ji podat. Příkladem může být žalobce, jenž – zůstaneme-li u příkladu s policistou bijícím demonstranta – zůstal následkem zásahu policisty několik let v kómatu a žalobu podal neprodlženě po probuzení. Zde myslím, že není kvůli „vyšším principům mravním“ hajitelné odmítnout žalobu pro marné uplynutí objektivní lhůty. Stejně by – vymyslíme-li další absurdní příběh – nebylo možné odmítnout pro opožděnost spočívající v marném uplynutí subjektivní lhůty zásah spočívající v tom, že policista by demonstranta odvezl na pustý ostrov a tam jej zanechal, přičemž demonstrant by se do civilizace, a tedy k možnosti podat žalobu, dostal až po několika letech. Zásah by byl dokonán vysazením demonstranta na pustý ostrov (ledaže bychom zásah extenzivně vyložili jako udržování protiprávního stavu v podobě ponechání demonstranta na pustém ostrově a jeho nedovězení do civilizace) a ve stejném okamžiku by se demonstrant o nezákonném zásahu i dozvěděl. Že na ostrově ve lhůtě dvou měsíců od vysazení nemohl podat zásahovou žalobu je – domnívám se – zřejmé.

[13] Strach většiny o právní jistotu ji vede k nepřesvědčivým závěrům. Zřejmě je si toho vědoma, když spolu s výše kritizovaným pojetím počítání lhůt jedním dechem v bodu [57] upozorňuje, že se nezabývala okruhem zásahů „zcela specifických (především s ohledem na obtížnou určitelnost původce zásahů, jejich pluralitu či jiná specifika), svou povahou souvisejících s ochranou práva na příznivé životní prostředí, např. vyvolání nebo naopak neodstranění a trpění určitého nežádoucího stavu ovzduší, hluku apod., např. jeho vyšší než zákonem přípustné znečištění, koncentrace či úroveň, lze li z objektivního práva dovést povinnost veřejné správy zajistit, aby prostředí splňovalo předepsané vlastnosti (k tomu srov. rozsudek čj. 6 Aps 1/2013-51)“. Dovožuji z tohoto ohraničení, že v rámci takto vymezeného okruhu zásahů závěry většiny o běhu žalobních lhůt nemají (či nemusí) platit, jakkoli to většina výslovně neříká. V čem má spočívat jejich „specifičnost“ jak se liší od zásahů jiných (Jde vskutku jen o zásahy v oblasti životního prostředí? Co například povinnost zajistit dostatek míst ve školkách, sjízdnost silnic, dostupnost lékařské péče?), ovšem většina neuvádí, tvrdí, že by vykročila z půdorysu otázky nyní rozhodované. Takovému ponechání si zadních vrátek k budoucí korekci judikatury, ukáže-li se většinou zastávané pojetí neudržitelným ve světle konkrétních případů, jež se objeví, kvitují jako pragmatické a prozíravé. Více bych však ocenil, kdyby většina přišla s argumentací, která se se slabinami vypořádá, a ne je odsouvá k řešení v neurčitém budoucnu.

Odlíšné stanovisko soudce Aleše Roztočila

[1] Ztotožňuji se zcela s odlišným stanoviskem Karla Šimky. Nad rámec argumentů uvedených v jeho odlišném stanovisku uvádím níže i některé další důvody, pro které nemohu s rozhodnutím většiny souhlasit.

[2] V prvé řadě odkazuji na své odlišné stanovisko k usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 10. 2015, čj. 7 As 107/2014-53, č. 3334/2016 Sb. NSS, konkrétně na jeho body [7] až [12], které lze přiměřeně vztáhnout i na projednávanou věc a na kterém stále trvám.

[3] Názor většiny vytváří překážku pro projednání a zjednání nápravy stále pokračujícího či trvajících objektivně nezákonného jednání správních orgánů, tj. navozuje stav, kdy ten, jehož práva jsou aktuálně porušována nezákonným jednáním veřejné správy, se nemůže domoci soudní ochrany. Takový způsob aplikace lhůt pro podání žaloby považují nejen za nesprávný a rozporný s principy demokratického právního státu, ale také za ojedinělý i ve srovnání s jinými právními odvětvími.

[4] V trestním právu začíná běžet promlčecí doba od ukončení deliktního jednání (§ 34 odst. 2 trestního zákoníku), obdobně je tomu i v oblasti správního trestání [srov. § 31 odst. 1 nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (č. 250/2016 Sb.)], potud je nepřiléhavé srovnání uvedené v bodě 39 rozsudku.

[5] I v civilním právu např. nelze dovozovat promlčení práva na náhradu škody při pokračujícím či trvajícím protiprávním jednání škůdce, které započalo před dlouhou dobou, a to přinejmenším ve vztahu k té škodě, která vznikla dílčími útoky či protiprávními jednáními škůdce v období, za něž promlčecí doba dosud neuplynula (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR z 27. 9. 1974, 2 Cz 19/74, č. Rc 38/1974 Sb. NS., které je stále použitelné, viz § 620 občanského zákoníku z roku 2012 a komentář k tomuto ustanovení in: Švestka, J.; Dvořák, J.; Fiala, J. *Občanský zákoník. Komentář, sv. I*, Praha : Wolters Kluwer, 2014.). Podobně v zákoně č. 89/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, je pro uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem stanovena pouze subjektivní, nikoli však objektivní lhůta (srov. § 32 odst. 1 cit. zákona). V důsledku tedy může nastat u trvajících či pokračujících nezákonného jednání správního orgánu působícího škodu paradoxní situace, kdy poškozenému bude podle restriktivního výkladu rozšířeného senátu odeprána soudní ochrana ve správním soudnictví pro zmeškání objektivní lhůty k podání zásahové žaloby, nicméně v civilním soudnictví může být žaloba na náhradu škody způsobené takovým nezákonným zásahem projednána.

[6] V neposlední řadě pak je třeba poukázat na to, jak Ústavní soud aplikuje zcela obdobný § 72 odst. 5 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Např. v nálezu ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. II. ÚS 599/02, Ústavní soud uvedl: „*Předtím, než Ústavní soud stížnost meritorně posoudí, musí ověřit, zda byly splněny formální procesní podmínky pro projednání věci, mimo jiné byla-li ústavní stížnost podána ve lhůtě podle § 72 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění v rozhodné době. Ústavní stížnost směřuje proti tzv. jinému zásahu orgánu veřejné moci, který spočívá v odeprání vydání potvrzení podle § 6 odst. 1 písm. d) živnostenského zákona, resp. v evidenci daňového nedoplatku na osobním daňovém účtu stěžovatele. Spočívá-li zásah orgánu veřejné moci v evidenci daňového nedoplatku, jde o zásah svým charakterem trvajícím do okamžiku, kdy daňový nedoplatek přestane být na osobním daňovém účtu evidován. Lhůta k podání ústavní stížnosti proti trvajícím zásahům tak nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá. Ústavní soud proto konstatuje, že ústavní stížnost byla podána ve lhůtě stanovené zákonem o Ústavním soudu, přestože bylo zjištěno, že stěžovateli byla skutečnost, že je u něj evidován daňový nedoplatek a že jeho žádosti o vydání potvrzení o bezdlužnosti nelze vyhovět, oznámena již jinými, dřívějšími sděleními.*“

[7] Ostatně i rozšířený senát v jiných případech vykládá lhůty v zájmu efektivního zachování práva na přístup k soudu benevolentnějším způsobem. V usnesení ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36, č. 3470 Sb. NSS, dovodil nutnost upřednostnění práva na přístup k soudu právě před zájmem na právní jistotě dotčených osob, právě s argumentem, že není možné připustit to, aby uplynutím času se nezákonná regulace, která je znovu a znovu aplikována, stala již nedotknutelnou (srov. body 23 a 24 cit. usnesení).

[8] S ohledem na výše uvedené mi není zřejmé, proč právě ve správním soudnictví je třeba výkladem ustanovení o lhůtách k podání žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu uzavírat cestu k nápravě nezákonného jednání veřejné správy, zejména pokud se většina dovolává principů jednoty a bezrozpornosti právního řádu (srov. bod 45 rozsudku).

3688

Řízení před soudem: prominutí lhůty k podání žaloby

k § 72 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

Lhůta k podání žaloby (§ 72 s. ř. s.) nemůže být žalobci prominuta či „navrácena“, přestože po uplynutí této lhůty Ústavní soud označil zákonnou výluku ze soudního přezkumu za protiústavní.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, čj. 4 Afj 157/2017-37)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 84/2007 Sb., č. 151/2009 Sb., č. 244/2010 Sb. a č. 177/2015 Sb.

Věc: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně proti Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy o snížení dotace, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný rozhodl o snížení dotace, resp. nevyplacení části dotace žalobkyni. Rozhodnutí bylo označeno jako oznámení o snížení dotace a bylo vydáno, mimo jiné, podle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění účinném do 19. 2. 2015 (dále jen „rozpočtová pravidla“). Žalovaný ve svém rozhodnutí žalobkyni poučil, že podle § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel se na jeho opatření nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.

Dne 23. 7. 2015 byl ve Sbírce zákonů publikován nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, jenž označil za protiústavní ustanovení zákona, které vylučovalo rozhodnutí žalovaného ze soudního přezkumu – tj. § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel. Na základě tohoto nálezu podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze proti rozhodnutí žalovaného.

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu lze podle § 72 odst. 1 s. ř. s. žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Oznámení o snížení dotace bylo doručeno žalobkyni dne 1. 8. 2014, žalobu však podala u soudu až dne 23. 9. 2015, tedy zjevně po uplynutí dvouměsíční lhůty podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně však měla za to, že postačuje, a lhůta k podání žaloby je zachována, pokud žalobu podala později, a to ve lhůtě dvou měsíců počítané až ode dne publikace výše citovaného nálezu Ústavního soudu.

Žalobkyně již v žalobě tvrdila, že lhůta pro podání žaloby by měla být zachována z důvodu protiústavní vyluky opatření ze soudního přezkumu podle § 14e rozpočtových pravidel. Dle žalobkyně musí být protiústavní stav napraven dodatečně, neboť zmeškání lhůty nelze prominout a lhůta jí uplynula dříve, než mohla být žaloba podána. Počátek běhu dvouměsíční lhůty k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí proto žalobkyně odvíjí od vyhlášení nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ve Sbírce zákonů, tedy od 23. 7. 2015. V opačném případě by se dle žalobkyně jednalo o protiústavnost obdobnou té, jež byla shledána za rozpornou s ústavním pořádkem uvedeným nálezem ÚS.

Městský soud žalobu odmítl jako opožděnou a argumentaci žalobkyně nepřisvědčil. Uvedl, že ač v době rozhodné pro včasné podání žaloby byla zákonem stanovena vyluka ze soudního přezkumu a správní soudy podané žaloby odmítaly pro nepřípustnost, mohla přesto žalobkyně žalobu podat stejně tak, jako to učinil žalobce v jiné věci vedené u tohoto soudu, která po podání kasační stížnosti následně vyústila v předložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 Ústavy a v deklaraci rozporu předmětné právní úpravy s ústavním pořádkem v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14.

Městský soud dále uvedl, že žalobkyně mohla proti oznámení o snížení dotace též podat zásahovou žalobu dle § 82 a násl. s. ř. s. i v době platnosti a účinnosti vyluky ze soudního přezkumu a před vyslovením protiústavnosti této vyluky.

Uzavřel, že odmítnutí žaloby pro opožděnost není odepřením spravedlnosti a porušením práva na soudní ochranu dle článku 36 Listiny základních práv a svobod, neboť žalobkyně v rozhodnou dobu nebyla zbavena ochrany svých veřejných subjektivních práv soudní cestou.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla usnesení městského soudu kasační stížností z důvodu nezákonnosti usnesení městského soudu, který při svém rozhodování nezohlednil vývoj judikatury k institutu opatření podle § 14e rozpočtových pravidel a rozhodl přepjatě formalisticky. Městský soud tak upřel stěžovatelce právo na přístup k soudu.

Stěžovatelka taktéž polemizovala s odůvodněním usnesení městského soudu, který podle ní pomíjí, že nemohla reálně předvídat, že má žalobu podat dříve, pokud tehdy zákon soudní přezkum zapovídal. Ústavní soud podle stěžovatelky nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 přiznal „určité retroaktivní účinky“. Podle stěžovatelky soudní přezkum, dříve zákonem zapovídaný, musí být umožněn v zájmu napravení protiústavnosti § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel dodatečně. V situaci, kdy zmeškání lhůty k podání žaloby nelze prominout a tato lhůta uplynula dříve, než mohla mít stěžovatelka coby příjemkyně dotace vědomost o tom, že jí zákon nebrání vyvolat

správní žalobou soudní přezkum rozhodnutí ve věci snížení dotace, představuje nemožnost soudního přezkumu obdobu té, která byla shledána citovaným nálezem ÚS jako protiústavní. Odmítnutím žaloby pro údajnou opožděnost došlo k nepřiměřenému omezení základního práva stěžovatelky na přístup k soudu a na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod, což je v rozporu s příkazem šetřit podstatu základních práv vyjádřeným v čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatelka tvrdila, že v jejím případě je nutno zákonnou dikci (tj. dikci § 72 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s.) „výjimečně prolomit, resp. ji neaplikovat“ a umožnit soudní přezkum přímo z Listiny základních práv a svobod. Podle stěžovatelky je třeba umožnit soudní přezkum rozhodnutí žalovaného „v *dotatečné, resp. náhradní lhůtě, přiměřeného trvání*“. Za takovou lhůtu považuje lhůtu, která je „*analogicky dlouhá*“ jako lhůta podle § 72 odst. 1 s. ř. s. a která počíná plynout ode dne vyhlášení nálezu ÚS sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ve Sbírce zákonů, „*neboť až od tohoto okamžiku mohla ona dvouměsíční lhůta začít reálně (efektivně) plynout, když dříve zákon soudní přezkum nepřipouští*“. Proto se stěžovatelka domnívá, že podala žalobu včas.

Stěžovatelka poukázala i na to, že aby žalobu podala v zákonné lhůtě, musela by předvídat (kromě neústavnosti § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel) také to, že navzdory tehdejší judikatuře rozhodnutí žalovaného není faktickým opatřením, nýbrž rozhodnutím v materiálním smyslu, že představuje bez dalšího již od okamžiku jeho vydání konečné meritorní rozhodnutí, že proti němu nelze podat žádný opravný prostředek a je tak nutno proti němu brojit přímo a bezodkladně správní žalobou. To vše v situaci, kdy Nejvyšší správní soud judikoval, že opatření podle § 14e rozpočtových pravidel je jen preventivním a dočasným nástrojem poskytovatele dotace při správě a kontrole poskytnuté dotace, které vyžaduje, aby na něj navazovalo řízení o porušení rozpočtové kázně, podléhající opravným prostředkům (jíž na úrovni správních orgánů) a soudnímu přezkumu. Stěžovatelka má za to, že uvedené předvídat nemohla. Usnesení městského soudu toto nezohledňuje a dále opomíjí fakt, že odmítnutá žaloba nesměřovala proti dočasnému a preventivnímu opatření podle § 14e rozpočtových pravidel, nýbrž proti zneužití tohoto institutu ke konečnému zkrácení dotace, a to za situace, kdy zákon soudní přezkum takového postupu neumožňoval.

Stěžovatelka považovala za nepřipadný názor městského soudu, že měla možnost podat zásahovou žalobu podle § 82 s. ř. s., neboť § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel zapovídal jakýkoliv soudní přezkum, tedy i podání zásahové žaloby. Nadto se soudní judikatura ustálila na závěru, že opatření podle § 14e rozpočtových pravidel je rozhodnutím v materiálním smyslu. Zásahová žaloba, která má subsidiární charakter, by tak nebyla přípustná.

Stěžovatelka nakonec poukázala na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2004, č. j. 6 A 100/2002-74, v němž soud konstatoval, že „*účastníku řízení nemůže být na újmu, řídil-li se nesprávným poučením v rozhodnutí, které napadá*“. Shodně s tím Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03, dospěl k závěru, že pokud správní orgány nesprávně aplikovaly podzákoný předpis co do úpravy oznamování rozhodnutí, přičemž stěžovatele v tomto směru též nesprávně poučily o plynutí lhůt pro podání žaloby a stěžovatel pak zjevně v souladu s tímto poučením a v dobré víře jednal, když žalobu podal v takové lhůtě, nemůže jít uvedené nepřesné poučení dané správním orgánem k tíži stěžovatele, a způsobit tak odmítnutí věcného projednání jeho žaloby z důvodu opožděnosti.

Stěžovatelka postupovala v dobré víře v ústavnost zákona (tj. rozpočtových pravidel) a správnost závěrů dobové judikatury a řídila se poučením, kterého se jí od žalovaného dostalo, když nepodala žalobu hned ve lhůtě 2 měsíců od doručení oznámení o snížení dotace, nýbrž až po vydání nálezu ÚS z června 2015. Proto musí být v daném případě lhůta k podání správní žaloby proti rozhodnutí žalovaného považována za zachovanou.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným usnesením městského soudu a kasační stížnost označil za nedůvodnou. Ohledně nepřipustnosti prolomení zákonné lhůty k podání žaloby odkázal na své vyjádření k žalobě, ve kterém zopakoval své přesvědčení o opožděnosti žaloby. Na podporu tohoto stanoviska uvedl, že kdyby byl zpětně připuštěn soudní přezkum všech v minulosti vydaných opatření podle § 14e rozpočtových pravidel, došlo by k „*destabilizaci systému*“ a takový postup by byl v rozporu s § 71 zákona č. 182/1993, o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), a se zásadou právní jistoty.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [21] Nejvyšší správní soud na úvod konstatuje, že mezi stranami není sporu o tom, že stěžovatelka zmeškala lhůtu k podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Při běžné aplikaci zákona by tedy o opožděnosti žaloby nemohlo být pochyb.

[22] Stěžovatelka však namítá, že citované ustanovení zákona nemá být aplikováno, resp. nemá být aplikována ta jeho část, která stanoví počátek plynutí zákonné dvouměsíční lhůty k podání žaloby jako okamžik, „*kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem*“. Ve svém důsledku navrhuje, aby správní soudy počítaly lhůtu k podání žaloby v rozporu s textem citovaného ustanovení s. ř. s. až ode dne publikace nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14.

[23] Podíváme-li se na posuzovanou otázku z jiného konce, stěžovatelka v konečném důsledku pléduje za retroaktivní působnost nálezu ÚS z června 2015. Požaduje, aby důsledky tohoto nálezu nepůsobily jen do budoucna, ale i do minulosti, tedy aby v jejím případě způsobily, že se stěžovatelce „*navrátí*“ již promeškaná lhůta k podání správní žaloby. Stěžovatelka přitom připouští, že dle zákona tuto lhůtu nelze prominout (§ 72 odst. 4 s. ř. s.).

[24] Posuzovaná otázka se nepochybně týká časové působnosti nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 (neboli jeho intertemporálních účinků). Co se týče účinků nálezu Ústavního soudu, tuto otázku upravuje čl. 89 odst. 1 a 2 Ústavy České republiky a § 71 zákona o Ústavním soudu.

[25] Podle čl. 89 odst. 1 Ústavy „*[r]ozhodnutí Ústavního soudu je vykonatelné, jakmile bylo vyhlášeno způsobem stanoveným zákonem, pokud Ústavní soud o jeho vykonatelnosti nerozhodl jinak*“. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby. Podle § 71 odst. 4 zákona o Ústavním soudu (kromě výjimek uvedených v odstavcích 1 až 3 téhož ustanovení) „*práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením právního předpisu zůstávají nedotčena*“. V případě výše citovaného nálezu ÚS sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ostatně ani ke zrušení dotčeného ustanovení § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel nedošlo, protože rozhodné znění § 14e rozpočtových pravidel bylo nahrazeno zněním novým (s účinností od 20. 2. 2015 podle novely provedené zák. č. 25/2015 Sb.). Přesto lze zásadu citovanou v § 71 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vztáhnout na projednávaný případ analogicky.

[26] Z výše uvedeného plyne, že nálezy Ústavního soudu působí zásadně do budoucna a nemají vliv na dříve nabytá práva a povinnosti. Z toho existují výjimky např. v oblasti trestání (včetně trestání správního) – zde je retroaktivita obecně připuštěna ve prospěch pachatele (čl. 40 odst. 6 *in fine* Listiny základních práv a svobod). Jde ale právě jen o výjimky z jinak obecného pravidla, chránícího mimo jiné princip právní jistoty, podle něhož ani nové právní předpisy, ani judikatorní změny nepůsobí do minulosti (zákaz retroaktivity, resp. retrospektivity judikatury).

[27] K účinkům nálezu Ústavního soudu existuje jeho četná judikatura. Ve svém stanovisku ze dne 14. 10. 2010, sp. zn. sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10, Ústavní soud uvedl, že „*[j]e-li ústavní stížností napadeno provedení prohlídky jiných prostor, nebo pozemků, je nutné nabližet na intertemporální účinky nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/09 (219/2010 Sb.) tak, že se odvíjejí ex nunc, tj. teprve ode dne, v němž byl nálezy vyhlášen ve Sbírce zákonů, neboť tento nálezy výslovně nestanovil jinak (§ 58 odst. 1 in fine zákona o Ústavním soudu). Nosné důvody tohoto nálezu lze uplatnit pouze pro futuro (do budoucna), nikoli pro situace, kdy provedení prohlídky jiných prostor a pozemků nařídil (před publikací nálezu Pl. ÚS 3/09 ve Sbírce zákonů) v souladu s tehdy platným a účinným zněním § 83a odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, státní zástupce nebo se souhlasem státního zástupce policejní orgán. Proto v těchto případech pouhý nedostatek souhlasu soudce s provedením prohlídky jiných prostor a pozemků nezakládá porušení ústavního pořádku.*“

[28] V nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 se závěrem konstatuje, že „*s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou orgány veřejné moci povinny promítnout důsledky shledané protiústavnosti do své rozhodovací praxe, tedy při řešení konkrétních případů ustanovení § 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, ve slovech „a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání neaplikovat“. V nálezu nebylo stanoveno nic odlišného od obecného pravidla podle čl. 89 odst. 1 Ústavy, že nález je vykonatelný dnem vyhlášení (ostatně i stěžovatelka právě ode dne vyhlášení odvíjí běh lhůty pro podání žaloby).

[29] Teoreticky samozřejmě není vyloučena úvaha, že by Ústavní soud stanovil jiné účinky nálezu ÚS sp. zn. Pl. ÚS 12/14 a otevřel možnost dodatečného soudního přezkumu i pro ty případy, kdy lhůta k podání žaloby již uplynula před vydáním tohoto nálezu. Stejně tak není vyloučeno, že by zákonodárce mohl výslovně normovat (např. v přechodných ustanoveních k novele č. 25/2015 Sb.) o „navrácení“ lhůty k podání správní žaloby pro osoby, jimž marně uplynula během doby, kdy zákon soudní přezkum protiústavně vylučoval. Je ovšem evidentní, že žádná z těchto eventualit nenastala – právě naopak, podle čl. II zákona č. 25/2015 Sb. „[p]rávní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle zákona č. 218/2000 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona“.

[30] Stěžovatelka uvádí, že Ústavní soud připouští, že jeho nálezy mohou mít výjimečně účinky *ex tunc*, zejména u vertikálních vztahů, je-li to ve prospěch jednotlivce. V této souvislosti odkazuje na nález ze dne 18. 12. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1777/07. Pomíjí však, že právě tento nález (byť se dotýká vztahů horizontálních, nikoli vertikálních jako v posuzovaném případě) řeší situaci opačným způsobem: Ústavní soud zde konstatoval protiústavnost rozhodnutí obecných soudů, které retroaktivně (*ex tunc*) aplikovaly zrušující rozhodnutí Ústavního soudu. Ústavní soud v tomto nálezu zdůraznil, že „[s]oučástí zásady právního státu, která nachází své normativní vyjádření v čl. 1 odst. 1 Ústavy, je **princip právní jistoty, jehož komponenty tvoří i zásada ochrany důvěry v zákon, jakož i zásada zákazu retroaktivity**. [...] Lze-li z ústavního pořádku dovodit určitý omezený retroaktivní účinek v případě, že právní předpis, který má být v dané věci aplikován, je v rozporu s ústavním pořádkem, nedochází tím automaticky k vyloučení výše uvedených komponentů principu právní jistoty v právních vztazích, v nichž některý z účastníků mohl být dotčen na svém ústavně garantovaném základním právu aplikací zrušeného právního předpisu“ (zvýraznění přidáno).

[31] Ani další nález Ústavního soudu, citovaný stěžovatelkou, nepodporuje její názor o nutnosti retroaktivní aplikace nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14. Tímto nálezem (sp. zn. Pl. ÚS 15/09, č. 244/2010 Sb.) Ústavní soud zrušil ustanovení § 57 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, dnem 31. 12. 2011 (toto ustanovení stanovilo šestiměsíční lhůtu k popření otcovství). V nálezu Ústavní soud uvedl, že „posouzení souladu zákona nebo jiného právního předpisu v řízení podle § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se nepromítá pouze do roviny platnosti právního předpisu, nýbrž i do roviny jeho aplikovatelnosti. Ústava samotná neomezuje ochranu základních práv a svobod v případě, kdy důvod jejich porušení spočívá v aplikaci protiústavní právní normy, pouze na zrušení takovéto právní normy Ústavním soudem, nýbrž předpokládá promítnutí právních závěrů Ústavního soudu i ve vztahu k aplikaci takovéto právní normy orgány veřejné moci. Tento závěr je zřejmý z konstantní judikatury Ústavního soudu, která připouští přezkum i zrušeného zákona na návrh obecného soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy v případě, že dospěje k závěru o jeho rozporu s ústavním pořádkem; srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 38/06 ze dne 6. 2. 2007 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.). V takovém případě totiž není rozhodné, zda byl uvedený zákon zrušen, ale zda je právní norma obsažená v jeho znění **stále aplikovatelná** a posouzení otázky ústavnosti je nezbytným předpokladem pro rozhodnutí soudu ve věci samé. Ústavní soud tak nerozhoduje o zrušení již zrušeného zákona, nýbrž o jeho aplikovatelnosti, přičemž důsledkem akademického výroku o rozporu s ústavním pořádkem je neaplikovatelnost předmětného zákonného ustanovení, je-li v rozporu s ústavním pořádkem nejen zákonné ustanovení, tj. legislativní prostředek, nýbrž i jeho účel, resp. vymezení podmínek, za jejichž splnění zákonodárce zamýšleného účelu lze dosáhnout ústavně konformním postupem, tj. přímou aplikací ústavního pořádku [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 35/08 ze dne 7. 4. 2009 (151/2009 Sb.)]“ (zvýraznění přidáno).

[32] Nejvyšší správní soud výše citovaný názor Ústavního soudu plně respektuje. Má však za to, že nijak neprospívá stěžovateli. Ať již jde o zrušení nebo o neaplikovatelnost právní normy, obojí působí zásadně *do budoucna*, tedy až od vykonatelnosti nálezu Ústavního soudu dále [arg. „**stále aplikovatelná**“ (tedy do budoucna aplikovatelná) právní norma]. Jak je patrné z obsáhlé citace v předchozím odstavci, ani v tomto případě Ústavní soud nehodlal „navracet“ marně uplynutou lhůtu neomezenému okruhu osob; to by musel uvést výslovně.

[33] Shrneme-li tedy posouzení právní otázky ohledně „zachování“ či „navrácení“ lhůty pro podání správní žaloby stěžovatelce, podle Nejvyššího správního soudu by tato eventualita musela být výslovně pro tento případ stanovena buď v nálezů ÚS z června 2015 anebo pozitivním zákonodárcem, protože by se jednalo o výjimku z jinak zakázané retroaktivity, resp. retrospektivity judikatury. Byť je situace stěžovatelky pochopitelná a pro ni nepřiznivá, takovou výjimku (jíž se dovolává právě stěžovatelka) nemohou o své újmě stanovit správní soudy v přímém rozporu s doslovným zněním zákona, tj. § 72 odst. 2 s. ř. s. Ostatně k tomu viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 Afs 11/2011-79, podle něhož „[a]ni změna judikatury, byť by se týkala otázky přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nemůže vést k tomu, že by za včasnou měla být považována žaloba, která byla podána po uplynutí zákonné lhůty (§ 72 odst. 1 a 4 s. ř. s.).“

[34] Stěžovatelka poukazuje na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2004, čj. 6 A 100/2002-74, v němž soud konstatoval, že „účastníku řízení nemůže být na újmu, řídil-li se nesprávným poučením v rozhodnutí, které napadá“. Tehdy posuzovaný případ je však odlišný. Předně soud v judikovaném případě shledal podzákonou úpravu v rozporu se zákonem a takovou úpravu neaplikoval postupem podle čl. 95 odst. 1 Ústavy. V nyní projednávaném případě se však běh lhůty k podání správní žaloby odvíjí od § 72 odst. 2 s. ř. s., o jehož ústavní konformitě nevznikají pochyby. Stěžovatelka nepodala žalobu nikoli proto, že by se snad řídila nesprávným poučením správního orgánu, ale spoléhala na tehdejší znění zákona (§ 14e odst. 4 rozpočtových pravidel). Poučení správního orgánu o vyluce rozhodnutí ze soudního přezkumu podle § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel bylo správné a pravdivé – odpovídalo tehdy platnému znění, byť se později předmětná vyluka na základě nálezů ÚS z června 2015 ukázala být v rozporu s ústavním pořádkem.

[35] Stěžovatelka polemizuje s městským soudem, jenž poukázal na právo stěžovatelky podat zásahovou žalobu bez ohledu na vyluku soudního přezkumu podle § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel. Stěžovatelka má za to, že tento instrument nemohla použít, neboť tehdejší vyluka soudního přezkumu by dopadla i na něj. Přitom je však patrné, že ohledně obdobného rozhodnutí žalovaného, byť ve věci jiného dotačního programu, stěžovatelka naopak zásahovou žalobu (resp. odpovídající žalobní návrh) podala a byla s ní úspěšná, byť z jiných důvodů, než jaké uplatňuje nyní (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, čj. 6 Afs 2/2016-50, odst. 44).

[36] Ze stejného důvodu není relevantní ani argument stěžovatelky o změnách judikatury Nejvyššího správního soudu k povaze „oznámení o snížení dotace“ podle § 14e rozpočtových pravidel. Tato judikatura se vskutku vyvíjela, zejména v otázce, zda „oznámení“ je či není správním rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Avšak právě věc vedená pod sp. zn. 6 Afs 2/2016 vhodně ilustruje, že stěžovatelka byla řádně zastoupena advokátem a byla si vědoma různých možností, jak brojit proti rozhodnutí žalovaného s využitím procesních prostředků podle soudního řádu správního. Jistě lze z pohledu stěžovatelky litovat, že v posuzovaném případě z opatrnosti nepodala žalobu v zachované lhůtě podle § 72 odst. 2 s. ř. s., nicméně toto – podle soudu zcela pochopitelné opomenutí – již nelze zhojit, zmeškanou lhůtu nelze „navrátit“ ani „prominout“.

3689

Řízení před soudem: přípustnost kasační stížnosti proti rozhodnutí o prominutí zmeškání lhůty

k § 40 odst. 5 a § 104 odst. 3 písm. b) soudního řádu správního, ve znění zákonů č. 22/2004 Sb., č. 118/2010 Sb., č. 303/2011 Sb. a č. 275/2012 Sb.

Rozhodnutí soudu o prominutí zmeškání lhůty podle § 40 odst. 5 s. ř. s., je rozhodnutím, jímž se upravené vedení řízení. Kasační stížnost proti němu není přípustná podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2018, čj. 2 As 141/2017-19)

Prejudikatura: č. 108/2004 Sb. NSS, č. 737/2006 Sb. NSS, č. 973/2006 Sb. NSS, č. 1881/2009 Sb. NSS a č. 3072/2014 Sb. NSS.

Věc: a) Andrej Ž., b) Božena Ž., c) Margita N., d) Jan Ž., e) Květoslava P. a f) Marie L. proti České správě sociálního zabezpečení o přiznání jednorázové peněžní částky účastníkovi národního boje za osvobození, o kasační stížnosti žalobců.

Žalobci podali proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 11. 2009 žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, jenž ji usnesením ze dne 20. 3. 2017, čj. 38 Ad 1/2010-135 (dále jen „první usnesení“), odmítl pro opožděnost.

O zákonnosti rozhodnutí žalované se vedou spory před soudy již více než osm let a o věci rozhodovaly jak soudy správní (viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2013, čj. 3 Ads 115/2012-29), tak i Ústavní soud, jenž svým nálezením ze dne 13. 12. 2016, sp. zn. III. ÚS 84/14, uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušil. Právě nález Ústavního soudu a následující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2017, čj. 3 Ads 115/2012-83, předcházely vydání prvního usnesení krajského soudu. V posledně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud mimo jiné uložil krajskému soudu, aby se zabýval včasností žaloby z hlediska § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Na otázku včasnosti však Nejvyšší správní soud výslovně upozornil již ve svém předcházejícím rozhodnutí ze dne 6. 11. 2013, čj. 3 Ads 115/2012-29.

Krajský soud postupoval v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu, zkoumal včasnost žaloby a nakonec první usnesením žalobu odmítl jako opožděnou. Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že proti prvnímu usnesení podali žalobci kasační stížnost, o níž se vede řízení pod sp. zn. 3 As 103/2017 a o níž dosud Nejvyšší správní soud nerozhodl.

První usnesení a předcházející řízení před krajským soudem není předmětem přezkumu v tomto řízení. Uvedená stručná rekapitulace je však nezbytná pro porozumění všem souvislostem projednávané věci.

Poté, kdy bylo žalobcům doručeno první usnesení (dne 22. 3. 2017), obrátili se na krajský soud s žádostí ze dne 5. 4. 2017 o prominutí zmeškání lhůty k podání žaloby podle § 129 odst. 1 s. ř. s. (dále jen „žádost“). Odůvodnili to tím, že neměli dosud důvod se domnívat, že lhůta marně uplynula, protože v předcházejícím řízení soud o žalobě rozhodl věcně. Přípustnost žádosti opřeli o § 40 odst. 5 s. ř. s., podle něhož lze prominout z omluvitelných důvodů zmeškání všech lhůt s výjimkou těch, kde to zákon výslovně zakazuje. Rozsah lhůt, které nelze prominout podle § 72 odst. 1 s. ř. s., je výslovně popsán v tomto ustanovení tak, že se buď jedná o lhůtu dvou měsíců, nebo o lhůtu stanovenou ve zvláštním zákoně. Žaloba měla být podána ve lhůtě uvedené v § 129 odst. 1 s. ř. s., kde není uveden zákaz prominutí zmeškání lhůty, nejedná se ani o lhůtu podle „zvláštního zákona“, a proto ji lze prominout postupem podle § 40 odst. 5 s. ř. s.

Žalobci v žádosti také uvedli, že si soud může položit „*legitimní otázku, k čemu takové prominutí lhůty bude, pokud žaloba byla již odmítnuta*“. Poukázali na kasační stížnost, kterou podali proti prvnímu usnesení (a o níž se vede řízení před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 3 As 103/2017 – pozn. soudu). Na položenou řečnickou otázku si odpověděli tak, že „*případně následně odpadnutí důvodu odmítnutí [tj. kdyby soud prominul zmeškanou lhůtu, a vyhověl tak žádosti žalobců – pozn. soudu] je možné následně uplatnit v řízení o kasační stížnosti, přičemž pokud bude usnesení v právní moci [míněno usnesení krajského soudu, jímž by prominul zmeškanou lhůtu – pozn. soudu], bude jím kasační soud vázán (proti usnesení, kterým se promítjí zmeškání lhůty nelze podle názoru žalobců podat kasační stížnost, protože se jedná o řízení [míněno rozhodnutí – pozn. soudu], kterým se upravuje řízení).*“

Usnesením ze dne 12. 4. 2017, čj. 38 Ad 1/2010-149, krajský soud žádost žalobců o prominutí zmeškání lhůty zamítl. Nejprve uvedl, že prominutí zmeškání lhůty přichází v úvahu jen tam, kde dosud běží řízení, v němž měl být úkon proveden. Pokud soud již pravomocně o žalobě rozhodl (míněno prvním usnesením – pozn. soudu), nepřichází v úvahu prominutí zmeškání lhůty, neboť takové rozhodnutí by již bylo ve vztahu k rozhodnutí o žalobě irelevantní.

Krajský soud se pak vyjádřil i k argumentaci žalobců ohledně možnosti prominout lhůtu k podání žaloby. Podle něho je znění § 72 s. ř. s. nutno vyložit teleologickou metodou. Lhůta, kterou soudní řád správní účastníkům stanoví k podání žaloby, je bezesporu lhůtou propadnou, nikoliv lhůtou pořádkovou, kterou určuje soud. Jestliže lhůtu k podání žaloby obecně nelze prominout, pak není důvod, aby lhůtu k podání žaloby ve věcech

podléhajících § 129 odst. 1 s. ř. s. bylo možno prominout a považovat ji za lhůtu pořádkovou. Soud zopakoval, co již uvedl v prvním usnesení, tedy že třicetidenní lhůta k podání žaloby je vyžadována jen v případech, že účastník byl správním orgánem o této lhůtě řádně poučen, což je i případ žalobců.

V napadeném usnesení soud poučil žalobce, že proti jeho rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě do dvou týdnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí.

Proti napadenému usnesení podali žalobci (stěžovatelé) kasační stížnost, v níž vytýkali krajskému soudu mimo jiné nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právních otázek.

Stěžovatelé nesouhlasili se závěrem krajského soudu, že po skončení řízení před soudem není možné rozhodnout o žádosti, která se týká lhůty, jejíž zmeškání bylo důvodem skončení řízení. Tento závěr nemá oporu v zákoně. Zákon nelze vykládat tak, aby nebylo možné se domáhat nějakého práva, možnosti či posouzení skutečnosti, pokud nastaly již důsledky, kterým má být možné předjet. Procesní nástroje mají zpravidla nějaký účel a smysl. Pokud nastane to, čemu měl nástroj předjet, tak není možné dobrodiní nějakého nástroje popřít.

Stěžovatelé také polemizovali se závěrem krajského soudu, že lhůtu nelze prominout. Podle stěžovatelů je tento závěr „*výslovně contra legem*“. Ustanovení § 40 odst. 5 s. ř. s. říká, že lze prominout všechny lhůty, „*nestanoví-li zákon jinak*“. Nelze tedy s určitým odkazem na funkční podobnost, jež je ve skutečnosti sporná, aplikovat zákaz prominutí analogicky. Kromě uvedeného není možné podle stěžovatelů odepirat práva (nebo jiné možnosti) *per analogiam*. K odepření právní výhody je možné pouze výslovné ustanovení zákona.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [19] Nejvyšší správní soud se zabýval povahou napadeného usnesení. Podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. „[k]asační stížnost je dále nepřijatelná proti rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení“.

[20] K citovanému ustanovení existuje bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu, která ovšem dosud neřešila otázku, která je podstatná v projednávané věci – tedy zda usnesení o prominutí zmeškání lhůty je, či není „*rozhodnutím, jímž se pouze upravuje vedení řízení*“.

[21] Ve své judikatuře Nejvyšší správní soud například dospěl k závěru, že zejména usnesení soudu o zamítnutí žádosti o ustanovení zástupce, stejně jako usnesení o zamítnutí žádosti o osvobození od soudních poplatků, nejsou rozhodnutími, jimiž se pouze upravuje vedení řízení, a kasační stížnost proti těmto rozhodnutím připustil (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2003, čj. 1 Asz 5/2003-46, č. 108/2004 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, čj. 3 As 125/2012-43, č. 3072/2014 Sb. NSS).

[22] Nejvyšší správní soud naopak judikoval, že kasační stížnost není přípustná z důvodu podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. proti: (a) usnesení, jímž se zamítá návrh na opravu chyb v psaní a počtech či jiných zjevných nesprávnostech (rozsudek ze dne 14. 2. 2012, čj. 2 As 13/2012-14), (b) výzvě k opravě, resp. k odstranění vad podání, vydané podle § 37 odst. 5 s. ř. s. (rozsudek ze dne 8. 2. 2012, čj. 1 As 13/2012-12), (c) usnesení, kterým byl žalobce vyzván k úhradě soudního poplatku (rozsudek ze dne 27. 2. 2006, čj. 5 As 15/2005-47, č. 973/2006 Sb. NSS), či (d) rozhodnutí o spojení věcí ke společnému projednání (rozsudek ze dne 14. 7. 2004, čj. 2 Afs 3/2003-46).

[23] Z žádosti stěžovatelů je patrné, že stěžovatelé sami původně (tj. před vydáním napadeného usnesení) zastávali stanovisko, že usnesení o prominutí zmeškání lhůty je usnesením, jímž se upravuje vedení řízení, a kasační stížnost proti němu není přípustná. Tento názor stěžovatelé vyslovili zřejmě na základě předpokladu, že krajský soud jejich žádosti vyhoví (viz bod 17 žádosti). Bylo by jistě vnitřně rozporné, pokud by později stěžovatelé zaujali názor opačný jen proto, že krajský soud jejich žádosti o prominutí zmeškání lhůty v napadeném usnesení nevyhověl. Samotný fakt, že stěžovatelé kasační stížnost podali a k otázce její přípustnosti se v ní nevyjadřují, může nasvědčovat tomu, že jejich postoj byl účelový a závisel na (pro ně příznivém) výsledku řízení před krajským

soudem. V každém případě je zřejmé, že si stěžovatelé již v době podání žádosti byli vědomi obsahu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. a nepřípustnosti kasační stížnosti proti napadenému usnesení.

[24] Podle § 40 odst. 5 s. ř. s. se možnost prominutí lhůt týká jen těch lhůt, u nichž to zákon nevylučuje [naopak ale nelze prominout lhůtu k podání žaloby (§ 72 odst. 4, § 80 odst. 2 a § 84 odst. 2 s. ř. s.) nebo k podání kasační stížnosti (§ 106 odst. 2 s. ř. s.)]. Prominout je také možné lhůty soudcovské. Ve všech těchto případech však rozhodování soudu bude mít jen „provizorní“ či procesní charakter. Buď zmeškání lhůty promine, a pak žalobce nemůže dojít žádné újmy, anebo ji nepromine, a pak to může, ale nemusí představovat vadu řízení. Existenci této vady a její vliv na zákonnost konečného rozhodnutí může Nejvyšší správní soud přezkoumat v případném rozhodování o kasační stížnosti proti rozhodnutí ve věci samé. Institut prominutí zmeškání lhůty je svou povahou určen k promíjení zmeškání především těch lhůt, které jsou pojmově méně významné. Jejich prominutí není vyloučeno ustanovením zákona a jejich nedodržení nemá pro účastníky řízení fatální důsledky, např. ve smyslu odepření přístupu k soudu [typicky se může jednat např. o lhůtu k vyjádření k žalobě (§ 74 odst. 1 s. ř. s.) či o lhůtu k vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby (§ 73 odst. 2 s. ř. s.)].

[25] Ačkoli Nejvyšší správní soud zatím nejudikoval na téma nepřípustnosti kasační stížnosti proti usnesení o prominutí zmeškání lhůty, řešil již otázku podobnou, týkající se zamítavého rozhodnutí o žádosti o prominutí lhůty, která se ovšem vyskytla nikoli v soudním řízení správním, ale ve správním řízení na základě žádosti účastníka podle § 41 správního řádu. Ve svém rozsudku ze dne 31. 8. 2008, čj. 9 As 88/2007-49, č. 1881/2009 Sb. NSS, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že (správní) rozhodnutí o prominutí zmeškání lhůty podle § 41 správního řádu je vyloučeno ze soudního přezkumu coby rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. V této souvislosti uvedl: „[B]yť rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu ve své podstatě předurčuje výsledek konečného rozhodnutí, konečné důsledky představující zásah do právní sféry účastníka správního řízení ve smyslu § 65 s. ř. s. konstituuje až výrok rozhodnutí o zmeškaném úkonu, zde o odvolání. Dříve není najisto postaveno, jaký vliv bude mít ono podkladové a předběžné rozhodnutí na práva a povinnosti dotčeného účastníka řízení. Odepření soudního přezkumu rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu tak v daném případě neznamená odepření přístupu k soudu, který by mohl ve svých důsledcích znamenat odepření spravedlnosti (denegatio iustitiae), ale toliko stanovení časového okamžiku pro přístup k soudu. Na soud se lze totiž v předmětné věci obrátit se správní žalobou vždy proti případným důsledkům rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu. **Rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu tak není vyloučeno ze soudní ochrany, neboť jeho přezkumu lze dosáhnout v rámci přezkumu finálního rozhodnutí o podaném odvolání, a účastník řízení není zkrácen na svém právu přístupu k soudu. Z uvedených důvodů není možno brojit přímo proti rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty jako rozhodnutí podkladovému, ale až proti jeho důsledkům, které jediné mají v posuzované věci právní relevanci.**“ (zvýraznění doplnil Nejvyšší správní soud).

[26] Citovaný názor lze přiměřeně vztáhnout i na otázku zde posuzovanou, tedy zda procesní rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty může být předmětem přezkumu na základě kasační stížnosti. Odpověď na tuto otázku je negativní z důvodů uvedených výše.

[27] Shodný názor zastávají i autoři komentáře k § 40 odst. 5 s. ř. s. (viz Potěšil, L.; Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Leges, 2014): „O prominutí zmeškání lhůty se rozhoduje usnesením (§ 53 odst. 2 s. ř. s.), **proti kterému není přípustný žádný opravný prostředek** [§ 104 odst. 3 písm. b) a § 114 s. ř. s.]“

[28] Krajskému soudu je nutno vytknout, že stěžovatele nesprávně poučil o možnosti podat proti napadenému usnesení kasační stížnost. Nesprávné poučení však nemůže založit právo stěžovatelů na kasační přezkum napadeného usnesení (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2004, čj. 3 Ads 37/2004-36, č. 737/2006 Sb. NSS).

[29] Je nasadě, že řízení o věci samé (tedy o žalobě stěžovatelů proti napadenému rozhodnutí žalované) bylo pravomocně skončeno vydáním prvního usnesení. Je také nasadě, že stěžovatelé byli po celou dobu zastoupeni advokátem, a že si tedy museli být vědomi toho, že předmětem přezkumu před krajským soudem bude právě včasnost, resp. eventuelní opožděnost žaloby, protože v tomto směru Nejvyšší správní soud výslovně instruoval krajský soud (rozsudek ze dne 11. 1. 2017, čj. 3 Ads 115/2012-83) takto: „Podle § 129 odst. 1 s. ř. s. ve věcech správního soudnictví, v nichž zvláštní zákon svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím

správních orgánů podle části páté hlavy třetí občanského soudního řádu, ve znění účinném k 31. 12. 2002, lze ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona podat ve lhůtě třiceti dnů od doručení rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinak, žalobu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního tohoto zákona, jsou-li splněny podmínky tam stanovené. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, má podání žaloby odkladný účinek. V projednávané věci bylo správní rozhodnutí žalované doručeno zástupci původního žalobce dne 30. 11. 2009, žaloba však byla podána až dne 6. 1. 2010. Bylo by proto nutné zabývat se i otázkou včasnosti podané žaloby z hlediska ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Téprve v případě kladného zodpovězení obou otázek by bylo možné zabývat se znovu i námitkami uplatněnými v žalobě.“ Jak je uvedeno v bodu [3], na otázku včasnosti (resp. možné opoždění) žaloby upozornil Nejvyšší správní soud také již ve svém předchozím rozhodnutí ze dne 6. 11. 2013, čj. 3 Ads 115/2012-29.

[30] Pokud tedy stěžovatelé měli za to, že mohou o prominutí lhůty k podání žaloby žádat, nic jim nebránilo v tom, aby o prominutí lhůty požádali ještě před vydáním prvního usnesení. Kdyby tak učinili, mohli by eventuelní absenci prominutí zmeškání lhůty vytykat krajskému soudu v kasační stížnosti proti prvnímu usnesení. Je zřejmé, že stěžovatelé si uvědomili, že mohou požádat o prominutí lhůty až po doručení prvního usnesení, tedy v době, kdy řízení o věci samé již bylo pravomocně skončeno. Na tom však nenesou žádný podíl soudy. Stěžovatelé měli a mohli vědět, že otázka včasnosti a zmeškání lhůty k podání žaloby bude předmětem úvah soudu, neboť o této otázce výslovně hovoří již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2013, čj. 3 Ads 115/2012-29.

[31] Nejvyšší správní soud také považuje za vhodné korigovat tvrzení stěžovatelů v jejich žádosti, že pokud by krajský soud zmeškání lhůty k podání žaloby prominul, „*bude jím kasační soud vázán*“ v řízení o kasační stížnosti proti prvnímu usnesení. Ani soud krajský, ani Nejvyšší správní soud totiž naopak není vázán usnesením, jímž se toliko upravuje vedení řízení (§ 55 odst. 2 věta druhá s. ř. s.). Toto pravidlo je pochopitelné: usnesení ryze procesní povahy představují pružný, a tedy i ze své povahy proměnlivý, nástroj, jak v rámci řízení dospět co nejehospodárněji a v souladu s příslušnými ústavními a dalšími procesními principy ke konečnému rozhodnutí. Slovy komentáře k § 55 odst. 2 s. ř. s.: „*usnesení, jímž se upravuje vedení řízení, je usnesení o procesních otázkách, jejichž pružné řešení vyžaduje zájem na hospodárném a rychlém rozhodnutí ve věci. Těmito usneseními soud není vázán, aby je mohl kdykoliv změnit nebo o stejné otázce rozhodnout jinak*“ (viz Potěšil, L.; Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Leges, 2014).

[32] Z výše podaného výkladu je patrné, že nejen z textu, ale i z účelu citovaných ustanovení [§ 104 odst. 3 písm. b) a § 55 odst. 2 s. ř. s.] plyne, že mezi ryze procesní rozhodnutí patří i rozhodnutí o prominutí zmeškání lhůty. Pokud je takové rozhodnutí vadné, dotčený účastník řízení to pochopitelně může namítat jako vadu řízení v kasační stížnosti proti rozhodnutí ve věci samé.

[33] Pokud bychom připustili možnost brojit samostatně proti procesnímu rozhodnutí, jakým je rozhodnutí o prominutí zmeškání lhůty, zbytečně by to oddalovalo konečné rozhodnutí ve věci, nepřidalo by to žádná podstatná procesní práva účastníkům a bylo by to též i v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení.

3690

Daňové řízení: zahájení daňové kontroly

k § 8 odst. 2 a § 10 odst. 4 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění zákona č. 407/2012 Sb., č. 164/2013 Sb. a č. 243/2016 Sb.

Daňovou kontrolu může u daňového subjektu zahájit v rámci vybrané působnosti podle § 10 odst. 4 ve spojení s § 8 odst. 2 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, kterýkoliv finanční úřad.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, čj. 10 AfS 269/2017-34)

Věc: Akciová společnost ČKD Elektrotechnika proti Finančnímu úřadu pro Kraj Vysočina o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný vůči žalobkyni činil kroky směřující k zahájení daňové kontroly podle § 85 a násl. daňového řádu. Žalovaný se nejprve telefonicky a následně písemně pokusil s žalobkyní domluvit termín zahájení daňové kontroly. Dne 9. 11. 2016 žalovaný zaslal žalobkyni výzvu podle § 87 odst. 2 a 3 daňového řádu, ve které ji vyzval, aby sdělila den a hodinu, kdy je připravena k zahájení daňové kontroly. Žalobkyně se od počátku bránila postupu žalovaného, a to prostřednictvím stížností, žádostmi o prošetření způsobu vyřízení stížnosti i námitkami nicotnosti rozhodnutí žalovaného. Stěžejním argumentem žalobkyně bylo od počátku tvrzení, že žalovaný není místně příslušným správcem daně pro zahájení daňové kontroly. Žádnému z prostředků využitých žalobkyní nebylo vyhověno.

Klíčovou otázkou případu bylo, zda může daňovou kontrolu zahájit na základě § 8 odst. 2 věty druhé ve spojení s § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, kterýkoliv finanční úřad v rámci své vybrané působnosti, nebo zda se musí jednat o finanční úřad místně příslušný podle § 13 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, případně finanční úřad dožádaný či delegovaný.

Postup žalovaného žalobkyně napadla u Krajského soudu v Brně žalobou proti nezákonnému zásahu, kterou krajský soud zamítl rozhodnutím ze dne 31. 7. 2017, čj. 31 A 103/2017-64. Územní působnost obecného finančního úřadu se rozpadá na dvě složky. V otázkách upravených v § 10 odst. 1 až 3 zákona o finanční správě vykonává finanční úřad svou působnost na území vyššího územního samosprávného celku a jednotlivá jeho pracoviště se určují podle pravidel místní příslušnosti v § 13 daňového řádu. Vybranou působnost definovanou v § 10 odst. 4 zákona o finanční správě vykonává finanční úřad na celém území ČR. Žalovaný činil úkony zahrnuté ve své vybrané působnosti a jeho postup byl zcela v souladu se zákonem, nemohlo tedy jít o nezákonný zásah. Právní úprava má v případě žalobkyně za následek, že daňová kontrola zahájena jedním finančním úřadem (správcem daně I) *ex lege* zahajuje doměřovací řízení, které ale vede finanční úřad obecně místně příslušný (správce daně II). Krajský soud shledal, že taková úprava odpovídá i záměru zákonodárce, jehož cílem bylo zefektivnit vybrané postupy podle daňového řádu.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namítala, že krajský soud posoudil věc „ryze účelově, bez vyhodnocení veškerých možných souvislostí a faktické aplikovatelnosti takto řešených zákonných ustanovení v praxi finančních úřadů a již vůbec pak bez souvislosti všech stěžovatelkou namítaných skutečností“. Novela zákona o finanční správě nic nového fakticky nepřinesla. Daňová kontrola je vždy pouze kontrolním postupem, který je součástí řízení nalézacího a pouze v rámci tohoto řízení může být prováděna. Řízení nalézací není zahrnuto do vybrané působnosti finančních úřadů a místní příslušnost musí být určena podle § 13 daňového řádu. Opačný výklad má za následek zcela nepřehledný stav, ve kterém se daňové subjekty nemohou orientovat. Daňový řád je *lex specialis* k zákoně o finanční správě a změny zákona o finanční správě je nutné aplikovat v souladu s § 13 daňového řádu. V případě stěžovatelky nedošlo k dožádání ani delegaci podle daňového řádu a žalovaný proto nebyl oprávněn proti stěžovatelce zahájit daňovou kontrolu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že právní úprava místní příslušnosti správce daně není obsažena pouze v daňovém řádu, ale i v dalších předpisech (mj. v zákoně o finanční správě). Žalovaný vykonával vůči stěžovatelce vybranou působnost podle zákona o finanční správě, který je v úpravě výkonu vybrané působnosti *lex specialis* k daňovému řádu. Polemika stěžovatelky s aktuální právní úpravou, její neúčelností, složitou realizovatelností a nekonceptností není namístě, neboť se jednalo o úpravu účinnou, kterou měla stěžovatelka i žalovaný povinnost se řídit. Finanční správa navíc od účinnosti novely zákona o finanční správě nastavila vnitřní mechanismy, které mají za cíl zabránit možným excesům zmiňovaným stěžovatelkou.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [9] Zákon o finanční správě v § 8 odst. 2 větě druhé stanoví, že finanční úřad vykonává vybranou působnost na celém území České republiky. Vybraná působnost je definována v § 10 odst. 4 zákona o finanční správě, a to tak, že vybranou působností se pro účely tohoto zákona rozumí provádění a) vyhledávací činnosti při správě daní, nebo b) postupu k odstranění pochybností, daňové kontroly nebo jiných kontrolních postupů. Obě dvě ustanovení byla do zákona o finanční správě vložena zákonem č. 243/2016 Sb.

[10] Stěžovatelka se domnívá, že tato úprava není fakticky aplikovatelná pro rozpor s pravidly místní příslušnosti v daňovém řádu, která mají aplikační přednost. Nejvyšší správní soud tento názor nesdílí.

[11] Krajský soud v napadeném rozsudku správně poukázal na rozdíl mezi místní příslušností podle daňového řádu a působností finančních úřadů podle zákona o finanční správě. Působnost označuje okruh úkolů, které správní orgán obecně řeší (věcná působnost) na určitém vymezeném území (územní působnost). Pravidla určení věcné a místní příslušnosti oproti tomu stanoví, který správní orgán bude jednat v konkrétní věci. Místní příslušnost tedy určuje, který ze správních orgánů, v jejichž působnosti je obecně řešení určité otázky, řeší jednotlivé konkrétní případy.

[12] Novelou zákona o finanční správě zákonodárce zavedl nový okruh věcné působnosti (vybranou působnost), kterou finanční úřady vykonávají na celém území ČR. Vybranou působnost tedy může vůči daňovému subjektu provádět kterýkoliv finanční úřad jako správní orgán s celostátní působností. Mezi vybranou působnost patří mj. i daňová kontrola, kterou se žalovaný pokoušel u stěžovatelky zahájit. Tvrdí-li stěžovatelka, že zákonná úprava má za následek, že vůči daňovému subjektu mohou daňovou kontrolu vykonávat všechny finanční úřady v ČR současně, přehlíží § 12 odst. 3 zákona o finanční správě, který kolizi místní příslušnosti více finančních úřadů při výkonu kontrolní činnosti řeší a souběžné provádění daňové kontroly se stejným předmětem vícero finančními úřady jednoznačně vylučuje.

[13] Vybraná působnost je zvláštním institutem upraveným pouze v zákoně o finanční správě. Ten řeší jak obsah vybrané působnosti (§ 10 odst. 4 zákona o finanční správě), tak příslušnost orgánů, které vybranou působnost vykonávají (§ 8 odst. 2 zákona o finanční správě). S ohledem na komplexní úpravu vybrané působnosti jako zvláštního institutu je na pravidla obsažená v zákoně o finanční správě nutné nahlížet jako na *lex specialis* k úpravě místní příslušnosti v daňovém řádu. Pravidla místní příslušnosti v daňovém řádu se proto aplikují pouze na obecnou působnost finančních úřadů (§ 10 odst. 1 a 2 o finanční správě), nikoliv na jejich působnost vybranou (§ 10 odst. 4 zákona o finanční správě). Vztahu speciality zákona o finanční správě k daňovému řádu v daném případě odpovídá i skutečnost, že zatímco daňový řád obsahuje obecná pravidla pro určení příslušnosti všech správců daně, úprava vybrané působnosti v zákoně o finanční správě se vztahuje pouze na finanční úřady, tedy kategorii užší.

[14] Zásahová žaloba je subsidiárním prostředkem ochrany před širokou škálou zásahů, pokynů a donucení ze strany veřejné správy. Je povinností konkrétní osoby bránící se proti zásahu, aby specifikovala, v čem spatřuje zásah a navrhla výrok rozsudku [§ 84 odst. 3 písm. d) s. ř. s.]. Stěžovatelka během řízení netvrdila žádná pochybení žalovaného při zahajování daňové kontroly, s výjimkou jeho místní nepříslušnosti, a zásah definovala jako „postupy žalovaného vůči žalobci ohledně zahájení daňové kontroly“. Z výše uvedené právní úpravy je ovšem zřejmé, že žalovaný postupoval v souladu se svými pravomocemi, ze kterých nijak nevybočil. Žalovaný se pokusil zahájit u stěžovatelky daňovou kontrolu. V souladu se zásadou hospodárnosti určil místem zahájení kancelář Finančního úřadu pro hl. m. Prahu, Územní pracoviště pro Prahu 9, tedy prostory v blízkosti sídla stěžovatelky. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka neumožnila zahájení daňové kontroly, žalovaný v souladu s § 87 odst. 2 a 3 daňového řádu stěžovatelku vyzval k umožnění zahájení daňové kontroly. Následně žalovaný stěžovatelku opětovně vyzval ke sdělení data, ve kterém stěžovatelka umožní zahájení daňové kontroly. Stěžovatelka zahájení daňové kontroly neumožnila a žalovanému pouze sdělila, že se proti jeho postupu brání zásahovou žalobou. Žalovaný postupoval v souladu se zákonem a při svém postupu šetřil práva stěžovatelky. Nemůže se proto jednat o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., jak správně rozhodl krajský soud.

[15] Pokud jde o argumentaci stěžovatelky ohledně neúčelnosti, zbytečnosti a komplikovanosti právní úpravy považuje Nejvyšší správní soud za zásadní zdůraznit, že v této věci přezkoumává rozsudek krajského soudu o zásahové žalobě, která slouží k ochraně před konkrétním zásahem veřejné správy. Úvahy stěžovatelky o okolnostech

přijetí právní úpravy, vhodnosti a její kvality nemohou nijak ovlivnit závěr o zákonnosti či nezákonnosti zásahu žalovaného, proto se jimi Nejvyšší správní soud nezabýval. Je jisté možné, že nová právní úprava a institut vybrané působnosti mohou přinést v konkrétních případech komplikace či dokonce i nezákonné zásahy ze strany finanční správy. Je nicméně především na finanční správě, aby mj. v souladu se zásadou střícnosti a slušnosti (§ 6 odst. 4 daňového řádu) nastavila vnitřní postupy a komunikaci mezi finančními úřady vhodným způsobem tak, aby nedocházelo k nepřiměřenému zatěžování daňových subjektů. To ostatně předpokládá i zákonná úprava, která např. v § 13 odst. 4 zákona o finanční správě umožňuje daňovému subjektu seznámit se s písemnostmi zakládajícími do spisu v souvislosti s výkonem vybrané působnosti i u finančního úřadu příslušného k vydání rozhodnutí ve věci (tj. finančního úřadu obecně místně příslušného podle daňového řádu). Ze stejných důvodů se Nejvyšší správní soud nezabýval ani argumentací stěžovatelky o možných budoucích nezákonných zásazích žalovaného vůči stěžovateli, neboť ani tato argumentace nemůže vést k závěru o nezákonnosti nyní posuzovaného zásahu žalovaného.

3691

Daňové řízení: forma tiskopisu daňového přiznání

k § 74 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

Podání daňového přiznání k dani z přidané hodnoty učiněné v období do 31. 12. 2014 prostřednictvím datové zprávy, jejíž součástí byla elektronická forma tiskopisu vydaného Ministerstvem financí (v obecně široce užívaném datovém formátu „*.pdf“), bylo podle tehdy účinné právní úpravy podáním, které správce daně nemohl shledat neúčinným na základě postupu dle § 74 odst. 3 daňového řádu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2018, čj. 2 Afj 25/2015-38)

Prejudikatura: č. 3633/2017 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 8/2018 Sb.

Věc: Společnost s ručením omezeným Punktem proti Finančnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj o ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně podala dne 23. 7. 2012 přiznání k dani z přidané hodnoty (dále jen „DPH“) za 2. čtvrtletí 2012, a to prostřednictvím své datové schránky, ve formátu „*.pdf“. Finanční úřad v Opavě (jehož působnost přešla s účinností od 1. 1. 2013 na žalovaného) ji nejprve vyzval dne 14. 8. 2012 k odstranění vady podání, neboť pokyn daňové správy D-349 stanoví pro přiznání k DPH formát „*.xml“, a poté, pro neodstranění vady, prohlásil její podání za neúčinné.

Žalobkyně se proti postupu žalovaného ohradila žalobou ze dne 11. 3. 2013, ve které se domáhala přezkoumání výše specifikované výzvy žalovaného ze dne 14. 8. 2012, a dále ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v tom, že žalovaný vyzval žalobkyni k odstranění vady podání – přiznání k DPH za 2. čtvrtletí roku 2012 ze dne 23. 7. 2012, a poté pro neodstranění vady prohlásil toto podání za neúčinné.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 18. 12. 2014, čj. 22 A 21/2013-31, ve výroku I. odmítl žalobu v části, v níž se žalobkyně domáhala přezkoumání výzvy ze dne 14. 8. 2012, ve výroku II. označil jako nezákonný zásah vydání výzvy ze dne 14. 8. 2012, a následně prohlášení daňového přiznání k DPH za 2. čtvrtletí 2012 za neúčinné a ve výroku III. žalovanému přikázal, aby obnovil právní stav před vydáním výzvy ze dne 14. 8. 2012.

V odůvodnění rozsudku dospěl k závěru, že žalovaný postupoval v rozporu s § 74 daňového řádu, když žalobkyni vyzval k odstranění vady podání pouze z důvodu jiného formátu podání „*.pdf“ namísto formátu „*.xml“ vyžadovaného pokynem D-349.

Krajský soud rozebral, že nástroj popsáný v § 74 daňového řádu slouží k tomu, aby se z nesrozumitelného či nejednoznačného podání stalo podání srozumitelné a jednoznačné. S neodstraněním takto zásadních vad spojuje daňový řád také velmi zásadní následek – deklarování neúčinnosti podání. V daném případě však bylo podání žalobkyně srozumitelné, jednoznačné a mělo stejnou strukturu jako předepsaný tiskopis. Jediný rozdíl spočíval v možnostech jeho následného zpracování. Podání ve formátu „*.xml“ by správce daně mohl rovnou (elektronicky) zpracovat, zatímco s podáním ve formátu „*.pdf“, doručeným prostřednictvím datové schránky, mohl nakládat „jen“ jako s listinou („tiskovým výstupem z počítačové tiskárny, který má údaje, obsah i uspořádání údajů shodné s tímto tiskopisem“), což však nijak nebránilo jejímu dalšímu zpracování a vyměření daně. Přesto byla žalobkyně nezákonně vyzvána k odstranění vady, a poté bylo její podání prohlášeno za neúčinné. Žalobkyně se tedy ocitla v situaci, jako by žádné přiznání nepodala. V daném případě tak došlo ke zkrácení práv nezákonným zásahem správního orgánu, který nebyl rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti žalobkyni.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Svoji kasační stížnost postavil na argumentu, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, když ve vztahu k § 72 odst. 3 daňového řádu nezohlednil, že naplnění požadavku učinit podání datovou zprávou ve formátu a struktuře zveřejněné správcem daně je nezbytné k tomu, aby elektronické podání bylo projednatelné, resp. aby mělo předpokládané účinky pro správu daní. V rozporu s § 74 odst. 1 daňového řádu pak krajský soud nezval v potaz, že vady podání mohou být jak obsahové, tak formální.

Stěžovatel rozvedl, že samotné nesprávné posouzení právní otázky dle něj spočívalo v tom, že krajský soud na danou věc nesprávně aplikoval § 72 odst. 3 daňového řádu. Nad rámec obecného požadavku na formulářovou strukturu předmětného podání citované ustanovení zakotvovalo zvláštní požadavek na formát a strukturu datové zprávy, prostřednictvím které je elektronické podání realizováno. Zvolila-li žalobkyně elektronickou formu podání, bylo nutné, aby její podání kumulativně naplňovalo požadavky vyplývající z § 72 odst. 1 i § 72 odst. 3 daňového řádu. Stěžovatel svůj názor podpořil odkazem na komentářovou literaturu, která k § 72 odst. 3 daňového řádu uvedla, že „v praxi územních finančních orgánů je v současné době připuštěn pouze formát xml (srov. pokyn řady D-331 zveřejněný ve Finančním zpravodaji a na internetových stránkách České daňové správy), který odpovídá výstupu aplikace EPO, kterou provozuje Ministerstvo financí jakožto součást tzv. daňového portálu. [...] Pokud podatel učíní elektronické podání v nevhodném formátu, bude v praxi záviset na tom, zda tato ‚nevhodnost‘ způsobí nemožnost technického transferu dat (tj. datová zpráva vůbec nedoputuje k příjemci) nebo ne. V prvním případě takového podání nelze považovat vůbec za podání. Správce daně se o něm fakticky ani nedozví, tudíž nemůže na tuto skutečnost nikterak reagovat. V druhém případě je nutno odlišit, zda došla zpráva je čitelná, či nikoli. Pokud je nečitelná, ale správce daně dokáže určit, od koho pochází, vyzve podatele odstranění vad podání. Stejně se zachová i v případě, že datová zpráva je čitelná (správce daně je schopen otevřít soubor v daném formátu). Bude se jednat o vadu formy, která dané podání činí nezpůsobilým k projednání.“ (viz Baxa, J. a kol. *Daňový řád. Komentář. I. díl.* Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 390–391.)

Krajský soud dle stěžovatele rovněž nesprávně aplikoval § 74 odst. 1 daňového řádu. V odůvodnění napačeného rozsudku se věnoval pouze obsahovým či významovým vadám podání, zcela však pominul skutečnost, že daňové řízení je formalizovaným procesem aplikace práva, a vada podání může spočívat též v nedodržení zákonem stanovené formy, struktury či formátu podání. Vady formy je pak nutno posuzovat primárně, neboť tyto diskvalifikují podání bez ohledu na jeho obsahovou stránku. Stěžovatel k tomuto ustanovení odkázal na výše citovaný komentář k daňovému řádu (str. 398): „*Nebylo-li podání učiněno předepsaným způsobem (tj. na předepsaném tiskopise či v předepsaném formátu a struktuře), znamená to vadu podání bez ohledu na to, zda je obsah podání reálně čitelný, či nikoli.*“ Stěžovatel poukázal rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2014, čj. 9 Afs 24/2013-31.

V důsledku citovaného pak krajský soud dle stěžovatele dospěl k nesprávnému posouzení samotného merita věci, když dovodil, že vydání předmětné výzvy a následné prohlášení daňového přiznání k DPH za neúčinné bylo nezákonným zásahem. Stěžovatel připustil, že vydání výzvy bylo zásahem do práv žalobkyně, odmítl však, že by šlo o zásah nezákonný.

Žalobkyně navrhla kasační stížnost zamítnout. Poukázala na to, že správce daně I. stupně ze dne na den změnil svou dosavadní správní praxi a bez předchozí změny legislativy odmítl podání učiněná ve formátu „*.pdf“,

posoudil je jako neúčinná a vyzval žalobkyni k podání ve formátu „*.xml“. Dále podotkla, že správce daně I. stupně provedl ve věci místní šetření a daň vyměřil stejně, jak byla původně přiznána. Dle žalobkyně bylo cílem také zabránit soudnímu přezkoumání samotného platebního výměru. Žalobkyně dále vyjádřila přesvědčení, že u formulářového podání není vyloučeno ústní podání do protokolu. Co se týče možnosti volby formátu podání, poukázala na právní úpravu, kterou byla v uvedeném období postupně zaváděna povinnost činit podání elektronicky ve formátu a struktuře zveřejněné správcem daně. Následně žalobkyně vyslovila, že pojem „*datová zpráva ve formátu a struktuře zveřejněné správcem daně*“ nebyl stěžovatelem ani v předcházejícím řízení vyložen, a požádal o názor na výklad celého systému elektronických formulářů, pokud jde o otázku závaznosti pokynů D-349 jakožto interní novotvorby GFŘ, dále otázku stanovení struktury dat správcem daně, kdy citovaný pokyn žádnou strukturu dat nestanovil, otázku stanovení formátu dat správním uvážením správce daně a otázku, kdo byl v daném případě správcem daně. Žalobkyně následně volala po výkladu předepsaného tiskopisu, kdy vyjádřil přesvědčení, že pouhým vydáním formuláře (s odkazem na § 72 odst. 1 daňového řádu) nelze ukládat občanům nové povinnosti, poukázala, že neexistuje veřejně dostupný přehled jednotlivých bývalých formulářů, nikde není popsáno, k jakým změnám došlo, a od kdy do kdy platily jednotlivé předchozí formuláře, vyjádřila, že rozdíly mezi papírovými a elektronickými formuláři jsou nevysvětlitelným problémem, položila otázku, proč elektronické formuláře vydává GFŘ, když daňový řád takovou instituci vůbec nezná, a žádný jiný právní předpis jí pravomoc v této oblasti nesvěřuje, a shrnula, že pokud formát „*.xml“ nebyl stanoven obecně závazným právním předpisem, a pokud obecně závazným právním předpisem nebylo vyloučeno použití formátu „*.pdf“ pro daňové účely, pak je dle jejího názoru na poplatníkovi, aby si svobodně vybral, jakou formou a v jakém formátu splní obecně uloženou možnost nebo povinnost podat daňové přiznání datovou zprávou. Žalobkyně dále připomněla, že svým podáním splnila požadavek formulářové struktury, k čemuž poukázala na obsah správního spisu. K požadavku formátu a struktury zveřejněné správcem daně konstatovala, že zákonodárce žádnou strukturu a formát nestanovil. Stanovil pouze povinnost podat podání datovou zprávou, kterou žalobkyně splnila. Pokud jde o požadavek stěžovatele na naplnění požadavku struktury a tvaru, aby bylo elektronické podání projednatelné, žalobkyně namítla, že toto tvrzení stěžovatel nijak nedoložil; důkazní břemeno zde podle žalobkyně stíhá správce daně. S odkazem na komentářovou literaturu žalobkyně vyslovila přesvědčení, že i podání v jiném formátu nakonec má účinky pro správu daní.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [14] Podle § 101 odst. 1 věty první zákona o DPH „[p]látce je povinen do 25 dnů po skončení zdaňovacího období podat daňové přiznání **na tiskopisu** předepsaném Ministerstvem financí, a to i v případě, že mu nevznikla daňová povinnost, pokud zákon nestanoví jinak“.

[15] Podle § 70 odst. 1 daňového řádu „[p]odání je úkonem osoby zúčastněné na správě daní směřujícím vůči správci daně“. Podle odstavce 2 „[p]odání se posuzuje **podle skutečného obsahu** a bez ohledu na to, jak je označeno.“ A konečně podle odst. 3 „[z] podání musí být zřejmé, **kdo je činí, čeho se týká a co se navrhuje**“.

[16] Podle § 71 odst. 1 daňového řádu „[p]odání lze učinit **písemně, ústně do protokolu nebo datovou zprávou, která je podepsána uznávaným elektronickým podpisem, nebo která je odeslána prostřednictvím datové schránky**“. Podle jeho odstavce 2 „[p]ísemná podání a podání ústně do protokolu musí být podepsána osobou, která podání činí“. Odstavec 3 pak říká, že „[ú]činky podání má rovněž úkon učiněný vůči správci daně **za použití datové zprávy bez uznávaného elektronického podpisu nebo za použití jiných přenosových technik, které je správce daně způsobilý přijmout, pokud je toto podání do 5 dnů ode dne, kdy došlo správci daně, potvrzeno nebo opakováno způsobem uvedeným v odstavci 1; tuto lhůtu nelze prodloužit ani navrátit v předešlý stav**“.

[17] Pro některé typy podání je stanovena zvláštní předepsaná forma. Tyto situace upravuje § 72 daňového řádu, který v odstavci 1 stanoví, že „[p]říhlášku k registraci, **řádné daňové tvrzení nebo dodatečné daňové tvrzení lze podat jen na tiskopise vydaném Ministerstvem financí nebo na tiskovém výstupu z počítačové tiskárny, který má údaje, obsah i uspořádání údajů shodné s tímto tiskopisem**“. V odstavci 2 se pak omezuje možnost kohokoli, kdo by se podílel na správě daní tím, že by stanovoval podobu nebo jakékoli obsahové náležitosti podání či požadavky na jejich kompatibilitu s informačními systémy daňové správy nebo jinými

komunikačními, analytickými a podobnými nástroji, požadovat cokoli nad rámec nezbytného pro správu daní: „V tiskopisech a v nich vyznačených přílohách, které jsou součástí podání, lze požadovat pouze údaje nezbytné pro správu daní.“ V odstavci 3 se pak zakotvuje možnost učinit podání vyjmenovaná v odst. 1 elektronicky – „[p] odání podle odstavce 1 lze učinit i datovou zprávou **ve formátu a struktuře zveřejněné správcem daně odeslané způsobem uvedeným v § 71 odst. 1 nebo 3**“.

[18] V § 73 se pak stanoví další podmínky a postupy v souvislosti s podáním podání. Podle odstavce 1 „[p]odání se činí u příslušného správce daně“. Podle odstavce 2 „[p]odání, které je učiněno prostřednictvím datové zprávy s využitím dálkového přístupu, se přijímá na technickém zařízení správce daně nebo prostřednictvím datové schránky správce daně“. Podle odstavce 3 „[s]právce daně na požádání potvrdí podání učiněné písemně nebo datovou zprávou. Jde-li o datovou zprávu zaslánou na technické zařízení správce daně, je přijetí podání potvrzeno tímto zařízením s uvedením časového údaje o přijetí této datové zprávy.“ Podle odstavce 4 „[p]odání, kterým je zahájeno řízení, může ten, kdo jej učinil, změnit nebo vzít zpět do doby, než je správcem daně vydáno rozhodnutí ve věci. Zpětvzetí podání je však nepřipustné u podání, k němuž je osoba zúčastněná na správě daní povinna buď přímo ze zákona, nebo na výzvu správce daně.“

[19] Ustanovení § 74 se týká vad podání a jejich důsledků. Podle jeho odstavce 1, „[m]á-li podání **vady, pro které není způsobilé k projednání, nebo vady, pro které nemůže mít předpokládané účinky pro správu daní, vyzve správce daně toho, kdo podání učinil, aby označené vady odstranil podle jeho pokynu a ve lhůtě, kterou stanoví**“. Podle odstavce 2 „[v]ýzva obsahuje poučení o následcích spojených s neodstraněním označených vad“. Podle odstavce 3, „[b]udou-li vady podání odstraněny ve stanovené lhůtě, hledí se na podání, jako by bylo učiněno řádně a včas. **Nebudou-li vady podání odstraněny, stává se podání uplynutím stanovené lhůty neúčinným, o čemž pořídí správce daně úřední záznam a vyrozumí podatele; vyrozumění není třeba v případech, že podatel na výzvu k odstranění vad neučinil vůči správci daně žádný úkon**“.

[20] V projednávané věci je nesporné, že žalobkyně podala své daňové přiznání k DPH za zdaňovací období 2. čtvrtletí roku 2012 nikoli ve formátu a struktuře zveřejněné správcem daně (*.xml), nýbrž ve formátu jiném (*.pdf). Podání učinila datovou zprávou (§ 72 odst. 3 daňového řádu), nikoli formou papírového tiskopisu či jeho funkčního ekvivalentu (§ 72 odst. 1 daňového řádu).

[21] V tomto ohledu na její jednání dopadá právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, čj. 9 Ads 177/2016-89, č. 3633/2017 Sb. NSS. V něm se v bodu [87] uvádí: „Námítka, že není rozdíl mezi přehledy pojištění podanými v PDF formátu a v listinné podobě na podatelnu, tak není pro posouzení věci podstatná. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že mezi faktické důsledky písemného podání v elektronické podobě ve formátu PDF a v listinné podobě nevidí zásadní rozdíl. Důvodem však může být zvýšení motivace podatelů, aby využívali právě ty formáty, které požadují orgány sociálního zabezpečení, pokud zároveň chtějí využít benefitů, která přenáší elektronická komunikace obecně (okamžité podání, ušetření poštovního či nákladů na osobní donášku, atd.). Uvedené úvahy jsou však relevantní pouze ohledně rozumnosti či nerozumnosti právní úpravy, když tuto otázku zásadně nepřislouší soudu přezkoumávat. **Zejména nelze přehlédnout, že podání bylo možné podat i v listinné podobě a bylo tak na každém podateli, aby si vybral, zda chce využít výhod elektronické komunikace i za cenu případných nevýhod s tím spojených, nebo z jakýchkoliv důvodů podá své podání v listinné podobě**“.

[22] Není tedy pochyb, že podání žalobkyně bylo z pohledu výše vyjádřeného právního názoru vadné v tom smyslu, že nebylo učiněno předepsanou formou. Otázkou však je, jaké důsledky tato vada v oblasti daňových přiznání k DPH měla v rozhodné době.

[23] V rozhodné právní úpravě nebylo dostatečně jednoznačně stanoveno, že podání učiněné jiným než předepsaným způsobem má jen a pouze kvůli tomu, že se tak stalo, vadu, pro kterou by, dle § 74 odst. 1 daňového řádu, a) *nebylo způsobilé k projednání*, nebo pro kterou by b) *nemohlo mít předpokládané účinky pro správu daní*.

[24] Obsah podání (daňového přiznání k DPH za zdaňovací období 2. čtvrtletí roku 2012), jak je patrné z jeho papírové formy, do níž bylo zjevně transformováno vytištěním dokumentu ve formátu *.pdf došlého správci daně datovou zprávou, je funkčním ekvivalentem podání, které by bylo učiněno na papírovém formuláři. Z hlediska možnosti zpracování daňového přiznání při správě daní tedy uvedený úkon žádnou funkční vadou netrpí. Způsobilé k projednání tedy dané podání zcela jistě bylo. První z alternativ, která by dávala správci daně

oprávnění a zároveň povinnost vyzvat k odstranění vad podání podle § 74 odst. 1 daňového řádu, tedy zjevně nebyla naplněna.

[25] Není však naplněna ani druhá z výše uvedených alternativ dle § 74 odst. 1 daňového řádu, a sice že by podání nemohlo mít předpokládané účinky pro správu daní. Obecně platí, že podání je účinné vůči správci daně a má účinky pro správu daní od okamžiku, kdy dojde do sféry správce daně, a tím způsobem, jaký plyne z jeho obsahu. Jinak řečeno, účinky podání jsou závislé na obsahu podání a na čase, v němž bylo učiněno. Pokud by účinky podání měly být oproti tomuto rozsahu uměle „zmenšeny“, například kvůli nedodržení jeho formy nebo jiných pro ně zákonem stanovených podmínek, musel by takový důsledek dostatečně jednoznačně a nepochybně ze zákona plynout. Například by muselo být dostatečně jednoznačně stanoveno, že takto vadné podání je neúčinné, nepřihlíží se k němu, nezahajuje řízení, nemá kvalifikovanou formu apod. (srov. v tomto ohledu argumentaci v bodě 85 již zmíněného rozsudku čj. 9 Ads 177/2016-89). V rozhodné době však nic takového zákonem stanoveno nebylo. V § 72 odst. 3 daňového řádu, upravujícím podání formou datové zprávy ve formátu a struktuře zveřejněné správcem daně, nic takového stanoveno není. Podle § 74 odst. 3 daňového řádu pak neúčinnost podání nastává (jen a pouze) tehdy, pokud by nebyly vady podání (logicky jen takové, jež bylo třeba odstranit, tedy jen a pouze takové, které mají povahu vad podle § 74 odst. 1 daňového řádu) ve stanovené lhůtě odstraněny.

[26] Jedinou formulací, o níž by bylo lze opřít závěr o implicitním stanovení neúčinnosti každého jiného podání, než které má jednu z forem uvedených v § 72 odst. 1 a odst. 3 daňového řádu, by byla slova „jen na tiskopise“ užitá v § 72 odst. 1 daňového řádu. Analogicky by zde byl aplikován právní názor vyjádřený v bodě 28 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, čj. 6 Ads 32/2014-37.

[27] Takový závěr však v nyní projednávané věci není namístě. Zásadní odlišností nyní projednávané věci a podávání žádostí o důchod (v daném případě o invalidní důchod), o něž šlo ve věci sp. zn. 6 Ads 32/2014, jsou důvody, pro které by mělo být podání učiněné jinou než předepsanou formou nahliženo jako neúčinné. Je totiž nutno rozlišit mezi podáním učiněným na formuláři jako takovém a podáním učiněným v konkrétní „technické“ formě formuláře.

[28] Formulář jako takový lze považovat za nástroj pro strukturování a zároveň jisté zjednodušení „košaté“ životní reality. Formulář umožňuje údaje potřebné pro administraci určité záležitosti „vtěsnat“ do předem připravených kategorií (jež obvykle mají ve formuláři podobu kolonek, které je nutno určitým způsobem vyplnit). Současně je nástrojem vhodným k tomu, aby orgán, jenž formulář přijímá, rychle a jednoduše ověřil, že nic podstatného nebylo žadatelem či jinou osobou, která s orgánem vchází ve styk, opomenuto orgánu sdělit. Na druhé straně po osobě, jež má formulář vyplnit, není požadováno v zásadě nic navíc oproti činění běžného, neformulářového podání. Poskytuje orgánu zásadně tytéž informace, pouze v předem stanovené struktuře. Požadavek učinit podání na formuláři, je-li tato povinnost dostatečně jednoznačně formulována, je pak legitimní zejména tehdy, vyžaduje-li povaha vyřizované věci vysokou míru jistoty o tom, že orgán dostává v podání od jednotlivce všechny potřebné informace a že tyto informace jsou (přinejmenším na první pohled) dostatečně přesné a spolehlivé. Toto byl hlavní důvod, pro který Nejvyšší správní soud za jinak ne zcela jednoznačně formulované zákonné úpravy (viz rozbor provedený v bodech 23 až 26 rozsudku čj. 6 Ads 32/2014-37) ve věci sp. zn. 6 Ads 32/2014 ještě akceptoval, že nepodání žádosti o důchod na předepsaném formuláři činí podání neúčinným (k teleologii dané úpravy jako hlavnímu důvodu soudem zvoleného výkladu viz argumentaci v bodě 27 uvedeného rozsudku). Velmi zjednodušeně řečeno – v řízení o žádosti o důchod je jen velmi obtížně představitelné, že by je bylo možno rozumně vést, aniž by žadatel poskytl orgánu sociálního zabezpečení strukturovaný soubor informací, jenž bude podkladem zkoumání podmínek nároku na důchod a výpočtu důchodu. Proto lze podání žádosti o důchod na formuláři (tedy v předem stanovené strukturované podobě) považovat za velmi žádoucí (byť jistě ne zcela nezbytné).

[29] V nyní projednávané věci však je její podstatou něco poněkud jiného. Nejde tu o to, zda orgán dostane od jednotlivce podání na formuláři, anebo nikoli. O povinnost podání na formuláři učinit strany spor nevedou. Vedou spor o to, zda podání ve formátu „*.pdf“, tedy v určité technické podobě formuláře, s níž zákon výslovně nepočítá, ale která je schopna splnit svoji funkci po obsahové stránce úplně stejně jako jiná technická podoba formuláře, se kterou naopak zákon výslovně počítá (formulář v papírové, tedy listinné podobě), je třeba považovat za takové podání, které, slovy zákona, *nemohlo mít předpokládané účinky pro správu daní*. A to zjevně naplněno

není. Účinky pro správu daní, tedy poskytnutí správci daní takového souboru informací v předem určené struktuře, že s ním správce daně může dostatečně jednoduše pracovat a může se spolehnout aspoň v základní rovině na jeho přesnost a spolehlivost, je i u podání ve formátu „*.pdf“ bez jakýchkoli pochyb zajištěna. Opět zjednodušeně řečeno správce daně dostane potřebná data v takové struktuře, která mu umožní bez neúnosných těžkostí stanovit daň.

[30] Co zajištěno není, je způsobilost takto poskytnutých dat pro strojové zpracování ve specifických podmínkách daňové správy, která se z důvodů, jež nyní Nejvyšší správní soud nepovažuje za potřebné hlouběji zkoumat, rozhodla pracovat s formátem „*.xml“. Zjednodušeně řečeno – není zajištěno dodání datového souboru nejen v potřebné logické a systematické struktuře, ale i v takovém datovém formátu, který je jednoduše využitelný v konkrétních podmínkách daňové správy (zejména s ohledem na jí používané počítačové programové vybavení). Tento chybějící „nadstandard“ by však mohl být považován u podání učiněného ve formátu „*.pdf“ za důvod jeho neúčinnosti pouze za předpokladu, že by rozhodná úprava v daňovém řádu obsahovala formulaci obsahově podobnou té, kterou lze nalézt ve druhé větě § 123e odst. 2 písm. a) č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném do 31. 12. 2014 (dále jen „zákon o organizaci“). Uvedené ustanovení zní: *„[j]e-li podle tohoto zákona nebo ve věcech pojistného podle zvláštního zákona pro podání nebo jiný úkon předepsán tiskopis, lze podání nebo jiný úkon učinit pouze a) v elektronické podobě zasláním na určenou elektronickou adresu podatelny orgánu sociálního zabezpečení nebo do určené datové schránky orgánu sociálního zabezpečení; podání nebo jiný úkon lze v elektronické podobě učinit pouze ve formě datové zprávy, a to ve formátu, struktuře a tvaru určeném příslušným orgánem sociálního zabezpečení. Nesplňuje-li podání nebo jiný úkon tyto podmínky, nepřiblíží se k němu; orgán sociálního zabezpečení je povinen upozornit toho, kdo učinil podání nebo jiný úkon v elektronické podobě, které nesplňuje tyto podmínky, na tuto skutečnost a na to, že se k tomuto podání nebo jinému úkonu nepřiblíží.“*

[31] Formulace „Nesplňuje-li podání nebo jiný úkon tyto podmínky, nepřiblíží se k němu“ připnutá za pasáž stanovící povinnost „podání nebo jiný úkon lze v elektronické podobě učinit pouze ve formě datové zprávy, a to ve formátu, struktuře a tvaru určeném příslušným orgánem sociálního zabezpečení,“ je dostatečně silným vyjádřením pravidla, že na podání nebo jiný úkon učiněný v elektronické podobě ve formě datové zprávy, ale v jiném než příslušným orgánem sociálního zabezpečení určeném formátu, struktuře nebo tvaru se má hledět, jako by nebylo učiněno (srov. argumentaci v bodu 23 rozsudku čj. 6 Ads 32/2014-37). Tato formulace v zákoně o organizaci je však podstatně „silnější“ (přísnější v následku pro jednotlivce) než soubor podmínek neúčinnosti podání stanovený v § 74 odst. 1 daňového řádu ve spojení s jeho odstavcem 3.

[32] Z výše uvedených důvodů lze plně souhlasit s krajským soudem, že za rozhodné právní úpravy bylo podání daňového přiznání k DPH prostřednictvím datové zprávy, jejíž součástí byla elektronická forma tiskopisu vydaného Ministerstvem financí (v obecně široce užívaném datovém formátu „*.pdf“), podáním, které správce daně nemohl shledat neúčinným postupem podle § 74 odst. 3 daňového řádu. Krajský soud tedy zcela správně posoudil rozhodnou právní otázku.

[33] Nejvyšší správní soud dodává, že nepovažoval za potřebné se pro účely nyní projednávané věci zabývat obecněji tím, jakým způsobem mají orgány veřejné moci stanovit formát a strukturu datových zpráv, které přijímají od jednotlivců v případech, kdy zákon stanoví, že jednotlivci jsou povinni či oprávněni s těmito orgány pomocí datových zpráv komunikovat. Nosným důvodem rozhodnutí je, jak je výše podrobně vyloženo, že v nyní projednávaném případě rozhodná právní úprava neumožnila shledat neúčinným podání učiněné způsobem, který žalobkyně zvolila. Nebylo tedy nezbytné zkoumat, zda samotný požadavek podávat určitá podání ve formátu „*.xml“ byl Ministerstvem financí stanoven ústavně předepsanou formou a po obsahové stránce splňoval požadavek minimalizace administrativního zatížení daňových subjektů (§ 72 odst. 2 daňového řádu).

[34] Pouze na okraj je proto vhodné dodat, že dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu (viz zejména již výše zmíněné rozsudky čj. 6 Ads 32/2014-37 a čj. 9 Ads 177/2016-89) nezpochybnila, ale ani výslovně neaprobovala postup orgánů výkonné moci spočívající v tom, že formát a strukturu datových zpráv stanoví oznámením příslušných údajů zejména na svých webových stránkách, a nikoli vydáním podzákonného obecně závazného normativního aktu (nařízení vlády, vyhlášky ministerstva či jiného orgánu). Vydání takového aktu je ovšem obecně vzato (vedle opatření obecné povahy, jež mají podle převažujícího mínění doktríny specifickou povahu) jediný způsob, jakým může výkonná moc k provedení zákona a v jeho mezích stanovovat abstraktní

pravidla chování neurčitěmu okruhu osob (viz čl. 78 a 79 odst. 3 Ústavy). Recentní legislativní praxe, konkrétně v oblasti sportu a vysokého školství, bere požadavek ústavně předepsané formy takového jednání výkonné moci – zcela správně – vážně. V zákonech výslovně uvádí, že formát a strukturu datové zprávy stanoví příslušný orgán vyhláškou [viz § 3a odst. 9 zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění zákona č. 230/2016 Sb.; viz též § 87 odst. 1 písm. g) body 2. a 4., § 87b odst. 4 a § 90b odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění zákona č. 137/2016 Sb.].

[35] Trvání na tom, že při provádění zákona smí být, stanovují-li se pravidla chování vůči neurčitěmu okruhu osob, použity pouze Ústavou taxativně definované typy podzákoných legislativních nástrojů, má přitom podobné důvody jako důvody pro výhradu zákona (čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 4 odst. 3 Listiny a další zvláštní ustanovení zejména Listiny týkající se omezení základních práv a svobod) při stanovení povinností (srov. k tomu v nejnovější judikatuře Ústavního soudu zejména body 105 a násl. v jeho nálezu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 26/16, č. 8/2018 Sb.). Akty vydávané podle čl. 78 a čl. 79 odst. 3 Ústavy jsou jednak publikovány v úředních sbírkách, které poskytují patřičnou míru jistoty o tom, co je platným právem. Jednak i ony jsou vydávány jistou formou legislativního procesu, byť podstatně jednodušší než zákony. Tím je zajištěn patřičný stupeň jejich ústavní a demokratické legitimity jakož i obsahové správnosti a proporcionality vůči adresátům (při plnění informačních povinností vůči státu zejména přiměřenosti nároků kladených na jednotlivce ohledně časových, finančních, odborných, typicky softwarových, a jiných nákladů na plnění těchto povinností).

3692

Rozpočtová pravidla: dotace soukromým školám; lhůta pro doložení podmínky pro čerpání dotace

k § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění zákonů č. 132/2000 Sb., č. 255/2001 Sb., č. 16/2002 Sb., č. 562/2004 Sb., č. 383/2005 Sb. a č. 82/2015 Sb.

k § 14 a násl. a § 17 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 4. 11. 2015

§ 82 a násl. soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

I. Dotace soukromým školám podle zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, jsou poskytovány na základě veřejnoprávní smlouvy dle § 17 zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtových pravidel, a nikoli na základě rozhodnutí dle § 14 a násl. rozpočtových pravidel. Jedná se o rozdílný dotační titul, na který navazuje zcela jiný procesní postup při administraci dotace.

II. Obranu proti neuzavření smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace představuje žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 a násl. s. ř. s.

III. Výjimka podle věty druhé § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, je jasně vymezena svým účelem, tj. umožnit novým zařízením doložit podmínku řádného fungování po dobu alespoň jednoho roku až ke konci školního roku. Ostatní subjekty musí předložit žádost o uzavření smlouvy o zvýšení dotace nejpозději do 31. ledna.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, čj. 2 Afš 245/2016-43)

Prejudikatura: č. 860/2006 Sb. NSS, č. 2189/2011 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2332/2011 Sb. NSS, č. 2457/2012 Sb. NSS, č. 2725/2013 Sb. NSS, č. 3104/2014 Sb. NSS, č. 3324/2016 Sb. NSS, č. 3579/2017 Sb. NSS a č. 3580/2017 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 177/2015 Sb. a č. 47/2016 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 2866/15).

Věc: Společnost s ručením omezeným Mateřská škola U Potůčku proti Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy o zvýšení dotace, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně je soukromou mateřskou školou s třinácti žáky (v rozhodném období). Sdělením ze dne 18. 3. 2013 Krajský úřad Libereckého kraje neposkytl žalobkyni zvýšení dotace, neboť shledal, že žádost o zvýšení dotace na školní rok 2013/2014 nepředložila v zákonném termínu, tj. do 31. 1. Odvolání žalobkyně proti tomuto sdělení žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 4. 11. 2015.

Žalobkyně podala žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci, jenž rozsudkem ze dne 18. 8. 2016, čj. 59 A 19/2016-87, žalobu zamítl. Krajský soud nejprve konstatoval, že smlouva o zvýšení dotace dle § 5 zákona č. 306/1999 Sb. je subordináční veřejnoprávní smlouvou. Charakter smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace jako subordináční veřejnoprávní smlouvy však sám o sobě neurčuje povahu úkonů uskutečňovaných žadatelem o dotaci a poskytovatelem dotace při administraci a realizaci žádosti o poskytnutí dotace. Činnost správního orgánu při poskytování dotací je třeba rozdělit na dvě fáze – na fázi před uzavřením veřejnoprávní smlouvy a fázi po uzavření této smlouvy. Fáze před uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace je charakterizována nerovností účastníků, vrchnostenským postavením a autoritativním rozhodováním poskytovatele. Zákon č. 306/1999 Sb. postup před uzavřením smlouvy podrobně neupravuje, podle § 3 odst. 3 zákona správní orgán buď smlouvu uzavře, nebo žadatele informuje o důvodech neuzavření smlouvy. Krajský soud na sdělení správního orgánu prvního stupně o neuzavření smlouvy o zvýšení dotace nahlíží jako na negativní rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dotace ve smyslu § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel *a contrario*, na něž se vztahují obecné právní předpisy o správním řízení, a není vyloučeno jeho soudní přezkoumání. Vzhledem k dikci zákona stanovujícího, že žadatel je správním orgánem pouze informován o důvodech neuzavření smlouvy o zvýšení dotace, je však třeba na obsah sdělení pohlížet méně formalisticky. Sdělení je dle krajského soudu srozumitelné a jeho obsah přezkoumatelný.

Ze znění § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb. a s přihlédnutím k povaze státní dotace jako dobrodinní státu dle krajského soudu vyplývá, že lhůta pro podání žádosti o poskytnutí dotace je lhůtou nikoli procesní, ale propadnou, jejímž uplynutím zaniká právo na uzavření smlouvy o zvýšení dotace. Podání žádosti v zákonně lhůtě je podmínkou pro uzavření smlouvy o zvýšení dotace, a na tomto závěru nic nemění ani věta druhá § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb., dle které lze v případě nesplnění podmínky dle § 5 odst. 4 zákona, tj. zařazení oboru do školské sítě alespoň po dobu jednoho roku, uzavřít smlouvu o zvýšení dotace v termínu do 15. 9. Žalobkyni zmínované stanovisko žalovaného ze dne 2. 1. 2014 se týkalo pouze podmínky zařazení oboru do školské sítě alespoň po dobu jednoho roku. Podle krajského soudu na podkladě tohoto stanoviska není možné dovodit, že pokud žalobkyně splňovala podmínku dle § 5 odst. 4 zákona č. 306/1999 Sb. již k 31. 1., mohla přesto podat žádost i po tomto termínu. Pro úplnost krajský soud dodal, že ani novela citovaného ustanovení nepodporuje jiný výklad předmětného ustanovení. Důvodová zpráva hovoří pouze o nejasnostech ve vztahu k uskutečnění inspekční činnosti a doložení inspekční zprávy pro nový obor vzdělávání a nové školy, což však není případ žalobkyně. Správnímu orgánu I. stupně rovněž nelze vyčítat, že nevydal samostatné rozhodnutí ve smyslu § 41 správního řádu, neboť bez ohledu na to, zda vůbec mohla být žádost žalobkyně ze dne 28. 2. 2013 vyhodnocena dle obsahu jako žádost o navrácení v předešlý stav prominutím zmeškaného úkonu, vydání samostatného procesního rozhodnutí vylučuje zákon č. 306/1999 Sb., který předpokládá, že žadatel je v procesu vyřízení žádosti pouze informován.

Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, ve které brojila proti procesnímu postupu správního orgánu prvního stupně, který o neuzavření smlouvy o zvýšení dotace nevydal řádné rozhodnutí se všemi zákonnými náležitostmi.

Podle stěžovatelky je na posuzovaný případ třeba aplikovat výkladové stanovisko žalovaného, které se týkalo situace, kdy dané školské zařízení nemohlo ke dni 31. 1. doložit splnění podmínky hodnocení inspekce z důvodu, že nevykonávalo činnost celý předešlý školní rok, přičemž v daném případě byla stanovena možnost podat kompletní žádost do 31. 8. Z tohoto stanoviska dle stěžovatelky vyplývá, že pokud není možné s žádostí doložit splnění podmínky dle § 5 odst. 3 písm. b) zákona č. 306/1999 Sb. (alespoň průměrné hodnocení inspekce), lze kompletní žádost podat do 31. 8. Stěžovatelka dále brojila proti závěru krajského soudu, že lhůta pro podání žádosti dle § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb. je lhůtou propadnou. Podle stěžovatelky je předmětné ustanovení třeba vykládat tak, že se vztahuje nejen na nesplnění podmínky dle odstavce 4 citovaného ustanovení,

ale i na § 3 písm. b) zákona č. 306/1999 Sb. Tomu odpovídá jak již zmiňované výkladové stanovisko žalovaného, tak i novela citovaného ustanovení, která dle stěžovatelky pouze odstranila dosavadní výkladové nejasnosti. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla schopna doložit splnění podmínky alespoň průměrného hodnocení inspekce až po 31. 1., byla oprávněna podat kompletní žádost se všemi doklady ve lhůtě do 31. 8.

Stěžovatelka byla dále toho názoru, že v posuzované věci bylo třeba aplikovat § 41 odst. 2 správního řádu o prominutí zmeškání lhůty a krajský soud se měl věcně zabývat splněním podmínek citovaného ustanovení. Správní řád je třeba aplikovat jak na fázi před vydáním rozhodnutí o dotaci, tak na náležitosti takového rozhodnutí, jakož i na možnost podání opravných prostředků. Stěžovatelka považuje v tomto ohledu argumentaci krajského soudu za nesrozumitelnou a vzájemně rozpornou, pokud nejprve konstatoval, že na fázi před uzavřením smlouvy o dotaci je třeba aplikovat obecné právní předpisy o správním řízení, dále v odůvodnění pak nicméně uvedl, že na část úkonů před uzavřením smlouvy nelze aplikovat ustanovení o uzavírání veřejnoprávních smluv, tedy ani ustanovení správního řádu, a uzavřel, že žadatel je v procesu vyřízení žádosti o poskytnutí dotace pouze informován o důvodech neposkytnutí dotace, čímž je vedení správního řízení o žádosti vyloučeno. Závěr krajského soudu je dle stěžovatelky v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle které je rozhodnutí ve věcech dotací dle zákona č. 306/1999 Sb. rozhodnutím dle § 67 správního řádu, přičemž na postup při uzavírání smlouvy a hodnocení žádosti je při absenci právní úpravy nutno aplikovat obecné právní předpisy o správním řízení. Stěžovatelka upozorňuje dále na metodické doporučení žalovaného ze dne 14. 1. 2015, dle kterého je účelem uzavření smlouvy o poskytnutí dotace uzavření subordinační veřejnoprávní smlouvy, přičemž v řízení je možné se odchýlit od některých pravidel správního řízení, musí však být zachována všechna procesní práva účastníků řízení. Metodické doporučení dále stanoví, že v některých případech bude třeba postupovat dle metody *lex posterior derogat legi priori*, neboť správní řád, který byl přijat později, je v mnoha ohledech podrobnější a účastníkům řízení přiznává více procesních práv. Ukončit řízení o žádosti o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace tak lze buď uzavřením veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace, nebo vydáním rozhodnutí o neuzavření smlouvy. Stěžovatelka dále uvedla, že se krajský soud měl zabývat povahou závěrů poslední inspekční zprávy a jejím vztahem k předchozím zprávám, neboť to, zda stěžovatelka měla ke dni 31. 1. k dispozici zákonnou zprávu inspekce, je důležité pro posouzení, zda byla dle § 5 odst. 6 věty druhé zákona č. 306/1999 Sb. oprávněna podat žádost ve lhůtě do 31. 8. Stěžovatelka namítá, že byla neoprávněně hodnocena inspekcí jako podprůměrná, a byla tak vyloučena z možnosti žádat o poskytnutí dotace v řádném termínu do 31. 1. Prostředky obrany proti hodnocení inspekce jsou velmi omezené, neboť samotný přezkum závěrů je vyloučen. Stěžovatelka se domohla provedení revizní kontroly za období tří let, která vyhodnotila školu jako průměrnou, a bylo tedy zjištěno, že škola od počátku podmínky pro poskytnutí zvýšené dotace splňovala.

Stěžovatelka rovněž namítala, že o neuzavření smlouvy o zvýšení dotace nebylo možné stěžovatelku pouze informovat sdělením správního orgánu prvního stupně. Správní orgán je povinen vést zákonné řízení a vydat rozhodnutí, které splňuje veškeré požadavky dle správního řádu. Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka nesplnila základní podmínku pro podání žádosti o poskytnutí zvýšené dotace, a to podání žádosti ve stanovené lhůtě, proto nebylo třeba již zkoumat ostatní podmínky pro poskytnutí zvýšené dotace. Dále žalovaný upozornil, že stěžovatelka nepožádala o prominutí zmeškání úkonu, nebyl tedy dán důvod pro aplikaci § 41 odst. 2 správního řádu. Povaha lhůty dle citovaného ustanovení tedy není pro posuzovanou věc podstatná.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci zrušil a rozhodnutí žalovaného prohlásil za nicotné.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [16] Podstatou sporu je skutečnost, že se stěžovatelkou nebyla uzavřena smlouva o zvýšení dotace dle § 5 zákona č. 306/1999 Sb. z důvodu opožděné podané žádosti o zvýšení dotace, přičemž (v pořadí třetí) inspekční kontrola, která teprve stěžovatelku vyhodnotila jako průměrnou, byla ukončena až měsíc po termínu pro podání žádosti.

[17] Podle § 5 odst. 1 zákona č. 306/1999 Sb. „[m]ezi krajským úřadem a právnickou osobou se při splnění podmínek stanovených v odstavcích 3 a 4 uzavře smlouva o zvýšení dotace, a to v termínu stanoveném v odstavci 6“. Podle § 5 odst. 3 téhož zákona se dotace zvýší, pokud právnická osoba „dostává dotace podle § 4“ [písm. a)], „má poslední výsledky hodnocení České školní inspekce alespoň průměrné a v posledním protokolu o kontrole Českou školní inspekci nebylo zjištěno závažné porušení platných právních předpisů“ [písm. b)] a „je obecně prospěšnou společností nebo školskou právnickou osobou“ [písm. c)]. Podle § 5 odst. 4 téhož zákona „[s]mlouvu o zvýšení dotace lze uzavřít s právnickou osobou na 1 školní rok, pokud před uzavřením smlouvy alespoň po dobu 1 školního roku byla zařazena do sítě předškolních zařízení, škol a školských zařízení podle dosavadních právních předpisů nebo zapsána ve školském rejstříku a poskytovala vzdělávání a školské služby v souladu se svým zařízením do sítě předškolních zařízení, škol a školských zařízení nebo zápisem do školského rejstříku. Splnění těchto podmínek se posuzuje u každé školy, oboru vzdělání a školského zařízení samostatně.“ Podle § 5 odst. 6 zákona, „[p]okud právnická osoba předloží krajskému úřadu do 31. 1. žádost o zvýšení dotace na příští školní rok spolu s doklady osvědčujícími splnění podmínek podle odstavců 3 a 4, uzavře krajský úřad smlouvu o zvýšení dotace do 31. 3. V případě, že právnická osoba do 31. 1. podmínky podle odstavce 4 nesplní, lze smlouvu o zvýšení dotace uzavřít do 15. 9. za předpokladu, že právnická osoba splní tyto podmínky do 31. 8.“.

[18] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žádost o zvýšení dotace na školní rok 2013/2014 stěžovatelka doručila správnímu orgánu prvního stupně dne 1. 3. 2013 a v ní pouze uvedla, že žádá o zvýšení dotace na školní rok 2013/2014 dle § 5 zákona č. 306/1999 Sb., své identifikační údaje, číslo účtu a počet dětí zařazených do předškolního zařízení. Spolu s žádostí o zvýšení dotace stěžovatelka zaslala správnímu orgánu podání, ve kterém uvedla, že ve dnech 25. až 27. 2. 2013 u ní proběhla inspekční kontrola „s velice pozitivními výstupy“. Stěžovatelka se domnívala, že žádost o zvýšení dotace lze zaslat i dodatečně s inspekční zprávou a hodnocením, poté si možnou nesprávnost takového postupu uvědomila a požádala správní orgán prvního stupně o možnost zjednat nápravu. Závěrem podání uvedla, že zvýšená dotace by stěžovatelce velice pomohla z důvodu značných investic v roce 2012. Správní orgán prvního stupně přípisem ze dne 18. 3. 2013 stěžovatelce sdělil, že jí zvýšení dotace na předmětný školní rok nebude možné poskytnout, neboť nebyla splněna podmínka podání žádosti v zákonném termínu. V závěru správní orgán prvního stupně stěžovatelku upozornil, že inspekční zprávu z kontroly provedené ve dnech 25. až 27. 2. 2013 může použít jako podklad pro přiznání zvýšené dotace pro školní rok 2014/2015. Stěžovatelka dne 8. 4. 2013 doručila žalovanému podání, ve kterém shrnula svou situaci a žádala o nápravu. Zdůraznila, že v případě kontroly provedené ve dnech 25.–27. 2. se jednalo již o třetí inspekci za poslední tři roky, původní dvě kontroly byly vůči ní podjaté, a proto se obrátila na pražské ústředí inspekce s žádostí o nezávislou kontrolu, která proběhla v uvedeném termínu s velice pozitivními výstupy. Žalovaný přípisem ze dne 9. 4. 2013 sdělil stěžovatelce, že vzhledem k tomu, že nedodržela lhůtu stanovenou v § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb., nemohl s ní správní orgán prvního stupně uzavřít smlouvu o zvýšení dotace. Stěžovatelka navíc nesplnila podmínku dle § 3 písm. b) zákona č. 306/1999 Sb., neboť poslední hodnocení inspekce, které měl správní orgán prvního stupně k dispozici, bylo horší než průměrné. Dne 11. 4. 2013 stěžovatelka zaslala správnímu orgánu prvního stupně inspekční zprávu z kontroly provedené ve dnech 25. až 27. 2. 2013 s hodnocením pro účely zvýšení dotace dle § 5 zákona č. 306/1999 Sb. „průměrná“.

[19] Dne 16. 7. 2013 podala stěžovatelka výzvu k vydání rozhodnutí o prominutí lhůty dle § 41 odst. 2 správního řádu a k nápravě nečinnosti správního orgánu, ve které uvádí, že stěžovatelka bezprostředně poté, co během poslední inspekční kontroly zjistila, že předešlá hodnocení inspekce byla nesprávná, podala žádost o zvýšení dotace a požádala o prominutí zmeškaného úkonu. Dále pak v podání poukazuje na nezákonnost předchozích inspekčních zpráv a předkládá argumenty pro aplikaci § 41 odst. 2 správního řádu. Správní orgán prvního stupně přípisem ze dne 12. 8. 2013 v reakci na výzvu uvedl, že na oblast veřejnoprávních smluv nelze institut navrácení v předešlý stav použít. I kdyby byl nicméně tento institut použitelný, nebyly splněny zákonné podmínky pro jeho užití, neboť zde nebyla překážka, která by stěžovatelce bránila úkon učinit. Stěžovatelka následně podala žalovanému návrh na přijetí opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu. Ve dnech 6. 9. 2013, 13. 2. 2014 a 21. 7. 2014 opětovně vyzývala správní orgán I. stupně k rozhodnutí o žádosti dle § 41 odst. 2 správního řádu a k uzavření smlouvy o zvýšení dotace. Dne 29. 8. 2014 stěžovatelka podala žalobu k Okresnímu soudu v Liberci, jíž se domáhala uzavření smlouvy o zvýšení dotace na školní roky 2012/2013 a 2013/2014. V návaznosti na usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních

sporů, ze dne 21. 8. 2014, čj. Konf 62/2012-49, Okresní soud v Liberci řízení dne 20. 10. 2014 usnesením čj. 20 C 141/2014-66 zastavil a věc postoupil žalovanému, který o tom stěžovatelku dne 9. 12. 2014 informoval. Stěžovatelka dne 17. 8. 2015 doplnila svá podání, žalovaný stěžovatelku dne 9. 10. 2015 vyzval k vyjádření se k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu a následně dne 4. 11. 2015 vydal napadené rozhodnutí.

[20] Nejvyšší správní soud pro přehlednost strukturoval odůvodnění následujícími způsoby: nejprve se zabýval povahou sdělení o neuzavření smlouvy a s tím související otázkou správního žalobního typu (III.A), aplikací správního řádu na postup před uzavřením smlouvy o zvýšení dotace (III.B) a odpovídající reakci správních soudů na vzniklou procesní situaci (III.C). Následně posoudil, zda bylo možné podat žádost o zvýšení dotace v „prodloužené“ lhůtě do 31. 8., příp. aplikovat institut prominutí zmeškání úkonu dle § 41 odst. 1 správního řádu (III.D). Nakonec se zabýval námitkou, že nedoložení alespoň průměrného hodnocení inspekce v řádné lhůtě nelze klást k tíži stěžovatelky (III.E).

III.A Povaha sdělení o neuzavření smlouvy o zvýšení dotace

[21] Smlouva o zvýšení dotace dle § 5 zákona č. 306/1999 Sb. je veřejnoprávní smlouvou subordináční ve smyslu § 161 správního řádu (již zmiňované usnesení zvláštního senátu čj. Konf 62/2012-49). Obsahem smlouvy o zvýšení dotace je poskytnutí dotačního plnění z veřejných zdrojů, jejichž správa se řídí veřejnoprávními předpisy. Povinnosti příjemce dotace jsou v podstatné míře určeny zákonem č. 306/1999 Sb. ještě před uzavřením smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace a při uzavírání smlouvy se na nich v zásadě nic podstatného již nemůže změnit. Poskytovatel dotace může autoritativně rozhodovat o podmínkách poskytnutí dotace, které jsou předmětem jednání mezi ním a příjemcem dotace. Záleží na příjemci dotace, zda tyto podmínky akceptuje a smlouvu uzavře. Pro poskytování dotace je tedy charakteristická autoritativnost a jistá míra volnosti v určování pravidel na straně poskytovatele dotace a dobrovolnost na straně jejího příjemce. Poskytovatel dotace (jako orgán veřejné moci) je však ve své volnosti v poskytování dotací omezen zákonem (v dané věci zákonem č. 306/1999 Sb.) a obecnými principy dopadajícími na veřejnou moc, jako je zákaz libovůle, zákaz neústavní diskriminace či zákaz měnit – zejména jednostranně či neodůvodněně – pravidla poskytování a realizace dotace po jejím poskytnutí.

[22] Dotace soukromým školám jsou tedy poskytovány na základě dohody uzavírané mezi poskytovatelem a žadatelem podle § 17 rozpočtových pravidel, a nikoli na základě rozhodnutí dle § 14 rozpočtových pravidel. Podle § 17 rozpočtových pravidel „[d]otace nebo návratné finanční výpomoci mohou být poskytovány na základě dohod uzavíraných mezi poskytovatelem a žadatelem [...], stanoví-li tak zvláštní zákon. Zvláštní zákon vždy také stanoví náležitosti takových dohod.“

[23] Dohoda o poskytnutí dotace je rozdílným dotačním titulem než rozhodnutí, na který následně navazuje jiný procesní postup při administraci dotace. Uzavřením veřejnoprávní smlouvy dochází k úpravě vztahu mezi příjemcem a poskytovatelem dotace, který je modifikován jak v oblasti práva hmotného, tak v oblasti práva procesního. Zatímco vyplácení dotace přiznané na základě rozhodnutí dle § 14 rozpočtových pravidel lze (dočasně či s konečnou platností) pozastavit dle § 14e rozpočtových pravidel či přímo odejmout dle § 15 rozpočtových pravidel, veřejnoprávní smlouvu lze měnit, vypovědět či rušit pouze postupem dle § 166 správního řádu. Při nesouhlasu s ukončením administrace dotace je třeba postupovat podle úpravy řešení sporů z veřejnoprávních smluv dle § 169 ve spojení s § 141 správního řádu. Teprve rozhodnutí příslušného orgánu (tj. správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy) ve sporu z veřejnoprávní smlouvy je za splnění dalších zákonem stanovených podmínek rozhodnutím přezkoumatelným dle § 65 s. ř. s. ve správním soudnictví (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2014, čj. 9 Afs 37/2013-54, ze dne 10. 4. 2014, čj. 7 Afs 126/2013-50, ze dne 25. 9. 2014, čj. 2 Afs 74/2013-64, či ze dne 15. 11. 2016, čj. 6 Afs 275/2015-39).

[24] Při posuzování sporů týkajících se veřejnoprávních smluv je třeba rozlišovat mezi fází před a po uzavření veřejnoprávní smlouvy. Žádost o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace je třeba kvalifikovat jako nabídku k uzavření veřejnoprávní smlouvy dle § 163 odst. 1 správního řádu. Neuzavření veřejnoprávní smlouvy ze strany správního orgánu dle § 163 odst. 3 písm. c) správního řádu je třeba považovat za neakceptaci nabídky k uzavření veřejnoprávní smlouvy. Vzhledem k tomu, že v takovém případě nebyla veřejnoprávní smlouva uzavřena,

odmítnutí uzavření smlouvy nezakládá spor z veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 169 správního řádu, který by měl řešit nadřízený správní orgán (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, čj. 1 As 292/2016-28, č. 3580/2017 Sb. NSS).

[25] Jak stanovil již zvláštní senát v citovaném usnesení čj. Konf 62/2012-49, při poskytování dotací ze státního rozpočtu na základě veřejnoprávní smlouvy je zachováno vrchnostenské postavení poskytovatele dotace (orgánu veřejné moci). Postup správního orgánu před uzavřením veřejnoprávní smlouvy nemůže být nicméně projevem libovůle správního orgánu. Z povahy materiálního právního státu vyplývá, že v případě vrchnostenského výkonu veřejné moci musí být jejím adresátům zajištěna soudní ochrana proti arbitrárnímu, svévolnému či šikanóznímu postupu poskytovatele dotace (nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, Pl. ÚS 12/14, č. 177/2015 Sb.). Vzhledem k tomu, že neposkytnutí dotace představuje citelný zásah do právní sféry žadatele, musí být žadateli zaručeno právo na „*řádný proces*“, stanovený právními předpisy, popř. základními procesními zásadami určujícími postup orgánů veřejné moci v právním státě (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS).

[26] Z důvodu potřeby odlišit jednotlivé úkony veřejné správy, které všechny materiálně zasahují do veřejných subjektivních práv a povinností jednotlivce, se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu opakovaně přiklonil k materiálně-formálnímu chápání rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutím tak může být jen vrchnostenský akt vydaný v řízení formalizovaném právními předpisy. Materiální znak „*zásahu do práv*“ totiž není znakem rozlišujícím žalobu proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. a žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 a násl. s. ř. s. (srov. blíže rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, body 17 a 23, ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, body 30-33, a ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS, body 36-39). Tento postoj rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vzal Ústavní soud opakovaně na vědomí (např. nálezy ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15, č. 47/2016 Sb. ÚS, a ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. I. ÚS 740/15, či usnesení ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. III. ÚS 219/17).

[27] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu v situaci, kdy je rozhodnutí nahrazeno veřejnoprávní smlouvou, nedochází k vydání správního rozhodnutí. Samotný akt správního orgánu v podobě uzavření, respektive neuzavření dané dohody nelze, již díky jeho smluvní, tedy konsenzuální povaze, považovat za správní rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (usnesení ze dne 3. 4. 2013, čj. 6 Ads 133/2012-57). Obdobně i doktrína uvádí, že „*[u]zavření subordináční veřejnoprávní smlouvy přitom nelze považovat ze strany správního orgánu nebo jiného vykonavatele veřejné správy, který jedná za subjekt veřejné správy, za autoritativní vrchnostenské rozhodnutí, jímž vyhoví žádosti druhé strany o uzavření dohody*“ (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 247). Odmítnutí nabídky k uzavření veřejnoprávní smlouvy tak není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 292/2016-28).

[28] V posuzovaném případě je rovněž zásadní, že § 17 rozpočtových pravidel ani zákon č. 306/1999 Sb. výslovně procesní postup před uzavřením dohody o poskytnutí dotace neupravují. Podle § 3 odst. 3 zákona č. 306/1999 Sb. „*[k]rajský úřad uzavře smlouvu nebo informuje právnickou osobu o důvodech neuzavření smlouvy do 30 dnů od obdržení žádosti*“. Z použitého legislativního vyjádření „*informuje*“ zřetelně vyplývá, že zákon v případě neuzavření smlouvy o poskytnutí dotace předpokládá pouze neformální sdělení, že k uzavření smlouvy nedojde a z jakého důvodu. Ze systematického hlediska je třeba připomenout, že veřejnoprávní smlouva nahrazuje vydání vrchnostenského aktu, tedy správního rozhodnutí. Bylo by tedy nelogické, a nadto komplikující již tak dosti komplexní právní úpravu, kdyby v případě poskytnutí dotace byla uzavřena veřejnoprávní smlouva, na kterou by navazoval výše popsaný procesní postup dle části páté správního řádu, a v případě neposkytnutí dotace by bylo vydáno rozhodnutí dle části druhé správního řádu.

[29] Obranu proti vybočení ze zákonných pravidel pro uzavírání dohody o poskytnutí (zvýšení) dotace je tak třeba spatřovat v institutu ochrany proti nezákonnému zásahu § 82 a násl. s. ř. s. (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 292/2016-28). Soud tak může žadateli poskytnout ochranu proti nesprávnému posouzení naplnění podmínek dle § 5 odst. 3 zákona č. 306/1999 Sb., případně proti nečinnosti či průtahům při vyřizování žádosti.

[30] Žalobou proti nezákonnému zásahu soud zajistí neefektivnější právní ochranu žadateli o poskytnutí dotace. Účinnost soudní ochrany práv jednotlivců by dle judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu měla být vždy prioritou při posuzování povahy úkonu správního orgánu, neboť právě poskytování ochrany právům jednotlivců proti nezákonným aktům veřejné moci je základním smyslem existence správního soudnictví. Podle rozšířeného senátu jedním z aspektů, které musí být při takovém posouzení vzaty v úvahu, je mj. i pravomoc soudu rozhodnout v jednotlivých řízeních určitým způsobem. To jest, zda soudní výrok, který soud v tom kterém řízení může vydat, koresponduje se skutečnou potřebou ochrany práv jednotlivců, kteří se obracují na soud nikoli proto, aby se jim dostalo akademického pojednání o formální povaze toho kterého úkonu správního orgánu, nýbrž proto, aby jim soud proti takovému úkonu porušujícímu dle jejich přesvědčení jejich práva poskytl skutečnou ochranu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS). V případě neuzavření smlouvy o poskytnutí dotace, a to ve většině případů na určité kalendářní období, je prioritou rychlé a účinné posouzení postupu správního orgánu. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je jednak projednávána přednostně (§ 56 s. ř. s.), především však lze v tomto řízení přímo uložit správnímu orgánu, aby nepokračoval v porušování práva, tj. aby veřejnoprávní smlouvu uzavřel.

[31] Je třeba připustit, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nejlépe respektuje systémové principy, na nichž je založeno správní soudnictví, tj. zásady subsidiarity a posteriority obsažené v § 5 s. ř. s. Ochrana ze strany soudů by měla být aktivována teprve tehdy, pokud jednotlivec vyčerpal dostupné možnosti ochrany svých práv v rámci veřejné správy a veřejná správa se měla možnost s namítaným pochybením vypořádat. Na druhou stranu zákonodárce do soudního řádu správního zakotvil i ostatní dva žalobní typy, tj. žalobu na ochranu proti nečinnosti a žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, a výslovně tak připustil upozadění uvedených zásad ve specifických situacích. Pouze pro dodržení dvojinstančnosti činnosti veřejné správy a s tím souvisejícího zajištění subsidiarity soudní ochrany nelze deformovat jiné instituty správního práva a vytvářet správní rozhodnutí v situaci, kdy je nahrazeno institutem veřejnoprávní smlouvy.

[32] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že v posuzovaném případě se nejedná o rozhodnutí o poskytnutí dotace dle § 14 odst. 5 (dříve odst. 4) rozpočtových pravidel, u něž zákon výslovně stanoví, že se vydává ve formě „rozhodnutí“, přičemž předmětem posouzení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v již zmíněvaném rozsudku čj. 9 Ads 83/2014-46 bylo posoudit přípustnost vyloučení soudní ochrany v situaci, kdy toto rozhodnutí citelně zasahuje do právní sféry žadatele o dotaci. Nejedná se ani o případ nevyplacení dotace s konečnou platností dle § 14e rozpočtových pravidel, kdy správní orgán rozhoduje o nevyplacení již jednou správním rozhodnutím přiznané dotace, neboť jde o úkon v jiné fázi administrace dotace a realizovaný na základě odlišného procesního režimu, tj. dle § 14 a násl. rozpočtových pravidel, a nikoli dle zákonné úpravy veřejnoprávních smluv.

III.B Použití správního řádu ve fázi před uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace

[33] Podle § 1 odst. 2 správního řádu „[t]ento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup“.

[34] Podle § 163 odst. 1 správního řádu „[p]rojev vůle učiněný v písemné formě, směřující k uzavření veřejnoprávní smlouvy, který je určen jedné nebo více určitým osobám, je návrhem na uzavření veřejnoprávní smlouvy (dále jen „návrh smlouvy“), jestliže je dostatečně určitý a vyplývá z něj vůle toho, kdo návrh činí (dále jen „navrhovatel smlouvy“), být jím v případě jeho přijetí vázán“. Podle § 163 odst. 3 písm. c) „návrh smlouvy zaniká okamžikem, kdy projev o odmítnutí návrhu smlouvy dojde navrhovateli smlouvy“.

[35] Podle § 170 správního řádu „[p]ři postupu podle této části se obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé tohoto zákona; nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávních smluv, použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstupném, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, ustanovení o postoupení smlouvy a o poukázce a ustanovení o započtení“.

[36] Podle článku 41 legislativních pravidel vlády (dostupných na www.vlada.cz) slovo „obdobně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje

na vymezené právní vztahy v plném rozsahu. Slovo „*přiměřeně*“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy.

[37] Podle doktríny úkony směřující k uzavření veřejnoprávní smlouvy jsou postupem od správního řízení odlišným (správní řízení je upraveno v části druhé a třetí správního řádu, veřejnoprávní smlouvy v části páté). To, že proces uzavírání veřejnoprávních smluv se neodehrává ve správním řízení, ale mimo ně, vyplývá i z širšího rozsahu působnosti části páté (§ 159 odst. 1 a § 160 odst. 3 správního řádu), která zahrnuje nejen výkon působnosti v oblasti veřejné správy, jenž se řídí ustanoveními části druhé a třetí (Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha : Bova polygon, 2012, s. 1279–1280).

[38] Na proces před uzavřením smlouvy o zvýšení dotace dle § 5 zákona č. 306/1999 Sb. je tedy předně třeba aplikovat zákon č. 306/1999 Sb. a subsidiárně část pátou správního řádu. Postup správního orgánu musí dbát dodržení základních zásad činnosti správních orgánů stanovených v § 2 až § 8 správního řádu. Správní orgán je tedy povinen zejména postupovat v souladu s právními předpisy a uplatňovat svou pravomoc pouze za účelem a v rozsahu stanoveným zákonem, dbát ochrany veřejného zájmu a práv nabytých v dobré víře a do práv jednotlivce zasahovat pouze v nezbytném rozsahu. Dále je třeba s žadateli jednat zdvořile a vstřícně a postupovat bez zbytečných průtahů, hospodárně a v souladu se zásadou rovnosti. Při uzavírání smluv o zvýšení dotace se ustanovení části druhé správního řádu použijí pouze přiměřeně. U jednotlivých ustanovení části druhé správního řádu je tedy třeba zvažovat, zda je jejich použití v souladu s povahou a účelem uzavírání veřejnoprávních smluv. Prakticky se však přiměřeně použití ustanovení o správním řízení bude týkat především obecných ustanovení o správních orgánech a účastnících řízení (Vedral, J., op. cit., s. 1327). Ustanovení části třetí týkající se opravných prostředků se nepoužijí vůbec.

[39] K argumentaci stěžovatelky metodickým doporučením sekce legislativy a práva žalovaného, Nejvyšší správní soud uvádí, že metodické doporučení bylo správním orgánům rozesláno teprve dne 14. 1. 2015, přičemž proces před uzavřením veřejnoprávní smlouvy v posuzovaném případě (tedy do sdělení krajského úřadu o neuzavření dohady o zvýšení dotace ze dne 18. 3. 2013) probíhal začátkem roku 2013. Zmínované doporučení ani jiný úkon ze strany žalovaného (který v této fázi se stěžovatelkou nijak nekomunikoval) tak u stěžovatelky nemohlo založit dobrou víru v určitý procesní postup veřejné správy ani legitimní očekávání.

[40] Nejvyšší správní soud shrnuje, že proces před uzavřením smlouvy o zvýšení dotace není správním řízením, aplikují se tedy na něj pouze základní zásady činnosti správních orgánů a pouze přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu. (...)

III.D Lbůta pro podání žádosti o zvýšení dotace

[45] Podle § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb., ve znění účinném ke dni provedení procesního úkonu, tj. do 30. 4. 2015, „[p]okud právnická osoba předloží krajskému úřadu do 31. 1. žádost o zvýšení dotace na příští školní rok spolu s doklady osvědčujícími splnění podmínek podle odstavců 3 a 4, uzavře krajský úřad smlouvu o zvýšení dotace do 31. 3. V případě, že právnická osoba do 31. 1. podmínky podle odstavce 4 nesplní, lze smlouvu o zvýšení dotace uzavřít do 15. 9. za předpokladu, že právnická osoba splní tyto podmínky do 31. 8.“

[46] Z jazykového, logického i systematického výkladu výše uvedených ustanovení vyplývá, že správní orgán smlouvu o zvýšení dotace uzavře, pokud žadatel do 31. 1. podá žádost o zvýšení dotace a spolu s ní doloží, že splňuje podmínky dle § 5 odst. 3 a 4 zákona č. 306/1999 Sb. Výjimku ze závazného termínu pro podání žádosti stanoví zákon č. 306/1999 Sb. pouze pro ty subjekty, které splní podmínky zařazení do sítě předškolních zařízení, škol a školských zařízení a poskytování vzdělání a školských služeb alespoň po dobu jednoho roku teprve ke konci školního roku, tedy do 31. 8. Účelem výjimky je zjevně umožnit získání zvýšené dotace i těm subjektům, které nově vzniknou v průběhu roku. Podle stanoviska ředitele odboru financování a rozvojových nástrojů žalovaného ze dne 2. 1. 2014, čj. MSMT-43815/2013 (č. l. 14 správního spisu žalovaného), které bylo vydáno k výkladu § 5 odst. 3, 4, 5 a 6 zákona č. 306/1999 Sb. na žádost krajského úřadu v řízení (obdobném jako v nyní posuzované věci) vedeném pod sp. zn. KULK 73094/2013 se společností DOCTRINA – základní a mateřská škola, s. r. o., dle ustálené správní praxe se možnost uzavřít smlouvu o zvýšení dotace do 15. 9. týká pouze podmínky dle § 5 odst. 4 zákona č. 306/1999 Sb., a nikoli podmínek stanovených v § 5 odst. 3 zákona.

[47] Daný závěr ob stojí i vzhledem k výkladu úmyslem zákonodárce v kontextu následné novelizace zákona č. 306/1999 Sb. a jejího účelu. Podle § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb. ve znění účinném od 1. 5. 2015, „[p]okud právnická osoba předloží krajskému úřadu do 31. 1. žádost o zvýšení dotace na příští školní rok spolu s doklady osvědčujícími splnění podmínek podle odstavců 3 a 4, uzavře krajský úřad smlouvu o zvýšení dotace do 31. 3. V případě, že právnická osoba do 31. 1. podmínky podle odstavce 3 písm. b) nebo odstavce 4 nesplní, lze smlouvu o zvýšení dotace uzavřít do 15. 9. za předpokladu, že právnická osoba splní tyto podmínky do 31. 8.“ Novelou byla do posuzovaného ustanovení doplněna možnost splnění podmínky doložit hodnocení alespoň průměrné do 31. 8., nikoli však pro všechna školská a předškolní zařízení, nýbrž pouze pro zařízení nově vzniklá v daném roce. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 82/2015 Sb., jímž byl zákon č. 306/1999 Sb. ke dni 1. 5. 2015 novelizován, se mimo jiné prodlouží „*lhůta pro předložení inspekční zprávy u nových škol, která je dosud stanovena tak, že inspekce musí proběhnout de facto v prvním pololetí školního roku, v němž škola zahájila činnost (bod 9–§ 5 odst. 6)*“. Z uvedeného vyplývá, že úmyslem zákonodárce bylo prodloužit lhůtu pro předložení inspekční zprávy novým školským a předškolním zařízením, po kterých by bylo příliš striktní požadovat provedení inspekce v prvním pololetí školního roku. Ani novelou č. 82/2015 Sb. tedy zákonodárce neměl v úmyslu umožnit prodloužení zákonné lhůty do 31. 8. všem školským a předškolním zařízením. Opačný výklad by byl v rozporu se zásadou racionálního zákonodárce, neboť by tak lhůta do 31. 1. ztratila jakékoli opodstatnění, stala by se pouze dobrovolnou.

[48] Nejvyšší správní soud proto dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že výjimka věty druhé § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb. je jasně vymezena svým účelem, tj. umožnit novým zařízením doložit podmínku řádného fungování po dobu alespoň jednoho roku až ke konci školního roku. Nelze ji rozšiřovat na situaci stěžovatelky, která v době podání žádosti o zvýšení dotace na školní rok 2013/2014 nebyla novým školským zařízením (v rejstříku škol a školských zařízení je jako soukromá mateřská škola zapsána od 1. 9. 2010), podmínku dle § 5 odst. 4 zákona č. 306/1999 Sb. tedy splňovala, v době podání žádosti již fungovala po dobu dvou a půl školních let a byla u ní na její žádost již dvakrát provedena školní inspekce. Skutkový stav v nyní posuzované věci je tedy zcela odlišný od hypotézy výjimky z § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb., a proto ji nelze na stěžovatelčinu situaci aplikovat.

[49] Důležitým aspektem při posuzování lhůty pro podání žádosti o uzavření smlouvy o zvýšení dotace je to, že splnění podmínky včasného podání žádosti je základním předpokladem pro získání dotace. Poskytování dotací je specifické v tom, že se jedná o nakládání s veřejnými prostředky, správní orgán je tedy povinen dbát zajištění férového konkurenčního prostředí při jejich rozdělování (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, čj. 1 Afs 45/2010-159, č. 2189/2011 Sb. NSS). Dotace představují určité dobrodiní ze strany státu, který je proto oprávněn stanovit si podmínky pro jejich poskytnutí s výhradou dodržení základních ústavněprávních zásad jako zákaz diskriminace, libovůle či ochrana legitimního očekávání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 1 Afs 100/2009-63, č. 2332/2011 Sb. NSS). Z tohoto důvodu nelze z povinnosti podání žádosti do 31. ledna nad jasně vymezený rámec zákona (tj. případy týkající se nových školských zařízení, které ke dni 31. 1. nesplňují podmínku řádného fungování po dobu alespoň jednoho školního roku) dovozovat žádné výjimky, ani na promeškání lhůty uplatňovat institut prominutí zmeškání úkonu dle § 41 odst. 1 správního řádu.

[50] Podle § 41 odst. 1 správního řádu „[n]avrácením v předšlý stav se rozumí prominutí zmeškání úkonu, který je třeba provést nejpozději při ústním jednání nebo v určité lhůtě, nebo povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit“.

[51] Jak již bylo výše uvedeno (viz odst. [38]) aplikace jednotlivých ustanovení části druhé správního řádu v řízení před uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace závisí na posouzení, zda je jejich použití v souladu s povahou a účelem uzavírání veřejnoprávních smluv. Poskytnutí dotace dle zákona č. 306/1999 Sb. není vázáno na povinnost předložení projektové dokumentace či účast ve výběrovém řízení. Ke vzniku nároku na zvýšení dotace dle § 5 zákona č. 306/1999 Sb. není třeba splnit náročné podmínky, žadatel pouze musí již být příjemcem dotace dle § 4 zákona, řádně fungovat po dobu alespoň jednoho školního roku, musí mít alespoň průměrné hodnocení inspekce a musí být obecně prospěšnou společností nebo školskou právnickou osobou. Další podmínkou uzavření smlouvy o zvýšení dotace je pak předložení žádosti ve stanovené lhůtě. Ustanovení § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb. stanoví, že krajský úřad smlouvu o zvýšení dotace uzavře, pokud žadatel předloží

žádost do 31. 1. Podle § 3 odst. 2 téhož zákona se smlouva o poskytnutí dotace neuzavře, pokud krajský úřad neobdržel žádost o poskytnutí dotace ve lhůtě podle § 2 odst. 1 zákona. Již zmiňovaná důvodová zpráva k zákonu č. 82/2015 Sb., jímž se do § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb. za slovo „neuzavře“ výslovně včlenila věta „pokud krajský úřad neobdržel žádost o poskytnutí dotace ve lhůtě podle § 2 odst. 1“, uvádí, že novelou se rovněž odstraní pochybnosti ohledně povahy lhůty pro předložení žádosti o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace, resp. zvýšení dotace, neboť „*lhůta bude jednoznačně stanovena jako propadná*“.

[52] Z výše uvedeného je zřejmé, že promeškáním lhůty k podání žádosti právo na uzavření smlouvy o zvýšení dotace zaniká. Institut prominutí zmeškání úkonu dle § 41 odst. 1 správního řádu tak nelze v procesu uzavírání smlouvy o zvýšení dotace aplikovat. Opačný postup by vedl k netransparentnímu a neférovému postupu při přiznávání dotací. Bylo by navíc nepraktické (a s ohledem na pevné každoroční načasování jednotlivých fází administrování dotací až nereálné), kdyby veřejná správa, jejímž úkolem je rozdělit jistou předem rozpočtově určenou sumu na dotace fungujících vzdělávacích zařízení, obdržela v zákonném termínu pouze část žádostí a byla nucena počítat s určitým procentem zájemců, kteří požádají o zvýšení dotace s časovým odstupem např. z důvodu nemoci apod. Zásada dobré správy, na kterou stěžovatelka odkazuje, je nepochybně pro fungování orgánů veřejné správy podstatná, nemůže však vést k uplatnění procesního institutu, který je z povahy věci neaplikovatelný. Argumentace obsažená v předloženém odborném stanovisku JUDr. L. Potěšila Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů nepřesvědčila. Vzhledem k neaplikovatelnosti institutu navrácení v předěšlý stav v nyní posuzované věci nebyl správní orgán prvního stupně ani povinen o podané žádosti rozhodnout. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že stěžovatelka byla povinna podat žádost ve lhůtě do 31. 1., což neučinila, a proto je její žádost třeba považovat za opožděnou.

III.E Povinnost doložit alespoň průměrné hodnocení inspekce v zákonné lhůtě do 31. 1.

[53] Stěžovatelka v kasační stížnosti odkazuje na vyjádření ředitelky odboru legislativy a exekutivního servisu žalovaného (obsažené v příloze výše zmiňovaného stanoviska č. j. MSMT 43815/2013), dle kterého „[o] *prolovení výše uvedeného výkladu [že při nedoložení alespoň průměrného hodnocení inspekce do 31. 1. není splněna podmínka pro uzavření smlouvy o zvýšení dotace] by bylo možno uvažovat toliko v případech, kdy příčiny absentujícího hodnocení ČŠI nelze klást k tíži právnické osoby vykonávající dotovanou činnost, tento zvláštní argument je ovšem zcela jiné povahy než obecný argument souvislosti § 5 odst. 3 a 4 citovaného zákona*“. Dle stěžovatelky není důvodný rozdíl mezi situací, kdy z příčin, které nelze klást k tíži právnické osoby, hodnocení inspekce zcela absentuje, a kdy sice existuje, ale je nezákonné.

[54] Podle § 173 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), je inspekce správní úřad s celostátní působností, který je organizační složkou státu a účetní jednotkou (odst. 1), a je organizačně členěna na ústředí inspekce se sídlem v Praze a inspektoráty inspekce (odst. 2).

[55] Podle § 174 odst. 2 školského zákona inspekce v rámci inspekční činnosti zjišťuje a hodnotí podmínky, průběh a výsledky vzdělávání, a to podle příslušných školních vzdělávacích programů [písm. b)], zjišťuje a hodnotí naplnění školního vzdělávacího programu a jeho soulad s právními předpisy a rámcovým vzdělávacím programem [písm. c)] a vykonává kontrolu dodržování právních předpisů, které se vztahují k poskytování vzdělávání a školských služeb [písm. d)]. Podle § 174 odst. 6 Česká školní inspekce je povinna provést inspekční činnost podle odstavce 2 písm. b), c) a d) pro účely přiznání dotací podle zvláštního právního předpisu, pokud o to právnická osoba, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení, požádá.

[56] Podle § 174 odst. 9 písm. a) školského zákona je výstupem v případě inspekční činnosti dle § 174 odst. 2 písm. b) a c) téhož zákona inspekční zpráva. Podle § 174 odst. 10 školského zákona „[i]nspekční zpráva obsahuje hodnocení podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání a dále jména, příjmení a podpisy školních inspektorů, kontrolních pracovníků a přizvaných osob. Obsah inspekční zprávy projednají školní inspektoři a kontrolní pracovníci s ředitelem školy nebo školského zařízení. Projednání a převzetí inspekční zprávy potvrdí ředitel školy nebo školského zařízení podpisem. Přípomínky k obsahu inspekční zprávy může ředitel školy nebo školského zařízení podat České školní inspekci do 14 dnů po jejím převzetí. Inspekční zprávu společně s připomínkami a stanoviskem České školní inspekce k jejich obsahu zasílá Česká školní inspekce bez zbytečného odkladu zřizovateli a školské radě. Inspekční zpráva

včetně připomínek je veřejná a je uložena po dobu 10 let ve škole nebo školském zařízení, jichž se týká, a v příslušném inspektorátu České školní inspekce.“

[57] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu inspekční zpráva podle § 174 odst. 9 písm. a) [dříve odst. 12 písm. a)] školského zákona není rozhodnutím ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2006, čj. 3 Aps 2/2005-44, č. 860/2006 Sb. NSS, či ze dne 31. 5. 2011, čj. 9 As 11/2011-74, č. 2457/2012 Sb. NSS). Inspekční zpráva dle citovaného rozsudku sama o sobě nezasahuje do právní sféry právnické osoby, neboť v rámci zákonem vymezeného okruhu skutečností, které má zjišťovat a hodnotit, popisuje zjištěný skutkový stav, jenž následně také hodnotí. Inspekční zpráva sama o sobě nezakládá práva a povinnosti či jinak nezasahuje do právní sféry jednotlivce. K zásahu do právní sféry jednotlivce dochází „až odstoupením od smlouvy o zvýšení dotace učiněným podle § 6 odst. 4 zákona o poskytování dotací soukromým školám. Proti tomuto odstoupení se lze po vyčerpání opravných prostředků, pokud je zákon připouští, bránit žalobou k soudu. V rámci takového soudního sporu bude možno k námitce posoudit i ty části inspekční zprávy, které tvořily podklad pro odstoupení od smlouvy“ (již zmiňovaný rozsudek čj. 9 As 11/2011-74). Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dovedl, že inspekční zpráva nepodléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví, tvoří nicméně podklad pro posouzení důvodnosti žaloby proti konečnému rozhodnutí. Při posuzování zákonnosti neuzavření smlouvy o zvýšení dotace je tedy třeba zvážit i zákonnost postupu inspekce, možná prodlení či namítanou podjatost při výkonu inspekční činnosti.

[58] Ze správního spisu vyplývá, že u stěžovatelky proběhly tři inspekční kontroly, a to ve dnech 10. až 11. 1. 2011, 12. až 13. 4. 2012 a 25. až 27. 2. 2013. Všechny kontroly byly dle inspekčních zpráv provedeny libereckým inspektorem, u první kontroly byla přítomna pouze jedna školní inspektorka a kontrolní pracovnice, u následujících dvou již byly přítomny školní inspektorky dvě. Žádost o uzavření smlouvy o zvýšení dotace na školní rok 2013/2014 byla správnímu orgánu prvního stupně doručena dne 1. 3. 2013, a to bez nezbytného inspekčního hodnocení. Stěžovatelka v podání doručeném správnímu orgánu spolu s žádostí pouze uvedla, že ve dnech 25. až 27. 2. 2013 u ní proběhla inspekční kontrola „s velice pozitivními výstupy“.

[59] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že v nyní posuzované věci stěžovatelka nepodala žádost v zákonné lhůtě, a proto nebylo možné se stěžovatelkou smlouvu o zvýšení dotace uzavřít. K výše uvedené námitce ohledně nezákonnosti předchozích inspekčních zpráv Nejvyšší správní soud nicméně dodává, že pokud by stěžovatelka podala žádost v řádné zákonné lhůtě, avšak bez požadované inspekční zprávy (podobně jako v případě, k němuž se vztahovalo stěžovatelkou zmiňované stanovisko), bylo by skutečně namístež zvažovat, zda nemožnost dodat alespoň průměrné inspekční hodnocení lze klást k tíži stěžovatelky. Aby bylo ovšem možné se v soudním řízení zabývat námitkou, že stěžovatelka byla zasažena na svých právech tím, že hodnocení „průměrná“ obdržela až po třetí (a údajně jediné řádné) inspekční kontrole, muselo by v řízení vyjít najevo (typicky na základě příslušného tvrzení stěžovatelky), že o provedení nové inspekční kontroly žádala bez zbytečného prodlení poté, co obdržela negativní hodnocení, jež vnímala jako nezákonné a nespravedlivé. Bylo by na stěžovatelce, aby tvrdila, že bylo i při vynaložení veškerého úsilí, jež po ní lze spravedlivě požadovat (včetně např. obstarání časově náročných záležitostí s přiměřeným předstihem), objektivně nemožné opatřit si adekvátní kontrolní hodnocení nezbytné pro zvýšení dotace.

[60] Nejvyšší správní soud rovněž podotýká, že stěžovatelce nelze přisvědčit, že posuzovaná poslední inspekční zpráva je zprávou revizní, která dokládá nezákonnost předchozích zpráv. Zákonná úprava výslovně s možností konání revizní inspekce nepočítá, přičemž ani z předložených inspekčních zpráv nevyplývá, že by poslední inspekční kontrola byla kontrolou revizní. Inspekční zpráva z poslední inspekční kontroly sice uvádí, že hodnocené období zahrnuje kromě školního roku 2012/2013 i rok 2011/2012, z obsahu zprávy však jasně vyplývá, že inspekce hodnotila aktuální stav předškolního zařízení, což je vzhledem k podstatě inspekční činnosti spočívající ve zjišťování skutkového stavu a jeho hodnocení zcela logické. Za obvyklého běhu věci, tj. nebyla-li by zvláštní potřeba zpětného prověřování skutečností rozhodných pro minulá období, nelze zásadně vidět důvod, aby školní inspektorky hodnotily skutkový stav z předchozích let, který se během času vyvíjí. Ani závěry inspekční zprávy z poslední kontroly neuvádějí nic o přezkoumání či přehodnocení předchozích inspekčních zpráv. Z inspekčních zpráv spíše vyplývá, že stěžovatelka postupně zkvalitňovala výuku a školské služby, a proto při poslední inspekční kontrole dosáhla hodnocení „průměrná“. Tvrzení stěžovatelky, že poslední inspekční kontrola byla

provedena na základě stížností stěžovatelky na ústředí inspekce v Praze, není podloženo obsahem poslední inspekční zprávy ani správního spisu.

3693

Veřejné zakázky: návrh na přezkum úkonů zadavatele

k § 263 až § 265 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je v řízení o návrhu na přezkum úkonů zadavatele povinen zajistit, aby o něm věcně rozhodl ve stadiu, kdy může být protiprávní jednání zadavatele ještě vyloučeno. Této povinnosti lze dostát pouze tak, že vydá rozhodnutí dle § 263 až § 265 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dříve § 118 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách), před uplynutím blokační lhůty. Případnému uplynutí blokační lhůty je povinen předejít všemi zákonem stanovenými prostředky, zejména tedy zajištěním rychlého a plynulého rozhodování správního orgánu, případně vydáním předběžného opatření, a to i bez návrhu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2018, čj. 10 As 219/2016-51)

Věc: Mega Trans – výrobní družstvo invalidů proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti akciové společnosti BLAŽEK PRAHA, o návrhu na přezkum úkonů, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se návrhem ze dne 2. 10. 2013 domáhal u žalovaného přezkoumání úkonů zadavatele (Ministerstva vnitra) při zadávání nadlimitní veřejné zakázky „*Polobotky P ČR 2012 a polobotky P ČR 2012 letní – nákup pro roky 2013 a 2014*“. V návrhu žalobce žádal zrušení rozhodnutí zadavatele o výběru nejhodnější nabídky (vybraným uchazečem byla osoba zúčastněná na řízení). Současně navrhl, aby žalovaný předběžným opatřením zakázal zadavateli uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku do doby právní moci rozhodnutí žalovaného; žalovaný tento návrh dne 14. 11. 2013 zamítl.

Dne 19. 12. 2013 zadavatel sdělil žalovanému, že téhož dne uzavřel s vybraným uchazečem smlouvu na veřejnou zakázku. Žalovaný proto usnesením ze dne 24. 1. 2014 (rozhodnutí 1. stupně) řízení zastavil podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu pro zjevnou bezpředmětnost návrhu. Důvodem byla skutečnost, že zadávací řízení uzavřením smlouvy skončilo a v řízení o návrhu již nebylo možné dosáhnout výsledku, kterého se žalobce domáhal.

Proti usnesení žalovaného podal žalobce rozklad, který předseda žalovaného zamítl a napadené usnesení potvrdil. Žalobce se obrátil s žalobou na krajský soud, který žalobu rozsudkem označeným v záhlaví zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Uvedl, že žalovaný neměl postupovat podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu a řízení zastavit, avšak měl přistoupit k věcnému přezkumu zbývajících dvou podmínek ve smyslu § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Nesouhlasil se závěry Nejvyššího správního soudu uvedenými v rozsudku ze dne 31. 3. 2015, čj. 4 As 249/2014-43, ve věci *T-Mobile*, z nichž krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku vycházel. Poukázal na smysl a účel zákona o veřejných zakázkách a úlohu žalovaného při dohledu nad dodržováním podmínek zadávacího řízení. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem, že „[v]ést řízení i po uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, tj. poté, co odpadl předmět řízení, kterým je trvající zadávací řízení, které lze korigovat uložením opatření dle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách a vydat *de facto* deklaratorní rozhodnutí o tom, zda došlo ke kvalifikovanému porušení povinnosti zadavatele, nelze“. Namítal, že uplatněním procesní libovůle žalovaného byl zmařen účel řízení, proti čemuž neměl možnost se účinně bránit. Zastavení řízení považoval za porušení zásady rovnosti účastníků hospodářské soutěže. Upozornil, že v praxi velmi často dochází k průtahům v řízení.

Podávání opravných prostředků proti zamítavým rozhodnutím o předběžných opatřeních podle stěžovatele nevede k požadovanému cíli, neboť v praxi je o nich rozhodováno prakticky vždy až po uzavření smlouvy, kdy

již zákaz jejího uzavření nelze uložit. Současně uvedl, že krajský soud v napadeném rozsudku poukázal na nepřezkoumatelnost zamítavého rozhodnutí žalovaného o návrhu na vydání předběžného opatření.

Závěry krajského soudu o tom, že stěžovatel nevyužil prostředky ochrany proti zamítavému rozhodnutí ohledně předběžného opatření, považoval za nepřezkoumatelné. Soud k tomu nevedl, jaký vliv by mělo případné podání rozkladu proti zamítavému rozhodnutí o předběžném opatření na posouzení věci soudem. Ani poukaz soudu na možnost využití § 79 s. ř. s. nepovažoval za případný. Je zřejmé, že podáním žaloby proti nečinnosti za současné znalosti běžných administrativních postupů soudů a žalovaného by podáním žaloby bylo pouze oddáleno možné věcné projednání návrhu ze strany žalovaného.

Žalovaný považoval závěry krajského soudu za správné a odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně sporné právní otázky.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

III.A Shrnutí právní úpravy

(...) [11] Stěžovatel je přesvědčen, že žalovaný byl povinen zabývat se důvodností návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele i po uzavření smlouvy zadavatelem a jeho návrh zamítnout, a nikoliv zastavit. Jádrem sporu je tedy řešení právní otázky, zda v případě, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „ÚOHS“) před konečným rozhodnutím o návrhu ve smyslu § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách ve znění účinném do 31. 12. 2014 zjistil, že v průběhu řízení byla uzavřena smlouva na veřejnou zakázku, měl řízení o návrhu zastavit podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, nebo návrh zamítnout podle § 118 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách.

[12] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné na úvod odůvodnění svého rozhodnutí stručně shrnout právní úpravu dozoru nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách v situacích, kdy byl podán návrh na přezkoumání úkonů zadavatele v době před uzavřením smlouvy o zakázce.

[13] V zákoně účinném do 31. 12. 2004 byl tento postup upraven v § 112 až § 123 zákona o veřejných zakázkách a tato část byla nazvána „*dohled nad dodržováním zákona*“. Základem tohoto dohledu bylo rozhodování žalovaného o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele. Zákon stanovil řadu formálních i obsahových podmínek pro podání návrhu, včetně zaplacení kauce. Dále stanovil, že úřad může před vydáním rozhodnutí k zajištění účelu řízení nařídit zadavateli předběžné opatření, a to buď mu zakázat uzavřít smlouvu, nebo pozastavit zadávací řízení. V meritorním rozhodnutí dle § 118 zákona o veřejných zakázkách úřad buď návrh zamítl, nebo uložil nápravné opatření, tj. rozhodl o zrušení zadávacího řízení (případně jednotlivého úkonu zadavatele), za podmínky, že dosud nebyla uzavřena smlouva. Řízení o správních deliktech je upraveno v samostatném dílu 3, v § 120 až § 121 zákona o veřejných zakázkách. Tzv. blokační lhůtu, tj. zákaz uzavření smlouvy, upravoval § 110 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách, v délce 45 dnů ode dne doručení námitek zadavateli.

[14] Zákon o veřejných zakázkách byl nahrazen od 1. 10. 2016 novým zákonem o zadávání veřejných zakázek. Byly do něj promítnuty změny právní úpravy Evropské unie, která je v oblasti kontroly veřejných zakázek pro smluvní státy EU závazná. V oblasti přezkumu veřejných zakázek se jedná zejména o směrnici Rady 89/665/EHS o použití přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce, ve znění směrnice Rady č. 2007/66/ES. Podle ní musí členské země EU zajistit, aby přezkumné řízení bylo dostupné každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité veřejné zakázky a které v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla škoda nebo jí hrozí. Směrnice upravuje prostředky nápravy před uzavřením smlouvy i po něm. Prostředky nápravy před uzavřením smlouvy mají napravit porušení pravidel při zadávání veřejných zakázek v průběhu nabídkového řízení předtím, než smlouva nabude účinnosti. Tyto prostředky zahrnují právo na předběžná opatření, povinnou odkladnou lhůtu a požadavek na pozastavení postupů vedoucích k zadání dané veřejné zakázky,

dokud nebylo vyřízeno odvolání, a zabránit tím přidělení veřejné zakázky. Cílem prostředků nápravy po uzavření smlouvy je prohlásit stávající smlouvu za neplatnou, nebo poskytnout náhradu škod dotčeným stranám poté, co byla dotyčná zakázka přidělena.

[15] Uvedené závěry lze ověřit přímo ve znění směrnic. V bodu 4 preambule směrnice 2007/66/ES se uvádí: „Ke zjištěným nedostatům patří zejména chybějící lhůta mezi rozhodnutím o zadání zakázky a uzavřením příslušné smlouvy, která by umožnila její účinné přezkoumání. To má někdy za následek, že veřejní zadavatelé a zadavatelé usilují o velmi rychlé podepsání smlouvy, aby byly účinky napadeného rozhodnutí o zadání zakázky nezvratné. V zájmu nápravy tohoto nedostatku, jenž představuje závažnou překážku účinné soudní ochrany dotčených uchazečů, tj. těch, kteří ještě nebyli s konečnou platností vyloučeni, je třeba stanovit minimální odkladnou lhůtu, během níž je uzavření příslušné smlouvy pozastaveno, a to nezávisle na tom, zda k uzavření smlouvy dochází v době podpisu dané smlouvy či jindy.“ Článek 2 odstavec 3 směrnice stanoví: „Jestliže orgán prvního stupně, který je nezávislý na veřejném zadavateli, přezkoumává rozhodnutí o zadání zakázky, zajistí členské státy, aby veřejný zadavatel nemohl uzavřít smlouvu dříve, než orgán příslušný k přezkumu rozhodne o návrhu na předběžné opatření nebo na přezkum.“

[16] Nový zákon o zadávání veřejných zakázek měl napravit předchozí nedostatky právní úpravy i praxe, kterými byl v oblasti přezkumu označen stav nemožnosti poskytnout účinnou ochranu před uzavřením smlouvy o zakázce. S tímto úmyslem, vyjádřeným výslovně v důvodové zprávě k zákonu o zadávání veřejných zakázek, se změnila blokační lhůta, jejíž počátek byl nově vztážen k zahájení správního řízení o přezkumu úkonů zadavatele, a byla prodloužena na 60 dnů [§ 246 odst. 1 písm. d)]. V souvislosti s tím byla naopak vypuštěna úprava předběžného opatření, u kterého je pouze odkaz na plné použití úpravy správního řádu (§ 61 správního řádu). Podle předkládací zprávy je důvodem této změny předpoklad, že ÚOHS bude rozhodovat vždy v rámci prodloužené blokační lhůty a použití předběžného opatření bude třeba pouze výjimečně („[L]hůta zázkazu uzavření smlouvy je stanovena tak, aby bylo možné v jejím průběhu vydat prvostupňové rozhodnutí.“). Důvodová zpráva ve zvláštní části k § 246 označuje uzavření smlouvy před rozhodnutím o návrhu za zmaření řízení. Toto hodnocení užívá předkladatel zákona i v části, ve které se zabývá vydáním předběžného opatření. To by mělo být „výjimečným institutem, přicházejícím v úvahu např. v situaci, kdy dle § 56 správního řádu závisí rozhodnutí Úřadu na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které Úřad nemá a nebylo-li odborné posouzení skutečností možné opatřit od jiného správního orgánu. V takovém případě ustanoví znalce. Pokud znalec nevypracuje znalecký posudek k posouzení těchto skutečností dříve, než činí blokační lhůta, což nemůže Úřad ovlivnit, jde o takový výjimečný případ (a současně typický příklad), kdy může být přistoupeno po jejím uplynutí k nařízení předběžného opatření dle správního řádu tak, aby nedošlo ke zmaření účelu řízení o podaném návrhu.“

[17] V nové úpravě zákona bylo výslovně upraveno zastavení řízení o přezkumu úkonů zadavatele v případě uzavření smlouvy o zakázce [§ 257 písm. j)].

III.B Zákonost zastavení řízení v projednávané věci

[18] Pro projednávanou věc je nutno použít úpravu tehdy účinného zákona o veřejných zakázkách. Stěžovatel podal dle § 114 zákona o veřejných zakázkách návrh na přezkum úkonů zadavatele, spolu s návrhem na předběžné opatření. Návrhu na vydání předběžného opatření nebylo vyhověno. Žalovaný o jeho návrhu na přezkum úkonů zadavatele nerozhodl do uplynutí blokační lhůty a poté, s odkazem na bezpředmětnost, řízení o jeho návrhu dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastavil.

[19] Předmětem posouzení je tedy zákonost napadeného rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení a po-
tažmo rozhodnutí krajského soudu, který je považoval s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu za
vydané v souladu se zákonem.

[20] Nejvyšší správní soud se obdobnými případy již v minulosti zabýval. Z rozsudku ze dne 31. 3. 2015, čj. 4 As 249/2014-43, ve věci *T-Mobile*, vyplývá, že uzavřel-li zadavatel v průběhu řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zahájeného na návrh podle § 114 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách smlouvu na veřejnou zakázku, odpadl předmět řízení a žalovaný řízení zastavil podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť se návrh stal zjevně bezpředmětným. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku konstatoval, že ÚOHS není po uzavření smlouvy o zakázce oprávněn rozhodnout o předběžném opatření, ani o uložení opatření k nápravě. Účelem

řízení o přezkoumání úkonů zadavatele je uložení nápravného opatření v případě zjištěného porušení postupu pro zadání veřejné zakázky zadavatelem, tedy zjednání nápravy v době, kdy lze ještě pochybení zadavatele napravit, což je možné pouze před uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku. Dále soud uvedl, že nelze konstruovat nad rámec zákona povinnost žalovaného vést řízení i po uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, tj. poté, kdy odpadl předmět řízení, kterým je trvající zadávací řízení, a vydat *de facto* deklaratorní rozhodnutí o tom, zda zadavatel kvalifikovaně porušil své povinnosti.

[21] Ke stejným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud také v rozsudcích ze dne 26. 6. 2013, čj. 7 AfS 79/2012-37; ze dne 2. 11. 2016, čj. 3 As 276/2015-157; ze dne 3. 12. 2015, čj. 10 As 80/2015-67; a ze dne 28. 6. 2017, čj. 3 As 133/2016-61. Ve všech těchto rozhodnutích vyjádřil závěr, že po uzavření smlouvy o zakázce již ÚOHS nemůže pokračovat v řízení o uložení opatření k nápravě.

[22] Tento závěr nezpochybnuje soud ani v projednávané věci. Ustanovení § 118 odst. 1 a § 118 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách stanoví tři podmínky, které musí být kumulativně naplněny, aby mohl žalovaný uložit opatření k nápravě. Jednou z podmínek pro věcné přezkoumání úkonů zadavatele podle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách (tj. *zda zadavatel porušil podmínky a zda tato skutečnost významně ovlivnila výběr nejhodnější nabídky*) je, že zadavatel dosud neuzavřel smlouvu. Podmínka neuzavření smlouvy na veřejnou zakázku není předmětem meritorního posouzení ze strany správního orgánu, jedná se o objektivní předpoklad pro rozhodnutí o uložení nápravného opatření.

[23] V nyní projednávané věci bylo správní řízení zahájeno na návrh stěžovatele dne 2. 10. 2013. Žalovaný nevydal rozhodnutí do dne 19. 12. 2013, kdy zadavatel uzavřel smlouvu o zakázce. Uzavřením této smlouvy tedy nastala objektivní okolnost, na kterou žalovaný reagoval v souladu se zákonem zastavením řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, neboť odpadl předmět řízení. S tímto postupem výslovně počítá i nový zákon o zadávání veřejných zakázek (§ 257 písm. j)).

[24] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu představuje okamžik uzavření smlouvy v zadávacím řízení zásadní skutečnost v dozorové činnosti nad dodržováním zákona. Tuto okolnost hodnotí soud jako objektivní překážku pro věcné projednání návrhu ze strany žalovaného. Po tomto okamžiku lze návrh na přezkoumání úkonů zadavatele podat jen ve zcela výjimečných případech, které stanoví § 114 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách (*pouze v případech, kdy došlo k uzavření smlouvy bez předchozího uveřejnění zadávacího řízení nebo k porušení zákazu uzavření smlouvy*). O ty se v dané věci nejednalo, a proto rozhodnutí žalovaného a krajského soudu nelze považovat za vydané v rozporu se zákonem.

III.C Ochrana práva na přezkum zadávacího řízení

[25] Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybnil odkazy krajského soudu, podle kterých měl k dispozici dostatečné prostředky, pomocí kterých se mohl domoci vydání meritorního rozhodnutí ve své věci před uzavřením smlouvy na zakázku. Namítl, že proti uzavření smlouvy o zakázce, a tedy nastolení nemožnosti meritorního přezkumu úkonů zadavatele, ho neochránila blokační lhůta ani návrh na vydání předběžného opatření. Přezkum zamítavého rozhodnutí o nevydání předběžného opatření byl pro dosažení věcného rozhodnutí dle § 118 zákona o veřejných zakázkách bezvýznamný, neboť přezkumné rozhodnutí by bylo vydáno vždy po uzavření smlouvy. Ani žaloba proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. nezabrání zadavateli tuto smlouvu uzavřít a poté již by byla taková žaloba bezpředmětná. Stěžovatel na postupu v projednávané věci dovozuje, že prostředky, které krajský soud označil za relevantní k dosažení ochrany, byly v jeho případě ryze formální a neúčinné.

[26] Nejvyšší správní soud s těmito výhradami souhlasí, a to vzhledem ke skutkovému stavu projednávané věci a též se zohledněním skutečností, jež vyplývají z vývoje rozhodovací praxe žalovaného, která je soudu známa z jeho činnosti. Právo účastníka zadávacího řízení bránit se proti postupu zadavatele v návrhovém řízení je zaručeno unijními i vnitrostátními právními předpisy. Prostředky ochrany tedy musí být zakotveny zákonem a správní orgány, které jsou povolány k doзору nad průběhem zadávacího řízení, je musí aplikovat tak, aby se nejednalo pouze o formální, ale o účinné nástroje.

[27] Jak je již výše uvedeno, směrnice EU výslovně vyžaduje nápravu stavu, podle kterého nebylo možno zajistit dodržování práva Společenství ve stadiu, kdy může být protiprávní jednání ještě napraveno (bod 3

preambule směrnice č. 2007/66/ES). Ke splnění tohoto účelu ukládá, aby byla stanovena minimální odkladná lhůta, která by neměla skončit dříve, než orgán příslušný k přezkumu o žádosti o přezkum postupu zadavatele rozhodne (bod 4 preambule). Dále vyžaduje zajistit, aby opatření přijímaná v souvislosti s přezkumným řízením zahrnovala mimo jiné „*pravomoc přijímat co nejrychleji prostřednictvím předběžných postupů předběžná opatření směřující k nápravě domnělého protiprávního jednání nebo k zabránění dalšímu poškození dotčených zájmů*“ [článek 2 odst. 1 písm. a) směrnice].

[28] V tomto směru byl změněn zákon o veřejných zakázkách, který žalovanému poskytuje několik institutů pro zajištění účelu řízení ve smyslu výše citované směrnice, tj. rozhodnutí o návrhu o přezkumu postupu zadavatele před uzavřením smlouvy o zakázce.

[29] Na prvním místě jde o *tzv. blokační lhůty*. Tyto lhůty plní významnou funkci a v podstatě umožňují naplnění smyslu a účelu *řízení o návrhu na přezkum úkonů zadavatele*. Zadavatel nesmí po tuto dobu uzavřít smlouvu, čímž vytváří prostor pro další uchazeče, kteří mají možnost žádat nápravu u žalovaného, pokud se domnívají, že zadávací řízení bylo vedeno v rozporu se zákonem. V nyní projednávané věci se uplatnila blokační lhůta v délce 45 dnů, která běžela od obdržení rozhodnutí zadavatele o námitkách předcházejících návrhu na přezkum úkonů zadavatele. Jak bylo výše uvedeno, zadavatel uzavřel smlouvu přibližně dva a půl měsíce po zahájení řízení o návrhu žalovaným. Je evidentní, že blokační lhůta se v dané věci zcela minula svým účinkem. Této situaci by nezabránila ani nová právní úprava a blokační lhůta v délce 60 dnů (§ 246 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek). Stejný postup úřadu, tj. vydání rozhodnutí po uplynutí lhůty stanovené správním řádem a po skončení blokační lhůty, popisují i již výše uvedené rozhodnutí čj. 4 As 249/2014-43, čj. 7 Afs 79/2012-37, čj. 3 As 276/2015-157; čj. 10 As 80/2015-67; čj. 3 As 133/2016-61. Pouze existence a zákonná úprava blokačních lhůt tedy sama o sobě není účinným prostředkem pro dosažení meritorního rozhodnutí správního orgánu o přezkumu úkonů zadavatele. Pokud ji správní orgán nechá uplynout, aniž ve věci rozhodne, není v moci navrhovatele ani při důsledné obraně jeho práv zabránit zmaření účelu řízení. Jinými slovy, stěžovatel nebyl schopen zajistit, aby před uplynutím blokační lhůty bylo rozhodnuto o zákonnosti postupu zadavatele; po uplynutí této lhůty zadavatel uzavřel smlouvu a meritorní přezkum byl poté zákonem vyloučen. Na tom nic nemění ani prodloužení blokační lhůty na 60 dnů a změna počátku jejího běhu dle zákona o zadávání veřejných zakázek. Žádná z těchto změn neumožňuje navrhovateli pouze na základě jeho aktivity zabránit popsáním důsledkům.

[30] Stěžovatel měl dále možnost domáhat se vydání předběžného opatření spočívajícího v zákazu uzavření smlouvy podle § 117 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Žalovaný v souladu s ním mohl „*v rozsahu nezbytně nutném na návrh účastníka řízení nebo z moci úřední k zajištění účelu řízení nařídit zadavateli toto předběžné opatření: a) zakázat uzavřít smlouvu v zadávacím řízení, nebo b) pozastavit zadávací řízení nebo soutěž o návrh*“.

[31] Stěžovatel návrh na vydání předběžného opatření podal, tento návrh byl však zamítnut rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 11. 2013. Stěžovatel se proti tomuto rozhodnutí nebránil s odůvodněním, že případná obrana, tj. rozklad či žaloba ve správním soudnictví proti zamítavému rozhodnutí o předběžném opatření, nebyla v jeho případě prostředkem, který by mohl s jistotou odvrátit uzavření smlouvy o zakázce. Samotné podání návrhu na předběžné opatření neovlivňuje běh blokační lhůty a nestaví ji ani podání opravných prostředků proti rozhodnutí o jeho nevydání. Zákon naopak stanoví lhůty pro podání rozkladu a zejména pro následné vydání rozhodnutí správního orgánu, během kterých zadavatel nic nebrání smlouvu o zakázce uzavřít. Ze skutkových okolností v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2017, čj. 2 As 21/2017-60, a ze dne 9. 3. 2017, čj. 9 As 247/2016-37, lze tento závěr pouze potvrdit.

[32] Ani samostatná žaloba podle § 65 s. ř. s., kterou Nejvyšší správní soud v minulosti připustil proti zamítavému rozhodnutí žalovaného o návrhu na vydání předběžného opatření (rozhodnutí ze dne 25. 9. 2017, čj. 2 As 21/2017-60, a ze dne 9. 3. 2017, čj. 9 As 247/2016-37), tedy není zárukou věcného přezkumu zákonnosti postupu zadavatele. Soud o takové žalobě rozhoduje podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí žalovaného, a nemůže tedy přihlédnout k okolnostem případu, které nastanou po právní moci rozhodnutí žalovaného a které mohou být relevantní – např. není možné v této době předvídat, zda žalovaný věc projedná před skončením blokační lhůty či nikoliv. Zásadním je však, že do rozhodnutí soudu o takové žalobě již smlouva bude zpravidla uzavřena a řízení ve věci samé bude zastaveno. Tento skutkový průběh opět potvrzují výše citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[33] Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že stejně neúčinná by byla i ochrana před nečinností správního orgánu dle § 79 s. ř. s. Ani tento prostředek (a to v případě jakéhokoli výroku rozhodnutí soudu) nemohl stěžovateli zajistit meritorní přezkum postupu zadavatele. V řízení o ochraně proti nečinnosti může správní soud v případě důvodné žaloby nařídit správnímu orgánu, aby vydal rozhodnutí. Není oprávněn nařizovat, jaké rozhodnutí má být vydáno. V případě uplynutí blokační lhůty, na jejíž běh podání žaloby nemá vliv, by po uzavření smlouvy o zakázce zanikla i povinnost žalovaného vydat meritorní rozhodnutí, přicházelo by v úvahu pouze rozhodnutí o zastavení řízení.

[34] Z výše uvedeného je zřejmé, že pokud žalovaný sám aktivně nevyužije institutů, které mu zákon nabízí k vydání rozhodnutí o přezkumu úkonů zadavatele před uplynutím blokační lhůty, navrhovatel nemá žádný účinný prostředek, kterým by s jistotou dosáhl účelu řízení.

[35] Přestože v projednávané věci žalovaný postupoval podle zákona o veřejných zakázkách, základní principy přezkumu zadávacího řízení platily i za jeho účinnosti. Unijní právní úprava ani zákon o zadávání veřejných zakázek tyto zásady nezměnily, pouze je přesněji pojmenovaly a upřesnily. NSS odkazuje na výše citovanou úpravu směrnice i důvodovou zprávu k § 246 zákona o zadávání veřejných zakázek, která jednoznačně zavazuje příslušný subjekt k vydání rozhodnutí o přezkumu úkonů zadavatele během blokační lhůty, tedy ve stadiu řízení, kdy může být protiprávní jednání ještě napraveno. Je povinností žalovaného vést řízení tak, aby veřejnoprávní kontrola nad zadávacím řízením nebyla formálním postupem, tedy aby v době před uzavřením smlouvy o zakázce meritorně rozhodl, zda zákon byl dodržen či nikoliv, a učinil potřebná opatření. Dozor nad postupem zadavatele při uzavírání zakázky žalovanému ukládá zákon, tato část zákona spadá jednoznačně do oblasti veřejného práva a vyjadřuje zájem společnosti a státu na dodržování pravidel stanovených pro zadavatele.

[36] Zákon o veřejných zakázkách i zákon o zadávání veřejných zakázek obsahují dostatečnou úpravu a prostředky pro dosažení účelu dozoru nad zadáváním veřejných zakázek. Je tedy úlohou žalovaného, aby je aplikoval v souladu s vnitrostátním zákonem i právem EU. Účinnou kontrolou zadávacího řízení a ochranou před případným nezákonným postupem zadavatele je vydání rozhodnutí před uplynutím blokační lhůty. V současné právní úpravě je tato lhůta stanovena pevně, začíná běžet od zahájení správního řízení o návrhu na přezkum úkonů zadavatele. Její délka 60 dnů je shodná s délkou lhůty, kterou stanoví správní řád pro rozhodnutí správního orgánu ve složitých věcech (§ 71 odst. 3 správního řádu). Pouze vydání rozhodnutí, ve kterém bude věcně posouzen soulad postupu zadavatele se zákonem v průběhu této lhůty, může vyhovět požadavkům stanoveným směrnicí i vnitrostátním zákonem o veřejných zakázkách na ochranu ve stadiu řízení, kdy lze pochybení zadavatele napravit.

[37] Je třeba připustit, že dodržení lhůt podle § 71 správního řádu nezávisí vždy jen na postupu žalovaného, ale také na účastnících řízení či jiných subjektech, jejich procesní aktivitě a dalších okolnostech (jako je např. složitost projednávané věci). Nelze přitom vyloučit, že lhůta 60 dnů pro vydání rozhodnutí o návrhu bude ze strany žalovaného překročena, ačkoliv by se tak mělo stávat ve zcela výjimečných případech.

[38] V takových situacích je jediným účinným nástrojem, jak zabránit uplynutí blokační lhůty před vydáním rozhodnutí o přezkumu úkonů zadavatele, vydání předběžného opatření, které by zakazovalo smlouvu o zakázce uzavřít. Jak je uvedeno pod bodem [16], zákon o zadávání veřejných zakázek na rozdíl od zákona o veřejných zakázkách nemá zvláštní úpravu předběžného opatření, neboť podle důvodové zprávy předkladatel nového zákona předpokládal vydání rozhodnutí v průběhu 60denní blokační lhůty. Připustil však jeho nařízení ve výjimečných případech, za které označil ty situace, kdy by uplynula blokační lhůta bez rozhodnutí ve věci samé, což označil za zmaření účelu řízení o podaném návrhu.

[39] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že pokud má žalovaný vzhledem k okolnostem věci pochybnosti o tom, zda se mu i při vynaložení veškerého úsilí podaří rozhodnout před uplynutím blokační lhůty, jedná se o důvod pro vydání předběžného opatření, a to i bez návrhu (neboť navrhovatel nemůže znát důvody, pro které žalovaný nebude případně schopen vydat rozhodnutí včas). Žalovaný je v takovém případě povinen zajistit účel veřejnoprávní ochrany dohledu nad uzavíráním veřejnoprávních zakázek a nenechat uplynout blokační lhůtu pouze z důvodu nemožnosti rozhodnout v zákonem vymezeném čase. Tato povinnost trvá až do právní moci rozhodnutí o návrhu podle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, případně § 263 až § 265 zákona o zadávání

veřejných zakázek. Takový postup žalovanému umožní dostat svým povinností podle zákona o veřejných zakázkách (potažmo zákona o zadávání veřejných zakázek), a naplnit tak smysl a účel řízení o návrhu na přezkum úkonů zadavatele.

[40] Lze připustit zcela ojedinělé výjimky, kdy by nutnost uzavřít smlouvu mohla legitimně převážit nad zájmem jejího přezkumu, například v případě akutního nákupu léků apod. Pokud by správní orgán určitou situaci vyhodnotil jako výjimku z uvedeného pravidla, je povinen své rozhodnutí v tomto smyslu odůvodnit, včetně uvedení konkrétních důsledků, z nichž dovozuje přednost uzavření smlouvy před veřejnoprávní kontrolou zakázky.

[41] Důležitou roli předběžného opatření v řízení o přezkumu úkonů zadavatele a pro zajištění jeho účelu, a určité zanedbávání tohoto institutu v praxi, zdůraznila i důvodová zpráva k zákonu o zadávání veřejných zakázek, která uvádí: „*Předběžná opatření jsou v praxi vydávána jen v menší míře případů, ačkoli jejich faktický význam pro dosažení účelu přezkumného řízení je zásadní.*“

[42] Nejvyšší správní soud si uvědomuje potřebu rychlého a plynulého postupu v řízení o uzavření veřejné zakázky. Jedná se o individuální zájmy fyzických či právnických osob, jejichž uspokojení je důležité pro ekonomický život společnosti a zdravé podnikatelské prostředí. V určitých situacích proti nim může stát zájem státu na kontrole uzavírání veřejných zakázek. I tento zájem je zcela legitimní, vychází z tradice i prostého faktu, že předmětem těchto zakázek jsou (ve většině případů) veřejné prostředky. Je tedy nutno poskytnout ochranu oběma zájmům tak, aby ani jeden z nich nebyl nedůvodně a neúměrně potlačen. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že úkolem ÚOHS jakožto správního orgánu pověřeného veřejnoprávním dohledem nad uzavíráním veřejných zakázek je zajistit a zorganizovat svou činnost tak, aby nevznikaly situace, kdy tyto zájmy stojí proti sobě, případně aby byly zcela výjimečné. Je základní povinností správního orgánu, aby plnil zadání stanovené zákonem a zachovával přitom práva účastníků řízení. Součástí této povinnosti je i zajistit své kapacity a možnosti tak, aby byl schopen rozhodovat o návrzích ve lhůtách určených zákonem. Není přípustné tyto lhůty systematicky a opakovaně porušovat a z uplynutí lhůt dovozovat důsledky, které znamenají snížení práv účastníků správního řízení zaručených zákonem.

[43] Dodržení povinnosti žalovaného rozhodnout o návrhu na přezkum úkonů zadavatele před uplynutím blokační lhůty nemusí znamenat komplikace ekonomické situace zadavatelů. Jedná se sice o případné mírné prodloužení doby, ve které nemohou uzavřít smlouvu o zakázce, avšak tato doba je zákonem ohraničená a předvídatelná. Dodrží-li správní orgán povinnost rozhodnout o návrhu ve složitější věci během 60 dnů, znamená to v praxi prodloužení blokační lhůty maximálně o dalších 60 dnů pro rozhodování o rozkladu, pokud by byl podán. Zadavatel veřejné zakázky s touto lhůtou může počítat v procesu zadávání předem a přizpůsobit tomu smluvní prostředí. Jedná se obvykle o smlouvy uzavírané na dlouhá časová období, a případné prodloužení o 60 dnů tak není možné kvalifikovat jako důvod, pro který by stát měl rezignovat na veřejnoprávní dohled nad uzavíráním zakázek a nezajišťovat zákonem zaručenou ochranu práv účastníků zadávacího řízení. K tomu, aby ekonomické zájmy spojené s dotčenou zakázkou byly zohledňovány pouze ve výjimečných případech, nabádají i přezkumné směrnice EU (např. bod 24 preambule směrnice 2007/66/ES).

[44] Zákon na jednu stranu ukládá žalovanému povinnost rozhodnout o návrhu na přezkum úkonů zadavatele v průběhu blokační lhůty, avšak na stranu druhou stanoví pro podání návrhu přísné podmínky, včetně úhrady relativně vysoké kauce (nejméně 50 000 Kč, zcela obvyklé jsou kauce v řádech milionů), která v případě rozhodnutí o nedůvodnosti návrhu propadá. Významně tak snižuje možnost zneužívání těchto návrhů pouze s motivem prodloužit řízení a ztížit postavení zadavatele.

[45] Výše uvedené závěry lze shrnout tak, že žalovaný je v řízení o návrhu na přezkum úkonů zadavatele povinen zajistit, aby o něm věcně rozhodl ve stadiu, kdy může být protiprávní jednání zadavatele ještě vyloučeno. Těto povinnosti zakotvené v přezkumné směrnici EU a vnitrostátní právní úpravě (ať už se jedná o předchozí zákon o veřejných zakázkách, nebo aktuálně platný zákon o zadávání veřejných zakázek) lze dostat (až na zcela výjimečné případy) pouze tak, že vydá rozhodnutí dle § 263 až § 265 zákona o zadávání veřejných zakázek (dříve § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách) před uplynutím blokační lhůty, přičemž tato povinnost trvá až do právní moci tohoto rozhodnutí. Případnému uplynutí blokační lhůty je povinen předejít všemi zákonem stanovenými prostředky, zejména tedy zajištěním rychlého a plynulého rozhodování správního orgánu, případně

vydáním předběžného opatření, a to i bez návrhu. Zákon o zadávání veřejných zakázek (i předchozí zákon o veřejných zakázkách) obsahuje potřebné instrumenty k ochraně řádného průběhu zadávacího řízení, pouze nejsou správním orgánem dostatečně a ve správné fázi řízení využívány.

IV.

Závěr

[46] V projednávané věci již byla uzavřena smlouva o zakázce, nastala tedy objektivní okolnost, která bránila věcnému projednání návrhu podle § 118 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách ze strany žalovaného. Zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu nebylo v rozporu se zákonem, stejně tak je nutno hodnotit rozhodnutí krajského soudu. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s. zamítl.

[47] Žalovaný měl tomuto stavu zabránit včasným vydáním rozhodnutí v průběhu blokační lhůty, kterou měl v případě nutnosti prodloužit předběžným opatřením. Je však nutno konstatovat, že jeho nesprávný postup nemůže v projednávané věci ovlivnit účinnost uzavřené smlouvy o zakázce. Ve správním soudnictví již stěžovateli ochranu nelze poskytnout, tou může být pouze případné řízení o náhradě škody.

[48] Stěžovatel se domáhal vydání zamítavého rozhodnutí o svém návrhu, namísto zastavení řízení, z důvodu lepšího postavení v řízení o náhradě škody. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že ani případná horší důkazní pozice stěžovatele nemůže sama o sobě odůvodnit uložení povinnosti žalovanému, aby nad rámec požadavků platné právní úpravy projednal návrh meritorně. Úkolem žalovaného je dohled nad dodržováním pravidel pro zadávání veřejných zakázek, včetně zvláštních postupů předcházejících jejich zadání a dalších oblastí, posláním správních soudů je ověřovat, zda svoji pravomoc vykonává v souladu se zákonem. Rozhodnutí o případné náhradě škody v občanskoprávním řízení ze stejných důvodů nemůže být považováno za účinný prostředek k ochraně práv v řízení o přezkumu postupu zadavatele veřejné zakázky. Je to pouze následná reparační, která není schopna zajistit smysl kontroly veřejných zakázek.

[49] Nejvyšší správní soud na závěr vyjadřuje přesvědčení, že žalovaný bude v budoucích řízeních o přezkumu postupu zadavatele postupovat v souladu se zákonem i unijním právem, jak mu ukládá § 2 správního řádu, aby zajistil účel řízení – vydání meritorního rozhodnutí o tom, zda v řízení byl či nebyl porušen zákon o veřejných zakázkách.

Právo průmyslového vlastnictví: rozsah ochrany patentu; soudní přezkum

k § 12 a § 67 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích, ve znění zákonů č. 116/2000 Sb., č. 207/2000 Sb. a č. 221/2006 Sb.

I. Rozhodnutí, kterým Úřad průmyslového vlastnictví podle § 67 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích, určí, zda předmět popsany v žádosti spadá do rozsahu ochrany určitého patentu na vynález, podléhá soudnímu přezkumu.

II. Posouzení, zda předmět popsany v žádosti o určení spadá do rozsahu ochrany určitého patentu na vynález dle § 67 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích, není věcí správního uvážení.

II. Vydat kladný výrok o tom, že předmět určení spadá do rozsahu ochrany určitého patentu na vynález, je možné pouze tehdy, jestliže předmět určení vykazuje, a to alespoň ve formě ekvivalentů, všechny podstatné znaky definované alespoň v jednom z nezávislých patentových nároků (§ 12 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích).

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2017, čj. 9 A 197/2013-65)

Prejudikatura: č. 906/2006 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným CS-BETON proti Úřadu průmyslového vlastnictví, za účasti společnosti s ručením omezeným BETONIKA plus, o rozsah ochrany patentu.

Předseda Úřadu průmyslového vlastnictví (dále jen „předseda Úřadu“) zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu průmyslového vlastnictví (dále jen „Úřad“) ze dne 15. 6. 2011 o určení, že předmět určení „Vyměnitelný štěrbínový žlab; Postup montáže ŽB štěrbínové žlaby – výměna“, jehož uživatelem je společnost BETONIKA plus, s. r. o., podle připojeného popisu a výkresů, nespadá do rozsahu patentu žalobkyně č. 302088 nesoucího název „Štěrbínová trouba a způsob její výměny“.

Pro kladný určovací výrok je rozhodující, zda předmět určení obsahuje všechny podstatné znaky, nebo jejich technické ekvivalenty, obsažené alespoň v nezávislém patentovém nároku předmětného patentu. Jestliže předmět určení nespadá do rozsahu nezávislého patentového nároku, nemůže spadat ani do příslušných závislých patentových nároků, které vzhledem ke své závislosti platí pouze ve spojitosti s nezávislým patentovým nárokem.

Předseda Úřadu se tedy zabýval otázkou, zda předmět určení obsahuje všechny podstatné znaky uvedené v prvním nezávislém patentovém nároku. V této souvislosti uvedl, že z porovnání předmětu určení definovaného popisem a zobrazeného v přílohách 1 až 3 s řešením podle prvního patentového nároku patentu č. 302088 je zřejmé, že se oba týkají stejné oblasti techniky, tj. pozemního stavitelství, a slouží k odvodňování dopravních staveb, případně k opravám již instalovaných poškozených štěrbínových žlabů. Předmět určení i štěrbínová trouba podle prvního patentového nároku zahrnují středový segment na obou koncích opatřený dříčkem, resp. spojovacím výstupkem. Štěrbínová trouba podle prvního patentového nároku uvedeného patentu pak zahrnuje dva spodní a dva horní koncové segmenty opatřené na obou koncích hrdlem, resp. spojovacím zahloubením, naproti tomu předmět určení zahrnuje pouze jeden spodní segment a jeden horní segment, oba opatřené na obou koncích hrdlem, resp. spojovacím zahloubením. V souladu se správním orgánem I. stupně je tak nutno konstatovat, že štěrbínová trouba podle prvního patentového nároku se od štěrbínového žlabu podle popisu předmětu určení odlišuje počtem spodních a dolních koncových segmentů, které spolu se středovým segmentem tvoří ucelenou sestavu vyměnitelného štěrbínového žlabu, resp. trouby. Předmět určení tedy nespadá do rozsahu prvního patentového nároku patentu č. 302088, a proto nemůže spadat ani do rozsahu příslušných závislých patentových nároků, které vzhledem ke své závislosti platí pouze ve spojitosti s nezávislým patentovým nárokem, tj. do druhého až desátého patentového nároku. Z uvedeného důvodu tak nelze přisvědčit názoru žadatele o určení, že obě porovnávaná řešení vychází ze stejného počtu typových segmentů, přičemž otázka případných úspor u předmětu určení či u štěrbínové trouby podle prvního patentového nároku patentu č. 302088, která byla v odůvodnění rozkladu rovněž zmíněna, není předmětem tohoto řízení.

Pokud jde o způsob výměny štěrbínové trouby podle jedenáctého, resp. dvanáctého, patentového nároku patentu č. 302088 a způsob výměny štěrbínového žlabu podle předmětu určení, je zřejmé, že v případě způsobu podle výše uvedeného patentu jsou po vyjmutí poškozeného úseku k oběma obnaženým čelům neporušených částí žlabu přiloženy oba koncové spodní segmenty, poté je vložen středový segment a následně jsou na oba spodní koncové segmenty uloženy uzavírací segmenty a montáž je tímto ukončena. V případě způsobu výměny štěrbínového žlabu podle předmětu určení je po vyjmutí poškozeného úseku instalován pouze jeden segment opatřený dříčkem a druhý segment opatřený hrdlem, který je pro umožnění uložení rozdělen na poloviny, tedy na spodní a horní díl. Nelze tak konstatovat, že se jedná o shodné či totožné způsoby výměny, jak dovodil i správní orgán I. stupně.

I v případě porovnávaných způsobů výměny tedy předseda v souladu se závěry správního orgánu I. stupně konstatoval, že oba porovnávané způsoby nelze mít za shodné a způsob výměny, který je součástí předmětu určení, nespadá do rozsahu jedenáctého patentového nároku patentu č. 302088.

Předseda Úřadu uzavřel, že z provedeného porovnání prvků předmětu určení se znaky štěrbínového žlabu definovaného nezávislým patentovým nárokem zmíněného patentu vyplývá, že předmět určení podle připojeného popisu a k němu připojených příloh č. 1 až 3 nevykazuje všechny podstatné znaky obsažené v prvním

nezávislém patentovém nároku a nároků na něm závislých ani v jedenáctém nezávislém patentovém nároku patentu č. 302088, ani jejich technické ekvivalenty, a nespadá tak do rozsahu ochrany tohoto patentu.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu, jakož i zrušení rozhodnutí I. stupně, a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

Napadené rozhodnutí považovala za nezákonné, neboť žalovaný jím překročil zákonem stanovené meze správního uvážení. V určovacím řízení podle § 67 zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích je na žalovaném, aby zvážil veškeré okolnosti posuzované věci takovým způsobem, aby při vydání svého rozhodnutí nepostupoval formalisticky, ale vzal ohled na relevantní okolnosti posuzované věci a rozhodoval v souladu se zásadami správního řízení a v souladu s logikou ochrany práv majitelů patentů. Rozsah ochrany určitého patentu musí být dle názoru žalobkyně vykládán v řízení o určení extenzivně tak, aby byla zajištěna spravedlivá ochrana práv majitele patentu, což se v daném případě nestalo. Žalovaný zneužil a překročil meze své diskrece, pokud dospěl k závěru, že předmět určení nevykazuje všechny podstatné znaky obsažené v prvním nezávislém patentovém nároku a nároků na něm závislých ani v jedenáctém nezávislém patentovém nároku patentu č. 302088, ani jejich technické ekvivalenty, a nespadá tak do rozsahu ochrany tohoto patentu. Dále zneužil a překročil meze své diskrece, pokud se odmítl zabývat a provádět porovnání prvků předmětu určení se znaky štěrbínového žlabu definovaného způsobnými patentovými nároky č. 11 a 12 patentu žalobkyně a neprováděl ani jejich technické ekvivalenty.

Dle názoru žalobkyně je předmět žádosti o určení jasným technickým ekvivalentem vynálezu, neboť obsahuje ekvivalenty podstatných znaků popsanych v nezávislém prvním nároku na ochranu, které plní téže funkci.

Žalobkyně nečiní sporným, že žalovaný musí při posuzování dané věci porovnávat technická řešení dle definovaných patentových nároků, nicméně trvá na tom, že řešení, které je předmětem posouzení v rámci žádosti o určení, je technickým ekvivalentem patentu, řeší shodný technický problém, jedná se o shodný systém jako předmět chráněný patentem a zasahuje do práv k patentu.

Žalovaný uvedl, že ve správním řízení bylo konstatováno, že bez ohledu na podrobnosti, jako je například lepení či utěsnění spojů apod., je zřejmé, že řešení podle předmětu určení si klade stejný cíl jako řešení podle výše uvedeného patentu, avšak nevykazuje dva koncové segmenty a dva uzavírací segmenty, které jsou pro řešení podle výše uvedeného patentu nezbytné, a jedná se tak o znaky podstatné. V důsledku toho bylo konstatováno, že řešení podle předmětu určení se v podstatných znacích neshoduje s řešením podle ani jednoho z nezávislých nároků (1 a 11) patentu, přičemž řešení podle předmětu určení navíc umožňuje oproti řešení podle výše uvedeného patentu značné úspory zejména ve formě nižších nároků na pracovní sílu, která příslušnou výměnu provádí, a ve formě celkově nižších výrobních nákladů, vyplývajících z nižšího počtu hlavních segmentů zejména v důsledku jejich univerzálnosti.

Pro určovací řízení platí základní pravidlo, podle něhož je předmět určení nutno porovnat s předmětem patentu definovaným patentovými nároky, přičemž pro kladný určovací výrok musí předmět určení obsahovat všechny podstatné znaky nebo jejich technické ekvivalenty alespoň nezávislého patentového nároku. Pro určovací řízení totiž není podstatná vynálezcká myšlenka – tedy nastolení problému, který je potřeba vyřešit, ale konkrétní technické řešení, jímž je problém odstraněn. Přičemž je zřejmé, že rozsah řešení musí odpovídat problému tak, aby řešení bylo reálné a účelné. Jakkoli žalobkyně má patentovanou štěrbínovou troubu a způsob její výměny, nemá patentovanou myšlenku, že dopravní stavby je třeba odvodňovat a odvodňovací systém je třeba udržovat ve funkčním stavu. Z předložených dokladů (patent a vymezení předmětu určení) bylo zjištěno, že uvedený problém lze řešit různými technickými způsoby, přestože se oba týkají téhož problému – odvodnění dopravních staveb.

V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně zásadně nesouhlasila s názorem žalovaného, že rozsah ochrany jeho patentu je dán tím, kolik součástí/segmentů je v technickém řešení použito. V daném případě se nejedná pouze o shodnou vynálezckou myšlenku, ale o jasný technický ekvivalent vynálezu žalobkyně, neboť obsahuje ekvivalenty podstatných znaků popsanych v nezávislém prvním nároku na ochranu.

Žalobkyně netvrdila, že obě technická řešení jsou ve všech detailech totožná. Zmínil i nevýhodu technického řešení, které bylo předmětem určovacího řízení, přičemž opakovaně uvedl, že se jedná o technický ekvivalent – otrocké napodobení jeho technického řešení. Přihlašovatel patentu obecně nemůže postihnout patentovými nároky

veškeré možné situace otročkého napodobování jeho řešení. Lze si představit nespočet situací, jak lze dané technické řešení vytvořit a na základě přílišného formalismu Úřadu se zcela vyhnout účinku patentu. Kterýkoliv ze segmentů dle patentu je například možné rozdělit na více částí a nazvat je odlišným popisným názvem. Dle dosavadního formalistického postupu Úřadu by pak takové řešení nespadlo do rozsahu ochrany patentu, byť by ve výsledku bylo naprosto identické. Patentové nároky je však nutno vykládat podle toho, v čem spočívá podstata vynálezu, a tedy jaký přínos k dosavadnímu stavu techniky vynález přináší.

Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že žalobkyně uvádí řadu irrelevantních tvrzení, avšak zcela pomíjí to, co je pro rozhodnutí v určovacím řízení podstatné. Podle ustálené rozhodovací praxe Úřadu je pro výrok o tom, zda předmět určení spadá do rozsahu chráněného vynálezu, rozhodující, zda jsou na předmětu určení přítomny, a to alespoň ve formě ekvivalentů, všechny znaky definované alespoň v jednom z nezávislých nároků obsažených v patentu. Žalovaný se v daném případě podrobně zabýval rozбором znaků obsažených v patentovém nároku 1 se znaky předmětu určení a konstatoval, že řada znaků uvedených v patentovém nároku 1 není přítomna na předmětu určení, a to ani ve formě technických ekvivalentů. O technických ekvivalentech lze hovořit pouze jako o ekvivalentech jednotlivých znaků uvedených v nezávislém (patentovém) nároku. Argumentace žalobkyně, že řešení podle předmětu určení je technickým ekvivalentem patentu, je neopodstatněná již z toho důvodu, že žádné řešení jakožto technický celek definovaný celou řadou technických znaků nemůže pojmově být jako celek „*technickým ekvivalentem*“. Jsou to vždy pouze jednotlivé znaky, které mohou mít své technické ekvivalenty.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

V posuzované věci vyšel městský soud z následně uvedené právní úpravy.

Podle § 67 zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích na žádost toho, kdo osvědčí právní zájem, Úřad rozhodnutím určí, zda předmět v žádosti popsán spadá do rozsahu ochrany určitého patentu na vynález.

Podle § 12 odst. 1 zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích rozsah ochrany vyplývající z patentu nebo z přihlášky vynálezu je vymezen zněním patentových nároků. K výkladu patentových nároků se použije i popis a výkresy.

Podle § 8 odst. 1 vyhlášky č. 550/1990 Sb., o řízení ve věcech vynálezů a průmyslových vzorů, patentové nároky musí vymezit předmět, pro který se požaduje ochrana. Musí být jasné, stručné a podloženy popisem. Jedno z vedlejších vyhotovení patentových nároků musí přihlašovatel nebo jeho zástupce podepsat.

Soud se předně zabýval tvrzením žalovaného, že napadené rozhodnutí, resp. rozhodnutí správního orgánu I. stupně nepodléhá soudnímu přezkumu, neboť nemění ani neurčuje práva žalobkyně, která jsou dána udělením patentu. Uvedenému tvrzení, z něhož žalovaný dovozoval nedostatek aktivní legitimace na straně žalobkyně, však soud nepřisvědčil.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, dovodil, že § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře. Je zřejmé, že rozhodnutí Úřadu o tom, že předmět určení, jehož uživatelem je společnost BETONIKA plus, s. r. o., nespadá do rozsahu patentu žalobkyně č. 302088 nesoucího název „*Štěrbínová trouba a způsob její výměny*“, se dotýká právní sféry žalobkyně – žadatele o určení, neboť Úřad jí dává žalobkyni autoritativně najevo, že jeho konkurent na trhu (osoba zúčastněná na řízení) svým technickým řešením, které je předmětem určení, nijak nezasahuje do práv žalobkyně spojených s vlastnictvím jejího patentu.

Napadené rozhodnutí není vyloučeno ze soudního přezkumu ani podle § 70 písm. d) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, jejichž vydání závisí výlučně na

posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud samy o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Zvláštním zákonem, který „stanoví jinak“, je právě zákon o vynálezech a zlepšovacích návrzích, jenž v § 63 odst. 3 zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích stanoví, že proti pravomocnému rozhodnutí Úřadu je přípustná žaloba proti rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu.

Městský soud pro úplnost podotýká, že i Nejvyšší správní soud v minulosti na základě kasační stížnosti věcně přezkoumal jiné rozhodnutí zdejšího soudu, jež se upínalo k rozhodnutí Úřadu vydanému v určovacím řízení podle § 67 zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2016, čj. 7 As 110/2016-28), aniž by jakkoliv zpochybnil přezkoumatelnost takového rozhodnutí Úřadu.

Městský soud vzhledem k výše uvedenému přezkoumal zákonost napadeného rozhodnutí na základě vznesených námitek, po provedeném řízení však dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Žalobkyně nemůže žalovanému důvodně vytýkat, že v projednávané věci překročil zákonem stanovené meze správního uvážení, protože posouzení toho, zda předmět popsany v žádosti o určení spadá do rozsahu ochrany určitého patentu na vynález, není věcí správního uvážení. Pojem správního uvážení není v doktríně jednoznačně definován, v obecné rovině však o něm lze hovořit všude tam, kde zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích určitý volný prostor k rozhodnutí. Tento prostor, v němž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek a zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou, bývá typicky vymezen formulací „*správní orgán může*“, „*lze*“ apod. Při rozhodování v určovacím řízení podle § 67 zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích nemá Úřad žádný prostor pro správní uvážení jak postupovat. Zjistí-li, že předmět popsany v žádosti spadá do rozsahu ochrany určitého patentu na vynález, vydá v tomto směru kladné rozhodnutí; v opačném případě je povinen rozhodnout, že předmět popsany v žádosti do rozsahu ochrany určitého patentu na vynález nespadá.

Není pravdou, že žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí postupoval formalisticky a nepřihlížel k relevantním okolnostem případu. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí, jež bylo citováno shora, naopak plyne, že žalovaný ve věci samé rozhodl na základě konkrétních skutkových zjištění vztahujících se k oběma posuzovaným technickým řešením a jejich podstatným znakům.

Ani extenzivním výkladem rozsahu ochrany patentu, jehož se žalobkyně opakovaně dovolává, nelze popírat konkrétní znění patentových nároků. Právě to totiž podle § 12 odst. 1 zákona o vynálezech a zlepšovacích návrzích vymezuje rozsah ochrany vyplývající z patentu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí provedl podrobný rozbor znění 1. a 11. nezávislého patentového nároku dle patentu žalobkyně č. 302088, určil podstatné znaky uvedené v těchto patentových nárocích a porovnal je s předmětem určení, tj. s technickým řešením výměny štěrbínového žlabu vyráběným osobou zúčastněnou na řízení. Protože zjistil, že štěrbínová trouba podle prvního patentového nároku se od štěrbínového žlabu podle popisu předmětu určení odlišuje v podstatném znaku, jímž je počet jednotlivých segmentů, které tvoří ucelenou sestavu vyměnitelného štěrbínového žlabu, resp. trouby, právem dovodil, že předmět určení nespadá do rozsahu ochrany prvního patentového nároku patentu č. 302088. Také při porovnání způsobu výměny dle 11. patentového nároku a způsobu výměny dle předmětu určení žalovaný zjistil podstatné odlišnosti, a proto konstatoval, že způsob výměny, který je součástí předmětu určení, nespadá do rozsahu ochrany jedenáctého patentového nároku patentu č. 302088. Závěrům, k nimž žalovaný v napadeném rozhodnutí dospěl a které srozumitelně a v dostatečném rozsahu odůvodnil, soud plně přisvědčuje. S ohledem na právě uvedené zároveň odmítá jako neopodstatněnou námitku žalobkyně, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nezabýval rozbohem technických znaků (patentových) nároků, takže není zřejmé, na základě čeho rozhodl, že se předmět určení neshoduje v podstatných znacích s patentově chráněným řešením.

Je pravdou, že obě porovnávaná řešení řeší shodný technický problém, kterým je výměna poškozené části štěrbínové trouby (dle terminologie osoby zúčastněné na řízení štěrbínového žlabu). Technické řešení dle předmětu určení však není shodné s technickým řešením, které chrání patent žalobkyně, ani se nejedná o technický ekvivalent patentu či (slovy žalobkyně) otročké napodobení. (...)

Počet pěti segmentů, kterými je dle patentem chráněného vynálezu tvořena štěrbínová trouba, je nepochybně podstatným znakem vynálezu ve smyslu 1. patentového nároku (jakož i popisu vynálezu a jeho výkresů).

Žalobkyně při podání přihlášky vynálezu sama takto svůj vynález definovala a popsala, přičemž uvedla, že štěrbínová trouba je tvořena středovým segmentem, dvěma koncovými segmenty a dvěma uzavíracími segmenty, které jsou v 1. patentovém nároku blíže charakterizovány svými vlastnostmi. Všechny tyto segmenty je také nutno použít při výměně štěrbínové trouby způsobem popsáním v 11. patentovém nároku. Za situace, kdy technické řešení dle předmětu určení tento podstatný znak nevykazuje, neboť sestává toliko ze tří segmentů, je námitka žalobkyně, že se jedná o shodné technické řešení, popř. o jasný technický ekvivalent jeho vynálezu, nutně neodstatněná. (...)

Městský soud nevyslyšel ani námitku žalobkyně, že předmět žádosti o určení je jasným technickým ekvivalentem jejího vynálezu, neboť obsahuje ekvivalenty podstatných znaků popsanych v nezávislém prvním nároku na ochranu, které plní tutéž funkci. Jak v podané žalobě, tak i v následných podáních se žalobkyně neustále dovolává teorie technických ekvivalentů a tvrdí, že předmět určení je technickým ekvivalentem jejího vynálezu či dokonce jeho otročským napodobením, nicméně omezuje se toliko na obecná konstatování, která následně nijak nespécifikuje. V průběhu celého řízení před soudem neuvědla, co konkrétně považuje za podstatné znaky popsané v nezávislých patentových nárocích jejího patentu a v čem konkrétně u technického řešení, které je předmětem určení, shledává ekvivalenty podstatných znaků popsanych v nezávislých patentových nárocích jejího patentu. Městský soud na tomto místě připomíná, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Městský soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Proto také musí vymezení žalobního bodu – a setrvání na těchto mezích i v dalších fázích řízení – garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiarargumenty. Jestliže žalobní bod těmto požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně – v mezích této formulace – v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byl i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby městský soud za žalobkyni spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci advokáta žalobkyně.

Tvrzení žalobkyně, že předmět žádosti o určení je jasným technickým ekvivalentem jejího vynálezu, je nutno odmítnout již z toho důvodu, že o technických ekvivalentech lze skutečně hovořit pouze ve vztahu k jednotlivým znakům (prvkům) uvedeným v patentovém nároku, nikoliv ve vztahu k vynálezu jako celku. V tomto směru dává městský soud za pravdu argumentaci osoby zúčastněné na řízení, že předmět určení jakožto technický celek definovaný celou řadou technických znaků nemůže být jako celek technickým ekvivalentem vynálezu chráněného patentem, neboť své ekvivalenty mohou mít vždy pouze jednotlivé znaky (prvky) vynálezu, jež jsou vymezeny patentovými nároky. Tomuto závěru nasvědčuje i znění článku 2 Protokolu o výkladu článku 69 Evropské patentové úmluvy (č. 69/2002 Sb. m. s.), na který odkazuje metodika Úřadu zmíněná žalobkyní. Podle tohoto článku se pro účely vymezení rozsahu ochrany vyplývající z evropského patentu přihlédne ke každému prvku, který je ekvivalentem prvku uvedeného v nárocích.

Jak žalovaný správně konstatoval, vydat v určovacím řízení kladný výrok o tom, že předmět určení spadá do rozsahu ochrany určitého patentu na vynález, je možné pouze tehdy, jestliže předmět určení vykazuje, a to alespoň ve formě ekvivalentů, všechny podstatné znaky definované alespoň v jednom z nezávislých patentových nároků. V projednávané věci tomu tak není. Podstatným znakem vynálezu žalobkyně ve smyslu 1. patentového nároku je počet pěti segmentů, kterými je tvořena štěrbínová trouba. Předmět určení tento podstatný znak (prvek) neobsahuje, a vzhledem k tomu, že sestává pouze ze tří segmentů (viz výše), nemůže obsahovat ani ekvivalent tohoto znaku. Jinak řečeno, v technickém řešení výměny štěrbínového žlabu, které je předmětem určení, abscentuje prvek dvou koncových segmentů a dvou uzavíracích segmentů, které (spolu se středovým segmentem) představují podstatný prvek vynálezu chráněného patentem, a protože podstatou předmětu určení je užití toliko tří segmentů, nelze ani dovést, že by předmět určení obsahoval ekvivalent tohoto podstatného znaku, jenž je příznačný pro vynález žalobkyně. Předmět určení sice řeší shodný technický problém výměny poškozené části štěrbínové trouby/žlabu, avšak činí tak způsobem vykazujícím jiné podstatné znaky, než je tomu u patentem

chráněného vynálezu. Žádný ekvivalent dvou koncových segmentů a dvou uzavíracích segmentů, který by plnil shodnou funkci s tímto podstatným znakem patentem chráněného řešení, se u předmětu určení nevyskytuje. Ostatně ani žalobkyně nikdy neuvedla, který prvek technického řešení předmětu určení je podle ní technickým ekvivalentem dvou koncových segmentů a dvou uzavíracích segmentů, plnícím jejich funkci, a omezila se toliko na obecné proklamace o existenci technických ekvivalentů a „*otrockém napodobení*“ patentem chráněného řešení.

Žalobkyně nemůže žalovanému důvodně vytýkat ani to, že v posuzované věci nedefinoval technické ekvivalenty, protože u předmětu určení se žádný technický ekvivalent 5 segmentů, z nichž kromě středového jsou dva segmenty koncové a dva uzavírací, zkrátka nevyskytuje. Vzhledem k absenci technického ekvivalentu tohoto podstatného znaku patentu u předmětu určení nebylo co definovat, nehledě k tomu, že ani žalobkyně neuvedla, v čem podle ní technický ekvivalent tohoto podstatného znaku patentem chráněného řešení u předmětu určení spočívá. (...)

3695

Stavební řízení: povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu

k § 169 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

Rozhodnutí o povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu „lze vydat jen v dohodě nebo se souhlasem dotčeného orgánu, který hájí zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů, kterých se odchylné řešení týká“ (§ 169 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006), a to i v případě, že žádný zvláštní zákon výslovně nepředpokládá vydání závazného stanoviska či souhlasu určitého orgánu v řízení o povolení výjimky, ani výslovně nestanoví, že v takovém řízení má postavení dotčeného orgánu. Existuje-li orgán, který hájí zájmy dotčené záměrem, je nezbytné, aby k takové výjimce dal souhlas, přičemž postačuje i neformální vyjádření takového souhlasu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2018, čj. 9 As 290/2016-59)

Věc: Bytové družstvo Mikšovského 818/13 proti Magistrátu hl. m. Prahy za účasti 1) Spolku pro ochranu příznivých životních podmínek v oblasti od Bulovky po Šalamounku v Praze 5, 2) Družstva Mikšovského 816/17, 3) Družstva Mikšovského 819/II, 4) Bytového družstva Mikšovského 817, 5) Městské části Praha 5, a 6) CENTRAL GROUP 15. Investiční, a. s., o rozhodnutí o umístění stavby, o kasační stížnosti žalovaného.

Úřad městské části Praha 5 (správní orgán I. stupně) vydal dne 26. 9. 2011 rozhodnutí, kterým povolil výjimku z čl. 10 odst. 3 vyhlášky č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy o obecných technických požadavcích na výstavbu u hlavním městě Praze (dále jen „vyhláška OTHPP“), dle § 169 odst. 2 a násl. stavebního zákona), ve znění účinném do 31. 12. 2012 a dne 2. 3. 2012 rozhodl o změně rozhodnutí o umístění stavby „*Viladomy Na Farkáně I.*“.

Žalovaný v rozhodnutí ze dne 1. 12. 2012 ve výroku I. zamítl odvolání žalobce a osob zúčastněných na řízení 1)–4) a potvrdil rozhodnutí orgánu I. stupně o změně umístění stavby ze dne 2. 3. 2012 a výrokem II. zamítl jako nepřípustné odvolání žalobce a dalších osob proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o umístění stavby ze dne 26. 9. 2011.

Žalobce podal žalobu u Městského soudu v Praze, který rozhodnutí žalovaného zrušil rozsudkem ze dne 25. 10. 2016, čj. 5 A 7/2013-78, neboť shledal, že otázka účastenství žalobce v řízení o výjimce z obecných požadavků na výstavbu byla posouzena správně, jelikož na něj rozhodnutí o výjimce nemělo přímý dopad.

Za pochybení označil městský soud mimo jiné skutečnost, že dotčený orgán státní správy na úseku dopravy neposoudil dopady záměru na zájmy, které chrání zvláštní zákon, jak to vyžaduje § 169 odst. 6 stavebního zákona. Dotčený orgán měl ve věci vydat závazné stanovisko. Správní orgány proto vydáním rozhodnutí o povolení

výjimky bez příslušné dohody či stanoviska příslušného orgánu státní správy na úseku dopravy porušily povinnost dle § 169 odst. 6 stavebního zákona.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž mimo jiné uvedl, že městský soud dospěl k závěru, že bylo nutné vyžádat závazné stanovisko orgánu státní správy na úseku dopravy. Aby měl správní orgán postavení dotčeného orgánu, je třeba, aby byl zákonem výslovně jako dotčený orgán označen nebo aby mu byla zákonem svěřena působnost vydávat závazná stanoviska, jak to stanoví § 136 odst. 1 a § 149 odst. 1 správního řádu. Ani ze stavebního zákona ani z jiných právních předpisů neplyne, že pro řízení o povolení výjimky z vyhlášky OTTP je jakýkoliv správní orgán dotčeným orgánem. Stěžovatel tudíž namítal, že městský soud zaměnil zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, za zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), jelikož uvedl druhý zmíněný zákon, ačkoliv patrně zamýšlel uvést zákon o pozemních komunikacích.

Stěžovatel v následujícím řízení nemůže dostat povinnosti uložené mu městským soudem, aby si závazné stanovisko vyžádal. Městský soud napadeným rozsudkem zrušil pouze rozhodnutí o změně územního rozhodnutí a nikoliv samotné rozhodnutí o udělení výjimky. Rozhodnutí o povolení výjimky nabylo právní moci, je časově neomezené a v současné době jej není možné přezkoumat, proto ani není možné vydat rozhodnutí o stejné věci znovu.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze, rozhodnutí správního orgánu I. stupně a rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalobu proti výroku II. rozhodnutí žalovaného Nejvyšší správní soud odmítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...) [24] Dle § 169 odst. 6 stavebního zákona „[r]ozhodnutí o povolení výjimky nebo odchylného řešení podle odstavců 2 až 5 lze vydat jen v dohodě nebo se souhlasem dotčeného orgánu, který hájí zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů, kterých se odchylné řešení týká“.

[25] Dle § 136 odst. 1 správního řádu „[d]otčenými orgány jsou a) orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a b) správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 1) nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu“.

[26] Se stěžovatelem je třeba souhlasit, že se městský soud dopustil nesprávného právního posouzení, neboť dospěl k závěru, že v projednávané věci mělo být vydáno závazné stanovisko. Závazné stanovisko vydává dotčený orgán pouze tam, kde je k tomu zákonem zmocněn. Ustanovení § 169 odst. 6 stavebního zákona však předpokládá pouhou dohodu či souhlas dotčeného orgánu. Tento souhlas jistě může být ve formě závazného stanoviska, pokud by tak zvláštní zákon stanovil. Městský soud však nekonkretizoval, z jakého právního předpisu by měla plynout povinnost vydat v této věci souhlas právě formou závazného stanoviska. Jelikož forma souhlasu není v § 169 odst. 6 stavebního zákona nijak definovaná, je možné akceptovat i například pouhé neformální vyjádření souhlasu dotčeného orgánu ve formě přípisu nebo ústně při ústním projednání záměru.

[27] Nejvyšší správní soud však nesouhlasí se stěžovatelem, že žádný zákon nestanoví, že by jakýkoliv správní orgán byl v řízení o povolení výjimky z vyhlášky OTTP dotčeným správním orgánem, jak to vyžaduje definice v § 136 odst. 1 správního řádu. Za zvláštní zákon z pohledu správního řádu je nutné považovat i stavební zákon.

[28] Ustanovení § 169 odst. 6 stavebního zákona totiž neuvádí, jako je tomu v jiných ustanoveních stavebního zákona, pouze pojem dotčený orgán, ale sám uvádí, že jde o dotčený orgán, který hájí zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů, kterých se odchylné řešení týká. Podle jazykového výkladu by se tedy mohlo jednat o definici dotčeného orgánu právě pouze pro řízení o udělení výjimky. Obdobná definice se objevuje pouze v § 4 stavebního zákona, ale i ta je obratem navázána na existenci závazných stanovisek podle zvláštních

právních předpisů nebo stanovisek závazných pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle stavebního zákona, zatímco podle § 169 odst. 6 stavebního zákona může jít i o jinou formu souhlasu. I to nasvědčuje tomu, že definice dotčeného orgánu v případě výjimek z obecných předpokladů na výstavbu je širší.

[29] Nelze také přehlédnout, že jde o zcela specifické řízení, ve kterém se stanoví odchylka od obecně závazného předpisu, který vyjadřuje vůli normotvůrce, jak má být využíváno území, jaké jsou technické požadavky na stavby a obecné technické požadavky zabezpečující bezbariérové užívání staveb. V takovém předpise dochází k promítnutí zájmů chráněných různými orgány. Tyto orgány se také zpravidla zapojují do legislativního procesu přijímání tohoto obecně závazného předpisu. Má-li být povolena taková odchylka, má se tedy jednat o situaci zcela výjimečnou, u níž budou zohledněny veškeré specifické zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů. Lze odkázat i na § 2 odst. 4 správního řádu, podle něhož má být přijaté řešení v souladu s veřejným zájmem. Existuje-li proto orgán, který hájí dotčené zájmy, musí k takové výjimce dát souhlas. Má totiž odborné a faktické znalosti o dané problematice, včetně situace v daném místě, které mu umožňují kvalifikovaně posoudit, zda je možné takovou výjimku udělit.

[30] Pokud by § 169 odst. 6 stavebního zákona nebyl interpretován výše uvedeným způsobem, definici dotčeného orgánu ve smyslu § 136 odst. 1 správního řádu, by zřejmě splňovaly pouze orgány ochrany přírody s ohledem na velmi obecně definovaný § 65 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny („*Orgán státní správy vydávající rozhodnutí podle zvláštních předpisů, jimiž mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, tak činí jen po dohodě s orgánem ochrany přírody, není-li v zákoně předepsán jiný postup.*“). Vzhledem k dikci daného ustanovení by nicméně § 169 odst. 6 stavebního zákona byl nadbytečný, neboť požadavek dohody s orgánem ochrany přírody vyplývá již přímo ze zákona o ochraně přírody a krajiny. Soudu není známo, že by nějaký předpis výslovně upravoval postavení určitého orgánu jako dotčeného orgánu, orgánu vydávajícího závazné stanovisko nebo vyjádření pro účely řízení o výjimce z obecných předpokladů na výstavbu. S ohledem na mimořádnost institutu výjimky, kde by souhlas orgánu s odbornými kompetencemi měl být z povahy věci pravidlem, lze jen těžko dovodit, že by zákonodárce vlastně žádný takový orgán nestanovil.

[31] Bylo proto nutné trvat na vydání souhlasu či dohody dotčeného orgánu. Žádný souhlas ani dohoda ve spisovém materiálu však založena nebyla. V otázce posouzení zásahu zrušení tří parkovacích míst na zájmy chráněné zvláštním zákonem, tedy zajištění dopravy v klidu, je zřejmé, že dotčeným orgánem je silniční správní úřad, neboť pozemní komunikace (tedy i parkovací stání) jsou upraveny v zákoně o pozemních komunikacích, kde jako správní orgány chránící zájmy dotčené tímto zákonem vystupují právě silniční správní úřady dle § 40 zákona o pozemních komunikacích („*Státní správu ve věcech dálnice, silnice, místní komunikace a veřejné účelové komunikace vykonávají silniční správní úřady, kterými jsou Ministerstvo dopravy, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností a obecní úřad, celní úřad a újezdni úřad.*“).

[32] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že městský soud v odůvodnění uvedl jiný zákon, neboť patrně zamýšlel uvést zákon o pozemních komunikacích. Tato vada však neměla vliv na zákonitost rozhodnutí, jelikož se jedná o prostou a zjevnou chybu v psaní. Ostatně ani pro stěžovatele nebyl problém zjistit, jaký předpis měl městský soud na vědomí. (...)

Ochrana ovzduší: přezkum programu zlepšování kvality ovzduší

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

k čl. 23 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (v textu jen „směrnice o ovzduší“)

I. Úkolem soudu v řízení o přezkumu programu zlepšování kvality ovzduší vydaného ve formě opatření obecné povahy (§ 9 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší) je ověřit, zda odpůrce osvědčil, že v dobré

víře do programu zařadil všechna podstatná opatření, jež se vzhledem ke stavu poznání nabízela a jejichž synergická realizace v průběhu času (tj. dle časového plánu jejich provádění) pravděpodobně povede k dosažení cíle, tj. dodržení zákonného imisního limitu pro příslušné znečišťující látky. Pokud jde o konečný termín dosažení cíle, soud ověří, zda nebyl stanoven svévolně, resp. zjevně nerozumně. Ke zrušení opatření obecné povahy přistoupí např. tehdy, když odpůrce stanovený termín racionálně a přesvědčivě neodůvodnil nebo kdyby bylo s velkou pravděpodobností (nikoli jen spekulativně) možné stanovit termín kratší, a to v řádu let.

II. Náležitostí programu zlepšování kvality ovzduší musí být (v souladu s čl. 23 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduším pro Evropu) též vyčíslení očekávaného přínosu jednotlivých opatření ke zlepšení kvality ovzduší za účelem jejich vzájemného porovnání z hlediska účinnosti, a dále časový plán provádění jednotlivých opatření tak, aby bylo možné průběžně kontrolovat jejich plnění.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, čj. 6 As 288/2016-146)

Prejudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS, č. 1462/2008 Sb. NSS, č. 2445/2011 Sb. NSS, č. 3099/2014 Sb. NSS, č. 3170/2015 Sb. NSS a č. 3297/2015 Sb. NSS; rozsudek ze dne 30. 5. 1991, Komise proti Německu, C-361/88, ze dne 17. 10. 1991, Komise proti Německu, C-58/89, ze dne 11. srpna 1995, Komise proti Německu, C-433/93, ze dne 27. 2. 2003, Komise proti Belgii, C-415/01, ze dne 25. 7. 2008, Dieter Janeczek proti Bavorsku, C-237/07, ze dne 19. 11. 2014, ClientEarth proti Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, C-404/13, ze dne 5. 4. 2017, Komise proti Bulharsku, C-488/15.

Věc: a) Vladimír B., b) obecně prospěšná společnost Čisté nebe a c) Frank Bold Society proti Ministerstvu životního prostředí o návrh na zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatele a).

Navrhovatelé se domáhali u Městského soudu v Praze zrušení opatření obecné povahy – Programu zlepšování kvality ovzduší aglomerace Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek CZ08A, ze dne 14. 4. 2016, č. j. 23967/ENV/16 (dále též „Program“), vydaného odpůrcem podle § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší. Navrhovatelé tvrdili, že byli vydáním Programu zkráceni na svých veřejných subjektivních právech, a to konkrétně v právu na příznivé životní prostředí, a navrhovatel a) dále v právech na ochranu soukromého a rodinného života, na ochranu zdraví a v právu vlastnickém. Důvody spočívají především ve skutečnosti, že na území města Ostravy i v celé ostravské aglomeraci jsou dlouhodobě překračovány imisní limity škodlivých látek v ovzduší, stanovené právními předpisy, konkrétně částic polévatého prachu PM10 a PM2,5 a benzo(a)pyrenu. Za této situace bylo povinností odpůrce, vyplývající z právních předpisů České republiky i Evropské unie, jakož i rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, vydat program zlepšování kvality ovzduší, obsahující taková opatření, aby v co nejkratší době došlo ke snížení úrovně znečištění ovzduší na úroveň imisních limitů. Tuto svou povinnost odpůrce dle přesvědčení navrhovatelů nesplnil.

Program podle navrhovatelů neobsahuje dostatečně konkrétní opatření, jejich časový plán, prioritizaci, ani srozumitelné a přezkoumatelné hodnocení jejich účinnosti, z nichž by bylo zřejmé, kdy a v důsledku jakých konkrétních opatření bude dosaženo cílových imisních hodnot (tedy hodnot znečištění ovzduší nepřesahujících imisní limity) a zda se tak stane v „co nejdříve možném“ termínu. Současně není v Programu nijak přezkoumatelně odůvodněno a nevyplývá z něj, proč odpůrce stanovil jako předpokládaný termín dosažení imisních limitů 31. 12. 2020, ani že k tomuto datu může ke splnění imisních limitů skutečně dojít. Z některých částí odůvodnění Programu a vyhodnocení jeho vlivů na životní prostředí naopak vyplývá, že se jedná, s ohledem na navržená opatření, která vydaný Program obsahuje, o termín nereálný. Dále dle tvrzení navrhovatelů Program nedostatečným způsobem vymezuje emisní stropy pro vyjmenované stacionární zdroje a pro dopravu. Program rovněž v rozporu se zákonem omezuje okruh zdrojů, významně přispívajících k překročení imisního limitu, pro něž má být provedena možnost zpřísnění nebo stanovení dalších specifických emisních limitů, doplňujících technických podmínek provozu nebo emisních stropů podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci. Takový přístup zásadním způsobem omezuje efektivitu přijatých opatření, což je zároveň v rozporu s požadavky práva EU a zákona o ochraně ovzduší, aby imisních limitů bylo dosaženo „co nejdříve“. Dle tvrzení navrhovatelů došlo v řízení o vydání Programu i k procesním pochybením, spočívajícím především ve skutečnosti, že veřejnost

neměla možnost se k návrhu opatření obecné povahy vyjádřit poté, co byly k dispozici všechny zákonné podklady, zejména vyhodnocení a stanovisko podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Městský soud návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl jako nedůvodný rozsudkem ze dne 11. 10. 2016, čj. 11 A 84/2016-109.

Proti rozsudku městského soudu podal navrhovatel a) (stěžovatel) kasační stížnost, v níž navrhl zrušení rozsudku městského soudu i Programu, alternativně jen rozsudku městského soudu.

Stěžovatel vytykal městskému soudu, že vůbec nezohlednil ve svém rozsudku úpravu obsaženou v evropském právu, které se stěžovatel výslovně dovolával. Městský soud podle stěžovatele nevyložil české právní předpisy v souladu s právem EU, natož aby v nejspornější otázce (chybějící časový harmonogram realizace jednotlivých opatření) přiznal příslušné směrnici EU přímý účinek. Městský soud se dále podle stěžovatele zcela vyhnul posouzení některých jeho dalších výtek vůči Programu, konkrétně nedostatečného vymezení emisních stropů pro vyjmenované stacionární zdroje a dopravu a nesprávné identifikace zdrojů významně přispívajících k překročení imisního limitu. Učinil tak s tvrzením, že jde o odborné otázky, jež soudům ve správním soudnictví nepřísluší posuzovat. Ve výsledku tak podle stěžovatele městský soud posoudil jeho žalobu zčásti nesprávně, zčásti pak nepřezkoumatelně.

Stěžovatel tudíž setrval na svém původním náhledu, že odpůrce při vytváření napadeného opatření obecné povahy postupoval nekoncepčně. Správně měl nejprve vytvořit přehled všech opatření ke zlepšení kvality ovzduší, která na daném území připadají v úvahu, následně kvantifikovat u každého z nich příspěvek ke snížení znečištění ovzduší, poté určit, jaká z nich je možné realizovat a v jakém (nejkratším) časovém horizontu, a konečně na základě toho měl teprve stanovit, k jakému datu bude Česká republika schopna zajistit dodržování mezních hodnot znečištění v aglomeraci Ostrava/Karviná/Frýdek-Místek CZ08A (dále též „ostravská aglomerace“). Místo toho však odpůrce postupoval obráceně – nejprve si arbitrárně určil konečné datum, k němuž budou opatření směřovat, přičemž jde o datum nejzazší možné (31. 12. 2020). Toto datum bylo určeno na základě ryze administrativní úvahy, neboť k tomuto roku končí aktuální programy financování z evropských fondů a zároveň teprve od tohoto roku vážně hrozí České republice finanční sankce za nedodržování mezních hodnot znečištění ze strany EU. Toto datum proto vůbec nevychází z reálných možností snížení znečištění v ostravské aglomeraci, tudíž odpůrce porušil svým postupem svou povinnost dosáhnout zákonného stavu „*co nejdříve*“.

Stěžovatel tvrdil, že Program dokonce nedává záruky ani v tom směru, že alespoň toto nejzazší datum bude dodrženo. Především kritizoval fakt, že Program neukládá realizaci jednotlivých opatření svým adresátům závazně, nýbrž pouze ve formě doporučení, ačkoliv má formu (právně závazného) opatření obecné povahy. To se týká hlavně opatření v oblasti dopravy a lokálních topenišť, jejichž realizace leží v rukou samosprávných korporací, tj. obcí a krajů v jejich samostatné působnosti, přičemž odpůrce ponechává zcela na jejich vůli, jaká z navržených opatření ke zlepšení kvality ovzduší budou provádět. Dále stěžovatel tvrdil, že řada opatření je formulována příliš vágně nebo je relativizována připojením dalších podmínek, takže jejich realizace může mít ve výsledku velmi malý nebo žádný přínos. Nejde tudíž o opatření náležitá a přiměřená, jak požaduje právo EU. To stěžovatel dokládá jednak srovnáním obecných opatření obsažených v Programu s konkrétnějšími formulacemi obdobných opatření v berlínském plánu pro zlepšování kvality ovzduší v oblasti dopravy, a dále v oblasti průmyslových zdrojů poukazuje ve své replice na výsledky dosavadních přezkumů integrovaných povolení, které již na základě Programu provedl Krajský úřad Moravskoslezského kraje (dále též „krajský úřad“) a které nevýústily v žádné zpřísnění již vydaných povolení, jež by stálo za zmínku, neboť krajský úřad mohl podle Programu ke zpřísnění přistoupit jen tam, kde je to „*možné a ekonomicky přijatelné*“. Konečně stěžovatel dovozuje nebezpečí, že Program nepovede ke kýženému cíli, též z faktu, že v něm chybí jasné vymezení toho, která opatření by měla dostat vyšší prioritu s ohledem na jejich vyšší přínos ke zlepšení kvality ovzduší v ostravské aglomeraci. Program neobsahuje ani žádný časový harmonogram realizace jednotlivých opatření, neboť se u většiny z nich předpokládá, že budou plněna „*přibližně do roku 2020*“. Nepočítá se vůbec s tím, že by se implementace Programu pravidelně (např. každoročně) vyhodnocovala. Stěžovatel je přesvědčen, že po něm nelze požadovat, aby snášel stávající stav další čtyři roky jen proto, aby se na konci roku 2020 zjistilo, co je zřejmě již dnes, že totiž Program ve své stávající podobě nepovede k dodržení imisních limitů znečištění v ostravské aglomeraci k určenému datu.

Ve své replice stěžovatel podpořil své obavy poukazem na fakt, že v Programu chybí modelace výsledků všech opatření (příp. součet jejich celkové účinnosti), z něhož by jasně vyplývalo, že imisní limit bude ke dni 31. 12. 2020 dodržen. Ani aktuální vývoj tomu podle stěžovatele nesvědčí, neboť k březnu 2017, tedy téměř rok od účinnosti Programu, se nijak významně nesnížil celkový počet dnů, kdy došlo k překročení imisních limitů pro prachové částice v ostravské aglomeraci.

Vedle těchto obecných výhrad k celkové koncepci a zpracování Programu vyjádřil stěžovatel též pochybnosti, zda odpůrce identifikoval všechna možná opatření ke snížení imisí. Odpůrce podle něj především použitím nesprávné metodiky významně zúžil okruh stacionárních (převážně průmyslových) zdrojů znečištění ovzduší, na něž hodlá aplikovat od roku 2020 emisní stropy a u nichž hodlá prověřovat a případně i zpříšňovat podmínky vydaných povolení k jejich provozu. Z těchto zdrojů odpůrce svévolně vyloučil zejména velké teplárny a elektrárny, ačkoliv ty vypouštějí do ovzduší velké množství emisí. Ani u průmyslových zdrojů však odpůrce neřeší například to, jak bude měřit, resp. kontrolovat snižování fugitivních emisí (jde o nezáměrné úniky znečišťujících látek z průmyslových provozů do ovzduší mimo komíny, výduchy a jiná místa, kde je možné emise exaktně měřit, tedy typicky o úniky okny, dveřmi, větracími průdchy, netěsnostmi rozvodů a z procesů na otevřených prostranstvích). Chybnost odpůrce postupu demonstroval stěžovatel ve své replice na tom, že podle vyjádření Krajského úřadu Moravskoslezského kraje jsou emisní limity stanovené Programem pro stacionární zdroje znečištění ovzduší již nyní s rezervou splněny (aniž by to, jak podotkl stěžovatel, vedlo k dosažení cílů Programu). Jak u emisních stropů pro stacionární zdroje, tak i pro dopravu pak stěžovatel upozornil, že ačkoliv by mělo jít o jeden z hlavních nástrojů pro zlepšení kvality ovzduší obsažených v Programu, mají vlastně jen indikativní povahu, neboť uplatňovat se mají až od roku 2020 a z Programu nejsou zřejmě jakékoliv možnosti postihu za jejich nedodržování.

Kromě toho stěžovatel napadá i procesní postup při vydávání opatření obecné povahy, neboť dotčené osoby neměly v jeho průběhu k dispozici závěrečné stanovisko k posouzení vlivu koncepce (tj. Programu) na životní prostředí a veřejné zdraví (tzv. SEA). Stanovisko SEA bylo vyhotoveno až krátce předtím, než byl Program vydán formou opatření obecné povahy.

Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti upozornil na to, že na základě totožných argumentů, jaké v této věci uplatňuje stěžovatel, byly napadeny i programy zlepšení kvality ovzduší, jež vydal pro další aglomerace, konkrétně pro zónu Severozápad – CZ04 (vedeno u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 4 As 250/2016), pro aglomeraci Brno – CZ06A (vedeno u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 9 As 17/2017) a pro aglomeraci Praha CZ01 (přerušeno u Městského soudu v Praze do vydání rozhodnutí v nyní posuzované věci). V obecné rovině vyjádřil názor, že pro řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části jsou relevantní pouze české právní předpisy. O přímé aplikaci evropských směrnic je možné uvažovat jen v případech, kdy nedošlo po uplynutí transpozíční lhůty k řádné transpozici, což není nyní řešený případ. Odpůrce také zpochybnil příležitost použití rozsudků Soudního dvora EU a dalších dokumentů, z nichž stěžovatel dovozuje porušení evropského práva, neboť se týkají situací, kdy plán kvality ovzduší buď nebyl vůbec vydán, nebo kdy sám členský stát uznal, že v něm chybí určité klíčové údaje. Nelze z nich však dovodit, jaký je přesný obsah povinnosti státu vymezit v plánu kvality ovzduší „náležitá a přiměřená opatření“. Jediným měřítkem v tomto ohledu jsou údaje o vývoji kvality ovzduší v ostravské aglomeraci, které ukazují, že kvalita ovzduší se postupně zlepšuje (na toto téma se mezi stěžovatelem a odpůrcem rozvinula polemika, jelikož odpůrce zdůrazňoval postupně se snižující hodnoty 36. nejvyšší koncentrace prachových částí PM10 s tím, že 35 překročení imisního limitu ročně zákon připouští, zatímco stěžovatel v replice poukazyval na setrvalý počet dnů, kdy k překročení imisního limitu pro částice PM10 v jednotlivých letech dochází). Odpůrce nicméně v duplice konstatoval, že Program byl napaden zhruba 6 měsíců po svém vydání, hodnocení jeho účinnosti v soudním řízení by proto bylo předčasné.

Odpůrce dále vyzval Nejvyšší správní soud, aby nepřihlížel ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poprvé až v řízení o kasační stížnosti, zejména k informacím o vývoji stavu ovzduší v roce 2017, k informacím od krajského úřadu a odpůrce o uplatňování opatření z oblasti regulace průmyslových zdrojů, k výňatkům z berlínského plánu kvality ovzduší a k neúřednímu překladu rozsudku Královského soudní dvůra v Londýně ve věci *ClientEarth*, který stěžovatel přiložil ke kasační stížnosti. Přesto se odpůrce k těmto podkladům věcně vyjádřil.

Co se týká termínu, který odpůrce stanovil pro uvedení stavu ovzduší v ostravské aglomeraci do souladu s požadavky právních předpisů, tj. konec roku 2020, ten je navázán na národní strategické dokumenty i dostupné

finanční zdroje. Odpůrce konkrétně vyšel ze dvou usnesení vlády, a to č. 978/2015 o Národním programu snižování emisí České republiky a č. 979/2015 o Střednědobé strategii (do roku 2020) zlepšení kvality ovzduší v České republice. Oběma usneseními se odpůrce podle zákona o zřízení ministerstev musel řídit, a to včetně stanoveného časového rámce. Navíc opatření na národní úrovni se s opatřeními na úrovni aglomerace vzájemně doplňují a nelze je realizovat odtrženě od sebe (na národní úrovni se samostatně řeší pouze přeshraniční přenos znečištění z Polska). Národní programy a strategie pak logicky vycházejí z časového rámce strukturálních fondů, které jsou hlavním zdrojem prostředků pro realizaci environmentálních opatření (zejména se jedná o Operační program Životní prostředí 2014–2020). Ostatně i legislativní balíček Evropské Komise s názvem The Clean Air Policy Package 1 z prosince 2013 je navázán na finanční rámec nového programového období strukturálních fondů (tj. období 2014–2020). Podle odpůrce také není oprávněná stěžovatelova kritika faktu, že pouze realizaci všech opatření v Programu navržených má dojít k roku 2020 k dodržení zákonných limitů pro znečištění ovzduší. Nejde o vadu, nýbrž o vlastnost Programu, která vyplývá z toho, jak komplexní problém znečištění ovzduší v ostravské aglomeraci představuje. Podrobná analýza toho, která opatření k dosažení stanoveného cíle se musí realizovat, je obsažena v Programu v kapitole C, jejich potenciál snížit znečištění ovzduší v celé ostravské aglomeraci pod úroveň imisních limitů pak vyplývá z kapitoly F (zejména z tabulky 124).

Pokud jde o závaznost Programu, odpůrce poukázal na to, že Programu přiznávají vynutitelnost příslušná zákonná ustanovení. Ze zákona o ochraně ovzduší vyplývá, že z Programu (zejména z té části výroku opatření obecné povahy, která stanovuje emisní stropy pro jednotlivé skupiny zdrojů) musí vycházet jednak sám odpůrce, a dále (v rámci výkonu státní správy) též krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností při formulaci stanovisek a závazných stanovisek (zejména k dopravním stavbám a k umístování nových průmyslových zdrojů znečištění ovzduší), při vydávání povolení k provozu stacionárních zdrojů znečištění ovzduší a při pravidelných revizích těchto povolení. Ve vztahu k samosprávě poukázal odpůrce na § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a na § 1 odst. 4 a § 2 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Podle citovaných ustanovení mají územní samosprávné celky pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých povinností chránit též veřejný zájem. Program tak z pohledu zmíněných zákonů konkretizuje veřejný zájem formulací jednotlivých opatření, která je nutné provést, a je tudíž pro obce a kraje v tomto rozsahu taktéž závazný.

Jednotlivá opatření jsou podle odpůrce dostatečně konkrétní, neboť vždy uvádějí místo, způsob a rozsah realizace. Uvedeny jsou např. konkrétní úseky dopravních staveb, které bude třeba vybudovat, rekonstruovat nebo osázet zelení, či konkrétní postupy a zásady, které mají příslušné orgány dodržovat při vydávání stanovisek, koncepcí a územních plánů. Odhad přínosu navržených opatření ke zlepšení kvality ovzduší je podrobně popsán v Programu v kapitole E.1, možnosti jejich financování v kapitole E.4. Opatření tak ve výsledku odpovídají opatřením z berlínského programu zlepšení kvality ovzduší, na něž poukazuje stěžovatel, a to i detailností svého zpracování. Pokud jde o zpřísnování podmínek provozu některých průmyslových zdrojů znečištění ovzduší, opatření BD1 v Programu reflektuje § 13 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, podle něhož musí krajský úřad při stanovení podmínek provozu zohlednit nákladovou efektivitu, technickou proveditelnost a nejlepší dostupné techniky. Ani evropské směrnice neopravňují stát, aby stanovil provozovateli nesplnitelná opatření (tedy podmínky, které neodpovídají technicky dostupným řešením), a tím jej donutil provoz uzavřít, jak by si zřejmě přál stěžovatel. V duplice odpůrce vysvětlil, že krajský úřad neshledal při prověřování integrovaných povolení průmyslových zdrojů na základě Programu prostor pro jejich zpřísnění proto, že Program vycházel ze stavu znečištění ovzduší v roce 2011 (tj. z neaktuálnějších dat, jež byla k dispozici v době zahájení přípravy Programu). Během přípravy programu (v roce 2012) vydala evropská Komise prováděcí rozhodnutí o nejlepších dostupných technikách pro výrobu železa a oceli. Souladu s těmito technikami měly příslušné zdroje dosáhnout do března 2016, proto již v roce 2014 provedl krajský úřad přezkumy integrovaných povolení, nejlepší dostupné techniky při nich zohlednil a začal tak vlastně plnit Program ještě před jeho přijetím. Tím je odůvodněn i jeho závěr, že již přijatá opatření budou zřejmě postačovat k dosažení emisního stropu stanoveného Programem na základě údajů o stavu ovzduší z roku 2011.

Stanovení priorit označil odpůrce u většiny opatření za bezpředmětné, jelikož všechny emisní stropy se aplikují až od roku 2020, provedení všech povolení pro stacionární zdroje s významným imisním příspěvkem má

krajský úřad zahájit do šesti měsíců od vydání opatření obecné povahy a jednotlivá opatření ke zlepšení kvality ovzduší adresovaná státní správě se aplikují při každém správním úkonu, který je realizován. U zbývajících opatření adresovaných samosprávě vyjádřil odpůrce obavu, že by stanovení priorit mohlo být kontraproduktivní, neboť by mohlo vyvolat mylný dojem, že postačuje realizovat pouze opatření prioritní. Časový harmonogram realizace jednotlivých opatření nebylo možné ani účelně stanovit jinak, než formou průběžného plnění do 31. 12. 2020, neboť připravenost jednotlivých opatření je různá a časová náročnost dílčích kroků vyplývá z příslušných právních předpisů (např. stavební řád, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, správní řád apod.). Časový harmonogram plnění opatření by se tak musel stanovovat individuálně pro každý zdroj znečištění. Podrobné odůvodnění je obsaženo v Programu v kapitole E3.

Kruh stacionárních zdrojů s významným imisním příspěvkem, na které budou aplikovány emisní stropy a u nichž dojde k prověření vydaných povolení, vymezil odpůrce na základě rozptylové studie zpracované pro potřeby Střednědobé strategie (do roku 2020) zlepšení kvality ovzduší v České republice (a tedy v souladu s touto strategií). Jako kritérium posloužil roční imisní příspěvek ve výši 4 µg/m³ počítaný vždy pro celou skupinu určitých stacionárních zdrojů, nedošlo tedy k vyloučení vyjmenovaných zdrojů z posuzování. Kritika stěžovatele pomíjí fakt, že emise nejsou přímo úměrné imisím. Konkrétně elektrárny a teplárny, ačkoliv vypouštějí velké množství emisí, nemají významný imisní příspěvek v dané lokalitě, jelikož výška výduchu bývá v tomto případě větší než 100 m, vypouštěné emise se v průběhu sedimentace značně zředují a na konečné receptory na zemském povrchu působí již ve velmi malých imisních koncentracích. Pokud jde o fugitivní emise, pro účely stanovení emisního stropu je vypočítal odpůrce z emisních faktorů stanovených na základě studie Českého hydrometeorologického ústavu. Na krajském úřadu pak už bude záležet, zda se při aplikaci emisního stropu zaměří spíše na opatření na vykazovaných nebo na fugitivních emisích. Dále by nebylo vhodné stanovovat v oblasti průmyslu průběžné emisní stropy, neboť opatření, která budou na základě nových podmínek provozu stanovena (mnohá z nich časově náročná), přinesou po své realizaci skokové snížení výše produkovaných emisí. Plnit pravidelný každoroční pokles emisního stropu by tedy nebylo pro provozovatele stacionárních zdrojů možné, resp. nebylo by to nákladově efektivní.

K emisnímu limitu pro dopravu pak odpůrce jen obecně uvedl, že Program obsahuje opatření nejen k vyvážení dopravy z center měst, ale i k celkové redukci dopravního zatížení ostravské aglomerace. Vypočítaný emisní strop pro dopravu byl pak navíc snížen o dalších 5 %, aby se zvýšila šance, že se podaří snížit celkovou úroveň znečištění na imisní limit, přičemž právě v dopravě byl nalezen potenciál k dalšímu snížení pomocí relativně nenáročných technických opatření, jako je například intenzivnější čištění komunikací, výraznější ozelenění města, přísnější regulace nákladní dopravy ve městě apod. K otázce vynucování plnění emisních stropů po roce 2020 se odpůrce přímo nevyjádřil.

Pokud jde o proces vydání Programu, zákon neurčuje vzájemný vztah a časovou souslednost vydání opatření obecné povahy a posuzování vlivů koncepce na životní prostředí. Lze pouze dovodit, že koncepci nelze vydat před přijetím závěrečného stanoviska SEA. Jelikož návrh Programu v rámci procesu vydání opatření obecné povahy se upravoval podle námitek a připomínek dotčených osob, zvolil odpůrce pragmatické řešení, kdy oba procesy probíhaly paralelně, přičemž teprve upravená verze programu s vypořádanými námitkami a připomínkami byla předmětem strategického posouzení SEA. Stěžovatel se nicméně účastnil obou procesů, v obou vznášel (prakticky totožné) připomínky a neuvádí, v čem konkrétně se měl způsob projednání SEA dotknout jeho práv.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze a zrušil výroky II., IV. a V. v opatření obecné povahy a věc vrátil odpůrci k dalšímu řízení. Ve zbytku nárok zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...)

III.a. Právní úprava a evropská judikatura

[22] Podle čl. 23 odst. 1 směrnice o ovzduší platí, že „pokud v daných zónách nebo aglomeracích překračují úrovně znečišťujících látek ve vnějším ovzduší jakoukoli mezní hodnotu nebo cílovou hodnotu, a v každém případě navíc i jakoukoliv příslušnou mez tolerance, členské státy zajistí, aby byly pro tyto zóny nebo aglomerace vypracovány plány kvality ovzduší za účelem dosažení příslušné mezní nebo cílové hodnoty uvedené v přílohách XI a XIV.

V případech překročení mezních hodnot, u nichž již uplynula lhůta, od které je třeba hodnoty dodržovat, stanoví plány kvality ovzduší náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší. Plány kvality ovzduší mohou navíc zahrnovat zvláštní opatření zaměřená na ochranu citlivých skupin obyvatelstva, včetně dětí.

Tyto plány kvality ovzduší obsahují alespoň informace uvedené v oddíle A přílohy XV a mohou zahrnovat opatření podle článku 24. Tyto plány se Komisi sdělí neprodleně a nejpozději dva roky po skončení roku, v němž bylo zaznamenáno první překročení.

Pokud je třeba připravit nebo provést plány kvality ovzduší pro více znečišťujících látek, členské státy případně připraví a provedou integrované plány kvality ovzduší týkající se všech příslušných znečišťujících látek“.

[23] Podle přílohy XV ke směrnici o ovzduší části A je třeba zahrnout do místních, regionálních nebo národních plánů kvality ovzduší pro zlepšování kvality vnějšího ovzduší následující informace:

„1. Místo nadměrného znečištění

- a) region;
- b) město (mapa);
- c) měřicí stanice (mapa, zeměpisné souřadnice).

2. Obecné informace

- a) typ zóny (město, průmyslová nebo venkovská oblast);
- b) odhadovaná znečištěná plocha (km²) a odhadovaný počet obyvatel vystavených znečištění;
- c) užitečné klimatické údaje;
- d) důležité topografické údaje;
- e) dostatečné informace o charakteru cílů, které v zóně vyžadují ochranu.

3. Příslušné orgány

Jména a adresy osob pověřených vypracováním a prováděním plánů pro zlepšování.

4. Povaha a posuzování znečištění:

- a) koncentrace naměřené v předcházejících letech (před provedením opatření ke zlepšení);
- b) koncentrace naměřené od zahájení projektu;
- c) metody použité pro posuzování.

5. Původ znečištění

- a) seznam hlavních zdrojů emisí způsobujících znečištění (mapa);
- b) celkové množství emisí z těchto zdrojů (tuny/rok);
- c) informace o znečištění pocházejícím z jiných oblastí.

6. Rozbor situace

a) podrobnosti o faktorech, které vedly k překročení (například přenos včetně přeshraničního přenosu, vznik sekundárních znečišťujících látek v atmosféře);

b) podrobnosti o možných opatřeních ke zlepšení kvality ovzduší.

7. Podrobnosti o opatřeních nebo projektech pro zlepšování, které existovaly před 11. červnem 2008, tj.:

a) místní, regionální, celostátní, mezinárodní opatření;

b) zjištěné účinky těchto opatření.

8. Podrobnosti o opatřeních nebo projektech přijatých za účelem snížení znečištění po vstupu této směrnice v platnost:

a) seznam a popis všech opatření stanovených v projektu;

b) časový plán provádění;

c) očekávané zlepšení kvality ovzduší a předpokládaná doba potřebná k dosažení uvedených cílů.

9. Podrobnosti o plánovaných nebo dlouhodobě zkoumaných opatřeních nebo projektech.

10. Seznam publikací, dokumentů, prací atd., které doplňují informace požadované podle této přílohy.“

[24] K provedení citovaných ustanovení směrnice o ovzduší byl v České republice na národní úrovni formulován § 9 zákona o ochraně ovzduší, jehož odst. 1 uvádí, že „v případě, že je v zóně nebo aglomeraci překročen imisní limit stanovený v bodech 1 až 3 v příloze č. 1 k tomuto zákonu, nebo v případě, že je v zóně nebo aglomeraci imisní limit stanovený v této příloze v bodu 1 překročen vícekrát, než je zde stanovený maximální počet překročení, zpracuje ministerstvo ve spolupráci s příslušným krajským úřadem nebo obecním úřadem do 18 měsíců od konce kalendářního roku, ve kterém došlo k překročení imisního limitu, pro danou zónu nebo aglomeraci program zlepšování kvality ovzduší. Program zlepšování kvality ovzduší vydává ministerstvo formou opatření obecné povahy a vyhledává ho ve Věstníku Ministerstva životního prostředí.“

[25] Podle § 9 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší „požadavky na obsah programu zlepšování kvality ovzduší jsou uvedeny v příloze č. 5 k tomuto zákonu. Při zpracování programu zlepšování kvality ovzduší ministerstvo přijme taková opatření, aby imisního limitu bylo dosaženo co nejdříve.“

[26] Podle přílohy č. 5 k zákonu o ochraně ovzduší má být obsahem programu zlepšování kvality ovzduší:

„a) Základní informace

- vymezení a typ zóny, popis regionu, příslušné klimatické a topografické údaje a další údaje, např. hustota zástavby a lokace měst (včetně mapy),

- popis způsobu posuzování úrovně znečištění, umístění stacionárního měření (mapa, geografické souřadnice),

- informace o charakteru cílů vyžadujících v dané lokalitě ochranu,

- odhad rozlohy znečištěných oblastí (v km²) a velikosti exponované skupiny obyvatelstva,

- odpovědné orgány, jména a adresy osob odpovědných za vypracování a provádění programu.

b) Analýza situace

- úrovně znečištění zjištěné v předchozích letech, aktuální úrovně znečištění a odhad vývoje úrovně znečištění ovzduší,

- celkové množství emisí v oblasti (t/rok),

- výčet významných zdrojů znečišťování ovzduší doplněný jejich geografickým vyznačením,

- informace o znečištění dálkově přenášeném z okolních oblastí.

c) Podrobnosti o opatřeních ke zlepšení kvality ovzduší

- opatření přijatá před zpracováním programu na lokální, regionální, národní a mezinárodní úrovni, která mají vztah k dané zóně a hodnocení účinnosti těchto opatření,

- seznam a popis nově navrhovaných opatření, zejména emisní stopy a lhůty k jejich dosažení pro vymezená území kraje; v rámci těchto vymezených území se emisní stopy stanoví pro vybranou skupinu stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu a pro silniční dopravu,

- identifikace stacionárních zdrojů, které mají významný příspěvek k překročení imisního limitu, u kterých bude krajský úřad postupovat podle § 13 odst. 1,

- odhad plánovaného přínosu ke snížení úrovně znečištění vyjádřený prostřednictvím vhodných indikátorů a předpokládaná doba potřebná k dosažení imisních limitů.

d) Seznam relevantních dokumentů a dalších zdrojů informací.“

[27] Z uvedeného přehledu je zřejmé, že program zlepšování kvality ovzduší je, jak plyne již z jeho názvu, především programovým dokumentem stanovujícím kroky a opatření, jež mají vést v neurčitě formulovaném časovém horizontu („co nejdříve“) ke stanovenému cíli, tj. dosažení imisních limitů. Vzhledem k tomu, že je vydáván ve formě opatření obecné povahy, nemohou se soudy jejich přezkumu z hlediska souladu se zákonem, resp. právem včetně práva evropského, bez dalšího vyhnout. Není ani tak problém ověřit, zda program zlepšování kvality ovzduší obsahuje formálně to, co podle výčtu v příloze č. 5 k zákonu o ochraně ovzduší, interpretovaném v souladu s požadavky transponované směrnice o ovzduší, obsahovat má. Podstatně obtížnější je materiální posouzení, zda byla zvolena opatření, která k dosažení stanoveného cíle povedou, a to tak rychle, jak je to jen možné. Nelze přitom ztráct ze zřetele, že soud oproti Ministerstvu životního prostředí není orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí a ústředním orgánem státní správy pro ochranu ovzduší. Není proto jeho úkolem, aby svou laickou úvahou nahrazoval odbornou úvahou k tomu povolaného orgánu. Soud ani není nadán věšteckými schopnostmi, aby mohl s jistotou říci, zda bude realizací do programu zahrnutých opatření nakonec kýženého cíle dosaženo.

[28] Přezkum takových opatření obecné povahy tedy pro soud i účastníky představuje hodně měkkou půdu. Bude proto inspirativní ohlédnout se v prostoru Evropské unie, jak k přezkumu obdobných opatření přistupují soudy v jiných zemích, včetně Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“).

[29] Pokud jde o relevantní evropskou judikaturu, Soudní dvůr již přinejmenším od roku 1991 setrval zastává názor, že tam, kde neplnění opatření požadovaných směrnicemi EU může ohrozit lidské zdraví, musí mít dotčené osoby možnost opřít se v národním právním řádu o závazná pravidla, aby se mohly dovolat svých práv (ve vztahu k nestanovení závazných hodnot kvality ovzduší pro oxid siřičitý a suspendované částice srov. rozsudek ze dne 30. 5. 1991, *Komise proti Německu*, C-361/88, bod 16; ve vztahu k nestanovení parametrů jakosti povrchových vod srov. rozsudek ze dne 17. 10. 1991, *Komise proti Německu*, C-58/89, bod 14). V podobném duchu pak Soudní dvůr judikoval, že je v rozporu se závaznou povahou směrnic spoléhat se při dosahování stanovených cílů na nezávazné nástroje (ve vztahu k interním úředním pokynům srov. rozsudek ze dne 11. 8. 1995, *Komise proti Německu*, C-433/93, bod 19; ve vztahu k vymezení chráněných území nezávaznými mapami srov. rozsudek ze dne 27. 2. 2003, *Komise proti Belgii*, C-415/01, bod 21). Není tak žádným překvapením, že Soudní dvůr ve své následné judikatuře konstruoval právo každé osoby požadovat vytvoření a vydání plánu či programu jakožto koncepčního nástroje ke zlepšení kvality ovzduší předpokládaného směrnicí (ve vztahu ke krátkodobým akčním plánům srov. rozsudek ze dne 25. 7. 2008, *Dieter Janeczek proti Bavorsku*, C-237/07, bod 39; ve vztahu k nyní řešeným plánům kvality ovzduší podle výše citovaného čl. 23 směrnice o ovzduší srov. rozsudek ze dne 19. 11. 2014, *ClientEarth proti Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, C-404/13, bod 56).

[30] Dosud citovaná judikatura skýtá pro posouzení nyní projednávaného případu pouze jakýsi odrazový můstek. Stěžovatel se totiž nedomáhal v řízení před městským soudem na odpůrci vydání plánu kvality ovzduší (ten vydán byl), nýbrž zrušení již vydaného plánu pro neuspokojivost jeho obsahu, zejména pro nenaplnění náležitostí stanovených směrnicí o ovzduší. K této otázce se dosud Soudní dvůr vyjadřoval jen střídmo. Ohledně akčních plánů vydávaných podle čl. 7 odst. 3 směrnice Rady 96/62 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší sice konstatoval, že citované ustanovení obsahuje meze pro výkon posuzovací pravomoci členských států, jichž se lze dovolávat před vnitrostátními soudy, avšak svůj závěr relativizoval tím, že přiměřenost opatření obsažených v plánu se má hodnotit „*ohledem na rovnováhu, již je třeba zajistit mezi uvedeným cílem a jednotlivými dotčenými veřejnými a soukromými zájmy*“ (výše citovaný rozsudek ve věci Dieter Janeczek, bod 46). O opatřeních obsažených v plánu kvality ovzduší vydaném podle nyní platné směrnice se z judikatury Soudního dvora dozvídáme jen to, že musí umožňovat, aby bylo období překročení mezních hodnot co možná nejkratší (výše citovaný rozsudek ve věci ClientEarth, bod 57). V nedávno vydaném rozsudku týkajícím se Bulharska Soudní

dvůr v obecné rovině uvedl, že „je třeba prostřednictvím analýzy v každém jednotlivém případě ověřit, zda jsou plány vypracované dotýčným členským státem v souladu s tímto ustanovením [míněn je čl. 23 odst. 1 směrnice o ovzduší]” (rozsudek ze dne 5. 4. 2017, *Komise proti Bulharsku*, C-488/15, bod 115). Sám se však odmítl obsahem bulharských plánů kvality ovzduší zabývat a spokojil se s konstatováním, že s ohledem na systematické a déle než tři roky trvající překračování mezních hodnot v dotčených bulharských aglomeracích nemohou být opatření v nich obsažená označena za náležitá a účinná (cit. rozsudek, bod 117). To bylo dáno tím, že žaloba Komise proti Bulharsku se týkala celkového porušování směrnice o ochraně ovzduší, takže Soudní dvůr ve vztahu k plánům kvality ovzduší posuzoval pouze to, zda jejich zpracování mohlo Bulharsko vyvinut z porušení primární povinnosti zajistit nepřekračování mezních hodnot znečištění, vůči němuž žaloba primárně směřovala.

[31] Nejvyšší správní soud již na tomto místě podotýká, že s takovýmto zjednodušeným náhledem na otázku souladu plánů kvality ovzduší s požadavky směrnice o ovzduší v nyní posuzovaném případě nevystačí. I samo odůvodnění směrnice o ovzduší konec konců počítá v bodu 16 s tím, že se mohou v konkrétních zónách a aglomeracích vyskytnout vážné problémy s dodržáním mezních hodnot, a to navzdory provádění příslušných opatření ke snížení znečištění. Proto je třeba hodnotit plán kvality ovzduší po stránce obsahové, a to jednak z toho hlediska, zda obsahuje všechny náležitosti požadované směrnicí o ovzduší v její příloze, resp. zákona o ochraně ovzduší (formální hledisko), ale i z toho hlediska, zda opatření v něm obsažená jsou náležitá v tom smyslu, že umožňují, aby bylo období překročení mezních hodnot co možná nejkratší (materiální hledisko). Nutnost takového přístupu obzvláště vyniká v tomto případě, kde je ve hře zrušení celého plánu kvality ovzduší relativně krátce po jeho přijetí kvůli jeho namítaným nedostatkům. Zde by opravdu nebylo případné po vzoru Soudního dvora dovozovat, že opatření v plánu obsažená nejsou náležitá jen s ohledem na to, jak dlouho již překračování imisních limitů v ostravské aglomeraci trvá.

[32] Pro obsahové posuzování plánů kvality ovzduší může být inspirativní zahraniční judikatura některých evropských soudů. Z analýzy, kterou na základě požadavku předsedy senátu provedlo oddělení dokumentace a analytiky Nejvyššího správního soudu, vyplynulo, že rakouský Správní soudní dvůr rozvinul dosavadní závěry Soudního dvora EU v tom směru, že dotčené osoby mají právo nejen na vytvoření plánu kvality ovzduší tam, kde takový plán dosud chybí, ale též na to, aby příslušný orgán posoudil jejich návrh na doplnění nového opatření do stávajícího plánu, jestliže již přijatá opatření nevedla ke snížení imisí. Správní soudní dvůr v souvislosti s právem na doplnění plánu kvality ovzduší upozornil, že členský stát je povinen zajistit užitečný účinek (*effet utile*) unijního práva i přes rozpor s vnitrostátním právem (v daném případě se konkrétně jednalo o návrh dvou občanů Štýrska, aby byl stávající zákaz vjezdu nákladních automobilů do sanační zóny vymezené plánem kvality ovzduší rozšířen též na osobní automobily – srov. náleze ze dne 28. 5. 2015, sp. zn. Ro 2014/07/0096).

[33] Tyto úvahy lze doplnit poukazem na závěry Správního soudu v Mnichově, podle něhož při volbě opatření ke snížení znečištění ovzduší disponují úřady správním uvážením, které vylučuje právní nárok dotčených osob i ekologických spolků na přijetí konkrétního opatření. Přesto soud přikázal městu Mnichov pod hrozbou pokuty, aby svůj plán kvality ovzduší doplnilo o „opatření potřebná k co nejrychlejšímu dodržení průměrných imisních hodnot“. Soud odmítl uložit městu povinnost, aby zapracovalo konkrétní opatření navržené žalobcem (rozšíření územního rozsahu čistých zón). Zároveň ale shledal stávající opatření nedostatečnými, jelikož ani sám žalovaný nepředpokládal, že jsou způsobilá vyloučit překročení imisních hodnot, a připravoval (velmi pomalým tempem) aktualizaci svého plánu. Navíc z ústního jednání před soudem vyplynula řada dalších možných opatření, která by bylo možno přijmout ke zlepšení kvality ovzduší a ve stávajícím plánu obsažena nejsou (rozsudek Správního soudu v Mnichově ze dne 9. 10. 2012, sp. zn. M 1 K 12.1046). Uvedené závěry potvrdil též Bavorský správní soudní dvůr (usnesení ze dne 27. 2. 2017, sp. zn. 22. C 16.1427). Na podobné filozofii je založen též rozsudek Správního soudu v Hamburku ze dne 5. 11. 2014 (sp. zn. 9 K 1280/13), který dospěl k závěru, že napadený plán kvality ovzduší města Hamburk nespĺňuje požadavky směrnice o ovzduší a německého zákona o ochraně ovzduší po stránce obsahové, neboť nezaručuje, že období překročení mezních hodnot znečištění bude co nejkratší. Soud však nemá povinnost nahrazovat svou úvahou rozhodnutí žalovaného o volbě vhodných opatření ke snížení imisí.

[34] Nutno k tomu zdůraznit, že v nyní projednávané věci se stěžovatel nedožaduje doplnění konkrétního opatření do přijatého Programu. Dokonce ani netvrdí, že by mu odpůrce neumožnil navrhnout konkrétní opatření, jež by měla být zapracována do Programu, v průběhu jeho přijímání. Z citované zahraniční judikatury je

nicméně zřejmě, že městský soud se přidržel stávajících evropských trendů tím, že připustil návrh na zrušení Programu podaný stěžovatelem. Pokud by totiž Program neobsahoval náležitá opatření ve smyslu směrnice o ochraně ovzduší, pak nelze dotčeným osobám a ekologickým spolkům upírat právo jej soudně napadnout a dožadovat se jeho obsahového přezkoumání ve výše vymezeném smyslu. Český právní řád přitom neznačí jiný způsob obrany proti neuspokojivému Programu jakožto opatření obecné povahy, než je návrh na jeho zrušení podle § 101a s. f. s.

[35] Zřejmě nejpodrobněji se otázkou obsahu plánu kvality ovzduší zabýval Královský soudní dvůr v Londýně v rozsudku ve věci ClientEarth proti Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs, na který poukázal stěžovatel. Soudce Garnham v něm dospěl k závěru, že vládní plán kvality ovzduší pro rok 2015 není v souladu s požadavky směrnice o ovzduší ani národní legislativy vydané na jejím základě. Přesnou podobu soudního příkazu, který na základě svého zjištění vydá, ponechal k další konzultaci se stranami sporu (rozsudek ze dne 2. 11. 2016, sp. zn. CO/1508/2016). Důvody rozsudku spočívají na dvou argumentech. Za prvé, i když vydání plánu předcházela důkladná analýza nákladů a přínosů nejrůznějších opatření, rozsah nakonec stanovených opatření (povinnost pěti britských měst zavést nízkoe emisní zóny a povinnost města Londýna zpřísnit podmínky ve stávajících nízkoe emisních zónách) byl založen na odhadu účinnosti těchto opatření, který se ale již v době přijetí plánu ukázal být podle aktuálních dat jako značně nadsazený. Plán tak namísto toho, aby zajistil, že období překročení limitů bude co nejkratší, zavedl pouze ta opatření, která by mohla dosáhnout splnění podmínek „v případě, že by se velmi optimistické předpovědi skutečně potvrdily, a objevující se data by se náhodou ukázala být nepřesnými“. Za druhé, časový rámec pro zavedení zvolených opatření (rok 2020, resp. 2025 pro Londýn) byl zvolen výhradně na základě faktu, že modelování budoucích emisí oxidu dusičitého se rutinně provádí v pětiletých intervalech a provedení modelací pro jednotlivé roky by se prodražilo. Soudce Garnham nadto na základě provedených důkazů (interní komunikace ministerstva životního prostředí) konstatoval, že „hlavním řídicím faktorem pro stanovení roku 2020 nebyla povinnost napravit problém, jak nejdříve bude možné, ale jeho napravení v časovém rámci umožňujícím vyhnout se zahájení sankčního řízení ze strany EU“.

[36] V citovaném rozsudku nabídl soudce Garnham také vlastní výklad toho, jaká opatření v plánu kvality ovzduší lze vnímat jako přiměřená. Konstatoval především, že musí jít o opatření „z vědeckého hlediska proveditelná, avšak efektivní“. Dovodil dále, že proporcionalitu opatření lze vnímat „v tom smyslu, že nemají přinést více, než je požadováno pro splnění cíle. [...] Takto například dodržení limitů oxidu dusičitého lze velmi dobře dosáhnout zákazem vjezdu veškerých vozidel do městských center. Nicméně takové opatření by mělo zcela nežádoucí ekonomické důsledky na veřejnost v obecném smyslu. A takováto extrémní opatření by nebyla nezbytná, pokud by lépe cílené úsilí stejně dobře zajistilo splnění požadavků směrnice.“ Náhled na proporcionalitu jakožto nákladovou efektivitu však soudce Garnham omezil. Uznal pouze, že „nelze mít námitky proti právu členského státu zohlednit nákladovou efektivitu při volbě jednoho ze dvou shodně efektivních opatření, nebo při stanovení, který státní orgán (zda ústřední nebo místní orgán státní správy) tyto náklady ponese“. Odmítl však, že by stát mohl jakkoli zohledňovat náklady při stanovení cílového data pro splnění povinností nebo při rozhodování o způsobu, jakým bude splnění povinností dosaženo, pokud jeden způsob přinese výsledky dříve než jiný. „V těchto ohledech musí být rozhodujícím faktorem efektivita předmětného opatření, a nikoli náklady s ním spojené. To mi připadá, že nevyhnutelně vyplývá z požadavku tohoto článku [čl. 23 směrnice o ovzduší] na zkrácení období překročení, jak nejvíce to bude možné,“ uzavřel tuto část svých úvah soudce Garnham. Stát má podle něj „povinnost přijmout takové kroky pro splnění mezních hodnot, díky kterým bude splnění tohoto cíle nikoli pouze možné, ale pravděpodobné“.

[37] Stěžovatel ve vyjádření k analýze upozornil ještě na rozsudek Správního soudu ve Stuttgartu ze dne 26. 7. 2017, č. 13K412/15, týkající se plánu kvality ovzduší pro toto město. Podle něj soud v rozsudku uvedl, že za dostatečná opatření ke zlepšení kvality ovzduší nelze považovat taková, u nichž není stanoven závazný časový plán či termín jejich implementace, která závisí na podmínkách, jež jsou nejisté, nepředvídatelné či nesplnitelné, a v případě, že se jedná o opatření právně nevymahatelná.

[38] Lze tedy shrnout, že evropské soudy přistupují k přezkumu koncepcí a plánů ochrany ovzduší zdrženlivě. Z obdobných východisek vychází i tuzemský soudní přezkum programů zlepšování kvality ovzduší, vydávaných odpůrcem ve formě opatření obecné povahy. Kromě běžných procesních a formálně obsahových námitek je tak úkolem soudu v řízení o přezkumu takového opatření obecné povahy, zejména má-li být sledovaného cíle dosaženo teprve v budoucnu, ověřit, **zda odpůrce osvědčil, že v dobré víře do programu zařadil všechna**

podstatná opatření, jež se vzhledem ke stavu poznání nabízela a jejichž synergická realizace v průběhu času (tj. dle časového plánu jejich provádění) pravděpodobně k dosažení cíle povede nebo k němu vést může, resp. že žádné takové opatření svévolně neopomněl. Pokud jde o konečný termín dosažení cíle, soud ověřil, zda nebyl stanoven svévolně, resp. zjevně nerozumně. Ke zrušení opatření obecné povahy v tomto ohledu přistoupí např. tehdy, když odpůrce stanovený termín racionálně a přesvědčivě neodůvodnil nebo že by bylo s velkou pravděpodobností (nikoli jen spekulativně) možné stanovit termín kratší. Vzhledem k tomu, že dosahování imisních limitů je nepochybně během na delší trať, nemá smysl uvažovat o kratších termínech v rádech dnů, týdnů, ani několika málo měsíců, nýbrž v řádu let. Přitom všem je třeba mít na paměti, že je to navrhovatel, který musí v řízení tvrdit, že je napadené opatření obecné povahy nezákonné (srov. § 101b odst. 2 s. ř. s.), tedy že odpůrce nějaké podstatné opatření opomenul nebo že je zařadil pouze formálně, bez věcné a časové souvislosti s jinými opatřeními, takže k dosažení cíle pravděpodobně nepovede, nebo že termín dosažení imisního limitu mohl být zjevně stanoven o rok či více let dříve.

[39] S těmito východisky přistoupil Nejvyšší správní soud k přezkumu napadeného rozsudku městského soudu, resp. Programu zlepšování kvality ovzduší ostravské aglomerace.

III.b. Konečný termín dosažení imisního limitu

[40] S první skupinou stěžovatelových námitek proti rozsudku městského soudu se Nejvyšší správní soud po zralé úvaze neztotožnil. Je pravda, že postup ke stanovení data, do kdy bude dosaženo mezních hodnot znečištění, který popsal stěžovatel v kasační stížnosti, by skutečně byl ideální. Nejprve by bylo vhodné vytvořit přehled všech opatření ke zlepšení kvality ovzduší připadajících v úvahu, následně kvantifikovat u každého z nich příspěvek ke snížení znečištění ovzduší, poté kvalifikovaně odhadnout časový horizont jejich realizace, a konečně na základě toho stanovit, k jakému datu bude Česká republika schopna zajistit dodržování mezních hodnot znečištění ovzduší v ostravské aglomeraci. Odpůrce by takto stanovil výsledné datum transparentním způsobem a usnadnil by jak soudu, tak i fyzickým a právnickým osobám dotčeným Programem ověření, zda nebylo možné uvažovat o datu dřívejším.

[41] Nelze než konstatovat, že odpůrce takto nepostupoval. Na s. 144 Programu je stanoven cíl celého Programu, tj. dosáhnout splnění imisních limitů vyplývajících ze zákona o ochraně ovzduší do konce roku 2020. Bez dalšího z něj vycházejí následující kapitoly Programu (zejména kapitola E, kde se popisují plánovaná opatření ke zlepšení kvality ovzduší, a kapitola F, kde se odhaduje jejich celkový plánovaný přínos). Městský soud se spokojil s vysvětlením odpůrce, podle něhož byl cíl Programu stanoven na základě nadřazených koncepčních dokumentů platných pro celou Českou republiku.

[42] Nejvyšší správní soud vzal při posouzení věci především v úvahu fakt, že opatření na regionální úrovni by skutečně měla být s opatřeními na národní úrovni provázána. Krajská opatření budou v mnoha případech využívat jak legislativní, tak i finanční rámec vytvářený na celorepublikové úrovni a nemohou jej dost dobře „předběhnout“. Nadto některá opatření nezbytná k dosažení úrovně imisních limitů v ostravské aglomeraci nejsou na úrovni kraje vůbec proveditelná. Jedním ze čtyř významných zdrojů znečištění ovzduší v ostravské aglomeraci je například přeshraniční přenos emisí z Polské republiky – Nejvyšší správní soud zde jen pro ilustraci odkazuje na podrobnou analýzu situace obsaženou v závěrečném stanovisku ze šetření vedeného z vlastní iniciativy zástupců veřejného ochránce práv ze dne 23. 11. 2011, sp. zn. 3792/2009/VOP/KČ (dále též „stanovisko ombudsmana“). Bez snížení přeshraničního přenosu emisí není dosažení imisních limitů pravděpodobné. Přitom opatření na mezinárodní úrovni (vyjednávání s polskou stranou) jsou stanovena takřka výhradně v nadřazených programových dokumentech (z celého Programu se této tematiky okrajově dotýká jen opatření pod kódem ED2 upravující účast zástupců kraje na pracovních skupinách Ministerstva životního prostředí).

[43] Nejvyšší správní soud dále upozorňuje, že výše popsany ideální postup přípravy Programu by měl význam především v případě, že by se odpůrce rozhodl ze zvažovaných opatření zařadit do Programu pouze některá. To se však nestalo (nebo alespoň stěžovatel nic takového netvrdí a na žádné neprávem opomenuté opatření výslovně nepoukazuje). Naopak, odpůrce vzhledem k faktickému stavu a modelaci budoucího vývoje kvality ovzduší v ostravské aglomeraci zařadil do Programu všechna opatření ke zlepšení kvality ovzduší, která se mu podařilo identifikovat (tím se skutkový stav významně liší od výše rekapitulovaného britského případu). Z tohoto

hlediska pak lze akceptovat, že odpůrce vycházel při stanovení cílového data též z časového rámce strukturálních fondů, zejména z Operačního programu Životní prostředí 2014–2020. Operační programy EU jsou totiž hlavním zdrojem prostředků pro realizaci environmentálních opatření a většina plánovaných opatření investičního charakteru s financováním z těchto zdrojů počítá, jak vyplývá z Programu z kapitoly E.4, která pojednává o financování stanovených opatření. Dosažení cílového stavu, tj. dodržování imisních limitů v ostravské aglomeraci, bude podle rozboru provedeného v kapitole F Programu možné jen kombinací všech opatření v Programu obsažených. Bez financování těch nejnákladnějších z evropských fondů je tedy dosažení cíle Programu nemyslitelné. I z tohoto důvodu se tedy rozhodnutí odpůrce vázat cíl Programu na časový rámec vyplývající z usnesení vlády č. 978/2015 o Národním programu snižování emisí České republiky a č. 979/2015 o Střednědobé strategii (do roku 2020) zlepšení kvality ovzduší v České republice jeví soudu jako racionální a dostatečně odůvodněné.

[44] Nejvyšší správní soud naopak neshledal opodstatněnými úvahy stěžovatele, že cílového stavu v ostravské aglomeraci by mohlo být dosaženo dříve. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval ve svém rozsudku ze dne 14. listopadu 2014, čj. 6 As 1/2014–30, č. 3170/2015 Sb. NSS, je obecně známou skutečností, že stav ovzduší na Ostravsku není příznivý, a to v důsledku řady příčin. V důvodové zprávě k platnému zákonu o ochraně ovzduší se dokonce uvádí, že „*k nejvíce znečištěným oblastem v rámci ČR patří oblast Ostravska a Karvinska v Moravskoslezském kraji. [...] Rovněž v kontextu celé Evropy se jedná o jednu z oblastí s nejvyššími úrovněmi znečištění ovzduší*“ (viz k tomu sněmovní tisk č. 449/0, 2011, www.psp.cz). To, že ostravská aglomerace patří z hlediska kvality ovzduší k nejvíce znečištěným oblastem Evropské Unie, snad platí za notorietu (je to zřejmé též z údajů obsažených ve studii zpracované pro Evropský Parlament v dubnu 2016, sp. zn. IP/A/ENVI/2015 15REV, s. 80, a vyplývá to i z mapových podkladů dostupných na webu Evropské agentury pro životní prostředí).

[45] Lze proto souhlasit s názorem odpůrce, že cíl k dosažení imisních limitů (necelé čtyři roky ode dne vydání Programu) je velmi ambiciózní. Tento závěr činí Nejvyšší správní soud s vědomím, že Program nepřicházel do vzduchoprázdna – nepříznivý stav ovzduší v ostravské aglomeraci byl odpůrci znám již dlouhou dobu, řada opatření k jeho zlepšení byla realizována před započítáním zpracování Programu nebo v jeho průběhu, a Program samotný měl být podle zákona o ochraně ovzduší vydán již v roce 2014. Tato fakta však sama o sobě nemohla vést odpůrce k tomu, aby nastavil cíl Programu nerealisticky. Pokud vyloučíme drastická opatření (např. úplný zákaz vjezdu všech motorových vozidel do všech míst s překročenými imisními hodnotami v celé ostravské aglomeraci, stanovení ekonomicky neúnosných požadavků na provoz stacionárních zdrojů znečištění za účelem utlumení či zastavení výroby), pak se úvahy o tom, že doba pro dosažení imisních limitů mohla být v Programu vymezena kratší, jeví jako spekulace. Za takové situace nelze dospět k závěru, že by byl Program co do stanovení doby k dosažení jeho cílů nezákonným. S ohledem na datum vydání Programu a na analýzu provedenou v jeho kapitole F lze spíše očekávat, že jen s největším úsilím a efektivitou při realizaci všech uskutečnitelných opatření by bylo možné dosáhnout imisních hodnot všech sledovaných škodlivých látek ke stanovenému datu, tj. ke konci roku 2020. Místo zpochybňování celkového cíle se tak jeví Nejvyššímu správnímu soudu vhodnější zaměřit se na otázku, zda je Program ve stávající podobě způsobilý tohoto cíle skutečně dosáhnout.

III.c. Opatření k dosažení imisního limitu

[46] Nejvyšší správní soud se rozhodl nejprve posoudit Program po stránce obsahové, konkrétně z toho pohledu, zda by opatření v něm navržená, pokud by byla všechna realizována, měla ve svém souhrnu potenciál zajistit dosažení imisních limitů v ostravské aglomeraci. Soud zde tedy bude řešit otázku, zda odpůrce při tvorbě Programu nějaké přínosné opatření neopomenul, resp. zda některá navržená opatření nepřipravil zvolenou formulací či koncepcí o faktickou (tj. technickou) účinnost.

[47] Pokud jde o první otázku, stěžovatel v žalobě ani v kasační stížnosti neuvedl žádné konkrétní opatření, které by v Programu chybělo, ačkoliv by mohlo přispět ke snížení znečištění ovzduší v ostravské aglomeraci. Nabízelo by se jistě porovnat seznam opatření v kapitole E Programu s doporučeními, která státní správě adresoval ve svém výše citovaném stanovisku ombudsman. V něm lze nalézt například úvahy o zvýšení energetické účinnosti výroby železa a oceli využitím odpadních plynů namísto jejich spalování na tzv. flérách, o měření fugitivních emisí spektrometrickou metodou tam, kde existuje podezření o nočním vypouštění emisí z určitého provozu, o důslednějším postihu spalování odpadů a jiných zakázaných paliv v lokálních topeništích, či o zavedení bezkouřových

zón s úplným zákazem topení pevnými palivy v oblastech měst s dostatečnou plynofikací. Avšak úkolem soudu není za stěžovatele domýšlet žalobní body či rozvíjet jeho argumentaci (nejde li samozřejmě o uplatnění zásady *iura novit curia*, tj. soud zná právo). Nejvyšší správní soud proto bude vycházet z již výše uvedeného předpokladu, že odpůrce podle shodného názoru obou stran pojal do Programu všechna opatření ke snížení úrovně znečištění ovzduší v ostravské aglomeraci, o nichž bylo možno reálně uvažovat. Nadále se proto soud zaměří pouze na výtky stěžovatele, které se týkaly nedostatečného rozsahu, příp. nedostatečné účinnosti některých opatření navržených v Programu v kapitole E.

[48] První, a zřejmě nejzávažnější z těchto výhrad, se týkala způsobu výběru stacionárních zdrojů, pro něž odpůrce stanovil v bodě I svého opatření obecné povahy závazné emisní stropy a u nichž dále v bodě III uložil Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje prověřit do šesti měsíců možnosti zpřísnění podmínek provozu z hlediska ochrany ovzduší. Jak vyplývá z Programu z kapitol E.1 a E.2, odpůrce tato opatření vztáhl jen na stacionární (průmyslové) zdroje znečištění ovzduší patřící do skupiny zdrojů s významným imisním příspěvkem, což má být skupina zdrojů, které v souhrnu přispívají ke znečištění ovzduší prachovými částicemi PM10 hodnotou přesahující 4 $\mu\text{g}\cdot\text{m}^3$. Je pravda, že v Programu samotném odpůrce deklaruje, že cílem tohoto opatření bylo zahrnout mezi regulované zdroje jen ty, které emitují nezanedbatelné množství emisí, zatímco v rámci soudního řízení přiznal, že ve skutečnosti v důsledku použité metodiky některé zdroje velkého množství emisí z regulace „unikly“ (jde zejména o dvě elektrárny a jednu teplárnu). Tento výsledek nicméně odpůrce vysvětlil rozdílem mezi množstvím produkováných emisí a imisním příspěvkem. Opatření provedená na elektrárnách a podobných zdrojích by se na výsledné imisní situaci projevila jen nepatrně, neboť emise, které vypouštějí, se díky výšce jejich komínů rozptýlí ve vyšších vrstvách atmosféry a na výsledné imise měřené na zemském povrchu tak nemají významný vliv. Hodnota 4 $\mu\text{g}\cdot\text{m}^3$ byla jako rozlišující hledisko doporučena v rozptylové studii a vychází mimo jiné i z míry překročení imisního limitu pro prachové částice v ostravské aglomeraci. Nejvyšší správní soud shledává vysvětlení odpůrce logickým a uspokojivým. Protože stěžovatel naproti tomu nenabídl žádnou konkurenční úvahu, která by opodstatněnost a racionalitu odpůrcova postupu zpochybnila, neshledal Nejvyšší správní soud důvod vracet věc městskému soudu k novému projednání, s případným zadáním znaleckého posudku k této odborné otázce.

[49] Stěžovatel dále poukazuje na to, že některá opatření, ačkoliv jimi odpůrce zdánlivě ukládá podřízeným orgánům státní správy povinnost přijmout určité kroky vůči velkým průmyslovým znečišťovatelům, jsou použitou formulací natolik relativizována, že postrádají účinnost. Konkrétně se jedná o opatření BB1 (Snížení vlivu stávajících průmyslových a energetických stacionárních zdrojů na úroveň znečištění ovzduší – Čištění spalin nebo odpadních plynů, úprava technologie) a BD1 (Zpřísnění/stanovování podmínek provozu). U obou je uvedeno, že příslušné orgány (míněn je krajský úřad) mají pro provoz stacionárních zdrojů znečištění ovzduší stanovovat emisní koncentrace, resp. podmínky provozu, které odpovídají nejlepším dostupným technologiím, „pokud je to možné a ekonomicky přijatelné“. Takto omezená opatření tak podle stěžovatele nevnašejí do revizního procesu nic nového, co by už příslušné orgány nezohlednily dříve. Program navíc zcela pomíjí možnosti dané § 15 odst. 1 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci): „*Úřad v integrovaném povolení stanoví provozovateli zařízení, který nemůže dosáhnout s použitím nejlepších dostupných technik standard kvality životního prostředí, povinnost uskutečnit dodatečné podmínky ke splnění standardu kvality životního prostředí, například podmínky omezující provoz zařízení v určité denní dobu.*“

[50] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že již v roce 2011 se stal odpůrce společně s krajským úřadem předmětem kritiky ze strany veřejného ochránce práv proto, že při revizích integrovaných povolení pro stacionární zdroje znečištění ovzduší nedostatečně zohledňuje specifické místní podmínky. Ve výše citovaném stanovisku ombudsmana se na s. 12 uvádí: „*Zejména zdůrazňují, že zákon dává úřadu oprávnění stanovit dokonce i zvláštní podmínky ochrany zdraví člověka a životního prostředí, pokud je shledá nezbytnými s ohledem na místní podmínky životního prostředí [§ 13 odst. 4 písm. e) zákona o integrované prevenci]. Toto ustanovení si zaslouhuje vzhledem ke dlouhodobě zhoršenému stavu ovzduší na Ostravsku zvýšenou pozornost. (Stojí přitom za pozornost, že v bodu 18 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES, o integrované prevenci a omezení znečištění, se uvádí, že emisní limity, parametry či ekvivalentní ukazatele technického charakteru by měly brát v úvahu též zeměpisnou polohu a stav životního prostředí v místě, kde se nachází zařízení.)*“ Stanovisko ombudsmana pak na mnoha místech

operuje s tím, že krajský úřad by měl emisní limity a emisní stropy pro jednotlivé provozy společnosti Arcelor-Mittal Ostrava, a.s., umístěné v ostravském městském obvodu Radvanice a Bartovice (tyto provozy byly vybrány jako modelový příklad zastupující i ostatní průmyslové provozy na Ostravsku), snížit až na spodní hranici hodnot dosažitelných nejlepšími dostupnými technikami a ukládat konkrétní technická opatření ke snižování fugitivních emisí, a to právě s odvoláním na nepříznivý stav ovzduší na Ostravsku. Stanovisko pak na s. 23 shrnuje: „*Krajský úřad by měl integrovaná povolení znovu prověřit s využitím obecných poznatků popsanych v této části zprávy a závěrů odborných studií, které má k dispozici. Ve změnách integrovaných povolení by měl stanovit nové podmínky tak, aby byly zohledněny specifické místní podmínky znečištění ovzduší, tedy aby z ArcelorMittalu došlo ke snížení měrných a fugitivních emisí a zvýšení energetické účinnosti provozů (například tím, že změni způsob hašení koksu, zavede účinné odsíření zplodin elektráren, zvýší využití odpadních plynů k získávání energie namísto jejich spalování bez účinku apod.). Nejúčinnějším řešením by ovšem bylo nabravit zastaralé či nestandardní technologie novými velkokapacitními zařízeními a umístěním všech technologických procesů, u nichž je to technicky proveditelné, do uzavřených hal či obřích boxů s dostatečně výkonným odsáváním a filtrováním zplodin.*“

[51] Ačkoliv výslovný pokyn podřízeným úřadům, aby zohledňovaly v řízeních podle zákona o integrované prevenci místní podmínky, v Programu chybí, nelze říci, že by odpůrce doporučení veřejného ochránce práv vůbec nezohlednil. Zmínka o ekonomické přijatelnosti v souvislosti s aplikací nejlepších odstupných technik není sama o sobě nikterak závadná, neboť vychází z § 2 písm. e) zákona o integrované prevenci. To charakterizuje neurčitý právní pojem „*dostupná technika*“ tak, že jde o (zvýraznění doplněno) „*techniky vyvinuté v měřítku umožňujícím zavedení v příslušném průmyslovém odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek s ohledem na náklady a přínosy, pokud jsou provozovateli za rozumných podmínek dostupné bez ohledu na to, zda jsou používány nebo vyráběny v České republice*“. Jaké podmínky jsou ekonomicky a technicky přijatelné, musí příslušný správní orgán posoudit vždy podle konkrétních okolností. Vycházet je samozřejmě třeba z toho, jaké výrobní postupy stacionární zdroj znečišťování ovzduší aktuálně používá. Za zlomový bod při rozhodování lze pak označit otázku, zda mají být emisní limity a stropy stanoveny s ohledem na to, co je možno technicky dosáhnout modernizační stávajících výrobních postupů, nebo zda mají být sníženy až na úroveň, která provozovatele přiměje k velkým investicím do zásadní obměny používaných výrobních celků.

[52] Zde právě by měly hrát místní podmínky zásadní roli. Totéž dramatické snížení stanovených limitů nutící provozovatele k pořízení modernějších výrobních technologií se může jevit jako excesivní opatření v oblasti, kde k překračování imisních limitů nedochází, a naopak jako přiměřené okolnostem tam, kde jsou imisní limity dlouhodobě překračovány. Má-li být Program účinným nástrojem, který přispěje k tomu, že se po letech neúspěšného snažení podaří snížit znečištění v ostravské aglomeraci na úroveň zákonných imisních limitů alespoň k roku 2020, pak pochopitelně musí do stávajícího způsobu hodnocení toho, co lze považovat za nejlepší dostupnou techniku, vnést nové prvky. Ideální by jistě bylo, pokud by v něm odpůrce vytyčil pro výklad neurčitého právního pojmu „*ekonomicky a technicky přijatelné podmínky*“ určitá obecná hlediska či zásady, která berou v úvahu též výjimečné místní podmínky, resp. stav životního prostředí v ostravské aglomeraci. Podřízené správní orgány by v takto pojatém Programu našly jednoznačnou oporu pro to, aby při revizích integrovaných povolení důrazněji zohledňovaly místní situaci a aby případně upravily svůj dosavadní náhled na vzájemné poměrování nákladů a přínosů zavedení různých technických opatření v tom směru, že jej vychýlí poněkud více ve prospěch dosahování výsledků.

[53] Nejvyšší správní soud nicméně shledal, že Program dosahuje požadovaného výsledku jinými prostředky. Konkrétně stanovuje Program podřízeným správním orgánům (zejména Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje) závazně, jakého emisního stropu (tedy maximálního množství emisí vypuštěných do ovzduší za rok) má dosáhnout u stacionárních (průmyslových) zdrojů s významným imisním příspěvkem do konce roku 2020. Z kapitoly E.1 Programu přitom vyplývá, že emisní strop pro tuto skupinu zdrojů byl stanoven na základě jejich příspěvku k celkovému znečištění ovzduší v ostravské aglomeraci vyplývajících z rozptylové studie, dále na základě odpůrcova odborného odhadu jejich redukčního potenciálu a konečně na základě matematické modelace míry, v jaké je nutné tohoto redukčního potenciálu využít, aby bylo znečištění ovzduší sníženo na úroveň imisních limitů. Tyto odborné podklady a úvahy stěžovatel nijak relevantně nezpochybil. To, že podřízené úřady mají k naplnění cílů Programu využít zpříšňování integrovaných povolení, a to i nad rámec toho, co doposud

rozuměly ekonomicky přijatelnými podmínkami, pak vyplývá z faktu, že mezi „doporučenými akcemi k realizaci“, vyjmenovanými v popisech opatření BB1 a BD1, je uvedena řada těch, k nimž doporučoval přimět průmyslové podniky postupným snižováním povolených parametrů ve svém stanovisku i ombudsman. Z použitých příkladů je zřejmé, že krajský úřad má po přijetí Programu považovat za ekonomicky únosné i velké investice, jako je hermetizace prašných uzlů (např. budování nových hal s nuceným větráním a filtrací zplodin) či nahrazování starých a nestandardních výrobních technologií modernějšími a výkonnějšími (např. výměna tandemových pecí za kyslíkové konvertory).

[54] Z toho, co bylo řečeno výše o stanovení emisního stropu pro stacionární zdroje znečištění ovzduší, vyplývá i odpověď na další námitku stěžovatele, která se týkala regulace tzv. fugitivních emisí. Na rozdíl od emisí, které se z průmyslového provozu odvádějí nejrůznějšími komíny a výduchy, fugitivní emise nelze měřit, neboť jde o nekontrolované úniky znečišťujících látek z výrobních uzlů, např. prach odnášený větrem z nezakrytých dopravních pásů s materiálem, úniky kouře při otevírání dveří a plnění koksovacích komor, úniky nezavřenými okny a nejrůznějšími netěsnostmi apod. Právě proto se množství těchto unikajících látek stanovuje výpočtem na základě odborných odhadů. Emisní stropy pro stacionární zdroje jsou v Programu vypočítány ze součtu všech stávajících emisí (tedy měrných i fugitivních) a výsledný stav je určen na základě vypočteného potenciálu ke snížení emisí (opět měrných i fugitivních). Výsledný emisní strop je stanoven pro všechny emise společně, takže – jak uvádí odpůrce – závisí na krajském úřadu a na znečišťovateli samotných, zda se zaměří spíše na opatření na měrných emisích nebo na emisích fugitivních. Důležitý je výsledek. To znamená, že celkové množství emisí, zjišťované kombinací naměřených hodnot a výpočtu fugitivních emisí, musí být sníženo na hodnotu odpovídající stanovenému emisnímu stropu pro konkrétní výrobní zařízení. Zároveň samozřejmě platí, že součet všech emisních stropů, které krajský úřad stanoví jednotlivým zařízením s významným imisním příspěvkem, nesmí překročit celkový emisní strop stanovený v Programu pro tento sektor.

[55] Nejvyšší správní soud shrnuje, že ani ve druhém bodě nemohl dát stěžovateli za pravdu. Stejně jako před ním městský soud, ani Nejvyšší správní soud neshledal, že by se po stránce rozsahu a obsahu navržených opatření dalo Programu cokoliv závažnějšího vytknout.

[56] Důvodem pro zrušení rozsudku městského soudu i zrušení části napadeného opatření obecné povahy se staly teprve ty výhrady stěžovatele, podle nichž Program svou koncepcí nezajišťuje dostatečně spolehlivě, že navržená opatření budou včas provedena a že cíle Programu bude ve stanoveném termínu dosaženo.

III.d. Právní vynutitelnost Programu

[57] Nejprve je nutno připomenout, že evropská směrnice o ovzduší ukládá členským státům přijmout plány kvality ovzduší a v nich stanovit náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší. Pojem „náležitá opatření“ lze vnímat dvojím způsobem. První význam je nesporný – státy by měly v plánech kvality ovzduší vymezit taková opatření, která jsou technicky způsobilá dosáhnout sledovaného cíle. Tuto jejich vlastnost je nutno podložit vědeckými daty, tj. výsledky měření stávajícího znečištění ovzduší, rozborů příspěvků jednotlivých skupin zdrojů znečištění ovzduší, odhady přínosů navržených opatření ke snížení znečištění ovzduší podpořené matematickými modely apod. Na základě toho je pak třeba vybrat opatření, která jsou uskutečnitelná a která by ve svém souhrnu podle stávajícího stavu vědění měla vést v co nejkratší době ke snížení imisí znečišťujících látek až na limity stanovené v evropské a národní právní úpravě. Právě z tohoto pohledu zkoumal Nejvyšší správní soud náležitost navržených opatření v předchozí části tohoto rozsudku.

[58] Stěžovatel však vnáší do procesu posuzování ještě i druhý pohled na otázku náležitosti stanovených opatření, a to otázku jejich vynutitelnosti (právní závaznosti). Na tuto otázku prozatím evropská ani zahraniční judikatura neodpovídala, jak vyplývá výše z části IIIa. Tohoto rozsudku, snad s výjimkou rozsudku správního soudu ve Stuttgartu, na nějž poukázal stěžovatel. Nejvyšší správní soud se s ní nicméně musel vyrovnat. Dospěl přitom k závěru, že mezinárodní závazky ČR nutně nevyžadují, aby plán ochrany ovzduší přímo zavazoval osoby či samosprávné celky k realizaci stanovených opatření.

[59] Je nutno vyjít z toho, že český zákonodárce nevybavil odpůrce, tj. Ministerstvo životního prostředí, jakožto zpracovatele Programu žádnými novými pravomocemi, které by mu umožňovaly zasahovat do činnosti

jiných subjektů (jinak než po instanční linii v rámci výkonu státní správy). Zejména nedal zákon o ochraně ovzduší odpůrci žádnou pravomoc ukládat Programem povinnosti územním samosprávným celkům. Takovéto zákonné zmocnění by pro zásah do samosprávy bylo přitom nutnou podmínkou (srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy). Za zákonné zmocnění v tomto směru nelze rozhodně považovat pouhý fakt, že se Program vydává podle zákona o ochraně ovzduší ve formě opatření obecné povahy, jak se snaží dovozovat stěžovatel. Úprava tohoto institutu ve správním řádu má totiž čistě procesní povahu a žádnou specifickou pravomoc sama o sobě nezakládá (srov. Vedral, J. *Správní řád: Komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1335; ostatně i stěžovatelem uváděné rozsudky zdejšího soudu ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010-130, č. 2445/2011 Sb. NSS, a ze dne 28. 5. 2014, čj. 9 Ao 6/2011-261, č. 3099/2014 Sb. NSS, vycházejí z toho, že „opatření obecné povahy slouží ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje“). Odpůrce tudíž podle české právní úpravy nemohl Programem přímo zavázat obce a kraje (natožpak osoby soukromého práva) k přijetí konkrétních navržených opatření ke zlepšení kvality ovzduší ve stanovené lhůtě. Přesvědčení odpůrce, že pro územní samosprávné celky představuje Program konkretizaci jejich úkolu chránit při výkonu samostatné i přenesené působnosti veřejný zájem, nemá podle názoru Nejvyššího správního soudu pro posouzení této otázky valný význam. Obecní ani krajské zřízení neobsahuje žádnou sankci za porušení uvedené povinnosti, tudíž taková povinnost není reálně vymahatelná.

[60] Jediným regulativním nástrojem, který zákon o ochraně ovzduší v souvislosti s právním institutem nazvaným „program zlepšování kvality ovzduší“ výslovně zmiňuje, jsou emisní stropy a lhůty k jejich dosažení pro vymezená území kraje pro vybranou skupinu stacionárních zdrojů a pro silniční dopravu. Emisní stropy však ze zákona zavazují pouze orgány státní správy při výkonu jejich působnosti, konkrétně při vydávání a revizích stávajících povolení (§ 9 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší).

[61] Nejvyšší správní soud v této souvislosti musel zodpovědět otázku, zda takto postavená právní úprava je v souladu s požadavky, které na plánu kvality ovzduší klade směrnice o ovzduší. Příslušným vnitrostátním orgánům a soudům přísluší totiž vykládat ustanovení vnitrostátního práva co možná nejvíce ve smyslu, který je slučitelný s cíli směrnice (viz v tomto smyslu rozsudek SDEU ze dne 13. 11. 1990, Marleasing, C-106/89, bod 8). V případě, že nelze takový výklad provést, přísluší jim nepoužít pravidla vnitrostátního práva neslučitelná se směrnicí.

[62] Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k názoru, že výše zmiňovaná povinnost členského státu nespolehat se při provedení směrnice na nezávazné právní nástroje (viz judikatura SDEU citovaná v části IIIa. tohoto rozsudku) je v minimální nutné míře splněna tím, že zákon o ochraně ovzduší závazně ukládá odpůrci přijmout Program zlepšování kvality ovzduší. Vydání Programu tedy národní právo neopouští na úvaze odpůrce ani jeho vydání není pouze odrazem dobré správní praxe, nýbrž jedná se o naplnění zákonné povinnosti odpůrce. Samotný plán kvality ovzduší pojímá směrnice o ovzduší spíše jako koncepční a plánovací, nikoliv (nutně) jako právně závazný nástroj k ukládání povinností všem jeho adresátům. K obdobnému závěru dospěl ostatně Nejvyšší správní soud již dříve v rozsudku ze dne 11. 6. 2015, čj. 2 As 48/2015-60, č. 3297/2015 Sb. NSS (zvýraznění doplněno):

„Obecně platí, že členským státům svědčí poměrně široká volnost ve výběru konkrétních nástrojů při provádění unijního práva. Článek 288 třetí pododstavec SFEU stanoví, že směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Pokud směrnice nebo nařízení nestanoví formu a prostředky k dosažení konkrétního výsledku, má členský stát v zásadě úplnou volnost ohledně výběru vhodných forem a prostředků k dosažení požadovaného výsledku. Při absenci pravidla, které by jasně stanovilo, jaké prostředky musí členský stát použít, je na Komisi, aby v rámci výkonu své dozorové pravomoci prokázala, že použité nástroje jsou v rozporu s unijním právem (viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 9. 2005, *Trestní řízení proti Syuichi Yonemoto*, věc C 40/04, bod 58; navazující judikatura v environmentálních věcech: rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 7. 11. 2007, *Spolková republika Německo proti Komisi Evropských společenství*, věc T 374/04, body 78–79, rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 23. 9. 2009, *Estonská republika proti Komisi Evropských společenství*, věc T 263/07, body 51–52). Kromě toho mají význam obecné požadavky na provádění a uplatňování unijního práva, zejména nezbytnost dostatečně jasného provedení, zásady efektivit a rovnocennosti, jakož i respektování základních práv zakotvených v unijním právu. [...]

Na jedné straně je tak třeba identifikovat cíle směrnic a na straně druhé prostředky, které směrnice ukládá k dosažení těchto cílů. V oblasti ochrany životního prostředí je možné rozlišit směrnice, které ukládají povinnost závazného stanovení určitých standardů kvality spolu s určitým kontrolním režimem (např. řízení jakosti vod ke koupání upravené ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/7/ES), zavedení obecných institutů environmentální ochrany (např. v oblasti odpovědnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí nebo směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí) nebo takové, které požadují zavedení komplexního systému regulace směřujícího k dostatečnému režimu právní ochrany (typicky tzv. *Naturové směrnice* a ze související judikatury např. rozsudky Soudního dvora k povinnostem členských států při jejich provádění ve věcech C 535/07, C374/98 nebo C44/95). Za účelem dosažení vymezených cílů tak mohou směrnice členské státy zavazovat jak k zavedení kvalitativních požadavků ochrany životního prostředí a jejich následnému prosazování, tak i k přijetí konkrétní regulace nebo zavedení konkrétních procesních mechanismů.

Směrnice Rady 96/62/ES a 2008/50/ES jsou případem smíšených směrnic, které vedle stanovení meziních a prahových hodnot pro vnější ovzduší vyžadují přijetí zvláštních opatření, která budou směřovat k zajištění ochrany ovzduší (podle preambule směrnice Rady 96/62/ES došlo k přijetí směrnice mimo jiné i proto, že za účelem splnění obecných cílů této směrnice je potřeba přijmout uvedená zvláštní opatření co nejdříve) a která jsou obsažena v konkrétních koncepčních nástrojích. Unijní úprava tak zásadně omezuje volnost členských států při výběru formy a způsobu regulace ochrany ovzduší v tom, že jasně stanoví, které plány musí členské státy přijmout a jaká opatření musí být jejich obsahem. [...]

V tomto směru lze odkázat na závěry, ke kterým Soudní dvůr dospěl v rozsudku ze dne 26. 5. 2011 ve věci *Stichting Natuur en Milieu* (spojené věci C165/09 až C167/09), ve kterém se zabýval vykladem čl. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/81/ES ze dne 23. 10. 2001 o národních emisních stropcích pro některé látky znečišťující ovzduší. Toto ustanovení ukládalo členským státům povinnost vypracovat nejpozději do 1. 10. 2002 programy pro postupné snižování národních emisí znečišťujících látek uvedených v článku 4 s cílem splnit nejpozději do roku 2010 alespoň národní emisní stropy stanovené v příloze I směrnice. Národní programy musely obsahovat informace o přijaté a předpokládané politice a opatřeních a číselně vyjádřené odhady účinku této politiky a opatření na emise znečišťujících látek v roce 2010. Soudní dvůr dovodil, že „[č]lánek 6 směrnice 2001/81 přiznává bezprostředně dotčeným jednotlivcům práva, kterých se lze dovolávat před vnitrostátními soudy a domáhat se toho, aby členské státy během přechodného období od 27. 11. 2002 do 31. 12. 2010 přijaly nebo plánovaly v rámci národních programů přiměřené a soudržné politiky a opatření vhodné k celkovému snížení emisí uvedených znečišťujících látek tak, aby splnily národní stropy stanovené v příloze I uvedené směrnice nejpozději do konce roku 2010, a poskytly tyto za tímto účelem vypracované programy veřejnosti a dotčeným organizacím prostřednictvím jasných, srozumitelných a snadno dostupných informací.“

[63] O tom, že podle směrnice o ovzduší nemusí mít plán kvality ovzduší nutně povahu dokumentu právně závazného, tedy ukládajícího právně vynutitelné povinnosti všem osobám, svědčí i letný pohled do zahraničí. Z analýzy, kterou na základě požadavku předsedy senátu provedlo oddělení dokumentace a analytiky Nejvyššího správního soudu, vyplynulo, že plány ochrany ovzduší v analyzovaných národních úpravách evropských zemí převážně nemají obecně závaznou povahu.

[64] Na Slovensku jsou sice tzv. akční plány podle § 12 zákona č. 137/2010 Z. z., o ovzduší, vydávány formou obecně závazné vyhlášky, avšak jediným příkladem krátkodobého opatření, který je uveden v dokumentu *Usmernenie Ministerstva životného prostredia* k provedení tohoto ustanovení, jsou (nezávazné) výzvy občanům, aby omezili pálení nekvalitních materiálů v lokálních topeništích. V Německu je v § 47 odst. 7 spolkového zákona o ochraně proti imisím stanoveno, že opatření zahrnutá v plánech kvality ovzduší jsou prováděna nařízením nebo jinými rozhodnutími příslušných nositelů veřejné správy podle tohoto zákona nebo podle dalších právních předpisů. Hlavním nástrojem je podle § 48a odst. 1 cit. zákona (obdobně jako v ČR) oprávnění spolkové vlády vydávat právní nařízení o stanovení imisních a emisních hodnot včetně řízení ke kontrole, jako i opatření k dodržování těchto hodnot a k dohledu a měření. Ze sdělení německého ministerstva životního prostředí z 12. 1. 2011 (BANz. Nr. 11 vom 20. 01. 2011 S. 205) pak vyplývá, že plán kvality ovzduší není přímo závazný pro občany. Koncepční povaha plánu na ochranu ovzduší je zřejmá též z francouzské vyhlášky č. 2010 1250 ze dne

21. 10. 2010 o kvalitě ovzduší. V Estonsku je dokonce místním orgánům, které plán pro zlepšení kvality ovzduší zpracovávají, uloženo, aby se dohodly s provozovateli zdrojů znečištění ovzduší na opatřeních, která přijmou, a na termínech pro jejich realizaci (§ 73 odst. 3 zákona na ochranu vnějšího ovzduší). Ostatně i z výše citovaného rozsudku Královského soudního dvora sp. zn. CO/1508/2016 lze vyrozumět, že vláda Spojeného Království zvažovala zavedení nízkoemisních zón v pěti velkých anglických městech též ve formě nezávazného doporučení. Důvodem pro volbu varianty povinného zavedení (kterou britské právo na rozdíl od českého zjevně umožňuje) byla pouze její vyšší účinnost, tj. čistě jen vhodnost z hlediska dosažení konečného cíle směrnice – snížení míry znečištění ovzduší na cílové hodnoty – nikoliv to, že by se jednalo o jedinou přípustnou formu stanovení opatření z hlediska závazků Spojeného Království vůči EU.

[65] Jedinou výjimku tak z analyzovaných zemí představuje Rakousko, jehož spolkový zákon o ochraně před imisemi látek znečišťujících ovzduší opravňuje zemského hejtmana, aby program kvality ovzduší vydal ve formě nařízení a v něm vymezil sanační oblast a stanovil, zda jsou opatření v nařízení uvedená přímo účinná, nebo je rozhodnutím nařídí příslušný správní orgán. Nelze však přehlížet, že podle § 13 citovaného zákona konkrétní kroky k nápravě v oblasti průmyslového znečištění navrhuje v rámci programu, resp. jej provádějícího nařízení, samotní znečišťovatelé. Nařízení však může stanovit i opatření v dopravě, typicky omezení rychlosti na silničních nebo časová a prostorová omezení (§ 14 zákona o ochraně před imisemi). Časovými a prostorovými omezeními se rozumí zejména zákazy pro určité kategorie motorových vozidel, jakož i emisní třídy, zákaz jízdy pro určité dny nebo denní doby, zákazy pro motorová vozidla s určitým nákladem aj. Další opatření se mohou týkat použití látek, přípravků a výrobků – jde o časové a místní omezení jejich použití nebo skladování, šíření, vylévání, odstraňování, rozprašování apod. (§ 15 tohoto zákona). Při významném překročení limitů znečištění lze uložit opatření ještě přísnější (§ 16 téhož zákona).

[66] To, že v Evropě je poměrně rozšířený model, kdy plán pro zlepšení kvality ovzduší je závazný jen pro instituci, která jej vydala, a pro orgány státní správy jí podřízené při jejich rozhodování, je možno vyčíst též ze Závěrečné zprávy o hodnocení plánů a programů oznámených podle směrnice 1996/62/EC z prosince 2006, s. 81 (dostupná z http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/pdf/assessment_report.pdf). Ostatně tento koncept závaznosti plánovacího nástroje není cizí ani českému národnímu právu. Ustanovení § 43 odst. 5 stavebního zákona stanovuje: „*Územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí. Poskytování prostředků z veřejných rozpočtů podle zvláštních právních předpisů na provedení změn v území nesmí být v rozporu s vydaným územním plánem.*“

[67] Nejvyšší správní soud shrnuje, že směrnice o ovzduší výslovně nevyžaduje, aby plán kvality ovzduší byl vydán jako právně závazný nástroj s účinky vůči všem jeho adresátům. Může jít stejně dobře o koncepční nástroj, jehož charakter (přínejmenším vůči některým adresátům stanovených opatření) je jen doporučující. Tím spíše je však třeba klást na jeho obsah zvýšené nároky, aby stanovená opatření bylo možno označit za „*náležitá*“ ve smyslu směrnice o ovzduší. Plán ochrany ovzduší tedy svou koncepcí musí poskytovat rozumné záruky, že stanovená opatření budou realizována v takových lhůtách a takovým způsobem, že povedou k realizaci cíle plánu, tj. ke snížení znečištění ovzduší v aglomeraci na přípustné hodnoty v čase, který byl na základě provedené analýzy vyhodnocen jako nejkratší možný. Úloha odpůrce je přítom velmi nelehká, neboť musí současně vyhovět požadavkům tuzemského práva vyvěrajícím ze zákonodárcem zvolené formy opatření obecné povahy: stále totiž musí být zachovány (alespoň v minimální míře přítomny) pojmové znaky opatření obecné povahy, jinak by mohlo být pro jejich absenci správními soudy zrušeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. I Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS).

[68] Pokud by se v budoucnu ukázalo, že při zákonodárcem zvolené formě opatření obecné povahy bez výslovného zákonného zmocnění ukládat povinnosti osobám stojícím vně státní správy nejsou, *de lege lata*, cíle směrnice o ovzduší splnitelné, bylo by možné uvažovat o tom, že směrnice o ovzduší nebyla v tomto aspektu do českého právního řádu řádně implementována, resp. že forma opatření obecné povahy není pro účel sledovaný směrnicí o ovzduší použitelná. To by mohlo vést k přehodnocení přístupu správních soudů, včetně rušení takových opatření obecné povahy pro absenci jejich pojmových znaků, byly-li by pouze nezávazným a nefunkčním dokumentem. Takový závěr se však Nejvyššímu správnímu soudu jeví za daného stavu jako předčasný, neboť – jak

bude zřejmé z dalšího výkladu – odpůrce možnosti (resp. povinnosti), jež mu právní řád co do náležitostí obsahu Programu skýtá (resp. ukládá), nevyčerpal.

III.e. Náležitosti Programu – účinnost jednotlivých opatření a časový plán jejich provádění

[69] Výše řečené tedy neznamená, že by soud mohl k přezkumu vydaného plánu kvality ovzduší přistoupit ryze formalisticky. Jak výstižně uvedl Soudní dvůr ve výše citovaném rozsudku ve věci *ClientEarth* v bodu 49 „*vypracování plánu kvality ovzduší podle čl. 23 odst. 1 druhého pododstavce této směrnice neumožňuje samo o sobě mít za to, že tento stát přesto splnil povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 13 uvedené směrnice*“. Jinými slovy, stát musí být schopen zajistit, že přijatý plán pro zlepšení kvality ovzduší bude skutečně naplňován. Evropská Unie sice ponechává prostředky k naplnění stanoveného cíle směrnice o ovzduší (dosažení mezních hodnot znečištění ovzduší co nejdříve) do značné míry na členských státech, avšak zároveň vymezuje, že opatření obsažená v plánech kvality ovzduší musí být z pohledu tohoto cíle „*náležitá*“. Podle Nejvyššího právního soudu tomu nelze rozumět jinak, než že národní soudy by měly plán kvality ovzduší přezkoumat na základě podané žaloby z hlediska jeho potenciální účinnosti, a to v technickém i právním smyslu. Ostatně snížení znečištění ovzduší na zákonem stanovené imisní limity není jen mezinárodním závazkem ČR vůči EU, ale je to též závazek státu vůči jeho občanům, kteří žijí v místech, kde znečištění překračuje zákonem stanovené limity. Ve hře jsou zde ústavně zaručená práva, a to právo na zdraví (článek 31 Listiny) a na příznivé životní prostředí (článek 35 Listiny). Tato práva zákon o ochraně ovzduší pouze provádí a naplňuje.

[70] Jinými slovy, dotčené osoby mají nejen právo na to, aby byl plán kvality ovzduší vydán, ale s ohledem na povinnost zajistit užitečný účinek směrnice o ovzduší mají právo též na to, aby obsahoval stanovené náležitosti. Smyslem těchto náležitostí je nejen zajistit, že opatření k realizaci budou vybrána podle objektivního klíče, zejména s ohledem na jejich vědecky prokázanou účinnost, ale mají též podpořit jejich včasnou realizaci. Jestliže tedy český zákonodárce nevybavil odpůrce pravomocemi k tomu, aby mohl realizaci vybraných opatření uložit jejich adresátům závazně, což by nepochybně představovalo nejspolehlivější záruku naplnění cílů směrnice, pak je nutno posoudit, jak se odpůrce s touto situací vyrovnal. Program by měl (v rámci zákonných mantinelů) svou koncepcí usilovat o to, aby zajistil alespoň rozumnou míru pravděpodobnosti, že opatření nezbytná k dosažení zákonného stavu budou skutečně provedena. Základem pro tento cíl by mělo být důsledné naplnění požadavků, které na náležitosti Programu klade tuzemské právo. Tam, kde snad může být o rozsahu či obsahu určité náležitosti Programu zakotvené zákonem o ochraně ovzduší pochybnost, je třeba přihlédnout při výkladu zákona nejen k textu směrnice o ovzduší, ale též – s ohledem na výše zmiňovanou zásadu užitečného účinku – k jejímu celkovému cíli, jímž je zajistit co nejrychlejší dosažení únosného stavu znečištění ovzduší v každé evropské aglomeraci. A právě takto nastaveným obsahovým požadavkům napadený Program dilem nevyhověl.

[71] Stěžovatel poukázal v žalobě na to, že účinnost zvažovaných opatření není v Programu vyčíslena ve vztahu k jednotlivým opatřením, nýbrž k jejich skupinám podle jednotlivých sektorů (např. vůči opatřením k dopravě). To podle něj znemožnilo odpůrci posoudit účinnost jednotlivých opatření a v důsledku toho odpůrce ani nestanovil, která opatření mají být s ohledem na jejich vyšší přínos realizována přednostně. Dále stěžovatel vznesl výhrady vůči tomu, že opatření v oblasti dopravy a lokálních topenišť, která nejsou právně vynutitelná, postrádají jakýkoliv podrobnější časový harmonogram realizace, neboť prakticky u všech je šablonovitě uvedeno „*průběžně do 31. 12. 2020*“. To brání v účinné průběžné kontrole naplňování plánu. Na základě těchto nedostatků pak stěžovatel vyslovil obavu, že teprve na konci roku 2020 bude možno oficiálně konstatovat to, co je rozumně uvažujícím člověku zřejmé již dnes, totiž že řada opatření nebude ve stanoveném termínu realizována a cíle Programu nebude dosaženo.

[72] Nejvyšší správní soud při hodnocení důvodnosti těchto námitek vyšel z toho, že podle písm. c) přílohy č. 5 k zákonu o ochraně ovzduší má být obsahem programu zlepšování kvality ovzduší jednak „*seznam a popis nově navrhovaných opatření*“ a dále „*odhad plánovaného přínosu ke snížení úrovně znečištění vyjádřený prostřednictvím vhodných indikátorů a předpokládaná doba potřebná k dosažení imisních limitů*“. Z textu citované přílohy přitom není zřejmé, zda se „*odhad plánovaného přínosu*“ má vztahovat k jednotlivým opatřením, nebo k programu jako celku. Pokračování věty, které hovoří o „*předpokládané době potřebné k dosažení imisních limitů*“, nasvědčuje spíše tomu, že má jít o údaje společné celému programu, neboť imisních limitů je zpravidla možné dosáhnout

jen kombinací řady opatření a jde zároveň o celkový cíl programu. Pokud by tedy Nejvyšší správní soud vycházel pouze z jazykového a logického výkladu české národní úpravy, musel by konstatovat, že napadený Program povinné náležitosti obsahuje.

[73] Směrnice o ovzduší však náležitosti plánu kvality ovzduší chápe poněkud extenzivněji. V části A bodu 8 písm. b) přílohy XV pojímá směrnice „časový plán provádění“ jednoznačně jako jednu z „podrobností o opatřeních nebo projektech přijatých za účelem snížení znečištění po vstupu této směrnice v platnost“. V písm. c) téhož bodu se dále rozlišuje mezi „předpokládanou dobou potřebnou k dosažení uvedených cílů“, která se ze své povahy bude vztahovat k celkovým cílům plánu, a mezi „očekávaným zlepšením kvality ovzduší“, které, má-li přinést něco nového oproti předchozí zmíněné položce, musí rozlišovat mezi jednotlivými opatřeními nebo projekty. Nejvyšší správní soud tak dospívá k závěru, že transpozice směrnice o ovzduší proběhla nedokonale, neboť nebyly zcela recipovány požadavky kladené její přílohou na plán kvality ovzduší. Soud je však povinen vykládat národní právo v souladu s unijním. Eurokonformní výklad přílohy č. 5 k zákonu o ochraně ovzduší tak vede soud k závěru, že náležitostí Programu mělo být též vyčíslení očekávaného přínosu jednotlivých opatření ke zlepšení kvality ovzduší za účelem jejich vzájemného porovnání z hlediska účinnosti, a dále časový plán provádění jednotlivých opatření tak, aby bylo možné průběžně kontrolovat jejich plnění. Koneckonců i samotný zákon o ochraně ovzduší ukládá odpůrci v § 9 odst. 5 povinnost aktualizovat Program. Za tímto účelem bude odpůrce muset nezbytně posuzovat reálný vývoj kvality ovzduší v ostravské aglomeraci a zároveň dosažený pokrok při plnění jednotlivých opatření. Tento pokrok lze jen těžko objektivně kvantifikovat jinak, než porovnat jej s předpokládaným časovým harmonogramem plnění těchto opatření.

[74] Nelze tudíž akceptovat argument odpůrce, že stanovení předpokládané účinnosti a časového rozvrhu u jednotlivých opatření je nemožné, resp. vyžádalo by si neúměrnou míru detailu. Harmonogram by měl zahrnovat přinejmenším termíny pro dokončení hlavních fází realizace jednotlivých opatření – například do kdy by měla být získána práva k pozemkům a dokončen povolovací proces pro určitou dopravní stavbu, do kdy by měla být stavba zahájena v terénu a do kdy by měla být stavebně dokončena, aby mohla být k cílovému datu Programu uvedena do provozu. I u dalších opatření (byť ne nutně u všech) lze jistě identifikovat určité dílčí přípravné fáze, přičemž je možné stanovit, do kdy musí být dokončeny, má-li být opatření plně účinné a funkční do 31. 12. 2020. Např. zavedení nízkoe emisní zóny v obci není krokem, který by bylo možno uskutečnit ze dne na den, tudíž je u něj možné (a vhodné) meziročně hodnotit stav připravenosti. Totéž platí pro ekologizaci vozů hromadné dopravy, kde je jistě možno v Programu stanovit, jak velká část vozového parku má být v jednotlivých městech do konce každého roku vyměněna za vozidla s alternativním pohonem, nebo pro budování záchytných parkovišť, kde lze stanovit počet parkovacích míst tohoto typu, jež má každé z dotčených měst město meziročně vybudovat, mají-li mít tato opatření plnou předpokládanou účinnost do konce roku 2020. Neplatí to však jen o opatřeních v dopravě, jak ve svém vyjádření naznačoval odpůrce. I v případě přeměny topných systémů v domácnostech, rozšiřování sítí zemního plynu či výsadby zeleně musí odborný odhad jejich účinků nutně vycházet z předpokládaného celkového množství modernizovaných topných zařízení, podniků a domácností nově napojených na zásobování plynem či počtu vysázených stromů a keřů v obytné zástavbě. Také zde se jeví racionální rozvrhnout celkový počet realizovaných záměrů v čase tak, aby na základě průběžného hodnocení stavu plnění těchto opatření bylo možno posoudit jejich přínos, pravděpodobnost jejich naplnění, a na základě toho pravidelně aktualizovat Program, jak odpůrci velí zákon o ochraně ovzduší.

[75] Nejvyšší správní soud jedním dechem upozorňuje, že ke zrušení Programu by musel přistoupit ještě z jednoho, a to stejně závažného důvodu. Velmi podobné výtky, jaké vznesl vůči Programu v soudním řízení stěžovatel, obsahoval totiž již dokument „Stanovisko SEA k návrhu koncepce ‚Program zlepšování kvality ovzduší aglomerace Ostrava/Karviná/Frydek-Místek CZ08A‘ vydané dle zákona č. 100/2001 Sb.“ (dále též „stanovisko SEA“). Konkrétně v části A v podmínce č. 1 stanovisko označuje za klíčová opatření podporující snížení imisního dopadu automobilové dopravy a snížení imisního dopadu individuálního vytápění domácností pevnými palivy na kvalitu ovzduší. Proto doporučuje prioritně realizovat právě tato opatření. Podmínka dále pokračuje těmito slovy: „Pro tato klíčová opatření ke snížení imisní zátěže by měl být na úrovni kompetentních orgánů vypracován harmonogram, jehož plnění bude každoročně vyhodnocováno.“ V podmínce č. 4 pak stanovisko SEA požaduje: „Pro naplňování jednotlivých opatření obsažených v PZKO CZ08A vybírat přednostně takové projekty, které budou mít co

největší přínos ke snížení znečištění ovzduší u řešených znečišťujících látek, zvláště u benzo(a)pyrenu a suspendovaných částic.“

[76] Stanovení přesnějšího časového harmonogramu opatření plánovaných v dopravě a v lokálním vytápění domácností bylo tedy podmínkou souhlasného stanoviska SEA. Totéž platí o stanovení priorit, které je samozřejmě objektivně možné jen na základě porovnání očekávaného přínosu jednotlivých opatření s jejich odhadovanými náklady, jak vyplývá ze stanoviska SEA. Ustanovení § 10g odst. 4 věty druhé zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), stanoví: „*Schvalující orgán je povinen zohlednit požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska ke koncepci, popřípadě pokud toto stanovisko požadavky a podmínky obsahuje a do koncepcce nejsou zahrnuty nebo jsou zahrnuty pouze zčásti, je schvalující orgán povinen svůj postup odůvodnit.*“ Nutno konstatovat, že odpůrce se s požadavky stanoviska SEA nevyrovnal přezkoumatelným způsobem. Prakticky všechny požadavky stanoviska SEA totiž vypořádal totožně (srov. přílohu č. 5 Programu), konkrétně vložil do výroku svého opatření obecné povahy univerzální větu, podle níž „*opatření Programu stanovená v bodu I, II, III a IV tohoto opatření obecné povahy budou realizována v souladu se stanoviskem MŽP vydaným dne 30. 3. 2016 s čj. 84567/ENV/15*“.

[77] Takovéto vypořádání by mohlo obstát jen u těch podmínek ze stanoviska SEA, které se vztahují k jednotlivým opatřením a zpřesňují podmínky pro jejich provádění odpovědnými orgány (např. podmínka, která požaduje „*realizaci nových projektů dopravní infrastruktury, popřípadě zkapacitnění těch stávajících, provádět s takovými technickými opatřeními, která zamezí jejich nadměrnému obtěžování obyvatelstva hlukem*“). Je ale naprosto nedostačující, ba nesmyslné takto vypořádat podmínku, v níž stanovisko SEA požadovalo v podstatě úpravu celkové koncepce Programu (zavedením harmonogramu a stanovením priorit), tedy úkolovalo přímo odpůrce. Ten zjevně výše citované požadavky stanoviska SEA nesplnil, ať již byl příčinou nedostatek času nebo neochota odpůrce znovu Program upravovat. S ohledem na jasnou formulaci podmínek souhlasného stanoviska SEA působí připojení výše citovaného dovětku k výroku opatření obecné povahy alibisticky. Nelze než konstatovat, že v tomto ohledu Program stanovisko SEA de facto ignoruje. Tím, že odpůrce výše citované dvě podmínky ani účinně nezpracoval, ani nevysvětlil důvody, proč tak nehodlá učinit, porušil výše citovaný § 10g odst. 4 větu druhou zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[78] Pouze nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud upozorňuje, že jak výše provedený výklad náležitosti Programu, tak i podmínky stanoviska SEA se jeví jako rozumné i s ohledem na dosavadní zkušenosti s implementací těch evropských směrnic, které obsahovaly plány jako koncepční nástroje ke zlepšení kvality ovzduší.

[79] Podle výše citované Závěrečné zprávy o hodnocení plánů a programů oznámených podle směrnice 1996/62/EC z prosince 2006, s. 85, tvoří jednu ze tří hlavních překážek pro implementaci navržených opatření fakt, že odpovědnost za jejich realizaci je rozdělena mezi více subjektů. Konkrétní předpoklady, které by měly být naplněny pro zvýšení účinnosti plánů, nacházíme v Doporučení k plánům nebo programům, jež mají být vypracovány podle směrnice o kvalitě ovzduší 96/62/EC. Toto doporučení vypracovala pracovní skupina pro implementaci při Evropské Komisi v červenci 2003 (http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/pdf/recommendation_plans.pdf). Na s. 23 se zde uvádí, že je třeba popsat účinek každého opatření na emise a poskytnout časový harmonogram, v němž opatření vyvolá zamýšlené účinky. Pracovní komise upozorňuje, že obvykle nepostačuje jen pozorovat, jak se mění úroveň imisí (neboť ta může mít i jiné příčiny), ale je důležité sledovat vývoj realizace jednotlivých opatření pomocí vhodných indikátorů, které se vztahují přímo k danému opatření. Vyčíslení přínosu jednotlivých opatření a stanovení priorit si jako jedno z měřítek hodnocení kvality přijatých plánů zvolilo též sdružení nevládních organizací s názvem Evropská kancelář životního prostředí ve zprávě z prosince 2005 (dostupná z http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/pdf/eeb_report.pdf). Na s. 43 citované zprávy se uvádí, že nevyčíslování dopadů jednotlivých opatření na kvalitu ovzduší je strukturální slabinou hodnocených plánů. Stanovit priority je s ohledem na limitované financování rozumné. Bez těchto dat hrozí, že města budou přednostně realizovat opatření málo efektivní jen proto, že vyžadují menší náklady, nebo proto, že nevyvolávají kontroverze, na rozdíl od např. nízkemisních zón, které jsou z hlediska zlepšení kvality ovzduší velmi účinné a navíc přinášejí rychlý efekt (s. 37 citované zprávy). V souladu s tím výše zmiňovaná Závěrečná zpráva o hodnocení plánů a programů oznámených podle směrnice 1996/62/EC z prosince 2006 naopak

upozorňuje, že přínos „měkkých“ opatření, jako jsou informační kampaně, zlepšování kvality veřejné dopravy či častější čištění ulic, je v odborné literatuře považován za sporný (s. 85 citované zprávy).

[80] V návaznosti na předchozí část tohoto rozsudku lze říci, že odpůrce do značné míry rezignoval na svou (pravda, nelehkou) úlohu zpracovatele plánu kvality ovzduší. Soud činí tento závěr s plným vědomím, že zpracovat Program jako účinný nástroj, zajišťující alespoň určitou pravděpodobnost realizace vybraných opatření, vyžadovalo v situaci, kdy vůči řadě adresátů nebyl odpůrce vybaven nařizovací pravomocí, značnou míru kreativity nepřilíhš typickou pro úřední činnost. Po odpůrci však podle názoru soudu bylo možné v takové situaci spravedlivě požadovat alespoň to, aby plně využil těch možností ke zvýšení akceschopnosti Programu, které mu nabízel stanovisko SEA. Odpůrce se přesto nepokusil kompenzovat nedostatek vynutitelných pravomocí alespoň tím, že by zpracoval plán s jasně formulovanými prioritami, s jednoznačným časovým rámcem pro plnění jednotlivých opatření a s funkčním systémem průběžné kontroly (zde se nabízel posílení úlohy a odpovědnosti implementačního výboru zmíněného na str. 257 Programu). Tyto minimální požadavky by zaručily alespoň to, že by odpůrce mohl včas začít „bít na poplach“, např. v podobě mediální kampaně, pokud se ukázalo, že realizace těch neúčinnějších, a tudíž nejpotřebnějších, opatření nepostupuje ze strany samospráv tak, aby k 31. 12. 2020 byly dodrženy emisní limity pro látky znečišťující ovzduší. Navíc uvážlivě stanovený harmonogram jednotlivých opatření by již sám o sobě byl způsobil vyvrátit námitky stěžovatele, že Program jako celek je nerealistický a že všechna opatření v něm stanovená do konce roku 2020 jednoduše stihnout nelze (soud v této souvislosti připomíná, že odpůrce na rozdíl od svých zahraničních protějšků neprovedl žádný výběr opatření podle účinnosti, ale zahrnul do Programu všechna, která podle něj připadala v úvahu).

[81] Nejvyšší správní soud zvažoval i to, zda by nedostatek náležitostí Programu nemohl být alespoň v oblasti dopravy kompenzován faktem, že odpůrce stanovil ve výroku svého opatření obecné povahy pro dopravu závazný emisní strop. Soud ale dospěl k názoru, že tomu tak není. Emisní strop pro znečištění z dopravy, ač formálně označen za závazný, nemůže mít takové účinky, jaké lze očekávat u emisního stropu pro stacionární zdroje znečištění ovzduší, a to s ohledem na jeho totožné zákonné pojetí a zároveň odlišnou zákonnou koncepci omezování znečištění z dopravy.

[82] Pozemní komunikace nejsou stacionárním zdrojem znečištění ovzduší ve smyslu zákona o ochraně ovzduší, za zdroj znečištění (a to mobilní) se považují pouze jednotlivá vozidla, která se po nich pohybují [srov. § 2 písm. f) zákona o ochraně ovzduší]. Z toho pak vyplývá, že vlastníci ani správci pozemních komunikací neodpovídají v rámci veřejného práva za znečištění, které se z provozu na nich šíří do ovzduší. Pro pozemní komunikace se nevydává integrované povolení k jejich provozu, tudíž ani neprobíhají žádné jeho revize, při nichž by příslušné orgány státní správy podřízené odpůrci mohly požadovat snížení emisí na úroveň odpovídající emisnímu stropu. Jediné řízení podle zákona o ochraně ovzduší, v němž by mohla státní správa emisní strop pro dopravu zohlednit, je řízení o umístění nové pozemní komunikace, neboť zde vydává orgán ochrany ovzduší závazné stanovisko [srov. § 11 odst. 1 písm. b) a odst. 5 zákona o ochraně ovzduší]. Tu by mohlo být závazné stanovisko teoreticky poměrně účinným opatřením k zajištění splnění emisního stropu. Zákon o ochraně ovzduší totiž mimo jiné stanovuje, že v oblasti, kde je dlouhodobě překročen některý z emisních limitů, lze souhlasné stanovisko k umístění stavby pozemní komunikace výše definovaných parametrů vydat „pouze při současném uložení opatření zajišťujících alespoň zachování dosavadní úrovně znečištění pro danou znečišťující látku (dále jen „kompenzační opatření“)“. Citované ustanovení v kombinaci se závazně uloženým emisním stropem pro dopravu v opatření obecné povahy by mohlo být vykládáno tak, že při ukládání kompenzačních opatření (např. v případě umístění nové vysoce kapacitní komunikace na okraji velkého města) mají orgány ochrany ovzduší vydávající závazné stanovisko směřovat k dosažení stanoveného emisního stropu pro dopravu, např. uložením podmínky, že před datem kolaudace nové pozemní komunikace bude zavedena v dotčeném městě nízkemisní zóna v maximálním možném územním rozsahu (byť zde zůstávají nedořešené právní otázky týkající se toho, že pozemní komunikaci budouje zpravidla jiný subjekt, než který by měl realizovat kompenzační opatření).

[83] Hlavní problém však spočívá v tom, že zákon o ochraně ovzduší předpokládá vydání závazného stanoviska pouze pro (zvýraznění doplněno) „umístění stavby pozemní komunikace v **zastavěném území obce** o předpokládané intenzitě dopravního proudu 15 tisíc a více vozidel za 24 hodin v návrhovém období nejméně 10 let (dále jen »pozemní komunikace«) a parkoviště s kapacitou nad 500 parkovacích stání“. Většina nových staveb pozemních

komunikací v ostravské aglomeraci, jak lze důvodně předpokládat, budou stavby obchvatů, které povedou převážně mimo zastavěné území obce. I pokud by snad do zastavěného území obce zasáhly, tak Program u nich uplatnění emisního stropu výslovně vylučuje. Uvádí totiž na s. 166: „Mezi vybrané komunikace (pro které je emisní strop počítán) nejsou zařazeny obchvatové komunikace, neboť jsou jedním ze zásadních opatření (vyvedení dopravy z intravilánu měst na jejich obchvaty). Hodnota emisních stropů následně vychází z předpokladu, že obchvaty by měly být vedeny převážně mimo zástavbu, je proto stanoven pro emise z automobilové dopravy vedené v zastavěném území měst.“ Odpůrce zjevně vychází z toho, že právě realizací obchvatů se celkové imisní zatížení ostravské aglomerace sníží. Takovýto předpoklad je ovšem přinejmenším pochybný. Jak upozornil ve výše citovaném stanovisku veřejný ochránce práv: „Nelze ovšem opomíjet fakt, že budování lepších silnic s vyšší kapacitou má mnohdy za následek také nárůst celkového množství automobilové dopravy, a nemusí nutně vést ke kžitému odlehčení stávajících tras.“ Každopádně zákonná koncepce v kombinaci s dalšími omezeními vyplývajícími z Programu brání tomu, aby orgány ochrany ovzduší využívaly emisní strop pro dopravu jako podklad pro ukládání kompenzačních opatření v rozhodující množině případů. Tím se z něj skutečně stává pouhý indikátor pro zjištění, zda dopravní opatření, která budou zrealizována k 31. 12. 2020, mají předpokládaný účinek, či nikoliv, jak namítal stěžovatel. Odpůrce přitom ve svých vyjádřeních neuvědnil nic, co by svědčilo o tom, že by závazný emisní strop pro dopravu mohl být účinným nástrojem přispívajícím k realizaci opatření v oblasti dopravy.

[84] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že sám odpůrce v Programu vychází z toho, že jen synergickým efektem všech stanovených opatření by bylo možné v ostravské aglomeraci dosáhnout imisních limitů ke stanovenému datu. Jím vydaný Program však pro oblast dopravy a lokálních topenišť nedává dostatečné záruky, že ambiciózně pojatý rozsah nezbytných opatření dojde reálného naplnění. Emisní strop pro dopravu takovou záruku nepředstavuje, a to z důvodu velmi zúženého rozsahu aplikace, který prakticky vylučuje jeho zohlednění v autoritativním úředním rozhodování. Proto se Nejvyšší správní soud zaměřil na otázku povinných náležitostí Programu a na vypořádání požadavků stanoviska SEA. Z tohoto pohledu chybí v Programu především harmonogram provádění jednotlivých opatření, který by bylo možno průběžně kontrolovat a operativně na učiněná zjištění reagovat. Stejně tak Program nenabízí vyčíslení přínosu jednotlivých opatření ke zlepšení stavu ovzduší, aby umožnilo soustředit se – zejména v případě nedostatku času či finančních prostředků – primárně na opatření s nejvyšším účinkem. Vyčkávaní s hodnocením účinnosti Programu na rok 2020 se za tohoto stavu, přesně jak se obává stěžovatel, může změnit ve zbytečné a předem k nezdaru odsouzené „čekání na Godota“. Proto Nejvyšší správní soud přistoupil ke zrušení příslušných částí Programu, byť si je vědom toho, že se tím prodlužuje období, kdy budou opatření ke zlepšení ovzduší v ostravské aglomeraci realizována jednotlivě, bez zastřešující koncepce. Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že Program v podobě napadené žalobou takovouto sjednocující koncepci a oporu pro komplexní a účinné řešení znečištění ovzduší v ostravské aglomeraci neskýtá. Jde spíše o seznam všeho, co by bylo potřeba učinit, aniž by Program nad rámec pouhého soupisu potřebných opatření nabízel cokoliv dalšího, zejména časový harmonogram, jasný žebříček priorit a účinný kontrolní mechanismus průběžného vyhodnocování plnění stanovených cílů.

III.f. Proces přijímání Programu

[85] Poslední kasační námitku stěžovatele, která spočívala v tom, že před přijetím programu neměly dotčené osoby k dispozici závěrečné stanovisko SEA, nepovažoval Nejvyšší správní soud za nutné posuzovat. Nejvyšší správní soud přistoupil k výše uvedených důvodů nejen ke zrušení rozsudku městského soudu, ale též ke zrušení části opatření obecné povahy, a to mimo jiné i pro nedostatečné vypořádání podmínek stanoviska SEA. Není tudíž třeba – a to ani s ohledem na ekonomii řízení – zodpovídat nyní otázku, zda neseznámení dotčené veřejnosti se závěry stanoviska SEA před vydáním opatření obecné povahy představovalo vadu řízení, případně zda mohla mít za daných okolností vliv na zákonnost rozhodnutí. Stěžovatel měl v mezidobí dostatek času se seznámit se závěry tohoto stanoviska a odpůrce bude nucen Program zásadním způsobem dopracovat. Stěžovateli se tak nyní otevírá možnost, aby ve svém případném dalším vyjádření k návrhu opatření obecné povahy na závěry stanoviska SEA reagoval a poukázal na to, co by měl odpůrce zohlednit, a to případně i nad rámec názorů vyjádřených v tomto rozsudku, které jsou pro odpůrce závazné podle § 78 odst. 5 s. ř. s.

IV.

Závěr a náklady řízení

[86] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek městského soudu zrušil. Napadené opatření obecné povahy nenaplnuje zákonné požadavky, zejména neobsahuje zákonem vyžadované náležitosti a nevypořádalo se přezkoumatelným způsobem s podmínkami souhlasného stanoviska SEA. Vytýkaná vada není odstranitelná v řízení před městským soudem, ale může ji odstranit toliko odpůrce sám. Nejvyšší správní soud proto postupoval podle § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s. a druhým výrokem zrušil též část opatření obecné povahy, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku (viz přiměřeně § 101d odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud nezrušil opatření obecné povahy jako celek, jelikož neshledal důvodnými všechny návrhové body. Řídil se proto zásadou minimalizace svého zásahu a zrušil jen některé výroky napadeného opatření obecné povahy, neboť charakter napadeného aktu takovéto rozdělení umožňoval (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud konkrétně zrušil výrok II upravující emisní strop pro silniční dopravu (protože odpůrce formulací Programu fakticky vyprázdnil množinu případů, na které mělo podle zákona o ochraně ovzduší toto opatření závazně dopadat), výrok IV vypočítávající jednotlivá opatření ke zlepšení kvality ovzduší v ostravské aglomeraci (neboť u nich nejsou v Programu uvedeny zákonné náležitosti, konkrétně odhad plánovaného přínosu ke snížení úrovně znečištění ovzduší a časový plán provádění) a výrok V, kterým odpůrce integroval do Programu podmínky souhlasného stanoviska SEA (neboť tak učinil nepřezkoumatelným způsobem, konkrétně nereagoval na požadavek vypracovat pro opatření z oblasti dopravy a lokálních topenišť každoročně vyhodnocovaný harmonogram a stanovit v těchto oblastech priority založené na přínosu jednotlivých opatření ke snížení znečištění ovzduší).

3697

Ochrana osobních údajů: zveřejnění informace související s trestním řízením

k § 8d odst. 1 trestního řádu ve znění zákonů č. 207/2011 Sb. a č. 55/2017 Sb.

k čl. 4 Listiny základních práv a svobod

I. Ustanovení § 8d odst. 1 trestního řádu umožňuje zveřejnění informace policií, odůvodňuje-li to veřejný zájem, pokud převažuje nad právem na ochranu soukromí dotčené osoby. Tuto otázku je nutno zkoumat testem proporcionality.

II. Při vyvažování (poslední krok testu proporcionality) veřejného zájmu a zásahu do soukromí osob v kontextu zveřejňování informací o probíhajícím trestním řízení (§ 8d odst. 1 trestního řádu) je nutno v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva zohlednit následující faktory:

a) obsah zveřejněné informace a způsob, jakým byla zveřejněna – je třeba zkoumat, zda informace byla zveřejněna seriózním způsobem, nebo naopak, zda se snažila vyvolat spíše senzaci, či popsat osobu ryze negativním způsobem;

b) jak zveřejnění informace přispělo k debatě veřejného zájmu, či zda jejím cílem bylo pouze ukojení zvědavosti veřejnosti;

c) jaký dopad měla zveřejněná informace na trestní řízení, zda nebyla narušena zásada presumpce nevin, či zda nedošlo k ovlivnění nestrannosti soudu;

d) závažnost zásahu do soukromí dotčené osoby.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2017, čj. 5 A 138/2014-38)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 94/2011 Sb., č. 299/2013 Sb., č. 162/2014 Sb., č. 100/2014 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1511/13), č. 23/2015 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2051/14) a č. 214/2015 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1587/15).

Věc: Česká republika - Ministerstvo vnitra proti Úřadu pro ochranu osobních údajů o zveřejnění informací.

Dne 22. 12. 2013 Česká televize v pořadu Otázky Václava Moravce zveřejnila zhruba čtyřminutové video, které je sestříhem z obrazového záznamu trvajícím dvacet minut pořízeného policií při zadržení Jany Nagyové. Video televizi poskytl ředitel Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu, jehož příslušníci Janu Nagyovou zadrželi. Ředitel v pořadu osobně vystoupil a uvedl, že záznam zveřejňuje jako obranu proti neustálému napadání policie: „*Myslím, že nastala doba po tom prošetření, abychom se začali i my aktivně bránit, protože já si nemyslím, že je tady nějaká možnost, abychom byli srovnáváni s gestapem, StB a hovadským chováním, jak jsem se tento týden dočetl.*“

Žalovaný následně uložil žalobci pokutu za porušení § 13 odst. 1 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Podle tohoto ustanovení správce a zpracovatel jsou povinni přijmout taková opatření, aby nemohlo dojít k neoprávněnému nebo nahodilému přístupu k osobním údajům, k jejich změně, zničení či ztrátě, neoprávněným přenosům, k jejich jinému neoprávněnému zpracování, jakož i k jinému zneužití osobních údajů. Podle žalovaného bylo prokázáno, že žalobce nepřijal opatření, aby ředitel Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu nepředal České televizi zkrácený audiovizuální záznam ze zadržení Jany Nagyové.

Podle žalovaného pro takové zveřejnění osobních údajů Jany Nagyové neměl žalobce zákonný podklad. Ten žalovaný neshledal ani v zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o policii“), ani v trestním řádu. Podle něj se nemohlo jednat o postup podle § 81 zákona o policii, neboť účelem zveřejnění záznamu nebylo plnění úkolů policie nebo pátrání po osobách. Nejednalo se ani o postup podle § 8a trestního řádu, neboť zveřejnění nesouviselo ve své podstatě s poskytováním informací o konkrétním trestním řízení, ale s tím, že, jak žalobce sám uvedl, došlo k útoku na autoritu policie. Navíc zveřejněné údaje nemají přímou spojitost s případnou trestnou činností Jany Nagyové, jak vyžaduje § 8a odst. 1 trestního řádu. Zveřejnění nebylo ani v souladu s § 8d trestního řádu, neboť nebylo proporcionální. Nešlo o informace v nezbytném rozsahu. Videozáznam je mnohem intenzivnějším zásahem do soukromí dotčených osob a i rozsah zveřejněných údajů je větší než písemná informace o zadržení osoby. Jednání žalobce tedy naplňuje i materiální stránku správního deliktu.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného rozklad, jenž předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „předseda“) zamítl. Podle předsedy zveřejněním zkráceného záznamu nemohlo dojít k odstranění pochyb ohledně přiměřenosti zásahu policie. Záměr obnovy důvěry společnosti k policii by mohlo splnit pouze zveřejnění nesestříhaného záznamu. Tento záměr také mohl být dosažen prostřednictvím prošetření úkonu relevantním, nezávislým orgánem.

Podle předsedy je zveřejnění záznamu, který nezaznamenává žádnou trestnou činnost ale zadržení osoby v nočních hodinách v nočním oblečení v jejím v bytě, hrubým zásahem do soukromí. Skutečnost, že zadržená na celou situaci reagovala klidně, nemůže být důvodem pro přípustnost zveřejnění záznamu. Již samotné trestní řízení představuje zásah do soukromí stíhané osoby, a proto je zveřejňování informací v přípravném řízení výjimkou, nikoliv pravidlem. Jednání žalobce předseda považoval za vysoce společensky nebezpečné právě z důvodu způsobení zásahu do soukromí.

Podle předsedy uplatnění § 8d trestního řádu je znemožněné již tím, že důvodem pro zveřejnění záznamu nebylo podání informace o trestné činnosti ani trestním řízení.

Žalobce se následně obrátil na Městský soud v Praze, jelikož považoval rozhodnutí za protizákonné a nedostatečně odůvodněné. Podle něj zkrácená verze záznamu zadržení byla zveřejněna z důvodu veřejného zájmu, zejména aby bylo trestní řízení transparentní a došlo k vyvrácení spekulativních článků, které u veřejnosti mohly vyvolávat dojem, že v kauze Jany Nagyové je ze strany Policie České republiky postupováno nestandardně. Na tato vyjádření policie nejdříve reagovala prohlášeními, v nichž se vyjadřovala k provedení úkonu, ale nepravdivá prohlášení na její adresu se opakovala. Policie proto zveřejnila záznam částí úkonu a to těch, které mohly vyvrátit tvrzení o nepřiměřenosti úkonu s tím, že zveřejnila prostřednictvím videozáznamu pouze informace, které byly již zveřejněny.

Podle žalobce byl pro zveřejnění dán právní titul podle § 8d odst. 1 trestního řádu. Toto ustanovení konkrétně povoluje v nezbytném rozsahu zveřejnit informace mimo jiné pro dosažení účelu trestního řízení, přičemž řízení musí působit k upevnování zákonitosti, k předcházení a zamezování trestné činnosti, k výchově občanů v duchu důsledného zachovávání zákonů a pravidel občanského soužití i čestného plnění povinností ke státu a společnosti. Toto ustanovení povoluje také zveřejnit informace, odůvodňuje-li to veřejný zájem, pokud převažuje nad právem na ochranu soukromí dotčené osoby. To koresponduje s účelem zveřejnění, kterým bylo informování veřejnosti o průběhu řízení jako zcela standardním, tedy nikoli nepřiměřeným, jak bylo v médiích prezentováno.

Žalobce je přesvědčen, že právě informování veřejnosti o probíhajícím řízení v mediálně sledované kauze zcela jednoznačně převážilo nad právem na ochranu soukromí dotčené osoby, nehledě na skutečnost, že zveřejněné informace již v té době byly veřejnosti známy. Je nepochybné, že sdělování informací podstatných pro udržení důvěry v zákonný a náležitý postup orgánů činných v trestním řízení přímo působí k upevnování zákonitosti a k výchově občanů v duchu důsledného zachovávání zákonů a pravidel občanského soužití, čímž plní účel trestního řízení.

Žalobce nesouhlasí se žalovaným, že zamýšleného účelu mohlo být dosaženo pouze zveřejněním plného záznamu. Žalobce naopak zdůrazňuje, že důkladně zvážil míru a rozsah zveřejněných údajů tak, aby nebyly zbytečně zveřejňovány další údaje delším záznamem, než bylo v tu chvíli nutné.

Stejně tak není opodstatněné tvrzení žalovaného, že pochyby mohly být odstraněny prostřednictvím prošetření úkonu relevantním, nezávislým orgánem. Pomineme-li fakt, že takový orgán ani konkrétní údajně efektivní proces šetření žalovaný nijak nespecifikuje, je třeba upozornit, že postup orgánů činného v trestním řízení byl přezkoumáván z více stran, aniž by to ale mělo na veřejnost či šířitele nepravdivých informací o úkonu jakýkoliv vliv.

Žalovaný také dle žalobce nebere v úvahu význam ústavně zaručeného práva na informace, jehož odrazem je i povinnost orgánů aktivně informovat o své činnosti. Tato povinnost nabývá na významu zejména v souvislosti s významnými událostmi veřejného zájmu (což zohledňuje zejména výše zmíněný § 8d odst. 1 trestního řádu), jíž je i stíhání týkající se osob veřejně činných a známých, a to tím spíše, pokud takové osoby poskytují jednostranný výklad určité skutečnosti a veřejnost nemá jak takovouto interpretaci verifikovat. Pak je namístě podat i pohled z druhé strany. S ohledem na kolizi zveřejnění informace s právem na soukromí zveřejnění záznamu ob stojí v testu proporcionality.

Žalobce nakonec nesouhlasí s tím, že by jeho jednání naplňovalo materiální stránku správního deliktu.

Žalovaný ve svém vyjádření setrval na názorech z napadeného rozhodnutí. Dle jeho názoru žalobce postupoval v přímém rozporu s § 8a odst. 1 trestního řádu, a proto se jej ani nemůže sám dovolávat. Podle tohoto ustanovení orgány činné v trestním řízení dbají na to, aby nezveřejnily o osobách zúčastněných na trestním řízení údaje, které přímo nesouvisejí s trestnou činností, a aby neporušily zásadu, že dokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem není vina vyslovena, nelze na toho, proti němuž se vede trestní řízení, hledět, jako by byl vinen. Žalobce nijak nevysvětluje, jak souvisí zveřejněné osobní údaje s údajnou trestnou činností Jany Nagyové. Z obsahu předmětného záznamu je zřejmé, že žádná ze zachycených informací se její údajně trestné činnosti nijak nedotýká, záznam samotného úkonu zadržení informace o trestné činnosti Jany Nagyové neobsahuje. Uvedené znamená, že žalobce porušil zákaz upravený v § 8a odst. 1 trestního řádu, když zveřejnil informace přímo nesouvisející s trestnou činností. Z tohoto pohledu je irrelevantní, zda se dále žalobce dovolává § 8d trestního řádu. Přesto lze dle názoru žalovaného konstatovat, že zveřejnění záznamu o zadržení pachatele trestné činnosti, nadto záznamu obsahujícího údaje nijak s předmětem trestního řízení nesouvisejícími, nemůže přispívat k naplnění účelu trestního řízení a jedná se pouze o sebezprezentaci orgánů činných v trestním řízení před veřejností, a to na úkor práv zadržených osob.

Žalovaný dále setrává na názoru, že zveřejnění videa je závažnějším zásahem než slovní informace a že pro zveřejnění videa žalobce neměl žádný právní podklad. Již proto se nemůže odvolávat na právo na informace. Pokud jde o samotný test proporcionality, tak zvolený postup nebyl vhodný ke sledovanému účelu, neboť není zřejmé, zda nebyl záznam účelově sestříhán, tj. nemůže vyvrátit pochyby o postupu policie. Nebyl ani potřebný, neboť bylo možno volit jiné prostředky, které jsou způsobilé dosáhnout jiného výsledku, a ani přiměřené.

Žalovaný nemůže akceptovat názor, že orgán veřejné moci může využít osobní údaje, které zpracovává pro plnění zákonem uložených úkolů k tomu, aby jimi prostřednictvím veřejných sdělovacích prostředků obhajoval sám sebe, a to na úkor práva subjektu údajů na ochranu soukromí. Právní řád a institut ochrany osobnosti umožňují každému chránit svoji dobrou pověst před šířením nepravd, aniž by k tomu musely být zneužívány osobní údaje třetích osob.

Žalovaný se domnívá, že jednání žalobce je natolik závažným porušením právních předpisů, že je jednoznačně naplněna i materiální stránka správního deliktu. V daném případě byly zveřejněny záznamy obsahující osobní údaje, které je policie povinna chránit a uchovávat zabezpečené a využít je může pouze v mezích zákona, což nebylo z její strany dodrženo. Výsledný zásah do soukromí Jany Nagyové, spočívající v jejím zachycení v nepříjemné až choulostivé situaci bezprostředně po jejím nočním zadržení ve vlastním bytě, je poté dle žalovaného natolik významný, že podstatným způsobem zvyšuje závažnost protiprávního jednání žalobce, a tedy i materiální stránku deliktu. V této souvislosti proto nepřipadá v úvahu ani otázka subsidiarity trestní represe, kdy jednání žalobce jednoznačně naplňuje znaky skutkové podstaty správního deliktu.

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

Z odůvodnění

III.

Hodnocení soudu

(...) Městský soud se nyní bude věnovat žalobní námitce, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť zveřejnění videa mělo být přiměřené ke sledovanému veřejnému zájmu.

Městský soud se v prvé řadě domnívá, že zadržení osoby je institutem trestního řádu (§ 75 trestního řádu). Policie proto při zadržení Jany Nagyové vystupovala jako orgán činný v trestním řízení (viz § 12 odst. 1 trestního řádu). Z tohoto důvodu je nutno oprávněnost zveřejnění videa ze zadržení posuzovat v prvé řadě podle trestního řádu.

Podle § 8a odst. 1 trestního řádu při poskytování informací o své činnosti veřejnosti orgány činné v trestním řízení dbají na to, aby neohrozily objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení, nezveřejnily o osobách zúčastněných na trestním řízení údaje, které přímo nesouvisí s trestnou činností, a aby neporušily zásadu, že dokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem není vina vyslovena, nelze na toho, proti němuž se vede trestní řízení, hledět, jako by byl vinen (§ 2 odst. 2). V přípravném řízení nesmějí zveřejnit informace umožňující zjištění totožnosti osoby, proti které se vede trestní řízení, poškozeného, zúčastněné osoby a svědka.

Podle § 8d odst. 1 trestního řádu informace, na které se vztahuje zákaz zveřejnění podle § 8a až 8c trestního řádu, lze v nezbytném rozsahu zveřejnit pro účely pátrání po osobách, pro dosažení účelu trestního řízení, nebo umožňuje-li to tento zákon. Uvedené informace lze také zveřejnit, odůvodňuje-li to veřejný zájem, pokud převahuje nad právem na ochranu soukromí dotčené osoby.

Městský soud souhlasí se žalovaným, že zveřejnění videa bylo v rozporu s § 8a trestního řádu, neboť v tomto videu byly zveřejněny i informace, které přímo nesouvisí s trestnou činností. Žalobce tento závěr nakonec nerozporuje, ale namítá, že zveřejnění bylo umožněno § 8d trestního řádu.

Jak vyplývá ze systematiky těchto dvou ustanovení, tak § 8d trestního řádu zakotvuje výjimku, kdy danou informaci lze zveřejnit i přesto, že její zveřejnění je zakázáno podle § 8a trestního řádu. Ustanovení § 8d bylo do trestního řádu vloženo zákonem č. 207/2011 Sb. novelizujícím trestní řád. Podle důvodové zprávy účelem bylo rozšířit stávající okruh výjimek v reakci na nejednotnost výkladů a na zaznívající obavy, že stávající znění právní úpravy nepřipouští informovat veřejnost ani o případech, kdy je poskytnutí takové informace ve veřejném zájmu, o výslovné zakotvení ústavněprávního principu, podle něhož je možné informace zveřejnit v případě, že takové zveřejnění odůvodňuje právo veřejnosti na informace, či případně jiný veřejný zájem, pokud převáží nad zájmem na ochranu soukromí jednotlivce. Je tedy jisté možné, aby zveřejnění dané informace bylo § 8a obecně zakázáno, ale v konečném důsledku umožněno výjimkou v § 8d trestního řádu. Ke shodnému závěru

došel i Ústavní soud (usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/09 ze dne 24. 1. 2012, body 82-84). Nelze tedy přisvědčit názoru žalovaného uvedeného v jeho vyjádření k žalobě, že pokud je zveřejnění informace zakázané podle § 8a trestního řádu, je irrelevantní se dovolávat § 8d trestního řádu.

Ustanovení § 8d odst. 1 trestního řádu umožňuje zveřejnění informace, odůvodňuje-li to veřejný zájem, pokud převažuje nad právem na ochranu soukromí dotčené osoby. V dané věci žalobce argumentuje tím, že na zveřejnění informace byl silný veřejný zájem. Městský soud s tímto názorem souhlasí. Přitom je nezbytné vzít v potaz celý kontext situace. Zadržení J. N. bylo podstatným faktorem, který vedl k demisi premiéra a pádu celé vlády a následně k předčasným volbám do poslanecké sněmovny. Kontext zadržení J. N. byl tedy bezpochyby otázkou silného veřejného zájmu.

V reakci na zadržení a obvinění Jany Nagyové a dalších osob byly policie a státní zastupitelství ve veřejném prostoru obviňovány ze zapříčinění pádu vlády a nepřípustného zasahování do politiky. Součástí kritiky policie byla i neadekvátnost postupu při zadržování Jany Nagyové. Soud souhlasí s tím, že situace byla natolik vážná a vypjatá, že nebylo možno, aby na ni policie nereagovala a obviněním se nebránila. V důsledku opakovaných zveřejňovaných výhrad o nevhodném postupu při zadržení Jany Nagyové hrozila vážná ztráta důvěry v policii, která v demokratickém právním státu má zajišťovat nestranné dodržování právních předpisů a je předním vykonavatelem monopolu státní moci na používání síly. Důvěra ve státní orgány a zejména policii je pro fungování demokratického právního státu klíčová. Pokud veřejnost ztratí důvěru, že policie postupuje nestranně a s respektem k právům osob, mohlo by to mít dalekosáhlé důsledky pro fungování právního státu.

Jak vyplývá ze spisového materiálu, policie na tato obvinění reagovala skrze opakovaná slovní a písemná vyjádření, avšak kritika jejího postupu, včetně postupu při zadržování Jany Nagyové přetrvávala. Z neadekvátnosti postupu policii stále obviňoval například Petr Nečas, bývalý předseda vlády, který 17. 6. 2013 podal demisi. Za této situace se policie rozhodla zveřejnit video ze zadržování Jany Nagyové. Učinila tak s odůvodněním, aby důvěra v policii nebyla dále snižována, jak uvedl ředitel Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu, který vystoupil v pořadu, kde bylo video zveřejněno.

Městský soud se tedy domnívá, že zveřejnění videa sledovalo veřejný zájem a § 8d odst. 1 trestního řádu obecně mohl být zákonným podkladem pro jeho zveřejnění. K tomu, aby zveřejnění konkrétní informace bylo tímto ustanovením ospravedlněno, je třeba posoudit, zda tento veřejný zájem převažoval nad právem na ochranu soukromí dotčené osoby, zde Jany Nagyové. Městský soud přitom nemá žádných pochyb o tom, že zveřejnění videa do soukromého života Jany Nagyové skutečně zasáhlo. Je tedy třeba rozhodnout, zda tento zásah do soukromého života byl převážen sledovaným veřejným zájmem a neporušil základní právo Jany Nagyové na ochranu soukromí.

Podle čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života. Podle odstavce 3 má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě. Toto základní právo není absolutní, byť Listina legitimní cíle jeho omezení nespecifikuje. Podle článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) jsou legitimními cíli omezení soukromí národní bezpečnost, veřejná bezpečnost, hospodářský blahobyt země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrana zdraví nebo morálky nebo ochrana práv a svobod jiných.

Podle soudu v daném případě byl zveřejněním sledován cíl ochrany veřejné bezpečnosti, ve smyslu ochrany pořádku (*prevention of disorder*). Jde o cíl, který je legitimní i z pohledu českého ústavního pořádku. Důvěra v policii je nezbytným předpokladem veřejné bezpečnosti, pořádku, jak bylo zmíněno výše. V daném kontextu měl být tento cíl naplněn skrze informování veřejnosti o činnosti policie v konkrétní situaci.

Je tedy třeba posoudit, zda zásah do soukromí Jany Nagyové zveřejněním videozáznamu byl přiměřený ve vztahu ke sledovanému zájmu. Tuto otázku je nutno zkoumat testem proporcionality. Nutnost zachování proporcionality při zásazích do základních práv vyplývá z ústavního pořádku, zejména z čl. 4 Listiny základních práv a svobod, a byla již dostatečně vymezena judikaturou Ústavního soudu. Podle ní je zásah do základního práva proporcionální sledovanému legitimnímu zájmu, pokud splňuje následující tři kritéria [viz náleze ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13, č. N 138/74 SbNU 141, č. 162/2014 Sb., bod 41; náleze ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 37/11, č. N 136/70 SbNU 263, č. 299/2013 Sb., bod 59; náleze ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS

24/10, č. N 52/60 SbNU 625, 94/2011 Sb., bod 37; náleze ze dne 15. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 1587/15, N 214/79 SbNU 443, bod 27; a řada dalších]:

(1) Opatření omezující základní právo je vůbec způsobilé dosáhnout sledovaného cíle (test vhodnosti).

(2) Sledovaného cíle není možno ve stejné nebo podobné míře dosáhnout jinými prostředky, které by méně zasahovaly do základního práva (test potřebnosti).

(3) Zásah je přiměřený, tedy závažnost zásahu do základního práva je v dané konkrétní situaci vyvážena významem sledovaného cíle, neboli obětí přinesená v podobě omezení základního práva se nedostává do nepoměru s užítkem, který omezení přineslo (proporcionalita v užším smyslu).

Městský soud se domnívá, že zveřejnění videozáznamu bylo způsobilé dosáhnout cíle obnovy důvěry v policii. Městský soud nesouhlasí se žalovaným, že zveřejnění daného sestříhaného videa bylo zcela nezpůsobilé tohoto cíle dosáhnout. Na daném videu je vidět počátek zásahu, jeho konec a určitá část mezi tím. Po celou dobu zveřejněného záznamu policisté i Jana Nagyová se chovají klidně. Lze důvodně předpokládat, že pokud by v té části zadržování, která není součástí sestříhaného záznamu, došlo k nějaké exaltované situaci, tak by přítomné osoby ani na konci zásahu nepůsobily klidným dojmem, nezabývaly by se zajištěním přístupu psů k vodě a Jana Nagyová by z bytu neodcházela klidně a bez použití jakýchkoliv donucovacích prostředků. I sestříhané video bylo tedy schopno s velkou mírou důvěryhodnosti sdělit informaci o tom, jak zadržování Jany Nagyové skutečně probíhalo.

Byť se městský soud domnívá, že veřejnost má legitimní zájem na tom znát, jakým způsobem probíhá zadržování osob a zda při něm policie nepoužívá nadměrnou sílu, či se jinak nechová nevhodným způsobem, lze souhlasit se žalovaným, že zveřejnění policejního videa ze zadržování osoby není standardním postupem, neboť zasahuje do soukromí zadržované osoby. Tato skutečnost však nemá vliv na posouzení splnění kroku vhodnosti, ale jde až o otázku proporcionality v užším smyslu.

Se žalovaným lze souhlasit do té míry, že sledovaného cíle by bylo možno lépe dosáhnout zveřejněním nestříhaného videa. Nicméně to by zase mohlo narážet na otázku přiměřenosti zásahu do soukromí. V každém případě podle soudu však nelze dovodit, že sestříhané video nebylo vůbec způsobilé sledovaného cíle obnovy důvěry v policii dosáhnout.

V kroku potřebnosti je třeba zkoumat, zda sledovaného cíle nebylo možno ve stejné nebo podobné míře dosáhnout jinými prostředky, které by méně zasahovaly do základního práva. Žalovaný v tomto kontextu nabízí dvě možnosti. Jednak slovní a písemné informování a jednak přezkoumání nezávislými orgány. Slovní a písemné informování však nebylo schopno cíle dosáhnout v podobné míře. Je zásadní rozdíl mezi tím, pokud veřejnost na vlastní oči vidí, co se při zásahu policie dělo, a tím, co policie pouze tvrdí, že se dělo. Tvzení policie není schopno stejným ani podobným způsobem vyvrátit podezření o nepřiměřeném zásahu policie. To zvláště za situace, kdy podezření je vysloveno právě v kontextu snižování důvěry v policii.

Žalovaný nijak nespécifikoval, přezkoumání jakými nezávislými orgány měl na mysli. Dozor nad jednáním policie v přípravném řízení vykonává státní zastupitelství (§ 174 trestního řádu). V dané věci se příslušné státní zastupitelství (Vrchní zastupitelství v Olomouci) opakovaně vyjadřovalo, že postup policie byl v pořádku, avšak obavy veřejnosti nebyly rozptýleny. Naopak vrchní státní zastupitelství samo bylo napadáno kvůli údajné neadekvátnosti postupu. V dané věci tedy přezkum ze strany státního zastupitelství nebyl schopen sledovaného cíle dosáhnout obdobným způsobem.

Otázka zásahu vůči Janě Nagyové byla zkoumána i senátním Podvýborem pro lidská práva a rovné příležitosti Výboru pro vzdělání, vědu, kulturu, lidská práva a petice na schůzi dne 11. 9. 2013. Na této schůzi však Podvýbor žádný svůj závěr nevyslovil a věc odložil na příští zasedání. Na příštích zasedáních však již otázka zadržování Jany Nagyové řešena nebyla a byla řešena pouze otázka její následné vazby (viz schůze ze dne 28. 1. 2014, 20. 3. 2014 a 5. 6. 2014). Tento postup, který probíhal, tedy nijak otázku přiměřenosti jednání policie při zadržování Jany Nagyové neřešil. Projednávání senátním Podvýborem pro lidská práva a rovné příležitosti nelze považovat za dostatečný odvrácení pochybností o přiměřenosti zásahu a nebylo tedy schopno cíle dosáhnout ani v podobné míře.

Městský soud se tedy bude zabývat otázkou přiměřenosti zveřejnění informace, proporcionalitou v užším smyslu. V tomto ohledu je třeba na jedné straně posoudit závažnost zásahu do soukromí Jany Nagyové způsobenou zveřejněním videa a na druhé straně důležitosti veřejného zájmu, který zveřejnění sledovalo. Při tomto vážení protichůdných zájmů lze z judikatury dovodit několik faktorů, které jsou relevantní a je třeba je brát při vážení v potaz.

Vyvažováním práva na informace a zásahu do soukromí osob v kontextu zveřejňování informací o probíhajícím trestním řízení se podrobně zabýval velký senát Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) v rozsudku ze dne 29. 3. 2016, *Bédat proti Švýcarsku*, č. 56925/08. V tomto rozsudku se sice jednalo o zveřejnění informací novinářem, to však nemění nic na tom, že tam formulované faktory jsou (kromě faktoru, jak novinář k daným informacím přišel) relevantní i pro nyní posuzovaný případ. Byť v nyní posuzovaném případě nelze tvrdit, že by policie vykonávala nějaké právo na svobodu projevu, tak i zde jde v konečném důsledku o konflikt stejných zájmů ve stejném kontextu, jaký řešil ESLP. V tomto rozsudku formulované faktory mají najít uplatnění právě při konfliktu zveřejnění informace a práva na soukromí a spravedlivý proces v kontextu probíhajícího trestního řízení.

ESLP ve věci *Bédat* uvedl, že je třeba zkoumat následující faktory:

- a) obsah zveřejněné informace a způsob, jakým byla zveřejněna – je třeba zkoumat, zda informace byla zveřejněna seriózním způsobem, nebo naopak, zda se snažila vyvolat spíše senzaci, či popsat osobu ryze negativním způsobem;
- b) jak zveřejnění informace přispělo k debatě veřejného zájmu, či zda jejím cílem bylo pouze ukojení vědavosti veřejnosti;
- c) jaký dopad měla zveřejněná informace na trestní řízení, zda nebyla narušena zásada presumpce nevinny, či zda nedošlo k ovlivnění nestrannosti soudu;
- d) závažnost zásahu do soukromí dotčené osoby.

Ad a), podle soudu ke zveřejnění videozáznamu došlo seriózním způsobem. Soud ve zveřejnění nespatřuje ani náznak skandalizace problému a vystavení Jany Nagyové veřejnému zostuzení, či posměchu. Videozáznam byl zveřejněn v reakci na měsíce trvající útoky na policii a v kontextu ochrany důvěry v policii. Záznam byl zveřejněn v České televizi v pořadu *Otázky Václava Moravce*, který seriózním způsobem přináší informace z oblasti politiky. Nejde o žádný satirický nebo bulvární pořad či médium.

Ad b), příspěvkem informace do debaty veřejného zájmu se soud zabýval již výše. V dané věci byl zveřejněním sledován legitimní cíl ochrany pořádku, konkrétně ochrany důvěry v policii. Policie informovala veřejnost o své činnosti nejdříve slovně a písemně. Část veřejnosti však tyto informace nepovažovala za dostatečné a nadále byla vážným způsobem důvěra v policii ohrožena. Proto se policie rozhodla pro zveřejnění více informací, konkrétně zde posuzovaného videozáznamu.

Jak bylo již uvedeno výše, soud kontext zadržení Jany Nagyové považuje za otázku silného veřejného zájmu. Postup policie v kauze zneužívání vojenského zpravodajství a podplácení poslanců byl veřejností podrobně sledovaným případem. Zadržení Jany Nagyové, nejbližší spolupracovnice tehdejšího premiéra, bylo jednou z klíčových událostí postupu orgánů činných v trestním řízení při tomto vyšetřování. Šlo tedy o podstatnou součást širší otázky, zda policie při vyšetřování této trestné činnosti a zásahu proti skupině veřejně činných osob postupovala nezávislým a zákonným způsobem. Veřejnost měla právo se ujistit, že policie jednala při zadržování v souladu se zákonem a respektem k právům zadržované osoby. Proto i samotná otázka přiměřenosti postupu policie při zadržení Jany Nagyové se stala součástí silného veřejného zájmu. S ohledem na důvěru v policii a obecně postup orgánů činných v trestním řízení bylo potřeba vyvrátit pochyby veřejnosti, že postup těchto orgánů nebyl standardní (či se aspoň o to snažit). Potřeba byla o to větší, že šlo právě o ostře sledovaný případ. Zejména v takto politicky exponovaných případech má veřejnost silný zájem na získání informací o tom, zda postupy policie byly zákonné.

Podle soudu tedy zveřejnění informace podstatným způsobem přispělo k tomu, aby si mohla veřejnost sama učinit závěr, zda policie jednala při zadržení nejbližší spolupracovnice předsedy vlády přiměřeným

způsobem s plným respektem k důstojnosti a právům zadržované osoby. V důsledku tak zveřejnění informace výrazně přispělo k ochraně důvěry v policii, jako otázky veřejného zájmu.

Městský soud ve zveřejnění naopak nespatřuje, že by jeho účelem bylo pouze ukojení zvědavosti veřejnosti. Tomu nic nenavědčuje a žalovaný to nakonec ani netvrdil. Je třeba opět zopakovat, že ke zveřejnění videa došlo až poté, co se jiné způsoby informování veřejnosti o průběhu zadržení Jany Nagyové ukázaly být nedostatečnými a neefektivními s ohledem na potřebu zajistit důvěru veřejnosti v nestrannost policie a přiměřenost jednání policie.

Ad c) městský soud se nedomnívá, že by zveřejnění videozáznamu mělo nějaký negativní dopad na trestní řízení proti Janě Nagyové. Informace, že Jana Nagyová byla zadržena, byla v té době již všeobecně známou informací, o které samozřejmě orgány činné v trestním řízení věděly. Ze zveřejněného záznamu se bylo možno nad rámec již známých informací pouze dozvědět, jak k zadržení došlo. Tato informace však žádným způsobem negativně neovlivnila presumpci nevinny Jany Nagyové, nestrannost orgánů činných v trestním řízení, či jinak negativně neovlivnila řízení.

Ad d) městský soud souhlasí s názorem žalovaného, že zveřejnění videozáznamu je citelnějším zásahem do soukromí než slovní či písemná informace. Rozsah informací a intenzita vjemu je při obrazovém záznamu vyšší než při jeho slovním popisu.

Z videa se veřejnost dozvěděla, jak vypadá byt Jany Nagyové. Na druhou stranu rozsah těchto vedlejších informací nebyl velký. Záběry na zařízení bytu jsou minimální. Kromě pár obrazů na stěně v předstíni a kuchyňské linky nic jiného vidět není. Videozáznamem nebyly zveřejněny žádné velmi osobní informace z jejího života či bydliště. Pokud jde o informace, že paní Nagyová má psy a dvě dcery, tak ani v tom soud nespatřuje nějakou silně osobní informaci. Navíc tyto skutečnosti byly v době zveřejnění videa již veřejně známé.

Městský soud považuje za zásadní, že záznam neukazuje Janu Nagyovou v žádné choulostivé či nedůstojné situaci. Není tak způsobily negativně ovlivnit její čest a důstojnost, tedy kromě samotné informace, že byla zadržena ve svém bytě ve večerních hodinách. To je však opět informace, která již byla známa a nebyla tedy zveřejněna předmětným videozáznamem. Městský soud se ani nedomnívá, že by Jana Nagyová byla zobrazena v nějakém velmi osobním, či neveřejném oblečení. Podle kritiků policie měla být zadržena v noční košili. Na zveřejněném videozáznamu však nic takového vidět není. Po otevření dveří je vidět jen její horní polovina těla a je oblečená do pruhovaného svršku s dlouhým rukávem. Z toho nelze dovodit, že jde o noční košili, neboť se může také jednat o tričko s dlouhým rukávem. Následně je Jana Nagyová na záznamu již vidět pouze v bundě, ve které poté byt opustila. Rovněž je podstatné, že na záznamu je obličej Jany Nagyové rozostřen. Není tedy vidět výraz její tváře a její emoce, což by bylo větším zásahem do jejího soukromí.

Podle městského soudu je také třeba vzít v potaz, že Jana Nagyová jako nejbližší spolupracovnice premiéra byla osobou veřejného zájmu, která musí strpět intenzivnější zásahy do soukromí (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2014, sp. zn. IV. ÚS 1511/13, N 100/73 SbNU 621, bod 34; či nálezy ze dne 3. 2. 2015, sp. zn. II. ÚS 2051/14, N 23/76 SbNU 325, bod 28). Navíc k jejímu vyšetřování a tedy i zadržení došlo v souvislosti s výkonem její veřejné funkce. Nebyla obviněna ze spáchání trestných činů v soukromém životě. Byla obviněna z organizování trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby a z trestného činu podplácení, který měla spáchat v průběhu výkonu své funkce.

Vzhledem k těmto okolnostem soud nepovažuje zveřejněné video za velký zásah do soukromí Jany Nagyové.

V souhrnu tedy městský soud uvádí, že zásah do soukromí Jany Nagyové nebyl velký. Oproti tomu sledovaný legitimní cíl měl velký význam. Zároveň způsob zveřejnění informace nebyl nijak skandalizující, ale došlo k němu seriózním způsobem v kontextu informování o záležitosti velkého veřejného zájmu a zveřejnění nemělo negativní dopad na probíhající trestní řízení.

Je třeba také vzít v potaz, že v době zveřejnění videa Jana Nagyová nebyla ve vazbě a nejednalo se ani z jiného důvodu o zranitelnou osobu. Pokud by zveřejnění videozáznamu vnímala jako silný zásah do svého soukromí, nic jí nebránilo domáhat se svých práv v občanskoprávním řízení žalobou na ochranu osobnosti. Tento fakt dále

snižuje nutnost a tedy přiměřenost státního zásahu v této oblasti, tedy uložení pokuty za zveřejnění státním orgánem (*a contrario Bédat proti Švýcarsku*, § 78).

Městský soud tedy za zohlednění zmíněných faktorů z výše uvedených důvodů shledal, že zveřejnění předmětného videozáznamu nebylo nepřiměřeným zásahem do soukromí Jany Nagyové, neboť bylo převáženo sledovaným legitimním zájmem. Policie tedy byla oprávněna videozáznam zveřejnit s odkazem na § 8d odst. 1 trestního řádu. (...)

3698

Profesní samospráva: lhůta pro podání kárného návrhu

k § 25 odst. 5 zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech)^{*)}

Kárný návrh podle zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech, musí být podán v subjektivní lhůtě 1 roku dle § 25 odst. 5 tohoto zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2017, čj. 6 Afš 105/2017-29)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 112/2012 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 919/09).

Věc: Česká národní banka proti Radě pro veřejný dohled nad auditem za účasti 1) společnost s ručením omezeným BDO Audit, 2) Jan D. a 3) Petr S. o kárném návrhu, o kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení 1), 2) a 3).

Žalobce podal dne 3. 10. 2012 Komoře auditorů České republiky podnět k prošetření postupu auditorské společnosti BDO Audit s. r. o. v případech auditů u subjektů Družstevní záložna AKCENTA, obchodníka s cennými papíry CYRRUS, a. s. a Slavia Pojišťovna a. s., přičemž později k výzvě kárné komise Komory žalobce upřesnil, že se jedná o návrh ve smyslu § 26 odst. 1 zákona o auditorech. Kárná komise na základě svého šetření zahájila řízení i proti statutárním auditorům této auditorské společnosti. Následně zkoumala procesní přípustnost podaného návrhu, přičemž dospěla k názoru, že předmětný návrh je právně nepřipustný pro nedodržení lhůty pro podání návrhu na zahájení řízení podle § 25 odst. 5 zákona o auditorech, podle kterého lze zahájit kárné řízení ve lhůtě do jednoho roku ode dne, kdy se příslušný orgán dozvěděl o existenci důvodů pro zahájení tohoto řízení, nejpozději však do tří let ode dne, kdy k vlastnímu porušení povinnosti došlo. Kárná komise poté kárné řízení v části, ve vztahu k auditu u klienta Pojišťovna Slavia, zastavila, a to z důvodu právní nepřipustnosti tohoto návrhu. Žalovaný k tomu uvedl, že se žalobce o rozhodných skutečnostech, ve vztahu k auditu u klienta Pojišťovna Slavia, prokazatelně dozvěděl již dne 2. 5. 2011, kdy obdržel výroční zprávu pojišťovny a zprávu auditora o ověření účetní závěrky a kdy obdržel oznámení pojišťovny o výběru auditora pro rok 2011, když následně využil svého práva k odmítnutí stejného auditora s odvoláním na jím zjištěné nedostatky. V takovém případě však bylo podání návrhu (v této části) až dne 3. 10. 2012 učiněno po lhůtě stanovené § 25 odst. 5 zákona o auditorech. Žalovaný se proto ztotožnil s tím, že takový návrh byl nepřipustný pro zmeškání předmětné lhůty.

Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí dne 10. 2. 2017 žalobu u Městského soudu v Praze, v níž namítal, že žalovaný nesprávně vyložil a aplikoval zákon o auditorech, když dovodil, že navrhovatele váže jednoroční lhůta k podání návrhu; tato lhůta se vztahuje pouze na orgán, který vede řízení. I kdyby se soud přiklonil k tomuto výkladu, tak nebyl počátek běhu této lhůty stanoven správně, neboť potom je nutné zkoumat, kdy se navrhovatel dozvěděl o konkrétním pochybení ve vztahu ke každému jednotlivému případu. Napadené rozhodnutí je podle názoru žalobce také nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalovaný pochybil rovněž tím, že řízení bylo usnesením zastaveno pro nepřipustnost.

Městský soud v odůvodnění za stěžejní označil určení toho, na koho dopadá § 25 odst. 5 zákona o auditorech, které stanoví, do kdy lze zahájit kárné řízení. Soud se nedomníval, že by se tato lhůta vztahovala i na kárné

*) S účinností od 1. 10. 2016 zrušen zákonem č. 299/2016 Sb.

řízení navrhovatele. Lhůta se dle citovaného ustanovení týká zahájení kárného řízení příslušným orgánem, kterým je ten, kdo je příslušný k rozhodnutí o uložení kárného opatření. Navrhovatel je oprávněn pouze podat návrh na zahájení kárného řízení, přičemž je na příslušném orgánu, aby o tomto návrhu rozhodl. Navrhovatele tak nelze považovat za příslušný orgán. Pravomocí rozhodovat disponuje kárná komise Komory. Rozhodující je tedy okamžik, kdy se o existenci důvodu pro zahájení řízení, a to i na základě příslušného návrhu, dozvěděla kárná komise. Pokud by se tato lhůta měla vztahovat i na navrhovatele, muselo by to být v zákoně výslovně stanoveno. K námitce žalobce ohledně samostatného počítání lhůt ve vztahu k jednotlivým zjištěným porušením soud uvedl, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné.

Rozsudek městského soudu ze dne 20. 3. 2017, čj. 11 Ad 3/2015-31, napadly kasační stížností osoby zúčastněné na řízení 1), 2) a 3) [stěžovatelé 1), 2) a 3)], a to s odkazem na důvody vymezené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatelé měli za to, že městský soud své závěry dostatečně neodůvodnil, když nevyvětil, kdy – z hlediska běhu jednoróční lhůty – k prekluzi došlo za situace, kdy po počátku běhu subjektivní lhůty dle výkladu soudu nebylo řízení „zahájeno“ ani jedním ze subjektů dle § 26 odst. 1 zákona o auditorech. Z § 25 odst. 5 zákona o auditorech vyplývá, že lhůta je stanovena k zahájení kárného řízení. Vědomost o existenci důvodu pro zahájení řízení se má podle stěžovatelů vztahovat k subjektu, který je oprávněn kárné řízení zahájit, nikoli k subjektu, který o zahájení řízení rozhoduje. Tomu ostatně odpovídá široký okruh subjektů, které jsou oprávněny učinit návrh na zahájení kárného řízení. Pokud bylo podání žalobce považováno za návrh na zahájení řízení, nikoli za podnět, bylo nutné přezkoumat, zda zahájení řízení nic nebrání. Bylo tedy nutné zkoumat, zda žalobce splnil předpoklady pro to, aby řízení mohlo být zahájeno, a to ve vztahu k dodržení jednoróční prekluzivní lhůty. Již z obsahu návrhu přitom bylo zřejmé, že tato lhůta ke dni zahájení řízení (3. 10. 2012) již marně uběhla, neboť se žalobce o důvodech pro zahájení kárného řízení dozvěděl již dne 2. 5. 2011. Stěžovatelé nesouhlasili s tím, že „kvalifikování navrhovatelé“ jsou fakticky vázáni pouze objektivní třiletou lhůtou, což není souladné s principem právní jistoty. Kárný návrh tak měl být podán v příslušné lhůtě. Mělo být rovněž přihlédnuto k tomu, že správní orgány rozhodovaly po uplynutí prekluzivní lhůty. Stěžovatelé měli rovněž za to, že pro počátek běhu subjektivní lhůty je to, kdy se kárná komise dozvěděla o existenci důvodu pro zahájení kárného řízení, rozhodné pouze při řízení zahájeném *ex officio*.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 16. 5. 2017 sdělil, že se městský soud musel zabývat žalobní argumentací, tudíž nemohl reagovat na námítky, kterou jsou nově uplatněny v kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení. S věcnými závěry soudu o tom, že nedošlo k prekluzi práva zahájit předmětné řízení, se žalobce ztotožnil. I kdyby Nejvyšší správní soud dospěl k jinému názoru, jsou zde i jiné důvody, pro něž bylo městským soudem napadené rozhodnutí zrušeno pro nezákonnost.

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

Z odůvodnění:

(...) [15] Odůvodnění napadeného rozsudku se pak v namítané otázce lhůt pro zahájení řízení koncentruje na argumentaci, pro kterou soud spojuje předmětnou subjektivní lhůtu toliko s orgánem příslušným k rozhodnutí ve věci. Ke třileté objektivní lhůtě potom městský soud uvádí, že nelze uložit kárné opatření v případech, kdy sice došlo k zahájení kárného řízení v rámci běhu subjektivní jednoleté lhůty, ale kdy objektivní třiletá lhůta již uplynula. Rozhodný důvod, pro který městský soud napadené rozhodnutí zrušil, je tak z odůvodnění napadeného rozsudku zřetelně seznatelný. To, zda jsou tyto závěry městského soudu správné, je potom předmětem posouzení namítaného kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[16] Ve vztahu k naplnění kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. uvádí Nejvyšší správní soud následující.

[17] Z obsahu předloženého správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 3. 10. 2012 obdržela Komora auditorů České republiky „*podnět k prošetření postupu stěžovatele 1), a to v souvislosti s jeho činností pro klienty družstevní záložna Akcenta, spořitelni a úvěrní družstvo a Slavia pojišťovna, a. s.*“. K dotazu kárné komise Komory, zda se jedná o návrh na zahájení kárného řízení nebo o podnět k prošetření činnosti, žalobce odpověděl přípisem ze dne 1. 11. 2012, v němž uvedl, že se jedná o návrh na zahájení kárného řízení. Kárná komise

reagovala sdělením ze dne 13. 11. 2012, v němž uvedla, že dnem 3. 10. 2012 bylo řádně zahájeno kárné řízení. Ve spojení s tím kárná komise na základě svého šetření zahájila řízení i proti statutárním auditorům této auditorské společnosti.

[18] Podle § 25 odst. 5 zákona o auditorech platí, že „[k]árné řízení lze zahájit ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy se příslušný orgán dozvěděl o existenci důvodu pro zahájení řízení, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti auditorem došlo“. Podle § 26 odst. 1 zákona o auditorech „[o] uložení kárného opatření podle § 25 rozhoduje kárná komise Komory na návrh ministra financí, dozorčí komise, člena Prezidia, orgánu státního dozoru nebo České národní banky, nebo bez návrhu“.

[19] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se závěry městského soudu, že „příslušným orgánem“ ve smyslu uvedeného ustanovení, ve spojení s tam rovněž uvedenými lhůtami, je toliko orgán příslušný k rozhodnutí o uložení kárného opatření. Řízení, v němž je ukládáno kárné opatření, je svou povahou kárné řízení, u něhož tam, kde je toto řízení zahajováno na návrh, může jít jen o návrh subjektu, který je svou povahou kárným navrhovatelem. Daná zákonná úprava mezi tyto navrhovatele přitom zahrnuje výlučně subjekty veřejnoprávního charakteru, u nichž je vzhledem k jejich postavení zřejmé, že jejich oprávnění podat kárný návrh je výrazem jejich kontrolní, dohledové či dozorové pravomoci jako orgánů povolanych k takto příslušnému výkonu veřejné správy.

[20] Zahájení předmětného kárného řízení se přitom děje buď na návrh, nebo z moci úřední, srov. § 44 a § 46 správního řádu, použitelného dle § 50 zákona o auditorech. Pokud se jedná o správní řízení zahájené na návrh, je z hlediska časového určení dle správního řádu takové řízení zahájeno dnem, kdy návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu (viz § 44 správního řádu). Pokud se jedná o správní řízení zahájené z moci úřední, tak to je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 správního řádu doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi řízení (viz § 46 správního řádu). Zahájení řízení je tedy vztaheno buď na doručení příslušného návrhu správnímu orgánu, nebo na doručení oznámení o zahájení řízení (nebo na ústní prohlášení) správním orgánem účastníkovi řízení.

[21] V posuzované věci došlo k zahájení kárného řízení v režimu jeho zahájení na návrh. Kárný navrhovatel, který je oprávněn kárný návrh podat, nesporně k jeho podání přistupuje na základě získání vědomosti o existenci důvodu pro zahájení kárného řízení, a musí tak i v těchto případech platit, lze-li zahájit řízení ve stanovené lhůtě ode dne, kdy se „příslušný orgán“ dozvěděl o existenci důvodu pro zahájení řízení, že kárný navrhovatel musí kárný návrh podat nejpozději v této lhůtě. Tak tomu bylo i v této věci.

[22] Jistě lze do určité míry souhlasit s tím, že pro jednoznačnost tohoto závěru by bylo přinejmenším vhodnější, aby předmětná dikce zákona o auditorech dané pravidlo („Kárný návrh lze podat nejpozději do [...] ode dne, kdy se kárný navrhovatel o existenci důvodu pro zahájení řízení dozvěděl,“) takto formulovala výslovně, nicméně v situaci, kdy tomu tak není, je třeba danou úpravu vyložit v intencích obvyklých interpretačních pravidel. Vztaheno k „příslušnému orgánu“ v předmětné právní dikci u nyní posuzované věci pak podle názoru Nejvyššího správního soudu přinejmenším z výkladu systematického a teleologického vyplývá, že „příslušným orgánem“ je v daných souvislostech kárného řízení zahajovaného na návrh nutno rozumět příslušně (veřejnoprávně) zákonem disponovaného kárného navrhovatele.

[23] Nelze přitom odhlédnout od skutečnosti, že v posuzované věci se jedná o kárnou odpovědnost v profesní samosprávě, kde většinově právní úprava u jednotlivých profesních komor jednoznačně a také výslovně uplatňuje princip limitace podání kárného návrhu subjektivní lhůtou, počítanou ode dne, kdy se o existenci důvodu pro zahájení řízení dozvěděl právě kárný navrhovatel [srov. § 33 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, § 13 odst. 1 zákona č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, § 50 odst. 2 zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, § 21 odst. 1, 2 ve spojení s § 24 zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě apod.]. I z tohoto důvodu je tedy žádoucí, aby nejasné zákonné ustanovení v zákoně o auditorech bylo, v zájmu výkladové jednotnosti a vnitřní bezrozpornosti právního řádu, vykládáno obdobně, jako je tomu v případech jednoznačné úpravy týchž institutů v předmětově srovnatelných právních předpisech.

[24] Skutečnost, že takovouto výslovnou dikcí vazby podání kárného návrhu k zahájení řízení na stanovenou subjektivní lhůtu zákon o auditorech nemá, a je třeba ji dovozovat výkladem, je podle Nejvyššího správního soudu toliko výrazem legislativní nedůslednosti. Přitom jak Ústavní soud již dříve judikoval, „[p]řípadné legislativní nedůslednosti různého druhu, jakož i nepředvídatelnost v postupu různých státních orgánů nelze vykládat v neprospěch účastníků řízení“, viz náleží Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2012, sp. zn. I. ÚS 919/09, č. 112/2012 Sb. ÚS.

[25] Touto optikou je potom tedy nutné vnímat i úpravu obsaženou v § 25 odst. 5 zákona o auditorech, který hovoří o dni, kdy se příslušný orgán dozvěděl o existenci důvodu pro zahájení řízení. Tedy jinými slovy, podle názoru Nejvyššího správního soudu subjektivní lhůta dle citovaného ustanovení dopadá jak na situaci, kdy příslušný orgán, který v kárném řízení rozhoduje, posuzuje, zda s ohledem na jím zjištěné informace má zahájit kárné řízení či nikoli, to v řízení zahájeném z moci úřední, tak na situaci, kdy je kárné řízení zahajováno podáním a doručením návrhu ze strany kárného navrhovatele. Pokud tedy „příslušný“ kárný navrhovatel podal návrh na zahájení řízení po uplynutí subjektivní lhůty ode dne, kdy se o existenci důvodu pro zahájení kárného řízení dozvěděl, postupoval žalovaný správně, když řízení zastavil.

3699

Kompetenční spory: rozhodnutí o mzdových nárocích podle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele

k zákonu č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, ve znění účinném ke dni 14. 12. 2017 (v textu jen „zákon o ochraně zaměstnanců“)

Mzdové nároky dle zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, mají veřejnoprávní povahu a k rozhodování o nich je dána pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, zde dne 14. 12. 2017, čj. Konf 44/2017-7)

Prejudikatura: č. 485/2005 Sb. NSS a č. 2853/2013 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 73/2017 Sb.

Věc: Spor o pravomoc mezi Městským soudem v Praze a Obvodním soudem pro Prahu 5, za účasti žalobce Radovana K. a žalovaného Ministerstva práce a sociálních věcí, ve věci mzdových nároků.

Žalobce se u Obvodního soudu pro Prahu 5 domáhal přiznání mzdových nároků za říjen, listopad a prosinec 2014 vždy ve výši 30 000 Kč za každý měsíc. Žalobu odůvodnil tím, že Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále „ministerstvo“) neuspokojilo jeho mzdové nároky podle § 9 odst. 3 zákona o ochraně zaměstnanců. Rozhodnutími ministerstva a Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro Hlavní město Prahu (dále jen „Úřad práce“) byly žalobcovy mzdové nároky dle jeho tvrzení nesprávně vypočteny pouze ve výši 5 854 Kč za každý měsíc.

Obvodní soud pro Prahu 5 usnesením čj. 26 C 55/2016-58 řízení o návrhu žalobce zastavil, neboť s odkazem na § 244 odst. 1 a § 104b odst. 1 o. s. ř. shledal, že nejsou splněny podmínky řízení. V odůvodnění uvedl, že se nejedná o věc, k jejímuž projednání je příslušný soud v občanském soudním řízení, a poučil žalobce, že může podat žalobu ve správním soudnictví.

Žalobce poté podal správní žalobu u Městského soudu v Praze. Tento soud (dále „navrhovatel“) podal zvláštnímu senátu návrh na řešení kompetenčního sporu podle zákona o některých kompetenčních sporech. Uvedl, že odmítá svou kompetenci k rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí ministerstva. Rozhodnutí ve věci ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele ve smyslu zákona o ochraně zaměstnanců je rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci a pravomoc k jeho přezkoumání tak náleží soudům v občanském soudním řízení. Navrhovatel, jako soud rozhodující ve správním soudnictví, tedy není příslušným orgánem k rozhodnutí dané věci.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci mzdových nároků je soud ve správním soudnictví.

Z odůvodnění:

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi soudem rozhodujícím ve správním soudnictví a soudem rozhodujícím v občanském soudním řízení se zvláštní senát řídil následující úvahou:

Podle § 1 odst. 2 zákona o některých kompetenčních sporech je negativním kompetenčním sporem ten, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků. V nyní rozhodované věci popřel svou pravomoc Obvodní soud pro Prahu 5 i navrhovatel, jedná se proto o negativní kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný zvláštní senát podle zákona o některých kompetenčních sporech.

Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. rozhodnutí č. 485/2005 Sb. NSS).

Zvláštní senát před rozhodnutím ve věci samé shrnul dosavadní přístup soudů k otázce pravomoci rozhodování o mzdových nárocích.

Z rozhodovací praxe správních soudů je pro věc významné usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2003, čj. 6 A 97/2002-26, které uvádí, že „soud považuje za nepochybné, že mzdové nároky podle zákona č. 118/2000 Sb., *byť o nich rozhoduje správní orgán procesním postupem podle správního řádu, jsou součástí pracovních vztahů, tedy vztahů soukromoprávních*“. Tento názor následoval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 21. 2. 2013, čj. 6 Ads 164/2012-31, č. 2853/2013 Sb. NSS, kde uvedl, že „[p]ravomoc k soudnímu přezkumu věcných správních rozhodnutí ve věcech ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele ve smyslu zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, náleží soudům v občanském soudním řízení postupujícím podle části páté občanského soudního řádu, a to i po novele § 7 odst. 3 s. ř. s. provedené zákonem č. 396/2012 Sb.“

Stejně se k otázce staví i civilní soudy, ačkoliv se k ní přímo nevyjadřují. Nejvyšší soud v usnesení ze dne 13. 3. 2015 sp. zn. 21 Cdo 4667/2014 aproboval odmítnutí žaloby na uspokojení mzdových nároků správními soudy a nepopřel pravomoc civilní větve soudnictví.

V usnesení ze dne 9. 8. 2012 sp. zn. 21 Cdo 1385/2011 Nejvyšší soud uvedl, že „*účastníky [soudního] řízení o žádosti zaměstnance o uspokojení splatných mzdových nároků nevyplacených jeho zaměstnavatelem, který je v platební neschopnosti, jsou ve smyslu ustanovení § 250a odst. 1 o. s. ř. zaměstnanec, který o uspokojení svých mzdových nároků požádal, a Úřad práce České republiky (dříve příslušný úřad práce); účastenství Úřadu práce České republiky se samozřejmě neodvíjí od toho, že jde o správní orgán, který je příslušný o žádosti zaměstnance rozhodnout, ale od jeho postavení jako subjektu, který je povinen přiznat mzdové nároky zaměstnanci uspokojit*“. Opět tedy aproboval soudní pravomoc civilních soudů a navíc dovodil účastenské postavení Úřadu práce.

Přes znalost judikaturní praxe se zvláštní senát zabýval povahou mzdových nároků, neboť tuto otázku dosud neposuzoval.

Mzdové nároky při platové neschopnosti zaměstnavatele se uplatňují u krajské pobočky Úřadu práce, který o nich rozhoduje dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně zaměstnanců. Jejich výše je dána § 8 a § 9 zákona o ochraně zaměstnanců. Dle § 11 odst. 3 přechází na Úřad práce „*do výše vyplacených a odvedených prostředků mzdový nárok zaměstnance; bylo-li vydáno rozhodnutí o úpadku zaměstnavatele, uplatní Úřad práce pohledávky v insolvenčním řízení*“.

Zvláštní senát řešil otázku, který konkrétní právní vztah je předmětem tohoto řízení. Jedná se o vztah zaměstnance a Úřadu práce, respektive ministerstva. Vztahy zaměstnance se zaměstnavatelem a Úřadu práce se zaměstnavatelem s ním sice souvisí, ale mají svou vlastní existenci a jejich povaha není předmětem tohoto řízení.

O mzdovém nároku zaměstnance rozhoduje v prvním stupni Úřad práce. Jelikož však správní orgány mohou v zákonem stanovených případech rozhodovat i soukromoprávní věci, musel se zvláštní senát zabývat povahou mzdových nároků.

Pro dělení práva na soukromé a veřejné se užívá několik zavedených teorií. Zvláštní senát pro určení povahy mzdových nároků užil postupně teorii zájmovou, mocenskou, organickou a metodu právní regulace.

Dle zájmové teorie veřejné právo chrání veřejné zájmy, soukromé pak zájmy soukromé. Může též místo veřejného zájmu odkazovat k obecnému dobru.

Zákon o ochraně zaměstnance má za účel chránit zaměstnance při platební neschopnosti zaměstnavatele. Jak uvádí důvodová zpráva, ochrana do vydání tohoto zákona byla zdlohouvá a téměř neúčinná. Zákonodárce předchází nepřiznivě sociální situaci, v níž by zaměstnanec neměl prostředky na živobytí. Směrnice Rady 80/987/EHS ze dne 20. října 1980 o sblížování právních předpisů členských států týkajících se ochrany zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele, kterou zákon o ochraně zaměstnance provádí, v preambuli mj. uvádí, že je třeba chránit zaměstnance s ohledem na „*nezbytnost vyrovnaného hospodářského a sociálního rozvoje ve Společenství*“. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/94/ES o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele (kodifikované znění) pak výslovně v bodu 7 preambule odkazuje na sociální cíl úpravy.

Z uvedeného plyne, že zákon chrání především veřejný zájem na vyrovnaném hospodářství a sociálním míru ve společnosti. Vyplacení mzdových nároků zaměstnancům je jen prostředkem, jak tohoto cíle dosáhnout. Stát předchází výkyvům v kupní síle obyvatelstva a jeho sociální situaci. Projevuje tím svou sociální funkci; neponechává bez pomoci občany, kteří se dostali do mimořádných okolností ohrožujících jejich sociální existenci. Literatura staví mzdové nároky po bok veřejnoprávního zdravotního, nemocenského a důchodového pojištění, státní podporu v nezaměstnanosti či státní pomoci při obnově území postižených živelní nebo jinou pohromou (Hendrych, D. a kol. *Správní právo*. Obecná část. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 605).

Úřad práce nerozhoduje spor mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem o vyplacení sporné mzdy. Rozhoduje o vyplacení mzdových nároků z veřejných financí. Nechrání tedy právo zaměstnance, jak by dělal soud po podání žaloby na plnění. Právní úprava mzdových nároků vyjadřuje zájem státu poskytnout zaměstnanci dobrodíní, nikoliv zájem jednotlivce.

V širším slova smyslu je možné mzdové nároky zařadit do oblasti sociálního zabezpečení. Jsou poskytovány v oblasti zaměstnanosti, kde se silně projevuje zájem sociálního státu. Lze tedy učinit závěr, že právní úprava mzdových nároků je projevem zájmu státu a proto jsou dle zájmové teorie součástí veřejného práva.

Mocenská teorie dělí právo soukromé a veřejné dle povahy vztahu, který k sobě mají účastníci; dle toho, zda se jedná o nadřízenost a podřízenost, nebo rovnost. V projednávané věci nejsou subjekty ve stejném postavení. Zaměstnanec a Úřad práce nemohou vyjednávat o poskytnutí a případné výši mzdového nároku. Zaměstnanec nemůže druhé straně jednostranně vnutit svou vůli, naproti tomu Úřad práce ji svým rozhodnutím efektivně vnucuje. Nejedná se zde tedy o rovné postavení. Státní orgán je v nadřízené pozici, jedná se proto o vztah veřejnoprávní.

Organická teorie rozlišuje veřejné a soukromé právo dle toho, zda se subjekt ocitá v určitém vztahu z důvodu členství ve veřejném svazu (srov. Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1937, s. 30). Veřejné právo je souhrn norem, v kterých alespoň jeden subjekt vystupuje jako nositel veřejné moci při výkonu svých vrchnostenských pravomocí. Úřad práce je dle § 1 odst. 1 zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky, správním úřadem s celostátní působností. Jeho nadřízeným orgánem je ministerstvo, které je ústředním orgánem státní správy.

Úřad práce je organizační součástí státní správy, která je navýsost veřejná. Do vztahu se zaměstnancem vstupuje právě z této pozice. Při rozhodování o mzdových nárocích uplatňuje svou vrchnostenskou pravomoc a rozhoduje autoritativně. Pravomoc má pak založenou zákonem o ochraně zaměstnanců a procesní postup plyne zejména ze správního řádu. Z pohledu organické teorie jsou tedy mzdové nároky upraveny právem veřejným.

Metoda právní regulace vyjadřuje povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřuje povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho

obsahu (srov. Hurdík, J. Metoda právní regulace. In: Hendrych, D. a kol. *Právní slovník*, Praha : C. H. Beck, 2009). Za znaky soukromoprávní regulace se považuje rovnost subjektů, jejich autonomie, vznik, změna a zánik právních vztahů jsou spojovány s (dvoustranným) právním jednáním. Naproti tomu za znaky veřejnoprávní regulace nadřízenost a podřízenost, autoritativnost, vznik, změna a zánik právních vztahů jsou spojovány s rozhodnutím orgánu veřejné moci.

Jak již bylo vyloženo výše, není mezi zaměstnancem a Úřadem práce rovný vztah. Ve věci mzdových nároků správní orgán rozhoduje autoritativně. Vznik, změna a zánik právního vztahu jsou spojeny s právní mocí rozhodnutí; nejde o výsledek dvoustranného právního jednání založeného na konsensu zúčastněných stran. Zákon o ochraně zaměstnance kogentně stanoví podmínky (žádost zaměstnance, platební neschopnost zaměstnavatele, zaměstnanecký poměr, nevyplacená mzda), za jakých úřad rozhodnutím přízná mzdový nárok. Dle metody právní regulace jsou tedy mzdové nároky a vztah mezi Úřadem práce a zaměstnancem veřejnoprávní.

Dle všech uznávaných teorií dělení soukromého a veřejného práva je institut mzdových nároků a vztah zaměstnance a Úřadu práce veřejnoprávním.

Zvláštní senát dále uvádí, že výdaje spojené s realizací zákona o ochraně zaměstnanců jsou stálou součástí zákonů o státním rozpočtu České republiky a jsou specifickým ukazatelem – výdajem rozpočtové kapitoly ministerstva. Mzdové nároky jsou tedy financovány ze státního rozpočtu. Nejedná se o zanedbatelnou částku, ale o několik set milionů Kč. Ve stejné kategorii výdajů jsou pak dávky státní sociální podpory a péče o děti, podpory v nezaměstnanosti, dávky pomoci v hmotné nouzi a další. Veřejné financování ukazuje na veřejnoprávní povahu institutu a staví mzdové nároky po bok dávek sociálního zabezpečení.

Zákonodárce novelizoval § 7 odst. 3 s. ř. s. zákonem č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností od 26. 11. 2012, kterým výslovně upravil místní příslušnost správních soudů ve věcech „ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele“. Ustanovení o místní příslušnosti sice není způsobilé zasáhnout do pravomoci soudu, jak správně uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku shora zmíněném čj. 6 Ads 164/2012-31, právě proto ale zákonodárce při úpravě místní příslušnosti u typově určených věcí musel předpokládat pravomoc správních soudů o nich rozhodovat. Jinak by novela neměla žádný rozumný smysl a zákonodárce by do zákona vložil od počátku obsoletní ustanovení.

Proti vložení obsoletního ustanovení stojí uznávaná koncepce racionálního zákonodárce, která je základním východiskem interpretace práva a z které lze dovodit, že racionální zákonodárce netvoří nadbytečné právo (srov. např. bod 6 usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 29/16). Zásadně pak nevytváří pravidla bez normativního významu (srov. např. bod 47 nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 3/14, č. 73/2017 Sb.). V souladu s uvedeným je pak v dané věci jediná možná racionální interpretace stanovení místní příslušnosti novelou § 7 odst. 3 s. ř. s. taková, že správní soudy mají pravomoc rozhodovat o mzdových nárocích podle zákona o ochraně zaměstnanců. Opačný výklad by vytvářel rozpor v obsahu právního řádu.

Novelizace upravila místní příslušnost též „ve věcech zaměstnanosti, [...], dávek státní sociální podpory, dávek pro osoby se zdravotním postižením, průkazu osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči a dávek pomoci v hmotné nouzi“. Z výčtu je patrné, že se jedná vždy o veřejnoprávní věci. Mzdové nároky jsou výslovně stavěny vedle dávek, z čehož lze vyvodit, že zákonodárce chápe jejich povahu obdobně.

Pro zachování smyslu pravidla § 7 odst. 3 s. ř. s. je nutné přiznat správním soudům pravomoc rozhodovat o mzdových nárocích zaměstnance podle zákona o ochraně zaměstnanců. Zvláště pak v případě, že tomuto závěru nebrání výslovné znění zákona ani jeho smysl a je též třeba přihlídnout k interpretační vstřícnosti k textu zákona. Ostatně jedna z interpretačních metod práva se zakládá na úmyslu zákonodárce. V dané věci z ní pak plyne veřejnoprávní povaha mzdových nároků.

Zvláštní senát se zabýval i praktickými důsledky, které má jeho rozhodnutí. Předně bude účastníkem soudního řízení ministerstvo v pozici žalovaného. Pociťovaný nedostatek účasti správního orgánu v soudním řízení se částečně snažily nahradit již civilní soudy přiznáním pozice účastníka Úřadu práce. V usnesení sp. zn. 21 Cdo 1385/2011 Nejvyšší soud uvedl, že „účastenství Úřadu práce České republiky se samozřejmě neodvíjí od toho, že

*jde o správní orgán, který je příslušný o žádosti zaměstnance rozhodnout, ale od jeho postavení jako subjektu, který je povinen přiznaté mzdové nároky zaměstnanci uspokojit*⁴. Nyní bude účastenství jasné a nebude třeba jej dovozovat z jiných skutečností než znění zákona.

Správní soudy budou přezkoumávat meritum věci a zároveň procesní postup; soudní ochrana se tedy bude poskytovat komplexně v rámci správního soudnictví. Do současné doby byla naopak rozdělena mezi civilní soudy jednajících dle části V. o. s. ř. v meritu věci a správní soudy v procesních otázkách (srov. usnesení zvláštního senátu čj. Konf 84/2008-9).

Správní soudy konečně běžně posuzují splnění podmínek pro přiznání dávky, na rozdíl od civilních soudů. Neobstojí proto ani argument, že pro blízkost s pracovním právem je vhodnější věc přenechat soudům civilním.

Zvláštní senát uzavírá, že mzdové nároky dle zákona o ochraně zaměstnance mají veřejnoprávní povahu a k rozhodování o nich je dána pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví. (...)

3700

Kompetenční spory: rozhodnutí ve sporu o náklady na přepravu

k § 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

Jestliže správce daně v rámci daňové exekuce sjednal s řidiči přepravní společnosti spolupráci při převozu zajištěných movitých věcí (pohonných hmot) do daňového skladu, je k rozhodnutí ve sporu o náklady na přepravu příslušný soud (§ 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů).

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 14. 12. 2017, čj. Konf 22/2017-6)

Věc: Spor o pravomoc mezi Městským soudem v Praze a Odvolacím finančním ředitelstvím, za účasti žalobkyně společnosti s ručením omezeným JASA a žalovaného Finančního úřadu pro hl. m. Prahu, ve věci nákladů na přepravu.

Finanční úřad pro hlavní město Prahu vydal dne 17. 1. 2014 rozhodnutí, kterým přiznal žalobkyni nárok na náhradu nákladů řízení ve výši 67 954 Kč dle § 107 odst. 3 a 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, neboť zaměstnanci žalobkyně jako řidiči přepravili pohonné hmoty, které vezli v cisternách z Rozvadova, kde bylo provedeno místní šetření k soupisu a zajištění movitých věcí jiného daňového subjektu, do daňového skladu v Třebošné poté, co tyto pohonné hmoty byly zajištěny v rámci daňové exekuce probíhající jiného daňového subjektu.

Původní nárok žalobkyně na náhradu nákladů řízení však činil 135 181 Kč, neboť si nárokovala náhradu nákladů též za trasu Benešov – Ingolstadt – Rozvadov, tedy první část cesty, z místa odkud pohonné hmoty vezla, nicméně byla jí přiznána náhrada nákladů pouze za přepravu na trase z místa soupisu do místa uskladnění. Z toho důvodu podala proti výše uvedenému rozhodnutí odvolání.

Odvolací finanční ředitelství (odpůrce) rozhodnutí správce daně I. stupně zrušilo a řízení zastavilo, neboť bylo toho názoru, že správce daně v dané situaci nesprávně aplikoval § 107 daňového řádu. Odpůrce dospěl k závěru, že žalobkyně v rámci daňové exekuce jiného daňového subjektu nebyla třetí osobou ve smyslu § 22 daňového řádu, neboť v rámci svého postavení neměla žádná práva ani povinnosti v rámci správy daňových záležitostí jiného daňového subjektu. Správce daně nebyl oprávněn žalobkyni uložit, aby něco vykonala apod. Správce daně fakticky prováděl výkon své pravomoci v rámci správy daní. Pokud správce daně nemá možnost provést veškeré nutné činnosti pouze prostřednictvím úředních osob, lze sjednat provedení prací jinou osobou. Dle odpůrce se však v takovém případě jedná o standardní soukromoprávní závazek, kdy správce daně nevystupuje jako nositel

státní moci, ale jako rovnocenná strana uzavřeného kontraktu. Nárok na náhradu za poskytnuté služby je tedy dle jeho názoru nutno vypořádat v rámci vzniklého smluvního vztahu mezi jeho stranami.

Ačkoliv odpůrce zrušil rozhodnutí o přiznání nároku na náhradu nákladů řízení ve výši 67 954 Kč dle § 107 daňového řádu, nesouhlasil pouze s formou, jakou se správce daně s uplatněným nárokem vypořádal. Ohledně oprávněnosti nároku na částku 67 954 Kč nevznikl spor, proto po zrušení rozhodnutí došlo k jejímu započtení.

Ohledně zbytku nárokové částky, tj. 67 227 Kč s příslušenstvím, se žalobkyně obrátila s žalobou na soud. Obvodní soud pro Prahu 1 žalobu zamítl jako nedůvodnou. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání k Městskému soudu v Praze, který podal návrh na zahájení kompetenčního sporu dle zákona č. 131/2002 Sb., neboť zpochybnil svou pravomoc rozhodnout a domníval se, že příslušné k vydání rozhodnutí v dané věci je Odvolací finanční ředitelství.

Dle názoru Městského soudu v Praze (navrhovatel) jsou podstatné skutkové okolnosti plynoucí z listin nacházejících se ve spise, totiž že daňoví exekutoři vždy výslovně poučili řidiče žalobkyně, že jestliže převezou pro správce daně sepsané věci do skladu v Třemošné, pak nastane situace, kdy se na výzvu správce daně zúčastní řízení třetí osoba, které náleží náhrada účelně vynaložených nákladů a ušlého zisku. Dále byli řidiči výslovně poučeni, že nárok na náhradu nákladů může třetí osoba uplatnit u správce daně, na jehož výzvu se řízení zúčastnila, do 8 dnů. Při poučení bylo výslovně odkázáno na § 107 daňového řádu.

Navrhovatel se domníval, že jestliže úřední osoby správce daně výslovně vyzvaly zaměstnance žalobkyně ke spolupráci na převozu věcí do skladu a poučily je dle § 107 daňového řádu, pak je žalobkyně třetí osobou zúčastněnou na řízení ve smyslu § 107 odst. 2 tohoto zákona. O nárocích z titulu práva na náhradu nákladů je proto povolán věcně rozhodnout toliko správce daně v souladu s § 107 odst. 5 téhož zákona.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci náhrady nákladů řízení je soud.

Z odůvodnění:

[10] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním úřadem a soudem se zvláštní senát řídil následující úvahou:

[11] Podle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, je negativním kompetenčním sporem spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v tožné věci individuálně určených účastníků. V nyní rozhodované věci popřeli svou pravomoc Odvolací finanční ředitelství i navrhovatel, jedná se proto o negativní kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný zvláštní senát podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

[12] § 107 odst. 2 daňového řádu, na základě kterého bylo žalobci původně přiznána část jeho uplatňovaných nákladů, zní: *„Pokud se na výzvu správce daně zúčastní řízení třetí osoba, náleží jí náhrada účelně vynaložených hotových výdajů a ušlého výdělku, nestanoví-li jiný právní předpis jinak; to platí i pro náklady vzniklé při vyhledávací činnosti. Jde-li o právnickou osobu, náleží jí úhrada účelně vynaložených nákladů, zejména hotových výdajů a mzdových prostředků.“* Odstavec 3 potom uvádí, že: *„Nárok na náhradu může třetí osoba uplatnit u správce daně, na jehož výzvu se řízení zúčastnila, spolu s doklady prokazujícími uplatňované nároky do 8 dnů ode dne účasti, jinak tento nárok zaniká.“*

[13] Pro posouzení, zda se toto ustanovení aplikuje na nynější případ, je nutné zodpovědět klíčovou otázku, a to zda byla žalobkyně (resp. její zaměstnanci – řidiči) v pozici třetí osoby tak, jak ji definuje § 22 daňového řádu. Ten zní: *„Třetími osobami se rozumějí osoby jiné než daňový subjekt, které mají práva a povinnosti při správě daní, nebo jejichž práva a povinnosti jsou správou daní dotčena.“* Třetími osobami se tedy rozumí osoby odlišné od daňového subjektu a správce daně, jejichž znalosti, zkušenosti či dokumenty, které mají v držení, jsou pro faktický výkon správy daní nezbytné, a jejichž práva jsou tak při správě daní dotčena. Typicky jsou třetími osobami svědci, znalci, tlumočníci a osoby, které mají u sebe dokumenty relevantní pro správu daní jednotlivých daňových subjektů.

[14] Povinnost třetí osoby k součinnosti v rámci daňového řízení však může být založena výhradně rozhodnutím správce daně, popř. stanovena přímo zákonem. V současném případě však nebylo žádné takové rozhodnutí

vydáno, ani vydáno být nemohlo. Správce daně nemohl uložit řidičům a ani žalobkyni povinnost převzt naftu do daňového skladu, neboť tito neměli k jinému daňovému subjektu žádný daňově relevantní vztah a pro faktický výkon správy daní nebylo nezbytné, aby řidiči provedli přepravu zabavených věcí do daňového skladu, neboť tato mohla být v případě jejich nesouhlasu realizována jinak. V rámci správy daňových záležitostí jiného daňového subjektu nebyly práva a povinnosti žalobkyně žádným způsobem dotčeny.

[15] Z protokolu o soupisu věcí vyplývá, že daňový exekutor se řidiče dotázal, zda bude při odebrání sepsaných věcí, tj. při jejich převozu, spolupracovat se správcem daně, na což řidič odpověděl, že ano. Z protokolu je tedy zřejmá dohoda mezi daňovým exekutorem a řidičem kamionu, na jejímž základě vznikl soukromoprávní vztah. V případě, že by řidič nesouhlasil s poskytnutím součinnosti správci daně, nemohl by být žádným způsobem k součinnosti nucen a správce daně by musel přepravu nafty do daňového skladu zařídit jinak – typicky ovšem opět prostřednictvím soukromoprávního vztahu.

[16] Skutečnost, že dle protokolu o soupisu věcí byli řidiči poté, co souhlasili s provedením přepravy, poučeni o možnosti nárokovat si náhradu vynaložených nákladů dle § 107 daňového řádu, sama o sobě nemůže založit postavení řidičů jakožto třetích osob dle daňového řádu a ani pravomoc správce daně rozhodovat o nákladech přepravy. Samotné nesprávné poučení nemůže nahradit autoritativní rozhodnutí správce daně o uložení povinnosti.