

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

6^{2018 / XVI. ROČNÍK / 30. 6. 2018}

OBSAH

3731. Správní trestání: důkazy v řízení o přestupku; orientační dechová zkouška	426
3732. Řízení před soudem: vázanost právním názorem Nejvyššího správního soudu	432
3733. Řízení před soudem: podmínky řízení; doplnění žalobních bodů	436
3734. Řízení před soudem: lhůta pro zaplacení soudního poplatku	447
3735. Daňové řízení: splatnost penále z daně	450
3736. Provoz na pozemních komunikacích: účelová komunikace	454
3737. Energetika: fotovoltaická elektrárna; uvedení zařízení do provozu	459
3738. Horní právo: řešení střetů zájmů	466
3739. Volba prezidenta republiky: vedení volební kampaně; volební kampaň ve virtuálním prostředí	474
3740. Pobyť cizinců: zajištění cizince za účelem správního vyhoštění	480
3741. Pomoc v hmotné nouzi: doplatek na bydlení; podmínky nároku	483
3742. Ochrana ovzduší: distribuce pohonných hmot; správní delikt dle zákona o pohonných hmotách	486

Správní trestání: důkazy v řízení o přestupku; orientační dechová zkouška

k § 125c odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění účinném do 25. 4. 2016

k § 50 odst. 3 a 4 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

I. Výsledek orientační dechové zkoušky je jedním z důkazů, které provádí správní orgán v řízení o přestupku podle § 125c odst. 1 písm. b) nebo c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, a které je povinen hodnotit podle § 50 odst. 3 a 4 správního řádu v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, zásadou oficiality a zásadou materiální pravdy. Je-li výsledek orientační dechové zkoušky spolehlivý a jednoznačný, může na něm být založen závěr o vině.

II. Pokud výsledek orientační dechové zkoušky připouští s ohledem na jeho určitou nepřesnost důvodné pochybnosti o ovlivnění řidiče požitým alkoholem (§ 125c odst. 1 písm. b) nebo c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích) či o stupni tohoto ovlivnění a tyto pochybnosti se nepodaří odstranit provedením dalších důkazů (§ 50 odst. 3 správního řádu), je třeba v souladu se zásadou *in dubio pro reo* rozhodnout ve prospěch obviněného.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2018, čj. 2 As 154/2017-44)

Prejudikatura: č. 3441/2016 Sb. NSS; nálezn Ústavního soudu č. 156/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 910/07); č. 26/2008 Sb. NS.

Věc: PaedDr. Jan V. proti Krajskému úřadu Pardubického kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Magistrát města Pardubice v rozhodnutí ze dne 23. 6. 2016 uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu. Žalobce měl spáchat přestupek tím, že dne 25. 4. 2016 v době okolo 23:55 hod. v Pardubicích jel na pánském jízdním kole ve stavu vylučujícím způsobilost, který si přivodil požitím alkoholického nápoje. Na výzvu policisty se podrobil dechové zkoušce přístrojem Dräger s výsledkem 1,34 g/kg alkoholu, dále se podrobil opakované dechové zkoušce stejným přístrojem s výsledkem 1,23 g/kg alkoholu a s ohledem na maximální dovolenou odchylku použitého analyzátoru a nejistotu přepočtu získaného výsledkem měření byla hladina alkoholu získaná dechovou zkouškou stanovena na 1,07 g/kg alkoholu. Za přestupek byla žalobci uložena pokuta ve výši 25 000 Kč.

Odvolání žalobce žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 27. 7. 2016.

Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích, jenž rozsudkem ze dne 12. 4. 2017, čj. 52 A 91/2016-55, žalobu zamítl. Ohledně žalobní námitky obsahující vlastní výpočet zjištěné hodnoty týkající se měření dechové zkoušky v souvislosti se spáchaným přestupkem krajský soud uvedl, že správní orgány při hodnocení přestupku vycházely ze záznamu o měření přístrojem Dräger. První měření bylo provedeno dne 25. 4. 2016 ve 23:58:23 hod. s výsledkem 1,34 % alkoholu, druhé měření bylo provedeno dne 26. 4. 2016 v 00:04:36 hod. s výsledkem 1,23 % alkoholu, přičemž záznamy o dechových zkouškách žalobce podepsal. Podle názoru krajského soudu nebylo třeba pro přezkoumatelnost rozhodnutí o daném přestupku v rozhodnutí uvádět podrobné zdůvodnění výsledku měření. Z rozhodnutí o přestupku vyplývá, že sám žalobce uvedl, že v době od 19:00 hod. do 23:00 hod. vypil cca tři piva a k tomuto několik panáků rumu, tedy požil alkoholický nápoj před jízdou, a s naměřenou hodnotou alkoholu souhlasil.

Krajský soud uvedl, že výsledky dechové zkoušky žalobce správní orgán prvního stupně správně vyhodnotil podle příslušné metodiky. Aby bylo možné výsledek dechové zkoušky akceptovat, nesmí být mezi výsledky obou měření rozdíl větší než 10 %, přičemž u každého měření v aktivním režimu je třeba zaznamenat datum, čas měření a naměřenou číselnou hodnotu včetně měřicí jednotky. V projednávané věci mezi prvním a druhým měřením uběhla doba více než 5 minut a rozdíl mezi naměřenými hodnotami nebyl více než 10 %, přičemž po odečtení tzv. nejistoty přepočtového faktoru ve výši 5 % alkoholu od první naměřené hodnoty a tzv. odchylky měření ve

výši 0,02 g/kg (jednalo se o písařskou chybu v odůvodnění rozsudku krajského soudu, správně mělo být uvedeno 0,20 g/kg, pozn. Nejvyššího správního soudu) byla vyhodnocena hladina alkoholu v krvi žalobce ve výši 1,07 ‰. Výsledná hodnota alkoholu není vypočítávána z druhé naměřené hodnoty, ale z první naměřené hodnoty, která je bližší době řízení vozidla; druhé měření slouží jen k potvrzení předešlé hodnoty, tedy nemůže obstát názor žalobce, že odchylka měla být odečtena od druhé dechové zkoušky.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V ní zopakoval námitku nepřezkoumatelnosti obou rozhodnutí správních orgánů, protože z jejich odůvodnění není patrné, jak správní orgány dospěly k závěru, že hodnota alkoholu v krvi stěžovatele dosáhla právě hodnoty 1,07 ‰. Dále nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že při posuzování naměřených hodnot získaných orientační dechovou zkouškou je třeba vycházet z první naměřené hodnoty a od této odečíst patřičnou odchylku pro zjištění množství alkoholu v krvi. Poukázal na to, že správně stanovení prokázané hodnoty alkoholu v krvi má v jeho případě zásadní vliv na uložení sankce za spáchaný přestupek. Jestliže totiž prokázaná hodnota alkoholu v krvi nedosáhne hranici jednoho promile, lze uložit pokutu od 2 500 Kč do 20 000 Kč [podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu]. Pokud prokázaná hodnota alkoholu v krvi přesáhne hranici jednoho promile, lze uložit pokutu od 25 000 Kč do 50 000 Kč.

Právní předpisy ani ustálená judikatura neupravují, ze které z naměřených hodnot má správní orgán při rozhodování vycházet. Současně však citoval z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2011, č. 2 As 56/2011-79, a ze dne 8. 8. 2016, č. 10 As 137/2016-37, které shodně uvádějí, že rozhodující je hodnota první dechové zkoušky, neboť ta byla provedena nejbližše době řízení.

V daném případě byla stěžovateli naměřena hodnota nejprve 1,34 ‰, poté 1,23 ‰. Stěžovatel uvedl, že pokud by druhé měření orientační dechovou zkouškou prokázalo vyšší míru alkoholu v krvi (při zachování odchylky 10 ‰), považoval by závěr správních orgánů o tom, že byla prokazatelně překročena hladina 1 ‰ v krvi, za zákonný a doložený. V daném případě ale druhé měření ukázalo hodnotu alkoholu zásadně nižší. Při krátkém odstupu provedených měření orientační dechové zkoušky (6 minut a 13 sekund) nemohla hodnota v krvi stěžovatele klesnout v důsledku absorpce alkoholu o hodnotu 0,11 ‰. Je zde tedy dána důvodná pochybnost o tom, zda skutečně naměřená hodnota alkoholu v krvi (po odečtení odchylek) přesáhla hodnotu jednoho promile, a tedy zda lze za spáchaný přestupek uložit sankci podle § 125c odst. 5 písm. a) zákona o silničním provozu.

Druhý senát Nejvyššího správního soudu, kterému byla přidělena k projednání, se zabýval otázkou, jak stanovit hladinu alkoholu v krvi stěžovatele v případě provedení dvou dechových zkoušek s odlišným výsledkem. Bližší (technické) podrobnosti provedení orientační dechové zkoušky a výpočet výsledků měření nejsou upraveny ani v zákoně, ani v podzákoných předpisech. Praxe správních orgánů se v tomto ohledu opírá především o metodiku Ministerstva dopravy č. 285/2009-160-OST (dále jen „metodika“), na niž v posuzované věci odkázal krajský soud ve svém rozsudku i stěžovatel v kasační stížnosti. Významem metodiky měření se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 11. 7. 2013, č. 7 As 170/2012-24, v němž uvedl následující: „*Metodiku sice není možno samu o sobě považovat za právně závazný pokyn pro postup policisty, nicméně má pro posouzení věrohodnosti měření velký význam. Metodika má zohlednit všechny relevantní vlastnosti měřičiho přístroje (zejména jeho technické parametry, fyzikální principy, na základě nichž funguje aj.) včetně předem předvídatelné nestandardní situace při měření. S ohledem na to vše má dát uživateli měřičiho přístroje takové pokyny k jeho používání, které povedou při jejich dodržení ke spolehlivým výsledkům měření. Metodika má tedy zajistit, že postupuje-li policista podle ní, může být výsledek měření považován za věrohodný.*“ Mezi stranami nebylo sporné, že měření proběhlo v souladu s metodikou, co se týče dovolené odchylky mezi dvěma měřeními (méně než 10 ‰) a časového odstupu mezi zkouškami (více než 5 minut). Totéž konstatoval i krajský soud v napadeném rozsudku.

Stěžovatel však tvrdil, že metodika „*neurčuje, z jaké naměřené hodnoty má správní orgán při určování prokázaného množství alkoholu vycházet*“, a domáhal se toho, aby byla vzata v potaz druhá hodnota měření, která je nižší, a tedy i pro něj příznivější. Krajský soud v rozsudku naopak konstatoval, že „[v]ýsledná hodnota alkoholu není vypočítávána z druhé naměřené hodnoty, ale z první naměřené hodnoty, která je bližší době řízení vozidla, druhé měření slouží jen k potvrzení předešlé hodnoty, tedy nemůže obstát názor žalobce, že odchylka měla být odečtena

od druhé dechové zkoušky“. Takto judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudcích čj. 2 As 56/2011-79 a čj. 10 As 137/2016-37.

Stěžovatel na podporu své argumentace, že se má naopak použít výsledek druhé dechové zkoušky (pro něj příznivější), poukázal na rozsudek devátého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2013, čj. 9 As 135/2012-27. Ten totiž připustil relevanci první i druhé dechové zkoušky v situaci, kdy by po odečtu tolerančních hodnot (0,24 ‰) od druhé dechové zkoušky obsah alkoholu v krvi prokázán nebyl.

Druhý senát v nyní projednávané věci nesouhlasil s názorem vysloveným v citovaných rozsudcích druhého a desátého senátu a měl za to, že je třeba se přidržet názoru uvedeného v rozsudku čj. 9 As 135/2012-27, a proto věc postoupil rozšířenému senátu s následující argumentací.

Přesnost měření je nepochybně otázkou technickou (funkčnost přístroje v závislosti na nahodilých fyzikálních vlivech), případně fyziologickou (vstřebávání či naopak odbourávání alkoholu). Předkládající senát nepopírá předpoklad, že dechová zkouška by měla proběhnout co možná nejlíže době řízení vozidla tak, aby co nejpřesněji ukázala přítomnost alkoholu v krvi řidiče v době řízení. V posuzované věci odstup mezi zkouškami v řádu několika minut nepochybně dükazní hodnotu druhého či jinak opakovaného měření, tato měření mají tedy zásadně stejnou dükazní relevanci jako měření první. Rozdíl mezi oběma hodnotami změřenými dechovými zkouškami může být rozhodující pro rozhodnutí o vině či trestu. Rozdíly dvou měření mohou často představovat spíše nahodilost než důsledek objektivních okolností, jako je např. pokračující vstřebávání alkoholu s prodlužující se dobou od okamžiku řízení vozidla.

Pokud je první dechová zkouška pro pachatele nepříznivější jen náhodou, není pak zřejmé, proč by právě její výsledek měl být pachateli připočten k tíži při posuzování jeho odpovědnosti za přestupek. Mechanické převzetí výsledků právě první dechové zkoušky bez ohledu na její konkrétní výsledek může být považováno za porušení zásady *in dubio pro reo*, popř. *in dubio pro mitius*, z níž mj. vyplývá i požadavek, aby orgány veřejné moci braly v úvahu takovou z rovnocenně možných variant interpretace výsledků dokazování, která je pro obviněného příznivější. Předurčení „vyšší“ dükazní hodnoty první dechové zkoušky může být též v rozporu se zásadou volného hodnocení dükazů. Z bližší analýzy provedené předkládajícím senátem nevyplývají podstatné argumenty, které by svědčily pro automatické upřednostnění první změřené hodnoty. Naopak, z uvedených zásad ovládajících správní trestání je nutné dovést potřebu zohlednit v případech dvou či více odlišných zjištěných výsledků měření alkoholu v krvi tu hodnotu, která je pro pachatele výhodnější.

Závěrem předkládající senát poukázal na to, že pokud by vznikly pochybnosti, zda provedené měření není „příliš“ prospěšné pachateli (např. kvůli poruše přístroje), má policie dostatek instrumentů, jak ověřit provedenou orientační dechovou zkoušku. Jak podle předchozí úpravy, tak i podle nyní účinné právní úpravy může policista pachatele vyzvat k tomu, aby se podrobil odbornému lékařskému vyšetření (podle § 16 odst. 2 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, účinného od 31. 5. 2017, resp. podle § 20 zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, účinného od 1. 6. 2017).

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že výsledek orientační dechové zkoušky je jedním z dükazů, které provádí správní orgán v řízení o přestupku podle § 125c odst. 1 písm. b) nebo c) zákona o silničním provozu, a které je povinen hodnotit podle § 50 odst. 3 a 4 správního řádu v souladu se zásadou volného hodnocení dükazů, zásadou oficiality a zásadou materiální pravdy. Je-li výsledek orientační dechové zkoušky spolehlivý a jednoznačný, může být na něm založen závěr o vině.

Pokud výsledek orientační dechové zkoušky připouští s ohledem na jeho určitou nepřesnost důvodné pochybnosti o ovlivnění řidiče požitým alkoholem či o stupni tohoto ovlivnění a tyto pochybnosti se nepodaří odstranit provedením dalších dükazů, je třeba v souladu se zásadou *in dubio pro reo* rozhodnout ve prospěch obviněného.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu věc vrátil k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

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.

[17] Předkládající senát uvádí dvě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v nichž měl být vysloven závěr, od kterého se předkládající senát chce odchýlit. V prvním z těchto rozhodnutí, tj. v rozsudku čj. 2 As 56/2011-79, se k řešené otázce uvádí následující:

„Nelze se ztotožnit ani s tím, že vyšetření alkoholu z dechu je nezpůsobilé prokázat hladinu alkoholu v krvi, neboť je pouze orientační. To jednak odporuje výše uvedenému znění § 16 odst. 2 zákona o ochraně před návykovými látkami, jednak výraz ‚orientační‘ znamená, že zjištěná hladina alkoholu v krvi je sice zjištěna jen přibližně, nicméně ze shora uvedeného plyne, že tuto ‚přibližnost‘ lze určit přesně. Odchylnka měření přístroje (i fyziologické hladiny) totiž byla – ve prospěch stěžovatele – odečtena od naměřené hodnoty. Tím bylo spolehlivě zjištěno minimální množství alkoholu v krvi u stěžovatele. Odečet byl proveden od výsledku první dechové zkoušky, neboť ta byla provedena nejbližší době, kdy stěžovatel řídil vozidlo; další byly uskutečněny až po pěti, resp. deseti minutách od zkoušky první. I v případě, že vezmeme za relevantní až třetí výsledek, zbývá po odečtení odchylnky stále ještě 0,06 ‰ alkoholu v krvi, které prokazují, že stěžovatel v krvi alkohol měl i v čase po řízení motorového vozidla (a tedy tím spíše v čase, kdy vozidlo řídil).“

[18] Předkládající senát dále odkazuje na rozsudek čj. 10 As 137/2016-37, v němž šlo rovněž o cyklistu, u kterého dechovými zkouškami byla zjištěna hladina alkoholu v dechu 1,32 ‰ v 1:48 hod. a 1,24 ‰ v 1:54 hod., tj. bylo-li by vycházeno z druhé naměřené hodnoty, byla by výsledná hodnota alkoholu v krvi (po odpočtu 5% odchylnky a 0,2 ‰ fyziologické hladiny alkoholu v krvi) nižší než 1 ‰. Desátý senát odmítl námitku, že měla být zohledněna druhá hodnota, s touto stručnou argumentací:

„Při vypořádání námitek stěžovatele, podle nichž existuje pochybnost jednak o tom, jaká byla nejnižší hladina alkoholu v jeho krvi z důvodů dvou rozdílných měření, jednak o tom, zda byly naměřené hodnoty zjištěny správně, Nejvyšší správní soud v případě první námítky odkazuje na napadený rozsudek krajského soudu, jenž dospěl ke správnému závěru, dle něhož se odečet odchylnky měření provádí od výsledku první dechové zkoušky, neboť ta je provedena nejbližší době řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 56/2011-79). Druhým měřením je pak pouze verifikována první naměřená hodnota. Splňuje-li druhé měření určené podmínky, je vycházeno z prvního měření, bez ohledu na to, zda je jeho hodnota vyšší nebo nižší než hodnota druhého měření.“

[19] Předkládající senát rovněž poukázal na rozsudek devátého senátu čj. 9 As 135/2012-27, z něhož dovozuje názor, že stejně relevantní jsou obě měření. Rozšířený senát však konstatuje, že v tomto rozsudku devátý senát pouze dovodil nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu, neboť ten se vůbec nevyjádřil k námitce obviněného, že má být vycházeno z druhého měření.

[20] Rozšířený senát uvádí, že zatímco v prvním z uvedených rozhodnutí názor, že má být vzata v úvahu vždy první naměřená hodnota, není jednoznačně vysloven, v rozsudku desátého senátu, s přihlédnutím ke kontextu rozhodovaného případu, tento závěr nalézt lze. Tento názor předkládající senát zpochybňuje a chce předloženou věc rozhodnout odlišným způsobem.

[21] Již tento závěr by postačoval ke shledání pravomoci rozšířeného senátu, avšak ten nad rámec judikatury citované v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu konstatuje, že lze v judikatuře tohoto soudu nalézt i názor opačný od názoru vysloveného desátým senátem, tj. že v případě dvou odlišných výsledků orientační dechové zkoušky na přítomnost alkoholu v krvi je nutno zohlednit v souladu se zásadou *in dubio pro reo* tu hodnotu, která je pro obviněného výhodnější. V rozsudku ze dne 25. 5. 2016, čj. 4 As 90/2016-55, je obsažena tato úvaha:

„Nejvyšší správní soud se předně zabýval otázkou, zda byly naplněny všechny znaky skutkové podstaty vytýkaného přestupku. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pro závěr o spáchání přestupku, musí být zjištěn skutkový

stav v takovém rozsahu, že o něm nebudou důvodné pochybnosti. Podle Nejvyššího správního soudu tento požadavek nebyl naplněn, neboť správní orgány neprokázaly, že stěžovatel svým jednáním naplnil formální znaky vytýkaného přestupku. Pro závěr o spáchání přestupku je nezbytné, aby bylo prokázáno bez důvodných pochybností, že řidič vozidla byl v předmětné době pod vlivem alkoholu. Důkazní materiál předložený žalovaným však takové závěry neumožňuje učinit. Jak vyplývá z dokladů o měření hladiny alkoholu v krvi, měl stěžovatel při prvním měření v 5:29 hodnotu alkoholu v krvi (po odečtení odchylky ve výši 0,24 ‰) 0,02 ‰. Při následném kontrolním měření provedeném v 5:34 měl stěžovatel hodnotu alkoholu v krvi (po odečtení odchylky 0,24 ‰) 0,00 ‰. Jestliže je jedna z naměřených hodnot nulová, je podle Nejvyššího správního soudu namístě aplikovat zásadu in dubio pro reo se závěrem, že přestupek nebyl spáchán, neboť předložené výsledky měření neumožňují učinit jednoznačný závěr o přítomnosti alkoholu v krvi stěžovatele. Nejvyšší správní soud doplňuje, že policisté provádějí druhé měření právě za účelem ověření první naměřené hodnoty. Pokud však byl výsledek druhého měření negativní, nebylo možné sledovat stěžovatele vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. b) zákona o pozemních komunikacích.“

[22] Ze shora uvedených důvodů je dána pravomoc rozšířeného senátu k řešení předložené věci.

III.2 Názor rozšířeného senátu

[23] Rozšířený senát se zabýval postupem policistů při zjišťování možného ovlivnění řidičů alkoholem již v usnesení ze dne 10. 5. 2016, č. 2 As 146/2015-45, č. 3441/2016 Sb. NSS. Účelem provedení orientační dechové zkoušky je stejně jako u odborného lékařského vyšetření zjištění, zda řidič není ovlivněn alkoholem nebo jinou návykovou látkou, a pro případ, že toto zjištění bude pozitivní, obstarání a zajištění budoucího důkazu pro sankční řízení s řidičem (přestupkové či trestní). Rozšířený senát v citovaném usnesení zdůraznil, že za normálního běhu událostí by pro tyto účely mělo orientační vyšetření provedené na místě policejními orgány postačovat a zpravidla umožní získat spolehlivý a jednoznačný výsledek o obsahu alkoholu nebo jiných návykových látek v těle kontrolované osoby (bod [20]). Rozšířený senát dále typově vymezil některé příklady situací, kdy provedení orientační zkoušky nepostačí a bude potřeba přistoupit k odbornému lékařskému vyšetření. Bude tomu tak např. i tehdy, když „orientační vyšetření nedá jasný výsledek, zda řidič skutečně je pod vlivem alkoholu, resp. jiné návykové látky, případně o výši tohoto ovlivnění. Nejistota může plynout i z diametrálně odlišných výsledků postupně prováděných dílčích měření.“ (bod [23] citovaného usnesení).

[24] V nyní posuzované věci, kdy jde o to, jak v rámci sankčního řízení hodnotit výsledky opakovaných orientačních dechových zkoušek, rozšířený senát vychází z uvedeného usnesení č. 2 As 146/2015-45 a uvádí, že pro závěr o vině přestupkem dle § 125c odst. 1 písm. b) nebo c) zákona o silničním provozu zpravidla postačí výsledek orientační dechové zkoušky, pokud umožňuje získat spolehlivý a jednoznačný výsledek o obsahu alkoholu v krvi řidiče. Na tomto místě je ovšem třeba konstatovat, že se nejedná o jediný či dokonce nezbytný důkaz potřebný pro rozhodnutí správního orgánu o přestupku. Ovlivnění pozitivním alkoholem či dokonce stav vylučující způsoblost k řízení lze prokázat také jinými důkazy, např. výpovědí svědků, kteří viděli řidiče před jízdou alkoholické nápoje popíjet, záznamem neobvyklého způsobu jízdy, výpovědí policistů, kteří řidiče kontrolovali a mohli svými smysly vnímat projevy podnapilosti či opilosti řidiče. Vysokou přesvědčivost má ovšem především výsledek odborného lékařského vyšetření řidiče, který je způsobil s větší přesností stanovit obsah alkoholu v krvi řidiče, a tedy i stupeň ovlivnění vlastností potřebných k řízení vozidla, případně též ve spojení s odborným posudkem, který určuje tento stupeň ovlivnění řidiče zpětně v době řízení vozidla.

[25] Rozšířený senát si je rovněž vědom toho, že stejnou problematikou se ve vztahu k § 274 trestního zákoníku, který obsahuje skutkovou podstatu přečinu ohrožení pod vlivem návykové látky, zabývá ve své bohaté judikatuře i Nejvyšší soud. Ten opakovaně aproboval výsledek dechové orientační zkoušky pomocí přístroje Dräger jako důkaz, který přes svou určitou nepřesnost může být jedním z důkazů usvědčujících řidiče ze spáchání tohoto přečinu (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 11. 2014, sp. zn. 6 Tdo 1430/2014, nebo usnesení ze dne 31. 8. 2016, sp. zn. 7 Tdo 581/2016). Právě Nejvyšší soud ostatně ve své ustálené judikatuře dovodil, že „[p]odle poznatků lékařské vědy není žádný, tedy ani nadprůměrně disponovaný, řidič motorového vozidla schopen bezpečně řídit motorové vozidlo, dosáhne-li hladina alkoholu v jeho krvi nejméně 1,00 g/kg (1 promile). To ovšem neznamená, že měl-li řidič v době řízení vozidla v krvi menší množství alkoholu než 1 promile, byl způsobilý k řízení vozidla.“ (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 8. 2007, sp. zn. 5 Tdo 874/2007, č. 26/2008 Sb. NS).

Zároveň Nejvyšší soud opakovaně vyjádřil jistou zdrženlivost vůči výsledkům orientační dechové zkoušky, neboť je spojena s určitým stupněm nepřesnosti, která v konkrétním případě může vést k aplikaci zásady *in dubio pro reo*, zejména pokud se naměřené hodnoty pohybují kolem hodnoty 1 ‰ (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2007, sp. zn. 3 Tdo 1215/2007, nebo již citované usnesení sp. zn. 7 Tdo 581/2016).

[26] Výsledek orientační dechové zkoušky lze považovat za spolehlivý a jednoznačný, jestliže policisté postupovali v souladu se standardními postupy aplikovanými správní praxí, jak je vyjádřena např. v metodice Ministerstva dopravy č. 285/2009-160-OST, která dále odkazuje na pracovní postup č. 114-MP-C008-08, zpracovaný Českým metrologickým institutem pod názvem Metodika měření alkoholu v dechu. Z těchto metodických pomůcek vyplývá mj. požadavek na to, aby měření bylo minimálně jednou zopakováno po uplynutí pěti minut od prvního měření a dále aby výsledky obou měření nevykazovaly rozdíl naměřených hodnot větší než 10 %. Indikuje-li tedy výsledek obou měření souhlasně přítomnost alkoholu v krvi v nadprahovém objemu, lze z takto získané hodnoty následně vycházet ve správním řízení. Je zřejmé, že vzhledem k metabolickému procesu postupného vstřebávání nebo naopak odbourávání alkoholu může dojít k tomu, že mezi dvěma měřeními provedenými v určitém časovém odstupu může dojít k určitému vzestupu nebo naopak poklesu podílu alkoholu v krvi řidiče. Pokud však opakované měření bude provedeno v souladu s metodikou v rozmezí pěti minut, nemělo by se jednat o podstatné změny, které by bylo třeba zohledňovat způsobem uvedeným v rozsudku č. 10 As 137/2016-37.

[27] Výsledek orientační dechové zkoušky je jedním z obvyklých důkazů, které mají být správním orgánem v následně zahájeném správním řízení hodnoceny. Dle § 50 odst. 3 a 4 správního řádu v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost (což je i sankční řízení), je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (zásada oficiality). Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci (zásada volného hodnocení důkazů). To platí i pro výsledek dechové orientační zkoušky. Správní orgán hodnotí důkazy podle svého poctivého přesvědčení, a to každý jednotlivě i v jejich vzájemné souvislosti. Skutečnosti rozhodné pro posouzení viny musí být zjištěny tak, že o nich nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Postup a úvahy správního orgánu při hodnocení důkazů musí být logicky vysvětleny v odůvodnění rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu).

[28] Proto dost dobře nelze obecně určit, jak mají být ve všech případech správními orgány a následně správními soudy vyhodnoceny výsledky orientační dechové zkoušky, tj. zda má být zohledněna vždy pouze první naměřená hodnota, popř. zda má být vždy zohledněna pouze hodnota pro obviněného výhodnější nebo dokonce, zda je relevantní hodnotou aritmetický průměr mezi oběma naměřenými výsledky. Pokud totiž výsledek dechové orientační zkoušky nebude jednoznačný a spolehlivý v potřebné míře, může být přesto závěr o vině dovozen z dalších provedených důkazů (srov. bod [22] výše). Naopak i na první pohled spolehlivý a jednoznačně působící výsledek dechové orientační zkoušky může být úspěšně vyvrácen dalšími důkazy, zejména odborným lékařským vyšetřením, které řidiče podstupují z důvodu nesouhlasu s výsledkem orientační dechové zkoušky.

[29] Volné hodnocení důkazů je ve věcech trestání (a to soudně trestního i správního trestání) doplněno zásadou presumpce nevinny a z ní vyplývající zásadou *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch obviněného). Jak konstantně judikuje Ústavní soud: „*K principu presumpce nevinny, zakotvené v článku 40 odst. 2 Listiny, se Ústavní soud opakovaně vyjádřil ve svých rozhodnutích. Princip in dubio pro reo je právní zásadou uznávanou civilizovanými národy [srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 438/2000 ze dne 28. 8. 2001 (N 128/23 SbNU 233)]. Z principu presumpce nevinny [...] plyne [...] pravidlo in dubio pro reo, dle kterého není-li v důkazním řízení dosaženo praktické jistoty o existenci relevantních skutkových okolností, tj. jsou-li přítomny v daném kontextu důvodné pochybnosti, jež nelze odstranit ani provedením dalšího důkazu, nutno rozhodnout ve prospěch obviněného [srov. náleží sp. zn. I. ÚS 733/01 ze dne 24. 2. 2004 (N 26/32 SbNU 239)]. Jakkoli vysoký stupeň podezření sám o sobě není s to vytvořit zákonný podklad pro odsuzující výrok. Principy odpovědnosti za zavinění a presumpce nevinny nelze izolovat [srov. náleží sp. zn. IV. ÚS 36/98 ze dne 13. 5. 1998 (N 54/11 SbNU 43)]. Tyto principy se promítají do jednotlivých ustanovení trestního řádu [srov. náleží sp. zn. II. ÚS 441/99 ze dne 29. 3. 2000 (N 48/17 SbNU 337)] a obecné soudy jsou na úrovni ústavního i podústavního práva zavázány k jejich bezpodmínečnému respektování.“ (náleží Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. I. ÚS 910/2007, č. 156/2008 Sb. ÚS).*

[30] Nejsou-li v konkrétním případě výsledky orientační dechové zkoušky tak spolehlivé a jednoznačné, aby nepřipouštěly rozumnou (či důvodnou) pochybnost ovlivnění řidiče požitým alkoholem, popř. o míře tohoto ovlivnění, a nejsou-li tyto pochybnosti vyvráceny dalšími provedenými důkazy, pak bude namíste v souladu se zásadou *in dubio pro reo* rozhodnout ve prospěch obviněného z přestupku.

III.3 Sbrnutí

[31] Vzhledem k výše uvedeným úvahám rozšířený senát uzavřel, že výsledek orientační dechové zkoušky je jedním z důkazů, které provádí správní orgán v řízení o přestupku podle § 125c odst. 1 písm. b) nebo c) zákona o silničním provozu, a které je povinen hodnotit podle § 50 odst. 3 a 4 správního řádu v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, zásadou oficiality a zásadou materiální pravdy. Je-li výsledek orientační dechové zkoušky spolehlivý a jednoznačný, může být na něm založen závěr o vině.

[32] Pokud výsledek orientační dechové zkoušky připouští s ohledem na jeho určitou nepřesnost důvodné pochybnosti o ovlivnění řidiče požitým alkoholem či o stupni tohoto ovlivnění a tyto pochybnosti se nepodaří odstranit provedením dalších důkazů, je třeba v souladu se zásadou *in dubio pro reo* rozhodnout ve prospěch obviněného.

3732

Řízení před soudem: vázanost právním názorem Nejvyššího správního soudu

k § 110 odst. 2 písm. a) a § 110 odst. 4 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

Krajský soud je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vydanému poté, co Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. společně s rozhodnutím krajského soudu zrušil i žalobou napadené předchozí rozhodnutí správního orgánu, vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v uvedeném kasačním rozhodnutí obdobně, jako by Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. zrušil pouze rozhodnutí krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2018, čj. 46 Af/35/2015-27)

Prejudikatura: č. 1723/2008 Sb. NSS, č. 2386/2011 Sb. NSS a č. 2705/2012 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora EU ze dne 22. 12. 2008, Magoora, C-414/07.

Věc: Rudolf K. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty.

Platebním výměrem ze dne 25. 5. 2006 vyměřil Finanční úřad v Rakovníku žalobci daň z přidané hodnoty za zdaňovací období 1. čtvrtletí 2006 ve výši 142 053 Kč. Proti tomuto platebnímu výměru podal žalobce odvolání, které Finanční ředitelství v Praze (dále jen „finanční ředitelství“) rozhodnutím ze dne 9. 8. 2006 zamítlo. K žalobě žalobce zrušil rozhodnutí finančního ředitelství Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 1. 11. 2007, čj. 6 Ca 307/2006-54, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Finanční ředitelství následně rozhodnutím ze dne 25. 1. 2008 odvolání opět zamítlo. Toto rozhodnutí žalobce napadl žalobou a městský soud je svým rozsudkem ze dne 15. 7. 2009, čj. 5 Ca 122/2008-34, zrušil a vrátil věc finančnímu ředitelství k dalšímu řízení. To uvedený rozsudek napadlo kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 11. 2009, čj. 7 AfS 116/2009-70, zamítl.

Finanční ředitelství svým, v pořadí již třetím, rozhodnutím ze dne 4. 8. 2010 odvolání žalobce opět zamítl. Na základě žaloby žalobce bylo následně toto rozhodnutí rozsudkem městského soudu ze dne 13. 3. 2012, čj. 8 Af 58/2010-63, zrušeno a věc vrácena finančnímu ředitelství k dalšímu řízení. Na základě kasační stížnosti finančního ředitelství však Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 14. 6. 2012, čj. 1 AfS 48/2012-39, uvedený rozsudek zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení městskému soudu. Ten pak svým rozsudkem ze dne 18. 12. 2014, čj. 8 Af 58/2010-106, žalobu zamítl. Proti tomuto rozsudku podal žalobce kasační stížnost, o které Nejvyšší správní

soud rozhodl rozsudkem ze dne 3. 6. 2015, čj. 1 Afs 18/2015-35, tak, že zrušil rozsudek městského soudu ze dne 18. 12. 2014 a zároveň zrušil rozhodnutí finančního ředitelství ze dne 4. 8. 2010 a vrátil věc k dalšímu řízení žalovanému, na kterého v mezidobí přešla působnost odvolacího správního orgánu.

V tomto dalším řízení žalovaný vydal rozhodnutí dne 25. 9. 2015. Změna platebního výměru správce daně žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného je promítnutím závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu, podle něhož nemůže žalobce uplatnit nárok na odpočet DPH pouze z ceny pořízených automobilů, nproti tomu může nárokovat odpočet DPH z poplatku za finanční leasing (tedy z ceny finanční služby), neboť na tento poplatek § 75 odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném do 31. 12. 2008 (dále jen „zákon o DPH“) nedopadá.

Žalovaný toto rozhodnutí napadeným rozhodnutím změnil tak, že vyměřenou daňovou povinnost stanovil částkou 132 580 Kč, přičemž v ostatním ponechal výrok platebního výměru finančního úřadu beze změny.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Praze. V ní namítl, že § 75 odst. 2 zákona o DPH, jenž brání v uplatnění odpočtu DPH na vstupu při pořízení osobních automobilů, přestože z nájemného z pronájmu osobních automobilů odvádí žalobce DPH na výstupu, je v rozporu s článkem 17 Šesté směrnice Rady 77/388/EHS o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně (dále jen „Šestá směrnice“). Ten je třeba aplikovat přímo a uznat žalobci nárok na odpočet DPH na vstupu z pořízení osobních automobilů. Pro přímou aplikaci jsou splněny všechny podmínky. Žalovaný má jako orgán členského státu EU povinnost vykládat vnitrostátní právní předpisy v souladu se směrnicemi EU, což podle žalobce vyplývá také z judikatury českých soudů.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že žalobce v rozporu s § 75 odst. 2 zákona o DPH uplatnil odpočet z pořízení osobních automobilů, a to formou finančního pronájmu, které používal k pronájmu. Ustanovení § 75 odst. 2 zákona o DPH není v rozporu s Šestou směrnicí ani judikaturou Soudního dvora EU a žalovaný oprávněně neuznal nárok na odpočet daně. Zákaz odpočtu podle § 75 odst. 2 zákona o DPH se vztahuje pouze na pořízení osobního automobilu, nevztahuje se však na finanční služby dle leasingových smluv. Žalobci tedy přísluší nárok na odpočet daně z finanční služby na základě leasingových smluv týkajících se pořízení osobních automobilů.

Žalovaný dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, čj. 1 Afs 18/2015-35, podle kterého zákon o DPH nerozšířil vlnění z nároku na odpočet DPH na vstupu obsažen v právní úpravě, která byla platná v době vstupu ČR do EU. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, čj. 1 Afs 48/2012-39, č. 2705/2012 Sb. NSS, vyplývá, že § 75 odst. 2 zákona o DPH neodporuje čl. 17 odst. 6 Šesté směrnice; jak předcházející úprava, tak úprava účinná od 1. 5. 2004 ze zásady nároku na odpočet vyjímaly toliko daň při pořízení osobního automobilu formou finančního pronájmu a při technickém zhodnocení osobního automobilu, a to pouze za podmínky, že takový osobní automobil nebyl pořízen za účelem jeho dalšího prodeje formou finančního pronájmu či vývozu; v ostatních případech bylo možno nárok na odpočet daně na vstupu uplatnit. Žalovaný tak navrhl zamítnutí žaloby.

Krajský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [20] Námitkou nesouladu § 75 odst. 2 zákona o DPH s čl. 17 odst. 6 Šesté směrnice se v konkrétní věci žalobce za použití rozsáhlé judikatury Soudního dvora EU zabýval Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozsudku čj. 1 Afs 48/2012-39. Vyplývá z něj, že čl. 17 odst. 6 Šesté směrnice zmírňuje zásadu nároku na odpočet DPH, přičemž představuje ustanovení o „*statu quo*“ (klauzule *standstill*), podle kterého zůstanou zachována vnitrostátní vlnění z nároku na odpočet DPH, která se uplatňovala před vstupem Šesté směrnice v platnost. V souladu s tvrzením žalobce pak uvedl, že ustanovení obsahující odchylky od zásady nároku na odpočet DPH musejí být vykládána striktně (body 23 a 24). Z hlediska časových aspektů Nejvyšší správní soud odkázal na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 22. 12. 2008, *Magoora*, C-414/07, podle kterého „*zrušení vnitrostátních ustanovení v den vstupu šesté směrnice v platnost v dotčeném vnitrostátním právním řádu a jejich nahrazení jinými vnitrostátními ustanoveními v tentýž den jako takové neumožňuje předpokládat, že se dotčený členský stát vzdal použití vlnění z nároku na odpočet DPH odvedené na vstupu. Taková legislativní změna jako taková neumožňuje ani*

dojít k závěru, že čl. 17 odst. 6 druhý pododstavec uvedené směrnice byl porušen, nicméně za podmínky, že tato změna nevedla od uvedeného data k rozšíření předchozích vnitrostátních vynětí.“ (bod 41). V této souvislosti pak Nejvyšší správní soud připomněl, že Šestá směrnice vstoupila v ČR v platnost dne 1. 5. 2004, přičemž téhož dne nabyl účinnosti zákon o DPH, který nahradil zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty (body 26 a 27).

[21] Nejvyšší správní soud následně porovnal § 19 odst. 4 až 6 zákona č. 588/1992 Sb. s § 75 odst. 2 zákona o DPH (body 30 a 31). Dospěl přitom k závěru, že § 75 odst. 2 zákona o DPH nerozšířil stávající vynětí z nároku na odpočet daně, ale že poslední věta tohoto ustanovení „*toliko zpřesňuje dříve uvedené a i bez jejího včlenění do textu předcházející právní úpravy musela být tato vykládána stejně. Účelem výjimky z vynětí z nároku na odpočet daně z přidané hodnoty je umožnit uplatnění odpočtu v případě, kdy je osobní automobil dále prodán (a to i formou finančního pronájmu) či vyvezen, nestává se tedy obchodním majetkem plátce, ale do jeho majetku vstupuje toliko následně, jako příjem za prodej zboží. Je tedy zcela logické, že pokud i za právní úpravy účinné před vstupem ČR do Evropské unie, plátce daně sice pořídil osobní vozidlo za účelem jeho dalšího prodeje či vývozu, následně jej použil pro jiný účel, nemohl nárok na odpočet daně z přidané hodnoty na vstup v takovém případě uplatnit.*“ (bod 32).

[22] Nejvyšší správní soud dále uvedl, že příslušná ustanovení zákona o DPH obsahující odchylky od zásady nároku na odpočet je třeba vykládat ve světle znění a účelu Šesté směrnice a restriktivně (bod 34). Nejvyšší správní soud pak dodal: „*Prvá věta § 75 odst. 2 vyjímá z nároku na odpočet daně při pořízení osobního automobilu, a to i formou finančního pronájmu. K tomuto omezení je nutno v souladu s judikaturou Soudního dvora přistupovat přísně restriktivně. Dle Nejvyššího správního soudu je, pořízení osobního automobilu, nutno rozumět toliko pořízení osobního automobilu samotného, tedy plnění odpovídající kupní ceně osobního automobilu bez jakýchkoli dalších přírůžek. Dále je podstatné, že § 75 v žádné své části výslovně neomezuje možnost odpočtu v případě daně z přírůžky nad úroveň ceny bez daně u finančního pronájmu osobního automobilu (tedy jinak řečeno z poplatku za finanční službu – finanční pronájem, která nemůže naplňovat pojem, pořízení osobního automobilu). S odkazem na obecnou zásadu nároku na odpočet je pak tedy nutno § 75 zákona o dani z přidané hodnoty vyložit tak, že nestanoví-li toto ustanovení výslovně výjimku z této zásady pro daň z přírůžky nad úroveň ceny bez daně, je možno u ní uplatnit nárok na odpočet daně na vstup, stejně jako tomu bylo podle právní úpravy předcházející.*“ (body 37 a 38).

[23] Úvahy stran námitky nesouladu § 75 odst. 2 zákona o DPH s čl. 17 odst. 6 Šesté směrnice Nejvyšší správní soud uzavřel tak, že podle něj zákon o DPH „*nerozšířil vynětí z nároku na odpočet daně z přidané hodnoty na vstup obsažená v právní úpravě, která byla platná v době vstupu České republiky do Evropské unie, a § 75 odst. 2 cit. zákona proto neodporuje požadavkům stanoveným čl. 17 odst. 6 šesté směrnice. Jak předcházející úprava, tak úprava účinná od 1. 5. 2004 ze zásady nároku na odpočet vyjímaly toliko daň při pořízení osobního automobilu (a to i formou finančního pronájmu) a při technickém zhodnocení osobního automobilu, a to pouze za podmínky, že takový osobní automobil nebyl pořízen za účelem jeho dalšího prodeje (a to i formou finančního pronájmu) či vývozu. Ve všech ostatních případech bylo možno nárok na odpočet daně na vstup uplatnit.*“ (bod 39). Uvedená ustanovení vnitrostátního práva jsou tak podle Nejvyššího správního soudu se Šestou směrnicí v souladu.

[24] V rozsudku čj. 1 Afs 18/2015-35 se pak Nejvyšší správní soud námitkou žalobce stran nesouladu § 75 odst. 2 zákona o DPH a čl. 17 odst. 6 Šesté směrnice odmítl zabývat, neboť ji s ohledem na vypořádání této námitky ve svém rozsudku čj. 1 Afs 48/2012-39 považoval s odkazem na § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. za nepřipustnou.

[25] Závěr Nejvyššího správního soudu o souladu § 75 odst. 2 zákona o DPH s čl. 17 odst. 6 Šesté směrnice je přitom pro krajský soud závazný. Již v obecné rovině totiž platí, že z § 12 s. ř. s. pro krajské soudy rozhodující ve správním soudnictví implicitně vyplývá povinnost řídit se právním názorem Nejvyššího správního soudu v obdobných věcech, přičemž jsou povinny znát jeho judikaturu, řídit se jí a nemohou zaujímat protichůdné názory (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2006, čj. 1 Aps 2/2006-68). Jedná se o projev zásad předvídatelnosti práva a právní jistoty. Odchýlit se od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu může krajský soud pouze výjimečně, a to za striktních podmínek a pouze v případech, jestliže není v dané věci tímto názorem přímo vázán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, čj. 1 Afs 6/2011-347, č. 2368/2011 Sb. NSS). V jiné věci než ve věci žalobce přitom soulad uvedeného ustanovení vnitrostátního práva s čl. 17 odst. 6 Šesté směrnice potvrdil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 29. 4. 2013, čj. 5 Afs 62/2012-36, a dále v rozsudku ze dne 7. 6. 2012, čj. 7 Afs 52/2012-27. V posledně uvedené věci pak následně

Ústavní soud dospěl k závěru, že nepodání žádosti o rozhodnutí předběžné otázky Soudnímu dvoru EU Nejvyšším správním soudem nepředstavovalo porušení ústavou zaručených základních práv a svobod (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2014, sp. zn. III. ÚS 3400/12).

[26] Odklon od právního názoru Nejvyššího správního soudu není přípustný v případě, že byl vysloven jako součást závazného právního názoru v dané věci (jde o přísnou vázanost právním názorem soudu vysloveným v konkrétní věci), aniž by v průběhu dalšího řízení došlo ke změně skutkových okolností nebo právního stavu, v jehož důsledku by byl správní orgán vyvázán z povinnosti řídit se právním názorem soudu. To je přitom nyní projednáváný případ žalobce. Právní názor o souladu § 75 odst. 2 zákona o DPH s čl. 17 odst. 6 Šesté směrnice vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012. Tento právní názor byl ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. závazný pro Městský soud v Praze v řízení jím vedeném pod sp. zn. 8 Af 58/2010 a rovněž pro Nejvyšší správní soud v dalším řízení o kasační stížnosti vedeném pod sp. zn. 1 Afs 18/2015, které bylo zakončeno rozsudkem ze dne 3. 6. 2015 [opakovaná kasační stížnost byla proto shledána v tomto rozsahu nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.; k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS]. Rozsudkem čj. 1 Afs 18/2015-35 zrušil Nejvyšší správní soud nejen rozsudek krajského soudu, ale i rozhodnutí žalovaného, jemuž vrátil věc k dalšímu řízení. Z § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. plyne, že „[z]ruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti; ustanovení § 75, § 76 a § 78 se použijí přiměřeně“. Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. „je právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, [...] v dalším řízení správní orgán vázán“. Žalovaný tak byl v dalším řízení vázán nejen právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku čj. 1 Afs 18/2015-35, ale i právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 48/2012-39, v němž tento soud konečným způsobem posoudil právní otázku souladu § 75 odst. 2 zákona o DPH s čl. 17 odst. 6 Šesté směrnice a rovněž právní otázku, zda lze pod § 75 odst. 2 zákona o DPH podřadit poplatek za finanční leasing (tedy za finanční službu). Soudní řízení, jehož předmětem bylo rozhodnutí finančního ředitelství ze dne 4. 8. 2010, skončilo zrušením tohoto rozhodnutí a vrácením věci žalovanému k dalšímu řízení. Byla v něm ze strany Nejvyššího správního soudu konečným způsobem vyřešena právní otázka, jejíž posouzení ze strany žalovaného napadá žalobce v nyní projednáváné žalobě. Právním názorem Nejvyššího správního soudu byl přitom žalovaný vázán podle § 78 odst. 5 s. ř. s., z čehož plyne, že pokud by se jím v dalším řízení neřídil, bylo by jeho další rozhodnutí v dané věci zatíženo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, a to z důvodu porušení zmíněného ustanovení soudního řádu správního.

[27] Právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v řízení, jehož předmětem bylo předchozí rozhodnutí finančního ředitelství, je vázán i krajský soud v řízení o žalobě proti novému rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobce, při němž musel žalovaný vycházet ze závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu. Skutečnost, že předmětem obou soudních řízení je formálně odlišný správní akt žalovaného (rozhodnutí ze dne 4. 8. 2010 vs. rozhodnutí ze dne 25. 9. 2015) neznamena, že by právní závěry, k nimž dospěly soudy v rámci předchozího přezkumu rozhodnutí žalovaného (resp. finančního ředitelství), pozbyly v novém soudním řízení jakýchkoliv účinků, a soudy tak mohly celou věc znovu posoudit nezávisle na závazném právním názoru vyřešeném v předchozím řízení a bez ohledu na něj. Takto formalistický přístup k pojetí závaznosti právního názoru, jenž by bylo možné zdánlivě opírat o § 110 odst. 4 s. ř. s., podle něhož je pro krajský soud závazný právní názor formulovaný v rozhodnutí, jímž bylo zrušeno rozhodnutí krajskému soudu a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu projednání, by ohrožoval zásadu předvídatelnosti rozhodování soudů, popřel hierarchickou výstavbu systému správního soudnictví a vedl k prodloužení délky řízení, aniž by tato domnělá absolutní nezávislost soudů na sobě navzájem (tedy nezávislost krajského soudu na názoru Nejvyššího správního soudu vysloveném v předchozím řízení a nezávislost různých senátů Nejvyššího správního soudu na sobě navzájem) představovala přínos pro kvalitu rozhodovací činnosti. Je zřejmé, že § 110 odst. 4 s. ř. s., ani § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. neupravují účinky právního názoru formulovaného Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí vyčerpávajícím způsobem, neboť výslovně nepředpokládají (stejně jako žádné ustanovení soudního řádu správního), že poté, co je jedno soudní řízení definitivně ukončeno, může být ve stejné věci (v materiálním slova smyslu) vedeno další soudní řízení, jehož předmětem mohou být totožné právní otázky již jednou závazně vyřešené. Krajský soud

je tedy přesvědčen, že závaznost právního názoru Nejvyššího správního soudu je nikoliv pouze formální, tedy omezena jen na žalovaný správní orgán v dalším řízení, nýbrž je třeba ji chápat materiálně a vztáhnout ji i na rozhodování krajského soudu o žalobě proti novému rozhodnutí žalovaného správního orgánu, které bylo vydáno bezprostředně v návaznosti na zrušení předchozího rozhodnutí Nejvyšším správním soudem. Krajský soud není vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v předchozím soudním řízení v dané věci pouze za podmínky, že došlo k relevantní změně právní úpravy aplikovatelné na posuzovanou věc, nebo že byl změněn závěr o skutkovém stavu, v důsledku čehož závazný právní názor soudu na věc nadále nedopadá. Pro úplnost je třeba konstatovat, že i když nenastane v dalším řízení změna skutkových ani právních poměrů, není závaznost právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu absolutní. Průlom může nastat i při podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen akceptovat v novém rozhodnutí. Tak by tomu bylo v případě, že jinak o rozhodné právní otázce uvažil Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Soudní dvůr Evropské unie, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s., případně že by bylo k rozhodné otázce přijato stanovisko pléna či kolegia podle § 19 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 AfS 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS). (...)

3733

Řízení před soudem: podmínky řízení; doplnění žalobních bodů

k § 37 odst. 5, § 46 odst. 1 písm. a), § 71 odst. 1 písm. d) a § 71 odst. 2 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

I. Uplatnění alespoň jednoho projednatelného žalobního bodu nepředstavuje podmínku řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], ale zvláštní náležitost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) uvedeného zákona. Absence takovéto náležitosti se odstraňuje postupem dle § 37 odst. 5 téhož zákona. Soud pro odstranění této vady stanoví lhůtu odpovídající zbývajícím částem lhůty pro podání žaloby.

II. Soud je povinen vyzvat žalobce k doplnění žalobních bodů (§ 37 odst. 5 s. ř. s.) vždy, je-li se zřetelem na konkrétní situaci pravděpodobné, že žalobce bude s to žalobu doplnit včas.

III. Neuplatní-li žalobce ve lhůtě pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu alespoň jeden žalobní bod tak, aby jeho žaloba byla projednatelná (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), soud žalobu odmítne podle § 37 odst. 5 téhož zákona.

IV. Pokud soud poučí žalobce ve výzvě podle § 37 odst. 5 s. ř. s. nesprávně a určí mu k doplnění žalobních bodů delší lhůtu, než je lhůta zákonná, nesmí být žalobci na újmou, pokud postupoval v dobré víře ve správnost poučení obsaženého ve výzvě soudu a doplnil žalobu v delší lhůtě, nesprávně stanovené tímto poučením.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2018, čj. 3 Azs 66/2017-31)

Prejudikatura: č. 113/2004 Sb. NSS, č. 534/2005 Sb. NSS, č. 835/2006 Sb. NSS, č. 1773/2009 Sb. NSS, č. 2055/2010 Sb. NSS, č. 2162/2011 Sb. NSS a č. 3632/2017 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 9/2010 Sb. a č. 25/2012 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 3476/11).

Věc: Ruslan A. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o povolení k trvalému pobytu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal žádost o vydání povolení k trvalému pobytu, které Ministerstvo vnitra nevyhovělo. Rozhodnutí ministerstva potvrdila k odvolání žalobce i žalovaná. Žalobou podanou dne 25. 10. 2016 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované. Žalobní námítky však formuloval pouze obecně, bez uvedení, v čem konkrétně

se správní orgány dopustily pochybení a jakým způsobem mělo dojít ke zkrácení jeho práv. Žalobce současně požádal o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce pro řízení. Městský soud usnesením ze dne 16. 11. 2016 přiznal žalobci osvobození od soudních poplatků a jako zástupce mu ustanovil advokáta.

Dne 7. 12. 2016 vyzval městský soud žalobce jednak, aby doplnil žalobní body tak, aby bylo zřejmé, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, či nicotné, a jednak mu uložil, aby chybějící náležitosti doplnil ve lhůtě pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Zároveň ho poučil, že pokud tak neučiní, soud žalobu odmítne. Usnesení bylo téhož dne doručeno advokátovi.

Podáním ze dne 7. 2. 2017 žalobce prostřednictvím zástupce návrh požadovaným způsobem doplnil. Usnesením ze dne 13. 2. 2017, čj. 10 A 189/2016-37, městský soud žalobu odmítl pro nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. K tomu v odůvodnění uvedl, že žalobní body byly v žalobě formulovány natolik nekonkrétně, že nebyla způsobilá k projednání. K doplnění žaloby soud nemohl přihlédnout, neboť doplnění bylo soudu doručeno až po uplynutí lhůty dle § 72 odst. 1 s. ř. s. Městský soud vycházel ze skutečnosti, že napadené správní rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 18. 10. 2016, lhůta k podání žaloby tedy uplynula dne 19. 12. 2016.

Proti usnesení o odmítnutí žaloby podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že usnesení bylo vydáno podle § 37 odst. 5 s. ř. s., obsahovalo tedy lhůtu soudcovskou, nikoliv zákonnou. Na základě toho měl stěžovatel za to, že má žalobu doplnit ve lhůtě dvou měsíců od doručení tohoto usnesení, a to také učinil. Předtím se navíc ujistil, zda snad městský soud neměl na mysli 30denní lhůtu k podání žaloby podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, což bylo nakonec potvrzeno i odůvodněním napadeného usnesení. Pokud však městský soud počítal běh lhůty od doručení rozhodnutí žalované a od počátku měl na mysli lhůtu zákonnou (svojí povahou propadnou), nikoliv lhůtu soudcovskou (pořádkovou), bylo jeho poučení o lhůtě pro odstranění vad zcela nesrozumitelné, navíc jeho závěry o běhu lhůty odporují dalším ustanovením soudního řádu správního. Z výzvy určené zástupci stěžovatele nikterak nevyplývalo, kdy měla lhůta pro doplnění žaloby začít běžet, kdy se (s ohledem na podání žádosti o ustanovení zástupce) stavila a kdy měla v důsledku předchozích skutečností uplynout.

Žalovaná ke kasační stížnosti jen stručně uvedla, že se netýká správního rozhodnutí, ale postupu městského soudu.

Při projednání věci dospěl třetí senát k závěru, že posouzení zákonnosti napadeného usnesení je závislé především na výkladu § 71 odst. 2 s. ř. s. Třetí senát se sice neztotožňuje zcela se závěry ohledně běhu lhůty k doplnění žaloby, které městský soud učinil, má však za to, že při aplikaci dosavadní judikatury k zásadě koncentrace řízení by jeho závěry byly nakonec ve výsledku správné a výrok napadeného usnesení by byl zákonný.

Třetí senát odkázal na rozsudek ze dne 23. 10. 2003, čj. 2 Azs 9/2003-40, č. 113/2004 Sb. NSS, který za jednu z podmínek řízení označil projednatelnou žalobu (projevující se v existenci alespoň jednoho řádně uplatněného žalobního bodu). Nedostatek této podmínky sice může být odstraňován prostřednictvím postupu podle § 37 odst. 5 s. ř. s., po uplynutí lhůty k podání žaloby se však v důsledku aplikace zásady koncentrace řízení stává tato vada neodstranitelnou a žaloba je nutno podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout. Z hlediska závěrů obsažených v tomto rozsudku tedy v projednávané věci nastal dnem 15. 12. 2016 objektivní nedostatek podmínek řízení, který by již nebylo možné odstranit.

K tomuto rozsudku existuje navazující judikatura, která se snažila vyřešit problémy, jež v souvislosti s jeho aplikací v praxi vznikají. Základní tezi v něm obsaženou se pokusila nějak sladit především s § 37 odst. 5 s. ř. s., v němž je upraven postup soudu v případech existujících nedostatků návrhu a jehož použití se tímto stalo sporným. Zabývala se jak otázkou, co dělat, pokud soud k odstranění nedostatků podání nevyzval, ač tak učinit mohl (viz např. rozsudky ze dne 11. 6. 2007, čj. 4 Azs 216/2006-35, ze dne 12. 1. 2016, čj. 4 Azs 285/2015-24, či ze dne 4. 5. 2016, čj. 6 Ads 280/2015-40), tak i otázkou, co dělat, pokud soud sice k odstranění nedostatků podání vyzval, avšak žalobce tyto nedostatky odstranil až po lhůtě uvedené v § 71 odst. 2 s. ř. s. (rozsudky ze dne 6. 10. 2005, čj. 2 Azs 416/2004-71, ze dne 1. 2. 2011, čj. 2 As 96/2010-83, ze dne 29. 4. 2010, čj. 9 As 32/2010-75). Ve snaze zmírnit dopady původního rozsudku druhého senátu na procesní práva účastníků

se však judikatura dostala do zásadního rozporu nejen s tímto rozsudkem, ale jednotlivé rozsudky se liší v názoru i mezi sebou navzájem. Ve výsledku tak judikatura více problémů vytvořila, než vyřešila.

V precedentním rozsudku druhého senátu byla označena nepřítomnost jakéhokoliv žalobního bodu po uplynutí lhůty k podání žaloby za neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Přesto další judikatura citovaná výše vychází z toho, že pokud soud nevyzval žalobce podle § 37 odst. 5 s. ř. s. k doplnění žaloby, ač tak učinit mohl, lze tento nedostatek podmínek řízení odstranit i po uplynutí této lhůty. Ohledně možnosti přihlédnout k doplnění žaloby, jež bylo učiněno na výzvu soudu, ale zasláno až po lhůtě pro podání žaloby, se pak jednotlivé rozsudky v názoru liší a střídavě ji připouštějí nebo zavrhují (viz např. rozsudky čj. 2 Azs 416/2004-71 a čj. 2 As 96/2010-83, na straně jedné, a rozsudek čj. 9 As 32/2010-75 na straně druhé).

To vše vnáší do posouzení podmínek řízení značnou nejistotu a zasévá zmatek mezi krajské soudy i účastníky řízení. Vzhledem k tomu, že podmínky řízení tu v každý okamžik prokazatelně buď jsou, nebo nejsou, a to nezávisle na tom, jak soud v předchozím průběhu řízení postupoval, považuje třetí senát celou dosavadní konstrukci vzájemného vztahu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., § 71 odst. 2 s. ř. s. a § 37 odst. 5 s. ř. s. za neudržitelnou, navíc postavenou od počátku na velmi pochybných teoretických základech.

Výhrady má třetí senát nejen k tomu, že projednatelná žaloba je označována za podmínku řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale nesouhlasí (a to dlouhodobě) ani s interpretací zásady koncentrace řízení zakotvené v § 71 odst. 2 s. ř. s., která s předchozí otázkou úzce souvisí.

Ve správním soudnictví slouží k zajištění projednatelnosti žaloby § 37 odst. 5 s. ř. s. Lhůta, kterou podle tohoto ustanovení soud stanoví žalobci k odstranění nedostatků žaloby, je lhůtou pořádkovou, nikoliv propadnou. Případné nesplnění výzvy ve stanovené lhůtě tak nemusí mít nutně za následek odmítnutí návrhu, pokud žalobce doplní žalobu dříve, než soud ve věci rozhodne. Uvedené ustanovení má ve větě druhé vlastní pravidlo, jak naložit s návrhem, který ani po výzvě soudu nemá předepsané náležitosti, a na ustanovení o podmínkách řízení nikde neodkazuje.

Stejným způsobem je pak upraven vztah mezi podmínkami řízení na straně jedné a výzvou k odstranění nedostatků podání na straně druhé i v příbuzném procesním předpisu – v občanském soudním řádu. Zde postup soudu podle § 43 odst. 2 o. s. ř. také není postupem k odstranění nedostatku podmínek řízení podle § 104 odst. 2 o. s. ř. a má dokonce i jiné procesní vyústění.

Teze, že ve správním soudnictví je podmínkou řízení projednatelná žaloba, tedy nemá oporu v právní nauce a takový závěr nelze dovodit ani z žádného konkrétního ustanovení zákona. V původním rozsudku, kde byla vyslovena, nebyla tato teze nijak blíže zdůvodněna, nestalo se tak ani v žádném z rozhodnutí, která na něj navazovala.

Za nesprávné považuje třetí senát i dosavadní pojetí zásady koncentrace řízení. Podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může (žalobce) jen ve lhůtě pro podání žaloby. Všechny výkladové metody vedou třetí senát k závěru, že toto ustanovení se vztahuje pouze na žaloby, které jsou projednatelné, tedy na takové, které mají alespoň v minimální potřebné míře náležitosti dle § 37 odst. 3 s. ř. s. a § 71 odst. 1 s. ř. s. Pokud se v § 71 odst. 2 s. ř. s. hovoří o „*dosud nenapadených výrocích*“ a „*dalších žalobních bodech*“, pak dle názoru třetího senátu umožňují tyto formulace již z pouhého jazykového hlediska jen jediný výklad, a to ten, že žalobou již nějaký výrok napaden byl a že nějaký žalobní bod už obsahovala. Uvedený názor podporuje i výklad systematický, neboť § 71 odst. 2 s. ř. s. navazuje na § 71 odst. 1 s. ř. s., který upravuje náležitosti žaloby, a předchází § 75 odst. 2 s. ř. s., který soudu ukládá přezkoumat napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Zásadu koncentrace řízení je proto nutno vykládat v kontextu těchto ustanovení. Teleologicky je pak nutno zásadu koncentrace řízení chápat jako jeden z nástrojů k rychlému a efektivnímu rozhodnutí ve věci a jejím smyslem je zabránit tomu, aby se žalobou vymezený rozsah přezkumné činnosti soudu v průběhu řízení měnil a některé úkony soudu byly v důsledku toho činěny zbytečně. V tomto směru § 71 odst. 2 s. ř. s. historicky navazuje na dřívější § 250h odst. 1 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, kde byla daná otázka upravena obdobně.

Třetí senát nevyklučuje, že by zásada koncentrace řízení mohla být v procesním předpisu pro správní soudnictví upravena přísněji než doposud, tedy tak, jak vyplývá z judikatury. Jako příklad zdařilé právní úpravy lze v tomto směru opětovně uvést občanský soudní řád, konkrétně § 241b odst. 3 o. s. ř., který zakotvuje zásadu koncentrace v dovolacím řízení. V tomto ustanovení se výslovně uvádí, že dovolání, které neobsahuje údaje o tom, v jakém rozsahu se rozhodnutí odvolacího soudu napadá, v čem odvolatel spatřuje splnění předpokládané přípustnosti dovolání (§ 237 až § 238a) nebo které neobsahuje vymezení důvodu dovolání, může být doplněno jen v průběhu trvání lhůty k dovolání. Současně s tím ovšem § 243b o. s. ř. konsekventně stanoví, že se § 43 o. s. ř. v dovolacím řízení nepoužije. V návaznosti na výše uvedené je pak nutno ještě zdůraznit, že dovolání, které nemá zmíněné náležitosti, soud následně odmítá, a to podle speciálního ustanovení § 243c odst. 1 o. s. ř., ani dovolací řízení se tedy při aplikaci zásady koncentrace řízení a absenci předepsaných náležitostí návrhu nezastavuje pro nedostatek podmínek řízení podle § 104 odst. 1 o. s. ř., což je v souladu s doktrinálním výkladem provedeným výše.

Současné znění § 71 odst. 2 s. ř. s. však podobně formulovanou zásadu koncentrace řízení neobsahuje. Také použití § 37 odst. 5 s. ř. s. při odstraňování nedostatků návrhu, které brání jeho věcnému projednání, nejenže není soudním řádem správním pro nějaký okruh případů vyloučeno či jinak omezeno, ale naopak je bez výjimky příkázáno. Aplikace zásady koncentrace řízení na neprojednatelné žaloby tedy nemá podle názoru třetího senátu v příslušných ustanoveních dostatečnou oporu, je důsledkem příliš extenzivního výkladu § 71 odst. 2 s. ř. s. a ve výsledku nepřípustně zkracuje práva účastníků řízení na přístup k soudu. Žaloby bez předepsaných náležitostí jsou pak navíc nesprávně odmítány podle § 46 odst. 1 písmeno a) s. ř. s., byť o nedostatek podmínek řízení se tu zjevně nejedná.

Lze tak shrnout, že na případy, kdy žaloba není projednatelná pro absenci žalobních bodů, nelze zásadu koncentrace řízení upravenou v § 71 odst. 2 s. ř. s. aplikovat. Bez postupu podle § 37 odst. 5 s. ř. s. pak soudní řád správní nemá žádné ustanovení, podle něhož by bylo možno o takové žalobě procesně rozhodnout.

Třetí senát má s ohledem na výše uvedené za to, že pokud v žalobě absentuje jakýkoliv žalobní bod, je soud povinen postupovat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vždy, bez ohledu na to, zda v mezidobí uplynula lhůta pro podání žaloby uvedená v § 72 odst. 1 s. ř. s., či nikoliv. Teprve v případě, že vytýkané nedostatky odstraněny nebudou, může dojít k odmítnutí žaloby, ovšem právě jen podle § 37 odst. 5 s. ř. s., nikoliv podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Tento právní názor a postup z něj vyplývající považuje třetí senát za jediný, který je v souladu s doktrínou i s konkrétní právní úpravou obsaženou v příslušných ustanoveních soudního řádu správního. Má také za to, že se jedná o názor jasný a srozumitelný, a to jak pro účastníky řízení, tak i pro krajské soudy, a že jeho aplikace v praxi (na rozdíl od dosavadního) nebude spojena s žádnými interpretačními potížemi.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zrušil výroky I. a II. usnesení Městského soudu v Praze a žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Právomoc rozšířeného senátu

[22] Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[23] V nynější věci je evidentní, že třetí senát dospěl k názoru odlišnému od názoru druhého senátu vysloveného v rozsudku čj. 2 Azs 9/2003-40 a rozhojňného další navazující judikaturou. Rozšířený senát upozorňuje, že jde rovněž o dílčí nesouhlas s právním názorem vysloveným v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, respektive též s rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 29. 8. 2017, čj. 5 As 154/2016-62, č. 3632/2017 Sb. NSS (viz k tomu níže, bod [40]). Současně není sporné, že otázka nyní předložená je významná pro vyřešení posuzované kauzy. Právomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

[24] Rozšířený senát si je vědom, že třetí senát napadá dlouhodobou judikaturu Nejvyššího správního soudu, existující již bezmála patnáct let, téměř od samotného počátku fungování tohoto soudu. Navíc zpochybňuje též dílčí závěry rozšířeného senátu z roku 2010 a 2017. Ani takováto situace však nezbavuje rozšířený senát jeho pravomoci. Rozšířený senát připomíná, že ani jeho vlastní judikatura není nezměnitelná. Vyslovení právního názoru v jeho předchozím rozhodnutí nevytváří překážku tomu, aby mu byla rozhodujícím senátem postoupena věc s návrhem na změnu doposud zastávaného právního názoru (shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2010, čj. 7 Afs 20/2007-73, č. 2055/2010 Sb. NSS, ve věci *VOP 014*, bod [13]).

[25] Rozšířený senát nicméně již na tomto místě musí zdůraznit zásadní význam stability a spolehlivosti judikatury. Proto ke změně judikatury přistupuje jen z důvodů mimořádně závažných a přesvědčivých. Není proto možné, aby senát tohoto soudu předkládal návrh na změnu judikatury rozšířeného senátu, který by podpořil jen prostým nesouhlasem s touto judikaturou, aniž by předložil konkurující argumentaci, resp. toliko polemizoval s otázkami, s nimiž se však již rozšířený senát v dřívější judikatuře vypořádal (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016-48, bod [24]). To však není případ nynějšího návrhu. Třetí senát naopak upozorňuje, že dosavadní judikatura je jednotná jen zdánlivě, ve skutečnosti však vytváří nespočet interpretačních problémů a argumentačních labyrintů. Jinak řečeno, negativní důsledky dosavadní judikatury dle třetího senátu zdaleka převažují její (zdánlivou) ustálenost. Proto se rozšířený senát návrhem třetího senátu dále zabýval věcně.

III.2 Právní názor rozšířeného senátu

III.2.A Absence žalobního bodu a její právní kvalifikace

[26] Stávající judikatura je ve vztahu k žalobám proti rozhodnutí správního orgánu založena rozsudkem čj. 2 Azs 9/2003-40. V odůvodnění tohoto rozsudku se mj. uvádí:

„V tomto směru Nejvyšší správní soud především vychází z § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož soud usnesením odmítne návrh, jestliže nejsou splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat. V důsledku přísné dispoziční zásady v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. V souzené věci je však zřejmé, že stěžovatelova žaloba žádné žalobní body neobsahovala a že stěžovatel žalobu v zákonné lhůtě pro její podání v tomto směru ani nijak nedoplnil. Přitom zákon stanoví, že žaloba musí vždy obsahovat alespoň jeden žalobní bod (viz věta druhá § 71 odst. 2 s. ř. s.).

Pokud žaloba žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek podmínek řízení odstraněn, a to ve lhůtě pro podání žaloby, jak vyplývá z citovaného § 71 odst. 2 s. ř. s. Není však dána zákonná povinnost soudu v těchto případech vždy vyzvat žalobce k odstranění těchto vad ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s., neboť takto široce pojímaná povinnost soudu by zjevně odporovala zmíněné zásadě dispoziční a rovněž zásadě koncentrace řízení, v souladu s nimiž je tento typ řízení koncipován. Nejvyšší správní soud má proto za to, že se Krajský soud v Plzni napadeným usnesením nedopustil nezákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., když žalobu stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl, aniž jej předtím vyzval k odstranění nedostatku podmínky řízení, neboť dospěl k závěru, že po marném uplynutí lhůty k podání žaloby se absentující žalobní body stávají neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení.“

[27] Z právé citovaného rozsudku vychází i následná judikatura (navazuje na něj např. již rozsudek ze dne 27. 2. 2004, čj. 4 Azs 3/2004-48). Přítomnost alespoň jednoho žalobního bodu je tímto rozsudkem prohlášena za podmínku řízení. Současně tento judikát říká, že absence projednatelného žalobního bodu zakládá nedostatek podmínek řízení, který musí být odstraněn ve lhůtě pro podání žaloby dle § 71 odst. 2 s. ř. s. Nebude-li tato vada ve lhůtě pro podání žaloby odstraněna, soud žalobu odmítne pro nedostatek podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[28] Rozšířený senát předně souhlasí s třetím senátem v tom, že druhý senát nijak neodůvodnil, proč projednatelnost žaloby považuje za podmínku řízení. Tento závěr bez dalšího konstatuje jako zjevnou pravdu. Třetí senát má pravdu i v tom, že tento závěr je v rozporu s českou procesualistikou, která tradičně projednatelnost žaloby s podmínkami řízení nespojuje. Právní doktrína preferuje použití termínu procesní podmínky, neboť zákonný termín „podmínky řízení“ vytváří nesprávnou představu, že tyto podmínky musí být splněny k tomu,

aby mohlo být zahájeno řízení. Ve skutečnosti procesní podmínky představují předpoklady přípustnosti vydání meritorního rozhodnutí v dané věci. Jak správně třetí senát uvádí, právní nauka při klasifikaci podmínek řízení rozlišuje podmínky řízení na straně soudu (pravomoc a příslušnost), na straně účastníků (především způsobilost být účastníkem a procesní způsobilost, event. při nedostatku procesní způsobilosti řádné zastoupení) a věcné podmínky řízení (překážka litispendence a překážka *rei iudicatae*). Ve věcech, kde lze řízení zahájit pouze na návrh (do této kategorie kromě většiny věcí občanskoprávních spadá beze zbytku též celé správní soudnictví), řadí teorie též existenci takového návrhu (srov. Winterová, A.; Macková, A. *Civilní právo procesní*. 7. vyd. Praha : Linde, 2014, s. 213–216).

[29] Procesní podmínky jsou tedy splněny již jen tím, že je žaloba při splnění ostatních uvedených podmínek podána, a to bez ohledu na to, zda má náležitosti, které umožňují její věcné projednání, či nikoliv. Případný nedostatek náležitostí žaloby je pouze překážkou pro pokračování v řízení, nikoliv nedostatkem procesních podmínek. Nedostatek předepsaných náležitostí žaloby se dále odstraňuje podle speciálních ustanovení procesních předpisů k tomu určených.

[30] Na stejných teoretických východiscích je postavena i rozhodovací praxe rozšířeného senátu. Již v usnesení ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, ve věci *ROMIKA INDUSTRIES*, rozšířený senát podotkl, „že je nezbytné rozlišovat mezi procesními podmínkami, náležitostmi žaloby a věcnou legitimací. Procesní podmínky se obvykle vymezují jako předpoklady přípustnosti vydání meritorního rozhodnutí v dané věci. Procesní podmínky jsou sice v úzkém vztahu s procesními úkony, ale nelze je směřovat, neboť existují samy o sobě, mnohdy ještě předtím, než ke konkrétnímu procesnímu úkonu došlo. Náležitosti žaloby proto nepatří mezi procesní podmínky, ale mezi náležitosti procesního úkonu. Skutečnost, že neodstranění vad žaloby, které brání pokračování v řízení, má stejný následek jako neodstranění odstranitelného nedostatku procesní podmínky (či neodstranitelný nedostatek procesní podmínky) bránícího pokračování v řízení, tj. odmítnutí žaloby, ani v nejmenším neodůvodňuje jejich směšování. Je známou pravdou, že totožnost účinků není vždy dokladem o totožnosti jevů, jež tyto účinky působí.“

[31] Obdobně rozhodoval rozšířený senát i později, srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS, ve věci *ArcelorMittal Ostrava*: „I ve správním soudnictví jsou podmínky řízení vnímány jako takové podmínky, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé; jejich nedostatek tedy brání soudu vydat meritorní rozhodnutí [...]. Jsou chápány jako podmínky přípustnosti procesu jakožto celku, přičemž se upínají k procesním úkonům stran či soudu. [...] Teorie procesního práva i soudní praxe řadí mezi podmínky řízení na straně soudu především pravomoc, příslušnost, na straně účastníků řízení způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, popřípadě též plnou moc zmocněnce v případě zastoupení, úkony soudu i úkony stran jsou pak vázány společnými podmínkami – překážkou litispendence a překážkou věci ozsouzené.“

[32] Rozšířený senát poznamenává, že stejný přístup je uplatňován v české procesualistice tradičně. Např. klasik české teorie civilního práva procesního Václav Hora k tomu uváděl, že „procesní podmínky“ (tedy podmínky řízení) jsou „podmínkami procesu jakožto celku. Procesní podmínky jsou sice v těsném vztahu k proc. úkonům, poněvadž na nich závisí přípustnost těchto úkonů, ale nesní býti s těmito proc. úkony ztotožňovány. Existují samy o sobě, namnoze ještě předtím, než k proc. úkonu došlo. (Nejsou proto např. náležitosti žaloby podmínkami procesními).“ (Hora, V. *Československé civilní právo procesní. Díl II*. 3. vyd. Praha, 1932, s. 116, zvýraznění v originále).

[33] Závěr druhého senátu, který ztotožňuje přítomnost žalobních bodů jako jednu z náležitostí žaloby s podmínkami řízení, resp. podmínkami procesními, je tedy v rozporu se základním fundamentem teorie civilního procesu. To by však samo o sobě nepostačovalo k přehodnocení judikatury, která se tu od sklonku roku 2003 v této souvislosti vytvořila. Rozšířený senát jistě usiluje též o teoretickou čistotu judikatury, ale není to jeho prvořadý úkol. Tím je především strážení vlastní jednotné rozhodovací praxe. Teoretická nedostatečnost judikatury tedy sama o sobě nestačí k tomu, aby tuto judikaturu rozšířený senát změnil. Správná právní kvalifikace vady podání je však klíčová též pro výklad ustanovení, podle něhož soudy odmítají žalobu, neobsahuje-li alespoň jeden projednatelný žalobní bod.

[34] Jak vysvětlil detailně rozšířený senát v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS (první rozsudek rozšířeného senátu vysvětlující pojem žalobních bodů), „[s]oudní řád správně stanoví pro každé podání účastníka vůči soudu určité náležitosti, jež toto podání musí splňovat. Pokud je

nesplňuje, definuje zákon postup soudu při doplňování náležitostí podání a odstraňování jeho vad. Rovněž definuje další postup soudu a právní následky v případech, že není podání doplněno a vady odstraněny.“ Obecné náležitosti žaloby v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vyplývají v první řadě z § 37 s. ř. s. (zejména z jeho odst. 3). Další (zvláštní) náležitosti podání jsou pro žalobu proti rozhodnutí správního orgánu stanoveny v § 71 s. ř. s. Postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. se odstraňují jakékoliv vady podání, tedy nejen vady podle § 37 odst. 3 s. ř. s., ale i zvláštní náležitosti podání (ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy § 71 odst. 1 s. ř. s.). Nesplnění zvláštních náležitostí podání předepsaných pro jednotlivé typy řízení následně vede k odmítnutí podání dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Rozšířený senát následně jasně uvedl, že i neprojednatelnost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu v důsledku absence žalobních bodů má za následek odmítnutí žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s. (blíže citovaný rozsudek rozšířeného senátu čj. 2 Azs 92/2005-58).

[35] Jakkoliv se rozšířený senát doposud výslovně nevyсловil k otázce, zda přítomnost alespoň jednoho žalobního bodu představuje podmínku řízení, právě uvedené úvahy vyslovené v rozsudku čj. 2 Azs 92/2005-58 tuto tezi jasně popírají. Pokud by totiž rozšířený senát měl za to, že žalobní body jsou podmínkou řízení, jistě by k odmítnutí žaloby pro absenci žalobních bodů nepoužil § 37 odst. 5 s. ř. s., ale naopak § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy odmítnutí žaloby pro nedostatek podmínek řízení (jak to říká již „zakladatelský“ judikát čj. 2 Azs 9/2003-40, srov. bod [26] shora, a na něj navazující judikatura).

[36] Rozšířený senát proto, v souladu s teoretickými koncepcemi vyloženými pod body [28] až [32], dospěl k závěru, že k pojmu procesní podmínka, respektive, jak říká zákon, k pojmu podmínka řízení, je třeba přistupovat restriktivně. Procesní podmínky jsou tedy dány bez ohledu na to, zda má návrh (žaloba) náležitosti, které umožňují jeho věcné projednání, či nikoliv. Nedostatek předepsaných náležitostí žaloby se odstraňuje podle speciálních ustanovení procesních předpisů k tomu určených, v soudním řádu správním to je § 37 odst. 5 s. ř. s. To platí i pro náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy pro žalobní body. Absence žalobních bodů vyústí v odmítnutí žaloby dle § 37 odst. 5 s. ř. s.

[37] Rozšířený senát tedy dává třetímu senátu za pravdu, že na absenci žalobních bodů v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nelze pohlížet jako na nedostatek podmínky řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Absence žalobních bodů dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je vadou podání, její neodstranění má za následek odmítnutí žaloby dle § 37 odst. 5 s. ř. s.

III.2.B Zákonná lhůta k uplatnění žalobního bodu (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.)

[38] Podle § 71 odst. 2 věty druhé s. ř. s. žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Podle věty třetí „[r]ozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby“.

[39] Právě uvedená třetí věta § 71 odst. 2 s. ř. s. je klíčová pro posouzení této věci. Podle dosavadní ustálené judikatury, kterou třetí senát zpochybňuje, je možné žalobu neobsahující jakýkoliv žalobní bod doplnit o alespoň jeden dostatečně konkrétní žalobní bod jen ve lhůtě pro podání žaloby. Třetí senát upozorňuje, že takovýto výklad však je v rozporu s doslovným výkladem právě citovaného ustanovení. To hovoří o rozšíření žaloby na „dosud nenapadené“ výroky rozhodnutí nebo rozšíření „o další žalobní body“ jen ve lhůtě pro podání žaloby. Argumentaci třetího senátu lze shrnout tak, že jakkoliv rozšířit lze jistě i „nic“, další text předpokládá, že nějaký výrok již byl napaden („dosud nenapadené výroky“), resp. že nějaký žalobní bod byl uplatněn („další žalobní body“ nezbytně předpokládají nějaký již uplatněný žalobní bod, jinak pojmově nelze o „dalším“ žalobním bodu vůbec hovořit). Lapidárně řečeno, dle tohoto názoru „další“ žalobní body předpokládají alespoň jeden žalobní bod řádně a včas uplatněný.

[40] Proti tomuto striktně jazykovému výkladu však stojí nejen konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, ale též přinejmenším dva rozsudky rozšířeného senátu. V rozsudku rozšířeného senátu čj. 4 As 3/2008-78, ve kterém se rozšířený senát podruhé meritorně věnoval vymezení žalobních bodů, v bodu [35] uvedl následující:

„Rozšířený senát považuje za nutné zdůraznit, že lhůta stanovená v § 71 odst. 2 věta druhá a třetí dopadá nejen na případy, kdy žalobce doplní vedle již obsažených další (nový) žalobní bod, ale i na případy, kdy v žalobě neuvedl žalobní bod žádný; jen v těchto případech uplyne zákonná lhůta (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) marně, ve všech

ostatních případech je namíste postup dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Jak správně uvedl druhý senát, „koncentrace žalobních bodů daná lhůtou pro jejich uplatnění nemůže být vykládána tak, že pro žalobce vytváří překvapivé situace a vysokou míru nejistoty o tom, co ze svých námitek proti žalobou napadenému rozhodnutí se mu podařilo procesně účinným způsobem uplatnit a co nikoli. Účelem lhůty k uplatnění žalobních bodů je totiž toliko časové fixování základního rozsahu toho, co bude předmětem soudního přezkumu správního rozhodnutí, tak, aby byla zajištěna patřičná míra právní jistoty účastníků řízení a rychlost řízení.“ (zvýraznění doplněno)

[41] Na tento závěr navázal rozšířený senát i v nedávném rozsudku čj. 5 As 154/2016-62 (rozhodnutém až poté, co třetí senát předložil nyníjší věc rozšířenému senátu). Zde se rozšířený senát přidržel výkladu, podle něhož lze žalobní bod, třeba i první, uplatnit jen ve lhůtě pro podání žaloby ve smyslu třetí věty § 71 odst. 2 s. ř. s. (srov. body [24] násl. rozsudku čj. 5 As 154/2016-62 a naproti tomu odlišné stanovisko k odůvodnění soudkyně Matyášové, která v bodech [12] násl. prosazovala opačný výklad § 71 odst. 2 s. ř. s.).

[42] Krom toho, že tradiční výklad § 71 odst. 2 s. ř. s. zakládající koncentraci žalobních bodů jen ve lhůtě pro podání žaloby je výkladem zcela ustáleným, lze poukázat též na to, že jej výslovně potvrdil Ústavní soud. Například v nálezu ze dne 1. 12. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/09, N 250/55 SbNU 415, č. 9/2010 Sb., řešícím ústavnost délky sedmidenní lhůty pro podání správní žaloby v případě řízení ve věci mezinárodní ochrany, odmítl přístup nyní prosazovaný třetím senátem, podle něhož podání žaloby (a to jakékoliv, tedy i blanketové) bude znamenat zachování žalobní lhůty a povinnost soudu vyzvat navrhovatele k odstranění vad, resp. doplnění podání. Délka lhůty poskytnuté soudem k takovéto nápravě by nemohla být limitována sedmi dny, ale soud by poskytoval lhůtu „*přiměřenou*“, tedy takovou, v níž by dle jeho názoru a zkušenosti žalobce reálně dokázal kvalifikovaně reagovat. „*To ovšem Ústavní soud považuje za nepřipustné a odporující obecně přijímanému pojetí zásady koncentrace řízení. I kdyby byla takováto možnost fakticky prodloužit krátkou žalobní lhůtu soudcovskou výzvou omezena jen na azylové věci (což samo o sobě je těžko obhajitelné a udržitelné), zásadním způsobem by to nabouralo samu koncepci správního soudnictví. Tu však nelze obětovat proto, aby byly zmírněny dopady příliš krátké lhůty na účastníky jednoho typu správního řízení.*“ Ústavní soud proto odmítl změnit tradiční výklad § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. a tam vyjádřenou zásadu koncentrace. Jak tehdy uvedl, odmítl „*rozkolísat principy správního soudnictví*“ (bod 46).

[43] Dosavadní ustálenou koncepcí koncentrace nijak nezpochybňuje ani komentářová literatura (srov. např. Potěšil, L. in: Potěšil, L.; Šimíček V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Leges 2014, s. 637–638; Jemelka, L. in: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 566–580; Sochorová, V. in: *Soudní řád správní – online komentář*. 3. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 2016, komentář k § 71).

[44] Ostatně ani jazykový výklad § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s., prezentovaný třetím senátem, není tak jednoznačný, jak třetí senát tvrdí. To lze dobře vidět na srovnání s § 101b odst. 2 s. ř. s., dle něhož návrh na zrušení opatření obecné povahy kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí „*obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body.*“ Právě citované ustanovení, na rozdíl od § 71 odst. 2 s. ř. s., zcela jednoznačně stojí na tezi, dle níž samotná lhůta k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy neplní funkci koncentrační hranice k uplatnění prvního návrhového bodu (shodně Hlouch, L. in: Potěšil, L.; Šimíček V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Leges 2014, s. 949).

[45] Výklad ražený třetím senátem neobstojí ani při úvahách teleologických. Je asi jen obtížné akceptovatelné, aby lepší podmínky pro rozšiřování žaloby o žalobní body měl ten žalobce, který podá žalobu bez jakéhokoliv žalobního bodu, ve srovnání s žalobcem, který podá žalobu s alespoň jedním projednatelným žalobním bodem (srov. obdobnou argumentaci V. Sochorové, dílo citované v bodu [43] shora).

[46] Smyslem koncentrační zásady je v zákonné lhůtě pro podání žaloby postavit najisto rozsah důvodů (obsažených v žalobních bodech), na základě kterých bude soud přezkoumávat rozhodnutí správního orgánu (srov. shora citovaný rozsudek rozšířeného senátu čj. 4 As 3/2008-78, bod [35], dle něhož účelem lhůty k uplatnění žalobních bodů je časové fixování základního rozsahu toho, co bude předmětem soudního přezkumu správního rozhodnutí, aby byla zajištěna patřičná míra právní jistoty účastníků řízení a rychlost řízení). Přístup zastávaný třetím senátem by však proměnil žalobu proti rozhodnutí správního orgánu v pouhé „*obhlášení podání žaloby*“, s tím,

že by soud musel pravidelně žalobce vyzývat k doplnění žalobních bodů. Takovéto „*ohlášení*“ je obvyklé v řízení o kasační stížnosti, kde však souvisí s krátkou lhůtou pro podání kasační stížnosti (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), v kombinaci s mnohem delší, zákonem stanovenou lhůtou pro doplnění stížnostních bodů (§ 106 odst. 2 s. ř. s.).

[47] Naproti tomu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu má žalobce pravidelně mnohem delší lhůtu pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Proto tuto dlouhou lhůtu, zásadně dvouměsíční, nelze dále nabourávat ohlašovací principem, který má místo v případě lhůt krátkých, jako je tomu u kasační stížnosti. Ale i tam, kde zvláštní zákony lhůtu k podání žaloby z důvodu důležitého veřejného zájmu zkracují, nelze základní pravidla správního soudnictví obcházet tím, že by se v takovýchto případech selektivně, bez zákonného podkladu, uplatňovalo „*ohlášení*“. Rozšířený senát tu odkazuje a plně se ztotožňuje se závěry Ústavního soudu, že podobné závěry by „*zásadním způsobem nabouraly samu koncepci správního soudnictví*“ (viz bod [42] shora).

[48] Rozšířený senát tedy opakuje, že žalobce musí ve lhůtě pro podání žaloby uplatnit alespoň jeden žalobní bod tak, aby jeho žaloba byla projednatelná (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.). Pokud žalobní bod neuplatní vůbec, nebo až po lhůtě pro podání žaloby, bude žaloba odmítnuta podle § 37 odst. 5 s. ř. s.

[49] Třetí senát má samozřejmě pravdu, že striktní uplatňování práve uvedeného právního názoru přináší v praxi jisté problémy. První praktický problém přináší formulace lhůty ve výzvě podle § 37 odst. 5 s. ř. s. k doplnění žalobních bodů. V okamžiku, kdy krajský soud dostane žalobu, není s to ještě ověřit přesně lhůtu k jejímu podání. Tu může jednoznačně a konečně určit teprve v okamžiku, kdy obdrží správní spis a zjistí den doručení správního rozhodnutí žalobci. Výzvu k doplnění žaloby však musí poslat co nejdříve, neměl by tedy čekat na předložení správního spisu, neboť jinak se snižuje šance na včasné doplnění žaloby o žalobní body ve lhůtě pro podání žaloby, to zejména v situaci velmi krátkých lhůt, jako jsou třeba lhůty v řádu dnů dle § 172 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců (30, resp. 10 dnů). Proto je naprosto legitimní, pokud krajský soud ve výzvě adresované žalobci odkáže jen na příslušné zákonné ustanovení, eventuálně uvede obrat typu „*žalobu je třeba doplnit ve lhůtě dvou měsíců ode dne doručení žalobou napadeného rozhodnutí*“.

[50] Důležité je, aby soud odkázal na správní zákon. Pokud v individuálním případě na věc nedopadá obecná dvouměsíční lhůta dle § 72 odst. 1 s. ř. s., neměl by soud odkazovat na § 72 odst. 1 s. ř. s., ale na konkrétní zákonné ustanovení určující zvláštní lhůtu k podání žaloby.

[51] Rozšířený senát upozorňuje, že praxe se liší v přístupu k následkům takového nesprávného poučení ve výzvě dle § 37 odst. 5 s. ř. s. (srov. na jedné straně rozsudek ze dne 1. 11. 2011, čj. 2 As 96/2010-83, dle něhož má přednost lhůta, kterou krajský soud ve výzvě nesprávně uvedl; a naproti tomu rozsudek ze dne 29. 4. 2010, čj. 9 As 32/2010-75, který na stejnou situaci reaguje přesně opačně a trvá na tom, že aplikovat je třeba lhůtu zákonnou). Rozšířený senát zdůrazňuje, že v takovémto případě je třeba dát přednost principu důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci, jakkoliv poučení je nesprávné či zavádějící. Jak vysvětluje Ústavní soud, z čl. 1 odst. 1 Ústavy vyplývá povinnost orgánů veřejné moci, aby při posouzení toho, zda určitý procesní prostředek ochrany práva byl podán řádně a včas, respektovaly princip důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci. Žalobci proto nesmí být na újmu, pokud postupoval v dobré víře ve správnost poučení obsaženého ve výzvě soudu a doplnil žalobu ve lhůtě nesprávně stanovené tímto poučením [srov. k tomu přiměřeně např. náleze ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11, č. 25/2012 Sb. ÚS, N 25/64 SbNU 269, body 18-21].

[52] Nutno dodat, že nesprávné poučení nemůže zákonnou lhůtu zkrátit. Pokud tedy soud poučí žalobce, že je třeba žalobu doplnit o žalobní body ve lhůtě, kterou však stanoví v kratší délce než je lhůta zákonem stanovená, nemůže takovéto pochybení soudu žalobce připravit o právo doplnit žalobu v zákonem stanovené lhůtě. Je tedy nesprávné, pokud soud stanoví k doplnění žalobního bodu lhůtu kratší, než je lhůta k podání žaloby (opačně rozsudek ze dne 18. 12. 2003, čj. 5 Asz 34/2003-42).

[53] Třetí senát poukazuje též na další problematický důsledek, který plyne z judikátu čj. 2 Asz 9/2003-40. Ten lapidárně říká, že výzva dle § 37 odst. 5 s. ř. s. v případě žaloby postrádající žalobní body nebude vždy nutná, to (asi) zejména v situaci, kdy již lhůta pro podání žaloby uplynula. Další rozsudky však zdůraznily, že absenci náležitosti dle § 71 s. ř. s. nelze považovat za neodstranitelný nedostatek podání, „*tím spíše, nebyl-li stěžovatel k odstranění vad vyzván*“ (rozsudek ze dne 11. 6. 2007, čj. 4 Asz 216/2006-35).

[54] Velmi početná navazující judikatura se tak vytvořila k otázce, kdy ještě bude namíste výzva podle § 37 odst. 5 s. ř. s., a kdy naopak již vydání takovéto výzvy soudem bude zbytečné. Dle judikatury pouze v případech, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod, „a zároveň již není objektivně možné, aby žalobce žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby doplnil,“ nemá krajský soud povinnost žalobce vyzývat způsobem upraveným v § 37 odst. 5 s. ř. s. (rozsudek ze dne 11. 3. 2010, čj. 7 As 15/2010-56, s citacemi předchozí judikatury).

[55] Takto naformulovaný závěr však rozpoutal další spory o otázku, kdy je ještě doplnění žaloby **objektivně možné**: „Lze-li určitou náležitost žaloby účinně uvést či doplnit jen v zákonem stanovené nepřekročitelné lhůtě, má smysl vyzývat k takovému doplnění pouze tehdy, bude-li to vůbec, technicky proveditelné a smysluplné. Není tedy a priori vyloučeno, aby taková výzva, zejména za použití moderních komunikačních prostředků byla učiněna v posledních dnech či zcela výjimečně i v poslední den lhůty pro podání žaloby. Soud je přitom povinen takovou výzvu učinit, takže se předtím v přiměřené lhůtě po dojití žaloby na soud (tedy zpravidla v řádu několika dnů po dojití) musí s jejím obsahem seznámit přinejmenším do té míry, aby si mohl učinit úsudek o tom, zda má předepsané náležitosti“ (rozsudek ze dne 21. 5. 2014, čj. 6 As 50/2014-18, ve věci EKO-UNIBAU, bod [21]). Jakkoliv zde soud připustil, že „výjimečně“ lze požadovat zaslání výzvy třeba i poslední den lhůty, zde to již nebylo třeba, neboť žalobce zaslal žalobu prostřednictvím datové schránky v poslední den lhůty k jejímu podání ve 21:21 hodin.

[56] V jiném případě bylo podle Nejvyššího správního soudu doručení žaloby dva pracovní dny před koncem lhůty pro podání žaloby příliš málo na to, aby soud stihl ověřit všechny rozhodné skutečnosti a zaslal výzvu k doplnění žalobních bodů podle § 37 odst. 5 s. ř. s., byt zástupkyně stěžovatelky komunikovala se soudem prostřednictvím elektronické pošty (rozsudek ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 Afs 2/2011-55, ve věci *F plus H*, bod [30]); v dalším případě nebylo třeba žalobce vyzývat k doplnění, zbývaly-li v okamžiku doručení žaloby soudem do konce lhůty k podání žaloby čtyři dny, z toho dva dny pracovního klidu, neboť žalobce bylo možné kontaktovat pouze prostřednictvím jeho poštovní adresy (rozsudek ze dne 23. 10. 2009, čj. 8 Afs 31/2009-74); v dalším případě „byla lhůta necelých pěti pracovních dnů příliš krátká na to, aby krajský soud mohl spolehlivě ověřit okamžik doručení žalobou napadeného rozhodnutí stěžovateli, následně stěžovatele vyzývat k odstraňování vad podané žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s. a aby stěžovatel mohl ještě v této lhůtě vady odstranit“ (rozsudek ze dne 24. 6. 2011, čj. 5 Afs 27/2011-37). Ovšem v jiném případě bylo doručení žaloby pět dnů před koncem lhůty (včetně soboty a neděle) dostatečné, aby se aktivovala povinnost soudu zaslát výzvu (rozsudek ze dne 17. 9. 2015, čj. 7 As 195/2015-22).

[57] Rozšířený senát k tomu zdůrazňuje, že pravidlem by mělo být podání perfektní žaloby. Zákon zcela zjevně chápe odstraňování vad žaloby způsobem dle § 37 odst. 5 s. ř. s. jako výjimku z pravidla, že žaloba je podána bezvadně (na rozdíl od ohlašovacího principu kasační stížnosti – viz § 106 odst. 3 s. ř. s. a text v bodech [46] a [47] shora). Předpokládá se, že žalobce činí vše pro to, aby jeho žaloba byla projednatelná a mohla být včas rozhodnuta. Pokud spoléhá na to, že i nedbale či neúplně zpracovaná žaloba bude mít tyto účinky, nebo dokonce vadnou žalobu podá vědomě se záměrem, že získá čas a prostor pro oddálení účinků napadeného správního rozhodnutí, nemůže počítat se stejným přístupem soudu k zajištění ochrany jeho práv.

[58] Žalobce si musí být vědom, že podává-li na konci lhůty pro podání žaloby žalobu bez tak podstatné náležitosti, jako jsou žalobní body, nemá automatickou garanci, že soud jej k odstranění této vady vyzve. Soud je povinen vyzvat žalobce k doplnění žalobních bodů, je-li ještě se zřetelem na konkrétní situaci pravděpodobné, že žalobce bude s to žalobu včas, tedy ve lhůtě pro podání žaloby, doplnit. Pro posouzení možnosti doplnění žaloby, zbývá-li jen několik málo dnů do konce lhůty pro podání žaloby, bude klíčové, zda může soud žalobci nebo jeho zástupci doručit výzvu rychle, typicky disponují-li tyto osoby datovou schránkou, anebo má soud povinnost doručit na elektronickou adresu, kterou adresát sdělil soudu (za podmínek § 46 odst. 2 o. s. ř., ve spojení s § 42 odst. 5 s. ř. s.). Naproti tomu, bylo-li by třeba žalobci nebo jeho zástupci doručovat výzvu poštou, nemá soud povinnost vyzvat jej k doplnění žalobních bodů, byt ještě k doplnění žaloby zbývá několik málo dnů; takováto výzva by zpravidla nemohla být poštou žalobci doručena včas, aby ji žalobce stihl vyhovět.

[59] Soud má povinnost žalobce vyzvat k doplnění žalobních bodů i tehdy, deklaroval-li žalobce svou vědomost, že žaloba neobsahuje žalobní body a současně se zavázal, že žalobu v určité lhůtě doplní. Žalobce totiž může vycházet z nesprávné lhůty k podání žaloby, soud však tuto skutečnost není s to okamžitě ověřit (srov. k tomu výklad v bodě [49] shora). Proto je třeba, aby soud i v takovémto případě výzvu k doplnění žaloby zaslal. Rozšířený senát je přesvědčen, že právě zvolený přístup je obecně jednodušší než stávající judikatura. Podle ní, slíbí-li

žalobce v blanketní žalobě, že ji doplní k určitému datu předcházejícímu uplynutí lhůty pro její podání, ovšem tento slib nesplní, musí po tomto datu soud zaslat žalobci výzvu k doplnění žaloby (srov. rozsudek ze dne 23. 10. 2009, čj. 8 Afs 31/2009-74). Tato – rozšířeným senátem odmítnutá – linie judikatury ovšem přináší řadu otázek, např. jak má soud postupovat, pokud žalobce deklaruje doplnění žaloby ve lhůtě, která však bude delší než zákonná lhůta k podání žaloby.

[60] Nevyzve-li soud žalobce k doplnění žalobních bodů, jakkoliv ho vyzvat s ohledem na shora uvedené měl, musí se to projevit i na dalším postupu soudu. Rozšířený senát se ztotožňuje s názorem, dle něhož, porušil-li krajský soud povinnost vydat výzvu k doplnění žalobních bodů, musí krajský soud zaslat výzvu k doplnění žalobních bodů dle § 37 odst. 5 s. ř. s. se stanovením k tomu přiměřené lhůty odpovídající „časovému prostoru“, který by žalobce býval měl, pokud by jej krajský soud řádně a včas vyzval k doplnění žaloby. Jak uvádí judikatura, v „*těto specifické situaci budou i takto dodatečně ve lhůtě soudem stanovené uplatněné žalobní body platným podkladem pro přezkum rozhodnutí žalovaného*“ (rozsudek ze dne 4. 5. 2016, čj. 6 Ads 280/2015-40, bod [33]).

[61] Nemá-li naopak soud s ohledem na okolnosti případu povinnost vyzvat žalobce k doplnění žalobních bodů, marným uplynutím lhůty pro podání žaloby se stává vada žaloby spočívající v absenci žalobního bodu neodstranitelnou a soud bez dalšího žalobu odmítne. Musí tak učinit podle § 37 odst. 5 s. ř. s., který je samostatným důvodem pro odmítnutí žaloby z důvodu neodstranění vad podání, byť s ohledem na okolnosti případu nebyla vůbec vydána výzva k odstranění vad žaloby. Jakkoliv tento závěr koliduje s textem § 37 odst. 5 s. ř. s., který zjevně předpokládá podání výzvy vždy, rozšířený senát shora vysvětlil, že v určitých situacích již výzva soudu nebude objektivně možná nebo účelná. Základem pro odmítnutí žaloby i v takovém případě je však § 37 odst. 5 s. ř. s., odmítnutí žaloby podle § 37 odst. 5 a § 46 odst. 1 s. ř. s. totiž nelze směřovat nebo libovolně zaměřovat (srov. k podobné argumentaci již usnesení rozšířeného senátu ve věci *ROMIKA INDUSTRIES*).

III.2.C Shrnutí

[62] Rozšířený senát tedy shrnuje, že uplatnění alespoň jednoho projednatelného žalobního bodu nepředstavuje podmínku řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], ale zvláštní náležitost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Absence takového náležitosti se odstraňuje postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s., soud pro odstranění této vady stanoví lhůtu odpovídající zbývajícím částem lhůty pro podání žaloby.

[63] Soud je povinen vyzvat žalobce k doplnění žalobních bodů vždy, je-li se zřetelem na konkrétní situaci pravděpodobné, že žalobce bude s to žalobu doplnit včas.

[64] Neuplatní-li žalobce ve lhůtě pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu alespoň jeden žalobní bod tak, aby jeho žaloba byla projednatelná (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.), soud žalobu odmítne podle § 37 odst. 5 s. ř. s.

[65] Pokud soud poučí žalobce ve výzvě podle § 37 odst. 5 s. ř. s. nesprávně a určí mu k doplnění žalobních bodů delší lhůtu, než je lhůta zákonná, nesmí být žalobci na újmu, pokud postupoval v dobré víře ve správnost poučení obsaženého ve výzvě soudu a doplnil žalobu v delší lhůtě, nesprávně stanovené tímto poučením.

III.3 Aplikace na nyní projednávanou věc

[66] Rozšířený senát výše uvedené závěry vztáhl na nyní posuzovanou věc. Protože v ní šlo o jedinou relevantní kasační námítku, posoudil v souladu s § 71 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu celou věc meritorně.

[67] Rozhodnutí žalované ve věci žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu bylo stěžovateli doručeno dne 18. 10. 2016. Tento den určuje počátek běhu lhůty k podání žaloby, která činí s ohledem na § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na území České republiky 30 dnů. V žalobě ze dne 25. 10. 2016 uplatnil stěžovatel žádost o osvobození od soudních poplatků a o ustanovení zástupce, tímto dnem se tedy běh lhůty ve smyslu § 35 odst. 8 s. ř. s. ve znění účinném do 14. 8. 2017 (dnes odst. 9), zastavil. Usnesení ze dne 16. 11. 2016, jímž byl stěžovatel osvobozen od soudních poplatků a byl mu ustanoven zástupce, nabylo právní moci dne 21. 11. 2016, tímto dnem tedy lhůta k podání žaloby počala opětovně běžet.

[68] Městský soud usnesením ze dne 7. 12. 2016, doručeným týž den, stěžovatele prostřednictvím jeho advokáta jednak vyzval, aby doplnil žalobní body, jednak mu uložil, aby chybějící náležitosti doplnil ve lhůtě pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. (včetně poučení, jaké následky bude mít nevyhovění výzvě). Takovéto určení lhůty však bylo nesprávné, neboť paradoxně vůbec neodkazovalo na třicetidenní lhůtu dle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ale na dvouměsíční lhůtu dle § 72 odst. 1 s. ř. s. V takovémto případě nutno chránit důvěru stěžovatele, byť v té době již zastoupeného advokátem, ve správnost určení lhůty soudem (blíže bod [50] shora). Proto je třeba na tuto věc, s ohledem na nepřesné poučení městského soudu, aplikovat dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s., nikoliv třicetidenní lhůtu dle § 172 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[69] Stěžovatel se brání tím, že poučení o lhůtě ve výzvě bylo naprosto nesrozumitelné. S tím Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Výzva nepochybně připouštěla vícero interpretací, proto také rozšířený senát použil interpretaci, která je pro stěžovatele nejvstřícnější (vstřícnější než interpretace navrhovaná třetím senátem – srov. bod [7] shora). Stěžovatel však prosazuje takový výklad, dle něhož by (soudem nesprávně stanovená) dvouměsíční lhůta počala běžet až okamžikem doručení výzvy. Nic takového však z výzvy neplyne a k takovému závěru nelze žádným myslitelným způsobem dospět. Každá lhůta je vymezena jednak délkou, jednak svým počátkem. Ve výroku III. výzvy ze dne 7. 12. 2016 soud vyzval stěžovatele, aby vady podání (chybějící žalobní body) odstranil „*ve lhůtě pro podání žaloby dle § 72 odst. 1 s. ř. s.*“ (tuto část městský soud zvýraznil tučným písmem). Je tedy evidentní, že dle výzvy soudu musel stěžovatel žalobu doplnit ve lhůtě pro podání žaloby, která počala běžet doručením napadeného správního rozhodnutí; lhůta nemohla ani při čtení pro stěžovatele zcela nejpříznivějším začít plynout teprve doručením samotné výzvy.

[70] Stěžovatel tvrdí, že není povinností, ale ani v možnostech stěžovatele či jeho zástupce, aby domýšleli a samostatně dopočítávali (zřejmě při zohlednění nejnovější judikatury), kdy má podle soudu uplynout lhůta pro podání žaloby či pro její doplnění. Právě to však zákon po stěžovateli a zejména jeho právně vzdělaném zástupci vyžaduje. Ostatně nejlepším řešením tohoto dilematu je na nic nečekat a bez prodlevy žalobu doplnit. To však zástupce stěžovatele neučinil, a doplnil žalobu teprve přesně po dvou měsících od doručení výzvy, tedy dávno po uplynutí i té nejdělsí myslitelné lhůty pro podání žaloby.

[71] Soudem nesprávně určená, rozšířeným senátem proto aplikovaná dvouměsíční lhůta k podání žaloby, i se zřetelem na stavení v období 25. 10. 2016 až 21. 11. 2016, uběhla dne 16. 1. 2017. Stěžovatel však doplnil žalobu teprve podáním ze dne 7. 2. 2017. Doplnění žalobních bodů bylo tedy vskutku opožděné, dávno po lhůtě k podání žaloby ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s. Městský soud proto musel žalobu odmítnout, a to dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Protože městský soud nesprávně žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., rozšířený senát zrušil výrok I. usnesení soudu o odmítnutí žaloby a výrok II. o nákladech řízení. Výrokem II. žalobu odmítl znovu, tentokrát však ze správného důvodu, dle § 37 odst. 5 s. ř. s., výrokem III. pak rozhodl o nákladech řízení o žalobě (srov. k tomu již rozsudek ze dne 13. 2. 2004, čj. 5 Ads 58/2003-25).

3734

Řízení před soudem: lhůta pro zaplacení soudního poplatku

k § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění účinném ke dni 30. 9. 2017

I. Neexistuje žádný rozumný důvod jakkoliv měnit v návaznosti na výzvu soudu vydanou po novelizaci zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, zákonem č. 296/2017 Sb. judikatorně ustálený závěr, podle kterého i soudní poplatek hrazený na výzvu soudu vydanou po 30. 9. 2017 je zaplacen v den, kdy je částka soudního poplatku skutečně připsána na účet soudu (při platbě bezhotovostním převodem či poštovní poukázkou) nebo kdy se kolký, jimiž je soudní poplatek zaplacen, dostanou do dispozice příslušného soudu.

II. Určení kratší než 15denní lhůty k zaplacení soudního poplatku dle § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, představuje výjimku z pravidla; tu je nezbytné aplikovat pouze restriktivně a s náležitým odůvodněním, a to již v okamžiku určení této lhůty ve výzvě soudu k dodatečnému zaplacení soudního poplatku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2018, čj. 8 Afs 37/2018-51)

Prejudikatura: náleží Ústavního soudu č. 224/2013 Sb.

Věc: Nataliia E. proti Finančnímu úřadu pro Plzeňský kraj o zaplacení soudního poplatku, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně dne 25. 1. 2018 podala u Krajského soudu v Plzni žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, *in eventum* proti příkazu žalovaného ze dne 28. 8. 2017 včetně sdělení Finančního úřadu Plzeňského kraje ze dne 23. 11. 2017; současně navrhla přiznání odkladného účinku žalobě. Soudní poplatek splatný společně s podáním žaloby žalobkyně neuhradila. Výzvou ze dne 1. 2. 2018, čj. 57 A 10/2018-20, kterou vyhotovil a podepsal justiční čekatel, byla žalobkyně vyzvána k úhradě soudního poplatku ve výši 2 000 Kč za podanou žalobu, a to ve lhůtě jednoho týdne ode dne doručení výzvy. Tato výzva byla žalobkyni prostřednictvím jejího zástupce doručena 1. 2. 2018. Platba soudního poplatku byla na účet krajského soudu připsána dne 9. 2. 2018.

Usnesením ze dne 15. 2. 2018, čj. 57 A 10/2018-24, krajský soud řízení zastavil a zaplacený soudní poplatek za žalobu žalobkyni vrátil. Krajský soud uvedl, že lhůta jednoho týdne (nikoliv běžná v délce 15 dní) byla stanovena s ohledem na přednostní režim žaloby podle § 56 odst. 3 s. ř. s. a že žalobkyně byla poučena o následcích nezaplacení soudního poplatku ve stanovené lhůtě. Konec lhůty k (dodatečnému) zaplacení soudního poplatku připadl na 8. 2. 2018, částka 2 000 Kč představující úhradu soudního poplatku však byla na účet soudu připsána až dne 9. 2. 2018. Krajský soud citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2012, čj. 9 Afs 7/2012-49, a ztotožnil se se závěrem v něm uvedeným, podle kterého je z hlediska včasnosti splnění poplatkové povinnosti rozhodný ten den, kdy je částka soudního poplatku skutečně připsána na účet soudu. Krajský soud dodal, že tento závěr je aplikovatelný i v případě zákona o soudních poplatcích ve znění účinném od 30. 9. 2017, podle kterého se k zaplacení soudního poplatku po marném uplynutí stanovené lhůty nepřihlíží. Protože žalobkyně soudní poplatek zaplatila po marném uplynutí lhůty stanovené k jeho zaplacení, krajský soud řízení zastavil.

Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž uvedla, že s rozhodnutím krajského soudu nesouhlasí, neboť jím došlo k porušení práva na přístup k soudu formou zužujícího, zavádějícího a formalistického výkladu zákona.

Stěžovatelka dne 7. 2. 2018 zaslala poštovní poukázkou soudní poplatek, který byl na účet soudu připsán dne 9. 2. 2018, tj. jeden den po lhůtě stanovené ve výzvě ze dne 1. 2. 2018. Napadené usnesení bylo vyhotoveno dne 15. 2. 2018. Krajský soud tak řízení zastavil v době, kdy věděl, že byl soudní poplatek na jeho účet připsán a měl „z čeho“ učinit úkon ve věci.

Stěžovatelka citovala relevantní ustanovení zákona o soudních poplatcích ve znění účinném před novelou provedenou zákonem č. 296/2017 Sb. i ve znění po této novele, důvodovou zprávu k novele a polemizovala o smyslu a účelu novelizovaného zákonného ustanovení. Zkrácení lhůty k zaplacení soudního poplatku z 15 dní na jeden týden podle stěžovatelky neposkytovalo dostatečný prostor k úhradě soudního poplatku. Přednostně (§ 56 odst. 3 s. ř. s.) není totiž co výjimečně (§ 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích). Zkrácení lhůty k úhradě soudního poplatku u zcela běžné žaloby v režimu § 56 odst. 3 s. ř. s. bez jakéhokoliv odůvodnění považuje stěžovatelka za nepřezkoumatelné. Krajské soudy navíc neumožňují vygenerování variabilního symbolu pro identifikaci platby soudního poplatku, čímž účastníky řízení, kteří chtějí využít bezhotovostní platbu, nutí nechat se k úhradě poplatku vyzvat.

Stěžovatelka dále namítla, že krajský soud neregistroval žádost o odklad vykonatelnosti správního rozhodnutí. V napadeném usnesení krajský soud též nerozlišuje, zda požadoval platbu soudního poplatku za žalobu na ochranu proti nečinnosti nebo za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu.

Stěžovatelka požádala o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným usnesením krajského soudu. Dodal, že pokud by nebylo řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného zastaveno, bylo by namístež žalobu odmítnout z důvodu předčasnosti, protože stěžovatelka nevyčerpala prostředky k ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Také nepodala řádně a včas odpor proti příkazu.

Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud nepřiznal kasační stížnosti odkladný účinek a aby kasační stížnost zamítl.

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [12] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že bylo-li řízení zastaveno, přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2011, čj. 2 As 15/2011-111). Nejvyššímu správnímu soudu tak přísluší se v souzené věci zabývat pouze tím, zda bylo namístež řízení zastavit, tj. zda krajský soud správně a přezkoumatelným způsobem posoudil otázku včasného zaplacení soudního poplatku za podanou žalobu a zda zastavením řízení respektoval i právo stěžovatelky na spravedlivý proces.

[13] Judikatura Nejvyššího správního soudu je ustálena v závěru, podle kterého: „*Z hlediska včasnosti splnění poplatkové povinnosti je rozhodný ten den, kdy je částka soudního poplatku skutečně připsána na účet soudu.*“ (právní věta k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2012, čj. 9 AfS 7/2012-49).

[14] Zákon o soudních poplatcích byl s účinností od 30. 9. 2017 novelizován zákonem č. 296/2017 Sb. Podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích ve znění účinném po této novelizaci „*[n]ebyl-li poplatek za řízení splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti zaplacen, soud vyzve poplatníka k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí v délce alespoň 15 dnů; výjimečně může soud určit lhůtu kratší. Po marném uplynutí této lhůty soud řízení zastaví. K zaplacení poplatku po marném uplynutí lhůty se nepřibližuje.*“

[15] Zákon o soudních poplatcích ani ve svém novelizovaném znění nestanoví, kdy je poplatková povinnost splněna, rozhodne-li se účastník řízení (resp. jeho zástupce) uhradit soudní poplatek bezhotovostním převodem prostřednictvím peněžního ústavu či, jako v souzeném případě, poštovní poukázkou. Neexistuje však žádný rozumný důvod jakkoliv měnit v návaznosti na výzvu soudu vydanou po novelizaci zákona o soudních poplatcích zákonem č. 296/2017 Sb. judikatorně ustálený závěr zde připomenutý shora v bodu [13]. To znamená, že i soudní poplatek hrazený na výzvu soudu vydanou po 30. 9. 2017 je zaplacen v den, kdy je částka soudního poplatku skutečně připsána na účet soudu (při platbě bezhotovostním převodem či poštovní poukázkou) nebo kdy se kolký, jimiž je soudní poplatek zaplacen, dostanou do dispozice příslušného soudu (k tomu srov. též usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 8. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1582/08, a tomuto usnesení předcházející rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, čj. 2 AfS 7/2008-144).

[16] Okamžik splnění poplatkové povinnosti v důsledku novelizace zákona o soudních poplatcích změn nedostál. Stejně pro posouzení projednávané kasační stížnosti je však podle Nejvyššího správního soudu fakt, že v novelizovaném znění § 9 zákona o soudních poplatcích je výslovně stanovena lhůta, kterou má soud účastníkovi řízení, který soudní poplatek nezaplatil s podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti, určit k dodatečnému zaplacení. Tato zákonná lhůta činí alespoň 15 dní, byť zákon připouští, že soud může výjimečně určit lhůtu kratší. Ze zákona tak přímo plyne, že zkrácení zákonné lhůty pro platbu soudního poplatku nemůže být pravidlem, ale je přípustné pouze ve výjimečných případech. Jako každou jinou výjimku z pravidla je nezbytné aplikovat ji pouze restriktivně a s náležitým odůvodněním, a to již v okamžiku stanovení kratší lhůty pro platbu soudního poplatku.

[17] V souzeném případě byla stěžovatelka k dodatečnému zaplacení soudního poplatku za žalobu vyzvána výzvou, v níž bylo uvedeno pouze, že krajský soud „*vyzývá žalobkyni, aby ve lhůtě jednoho týdne ode dne*

doručení této výzvy zaplatila soudní poplatek za žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, který činí [...] 2 000 Kč, a to v kolcích na přiloženém tiskopise nebo na účet Krajského soudu v Plzni“; následovalo poučení o důsledcích nezaplacení soudního poplatku v uvedené lhůtě. Citovaná výzva neobsahovala žádné důvody pro zkrácení lhůty pro platbu soudního poplatku. Až v kasační stížnosti napadeném usnesení krajský soud vysvětlil, že „[d]aná lhůta (tj. nikoliv běžná v délce 15 dnů) byla stanovena s ohledem na přednostní režim žaloby podle § 56 odst. 3 s. ř. s.“

[18] Podle Nejvyššího správního soudu samotná skutečnost, že stěžovatelka podala žalobu proti nečinnosti správního orgánu, kterou soud projednává a rozhoduje přednostně, nezakládá dostatečný důvod pro výjimečné určení kratší lhůty k platbě soudního poplatku, než je lhůta zákonem jako pravidelná předpokládána. Kromě toho zkrácení zákonné lhůty nelze odůvodňovat až *ex post*, ale odůvodnění musí být vtěleno již do výzvy k dodatečnému zaplacení soudního poplatku.

[19] Zastavením řízení pro nezaplacení soudního poplatku ve zkrácené lhůtě, aniž by toto zkrácení krajský soud odůvodnil ve výzvě, kterou stěžovatelku k dodatečné úhradě soudního poplatku vyzval, došlo ze strany krajského soudu porušením čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod k odepření spravedlnosti. V souzeném případě krajský soud právo na spravedlivý proces zmařil svým postupem při odstraňování vad žaloby, neboť jednak neopodstatněně a jednak bez jakéhokoliv odůvodnění zkrátil zákonnou lhůtu pro dodatečnou platbu soudního poplatku.

[20] V dané věci bylo spornou právní otázkou umožnění přístupu k soudu v souladu s Listinou základních práv a svobod. Ze všech výše uvedených důvodů je zřejmé, že toto právo stěžovatelky krajský soud výkladem zákona o soudních poplatcích a § 47 s. ř. s. v dané věci porušil; jeho rozhodnutí o zastavení řízení je proto podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nezákonné.

[21] K uvedenému navíc Nejvyšší správní soud doplňuje, že vzhledem k možným závažným a nevratným dopadům do ústavního práva na přístup k soudu, jež s sebou přináší určení kratší než pravidelné 15denní lhůty k zaplacení soudního poplatku z žaloby, jevílo by se nejméně jako žádoucí, aby toto určení nevyplývalo ze soudem nepřezkoumatelné výzvy soudního čekatele či vyššího soudního úředníka (srov. k tomu též např. náleží Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 31/10, č. 224/2013 Sb.).

3735

Daňové řízení: splatnost penále z daně

k § 168 odst. 4 a § 251 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

Penále z daně, která byla ještě před stanovením zajištěna zajišťovacím příkazem, je podle § 251 odst. 3 ve spojení s § 168 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění účinném do 30. 6. 2017, splatné a tedy i vymahatelné až poté, co dodatečný platební výměr, kterým byla daňovému subjektu uložena povinnost uhradit toto penále, nabude právní moci. Před tímto okamžikem nelze exekuční příkaz na takové penále vydat.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2018, čj. 6 Afs 399/2017-26)

Prejudikatura: č. 1542/2008 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 145/2003 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 666/02) a č. 142/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 643/06).

Věc: Společnost s ručením omezeným AB CHEMITRANS proti Finančnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj o penále z daně z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný vydal dne 8. 4. 2016 dva zajišťovací příkazy, jimiž žalobkyni uložil uhradit částku k zajištění dosud nestanovené daně z přidané hodnoty za zdaňovací období červenec 2013 (ve výši 2 520 584 Kč) a prosinec

2013 (ve výši 4 969 969 Kč). Téhož dne vydal žalovaný exekuční příkazy na příkázání pohledávky (daňového nedoplatku vzniklého z titulu vykonatelných zajišťovacích příkazů) z účtu. Žalobkyně tyto exekuční příkazy dne 13. 4. 2016 v plné výši uhradila.

Dne 7. 9. 2016 vydal žalovaný dva dodatečné platební výměry, jimiž žalobkyni doměřil daň z přidané hodnoty za uvedená zdaňovací období ve výši, v jaké byla zajištěna zajišťovacími příkazy, a zároveň jí uložil povinnost uhradit penále ve výši 504 116 Kč (za zdaňovací období červenec 2013) a 993 993 Kč (za zdaňovací období prosinec 2013). Proti dodatečným platebním výměrům podala žalobkyně odvolání.

Žalobkyně část nedoplatku spočívajícího v penále z doměřené daně uhradila dne 4. 11. 2016. Následně žalovaný každým z rozhodnutí označeným v záhlaví (exekučními příkazy) nařídil daňovou exekuci příkázáním pohledávky z účtu ve výši 887 624 Kč. Tyto exekuční příkazy nabyly právní moci dne 7. 11. 2016. O týden později rozhodl žalovaný o zastavení daňové exekuce, neboť žalobkyně vymáhaný nedoplatek i exekuční náklady zcela uhradila.

Žalobkyně napadla exekuční příkazy žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Namítala, že žalovaný nebyl oprávněn vydat exekuční příkazy na základě dosud nepravomocných dodatečných platebních výměrů. Krajský soud však dospěl k závěru, že § 168 odst. 4 daňového řádu, jenž byl v této věci aplikován, neváže splatnost doměřené daně k okamžiku právní moci dodatečného platebního výměru. Uplatní se tedy obecná zásada, že rozhodnutí správce daně v I. stupni je vykonatelné bez ohledu na svou právní moc. Splatnost doměřené daně včetně jejího příslušenství tím pádem nastala v okamžiku, kdy byly dodatečné platební výměry oznámeny žalobkyni, tedy dne 8. 9. 2016.

Zbývá dodat, že odvolání žalobkyně proti dodatečným platebním výměrům Odvolací finanční ředitelství zamítlo rozhodnutím ze dne 24. 8. 2017, přičemž pravomocným se toto rozhodnutí stalo dne 25. 8. 2017.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, jíž se domáhala zrušení tohoto rozhodnutí a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, eventuálně zrušení i žalobou napadených exekučních příkazů. Stejně jako v žalobě stěžovatelka namítala, že pojem „*stanovení daně*“ uvedený v § 168 odst. 4 daňového řádu je třeba vykládat v tom smyslu, že daň musí být stanovena pravomocným rozhodnutím, což vyplývá jak z komentářů k daňovému řádu, tak z judikatury Nejvyššího správního soudu. Dle názoru stěžovatelky není v daňovém řádu zakotvena žádná obecná zásada, dle níž by vykonatelnost rozhodnutí správce daně nastávala bez ohledu na jeho právní moc. Nejvyšší správní soud i Ústavní soud navíc opakovaně dovodily, že ke stanovení daně dochází až v okamžiku, kdy platební výměr nabyvá právní moci, nikoli v okamžiku jeho oznámení.

Stěžovatelka zdůraznila, že § 168 odst. 4 daňového řádu má zamezit tomu, aby se daň stala splatnou až 15 dnů po jejím stanovení, zatímco dříve vydané zajišťovací příkazy by pozbyly účinnosti již ke dni stanovení daně. Citované ustanovení však nijak neupravuje právní moc platebního výměru. Stěžovatelka rovněž upozornila, že za situace, kdy by nebyla daň zajištěna v plné výši (tj. nedošlo by k jejímu uhrazení), zůstaly by zajišťovací příkazy a na ně navazující exekuční příkazy „*aktivní*“ až do nabytí právní moci platebních výměrů, kdy je výše daňové povinnosti teprve postavena najisto. Rovněž nelze přehlížet, že zatímco jiná ustanovení daňového řádu váží účinky úkonů správce daně vůči daňovým subjektům výslovně na oznámení příslušného rozhodnutí, § 168 odst. 4 tohoto zákona takto formulován není. S ohledem na více možných výkladů předmětného ustanovení stěžovatelka upřednostňuje výklad pro daňové subjekty příznivější, a to s ohledem na zásadu *in dubio pro libertate*.

Výklad zastávaný žalovaným a krajským soudem nadto vůbec nezohledňuje, jak závažným zásahem do právní sféry daňového subjektu jsou samotné zajišťovací příkazy. Povinnost uhradit i veškeré příslušenství stanovené daně ještě před nabytím právní moci platebního výměru (a případné korekci stanovené daně a z ní vzniklého penále v odvolacím řízení) by tuto závažnost ještě umocnila.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě a rozhodnutí žalovaného.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...)

III.2 Vlastní posouzení

[16] Exekuční příkaz (§ 178 daňového řádu) lze vydat pouze za základě exekučního titulu. Podle § 176 odst. 1 daňového řádu může být exekučním titulem výkaz nedoplatků sestavený z údajů evidence daní, vykonatelné rozhodnutí, kterým je stanoveno peněžité plnění, nebo vykonatelný zajišťovací příkaz. Exekuční titul musí být označen ve výroku exekučního příkazu [§ 178 odst. 2 písm. d) daňového řádu].

[17] Žalobou napadené exekuční příkazy označují jako exekuční titul vykonatelný výkaz nedoplatků sestavený ke dni 4. 11. 2016. Platí přitom, že výkaz nedoplatků je vykonatelný, pokud jsou vykonatelné všechny položky v něm uvedené, to znamená, pokud jsou vykonatelná všechna rozhodnutí, která byla podkladem pro zanesení příslušných částek do evidence daní (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2007, čj. 20 Cdo 1204/2006). Měl-li tedy být ke dni vydání napadených exekučních příkazů vykonatelný výkaz nedoplatků, musel být vykonatelný i dodatečný platební výměr na daň z přidané hodnoty za zdaňovací období prosinec 2013 (penále vzniklé z daně doměřené za zdaňovací období červenec 2013 stěžovatelka uhradila ještě před zahájením exekučního řízení).

[18] Podle § 103 odst. 2 daňového řádu je vykonatelné rozhodnutí, které je účinné (bylo daňovému subjektu oznámeno – srov. § 101 odst. 5 daňového řádu), proti němuž se nelze odvolat, nebo nemá odvolání odkladný účinek, a uplynula-li lhůta k plnění, pokud byla stanovena. V daňovém řízení přitom obecně platí, že rozhodnutí jsou předběžně vykonatelná, tedy že odvolání nemá odkladný účinek, nestanoví-li zákon jinak (§ 109 odst. 5 daňového řádu).

[19] Ačkoli odvolání proti (dodatečným) platebním výměrům daňový řád výslovně odkladný účinek nepřiznává, stanoví splatnost daně vyměřené (doměřené) rozhodnutím správce daně ve lhůtě patnácti dnů od **právní moci** rozhodnutí (§ 139 odst. 3 a § 143 odst. 5 daňového řádu). Důsledky jsou přitom podobné těm, jaké by měl odkladný účinek odvolání proti platebním výměrům, neboť splatnost, a tedy i vymahatelnost vyměřené (doměřené) částky se odsouvá až za právní moc rozhodnutí (k důvodům, proč zákonodárce zvolil tuto cestu a nikoli výslovně přiznání odkladného účinku odvolání proti platebním výměrům, srov. důvodovou zprávu k § 139 daňového řádu, sněmovní tisk 685/0, 5. volební období, www.psp.cz).

[20] Daň doměřená správcem daně je tedy obecně splatná (a lze ji vymáhat) až uplynutím lhůty 15 dnů od právní moci dodatečného platebního výměru. Ve stejném okamžiku se v rozhodném období stávalo splatným i penále z doměřené daně (§ 251 odst. 3 daňového řádu ve znění účinném do 30. 6. 2017).

[21] Pro splatnost daně, na niž byl ještě před jejím stanovením vydán zajišťovací příkaz, však zákon stanoví speciální pravidlo. Podle § 168 odst. 4 daňového řádu platí, že „[d]ojde-li ke stanovení daně, která nebyla v době vydání zajišťovacího příkazu stanovena, je tato daň splatná ke dni jejího stanovení. Tímto dnem zaniká účinnost zajišťovacího příkazu a zajištěná částka se převede na úhradu této daně. Pokud tak vznikl vratitelný přeplatek, správce daně jej vrátí bez žádosti do 15 dnů od jeho vzniku.“

[22] Krajský soud citovaná ustanovení vyložil tak, že § 168 odst. 4 daňového řádu je speciálním ustanovením vůči § 143 odst. 5 tohoto zákona tak, že „zcela nabrazuje jeho ustanovení o splatnosti, a to jak co do délky pariční lhůty, tak i co do počátku běhu této lhůty“, neboť neobsahuje žádnou zmínku o právní moci dodatečného platebního výměru. Dle názoru krajského soudu se tak uplatní obecné pravidlo, že odvolání proti rozhodnutí vydanému v daňovém řízení nemá odkladný účinek a dodatečný platební výměr vydaný po zajištění daně zajišťovacím příkazem je předběžně vykonatelný. Stěžovatelka naopak tvrdí, že § 168 odst. 4 modifikuje pouze tu část pravidla uvedeného v § 143 odst. 5 daňového řádu, která se týká patnáctidenní lhůty k plnění, zatímco navázání splatnosti doměřené daně a z ní vzniklého penále na právní moc dodatečného platebního výměru zůstává zachována. Ke

stanovení (a splatnosti) daně by tedy při výkladu zastávaném stěžovatelkou docházelo až právní mocí dodatečného platebního výměru.

[23] Nejvyšší správní soud předesílá, že příslušenství daně (penále) bylo stěžovatelce stanoveno až v dodatečných platebních výměrech; předchozí zajištění daně zajišťovacími příkazy se příslušenství netýkalo. Argumentaci krajského soudu ustanovením § 168 odst. 4 daňového řádu, ve vztahu k příslušenství daně, by proto bylo možné označit za poněkud mimoběžnou. Krajský soud se však touto argumentační linií vydal, z důvodů pochopitelných (zřejmě vzhledem k jednotnému právnímu režimu příslušenství daně a daně ve smyslu § 2 odst. 4 a 5 daňového řádu), a stěžovatelka s ní polemizovala v kasační stížnosti, proto se i Nejvyšší správní soud výkladem krajského soudu zabývá.

[24] Nejvyšší správní soud poznamenává, že daňový řád sice pojem „*stanovení daně*“ nikde legálně nedefinuje, v řadě ustanovení jej však zmiňuje, především v § 147 o rozhodnutí o stanovení daně. Některá z těchto ustanovení by mohla svádět k závěru, že ke stanovení daně není právní mocí příslušného rozhodnutí třeba [např. § 140 odst. 4 daňového řádu („*Neodchyluje-li se vyměřená daň od daně turzené daňovým subjektem, nelze se proti platebnímu výměru, kterým byla tato daň stanovena, odvolat*“; obdobně též § 144 odst. 4 tohoto zákona pro daň doměřenou) či § 141 odst. 1 daňového řádu, který vymezuje pro účely podání dodatečného daňového přiznání poslední známou daň jako výslednou daň, „*jak byla správcem daně dosud pravomocně stanovena v dosavadním průběhu daňového řízení o této dani*“ (zvýraznil Nejvyšší správní soud)]. Na druhou stranu, § 148 odst. 1 daňového řádu upravuje tříletou prekluzivní lhůtu pro stanovení daně, přičemž dle konstantní judikatury musí rozhodnutí správce daně nabyt před skončením této lhůty právní mocí. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ještě za účinnosti zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, posuzoval otázku, „*ve kterém stadiu daňového řízení je daň vyměřena nebo doměřena, tedy zda se tak stane vydáním rozhodnutí – platebního výměru nebo dodatečného platebního výměru správcem daně (správním orgánem I. stupně), respektive až oznámením tohoto rozhodnutí příjemci, nebo až poté, kdy je daňové řízení pravomocně skončeno, což znamená v případě podání odvolání až po oznámení rozhodnutí odvolacího orgánu příjemci*“, přičemž dospěl k závěru, že s ohledem na hmotněprávní povahu prekluzivní lhůty pro stanovení daně je třeba, aby před jejím uplynutím byla daň vyměřena nebo doměřena pravomocně (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007-161, č. 1542/2008 Sb. NSS). Z tohoto závěru lze vycházet i za účinnosti daňového řádu (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2017, čj. 10 Afs 206/2017-39).

[25] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že s ohledem na právní jistotu adresátů právních norem by měly být stejné pojmy vykládány stejným způsobem, *nota bene*, používá-li je na více místech stejný právní předpis. Pokud tedy rozšířený senát vložil pojem „*stanovení daně*“ ve vztahu § 148 odst. 1 daňového řádu tak, že se tak musí stát pravomocným rozhodnutím, není rozumný důvod jej pro určení okamžiku splatnosti dříve zajištěné daně vykládat jinak. Jedna věc je stanovení daně, druhá pak její vyměření: zjednodušeně řečeno, platebním výměrem je daň stanovena, avšak dokud rozhodnutí není v právní mocí, není daň vyměřena (srov. § 139 daňového řádu a komentář Matyášová L.; Grossová M. E. *Daňový řád s komentářem a judikaturou – 2. aktualizované a doplněné vydání*, Praha : Leges, 2015). Nejvyšší správní soud se tedy přiklání k názoru stěžovatelky, že vydat exekuční příkaz na daň či její příslušenství, které byly stanoveny (dodatečným) platebním výměrem, lze i v případě, že byla tato daň předmětem zajištění, až poté, co tento platební výměr nabyl právní mocí.

[26] Napadený rozsudek zcela pomíjí jednu ze základních interpretačních zásad, která ovládá celý systém veřejného práva, a sice zásadu výkladu *in favorem libertatis*, respektive *mitius* pro oblast daňového práva (srov. například náleží Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, N 145/31 SbNU 291, č. 145/2003 Sb. ÚS). Nejvyšší správní soud uznává, že argumentace krajského soudu je logická a i přes svou stručnost propracovaná, vůbec však nezohledňuje, že i výklad, který nabízí stěžovatelka, dává v kontextu relevantních ustanovení daňového řádu smysl, a nadto je příznivější pro daňové subjekty. Platí přitom, že „*je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tento princip in dubio pro libertate plyne přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy, nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny [...]). Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem*“ (náleží Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, N 142/06 SbNU 373, č. 142/2007 Sb. ÚS).

[27] Nelze navíc přehlížet, že v důsledku přístupu zaujatého krajským soudem by bylo se dvěma skupinami daňových subjektů zacházeno rozdílně, a to bez jakéhokoli přijatelného důvodu. Plátcům, jimž byla daň stanovena bez předchozího zajištění, by povinnost zaplatit vyměřenou (doměřenou) daň včetně příslušenství vznikla až po právní moci platebního výměru, tedy v době, kdy by již výše daňové povinnosti byla – alespoň v rámci konkrétního daňového řízení – nezměnitelná. Na druhou stranu, pokud by správce daně vydal ještě před stanovením daně zajišťovací příkaz, který je sám o sobě poměrně závažným zásahem do práv daňového subjektu, hrozil by nucený výkon rozhodnutí ještě předtím, než by daňová povinnost byla s konečnou platností stanovena v odvolacím řízení. To by však bylo porušením zásady rovného zacházení, neboť vydání či nevydání zajišťovacího příkazu před samotným stanovením daňové povinnosti nelze v žádném případě považovat za kritérium, na jehož základě by bylo možné k daňovým subjektům přistupovat rozdílně.

[28] Vymáhání stanovené daně ještě před právní mocí platebních výměrů je i z pohledu státu poměrně neefektivní. V případě snížení zjištěné daňové povinnosti v odvolacím řízení (nemluvě o situaci, kdy by odvolací orgán nestihl rozhodnout před koncem prekluzivní lhůty a musel by zrušit platební výměr a zastavit daňové řízení), ale až poté, co by byla daň či její příslušenství na základě nepravomocného platebního výměru vymožena, by totiž stát musel takto vzniklý přeplatek vracet. Nejvyšší správní soud připomíná, že cílem navázání splatnosti daně stanovené platebním výměrem na jeho právní moc bylo zabránit přesně takovým situacím – slovy důvodové zprávy k daňovému řádu (citována výše) eliminovat následné náhrady škody v případech, kdy odvolací orgán konstatuje nesprávnost stanovené daně, v důsledku čehož byla za účinnosti zákona o správě daní a poplatků, kdy byly platební výměry bez dalšího předběžně vykonatelné, část uhrazených prostředků daňovým subjektům vracena i s příslušným úrokem. Zatímco výklad předestřený stěžovatelkou tento cíl zákonodárce sleduje, krajský soud tím, že daň doměřenou po zajištění daně považuje za splatnou bez ohledu na právní moc dodatečného platebního výměru, jde přímo proti němu.

3736

Provoz na pozemních komunikacích: účelová komunikace

k § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákonů č. 152/2011 Sb. a č. 196/2012 Sb.

I. Rozhodnutí silničního úřadu o tom, že cesta není účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, rozhodnutí o omezení veřejného přístupu na danou účelovou komunikací podle věty druhé § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a rozhodnutí podle poslední věty § 7 odst. 2 stejného zákona, že jde z hlediska pozemní komunikace o uzavřený prostor, jsou rozhodnutí, která se vzájemně vylučují a nelze je kombinovat v odůvodnění omezení provozu na stejné cestě.

II. Účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je taková komunikace, která se nachází v uzavřeném prostoru nebo objektu a která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Uzavřeným prostorem je nutno chápat prostor, do něž nelze vstoupit, aniž by byla překonána nějaká překážka určená k regulaci vstupu do areálu. Překážka může být fyzická (závora, brána, průjezd přes vrátnici atd.) nebo i právní (zákazy vstupu). Za uzavřený nelze považovat takový prostor, kde se pěší veřejnost může volně pohybovat a na cestu je pouze zákaz vjezdu motorových vozidel či všech vozidel.

III. Pro rozhodnutí, zda jde o uzavřený areál, je třeba zkoumat charakter daného areálu, účel jeho užívání a především také historii užívání areálu. Pokud daná komunikace (a tedy i areál) byla v minulosti veřejně přístupná, vylučuje to její kvalifikaci podle § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. V takovém případě by bylo možné provoz na ní omezit pouze za splnění podmínek věty druhé § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 2. 2018, čj. 9 A 332/2014-132)

Převod: č. 2012/2010 Sb. NSS, č. 2370/2011 Sb. NSS a č. 2826/2013 Sb. NSS.

Věc: a) Oldřich M., b) Pavel N. a c) Městská část Praha – Troja proti Magistrátu hl. m. Prahy, za účasti 1) Ing. Miluše J. 2) Botanické zahrady hl. m. Prahy, 3) Libuše B., 4) Svetlany M., 5) Petra S., 6) Evy a Františka Č. a 7) občanského sdružení IUS Naturalis o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace.

Žalobci jsou majitelé pozemků sousedících s pozemky vlastněnými hl. m. Prahou, na kterých hospodáří Botanická zahrada hl. m. Prahy (dále jen „Botanická zahrada“).

Dne 28. 2. 2011 Botanická zahrada požádala Úřad městské části Praha 7 (dále jen „silniční úřad“) o uzavření areálu venkovních expozic v souvislosti se spojováním stávajících roztržitých expozičních celků v jednu venkovní expozici za účelem ochrany sbírek, jejichž hodnota přesahuje několik desítek milionů korun, za účelem zabránění vandalismu, týkajícího se krádeží vzácné sbírky dřevin, která byla v zahradě odcizena v listopadu 2010, a za účelem zabránění vnikání divokých prasat a ničení expozic a sbírek. Předmětem žádosti bylo umožnění uzavření dvou bran na tzv. cestě Havránka.

Cesta Havránka je neuzavřená cesta, která spojuje ve směru západ-východ ulici Nádvoří s ulicí Pod Havránkou. Cesta protíná areál Botanické zahrady, který rozděluje na dřívější areál sever a jih. Cestu Havránka žalobci využívají k přístupu na své pozemky. Předmětné brány se nacházejí na západ od pozemku žalobce a), který má tedy umožněn přístup od ulice Pod Havránkou. Pozemek žalobce b) se však nachází mezi dvěma branami a pro přístup na svůj pozemek tedy nutně musí projít skrze jednu ze dvou bran. Žalobce b) od Botanické zahrady obdržel klíče od těchto bran pro svou osobní potřebu.

Silniční úřad žádosti vyhověl a žalovaný toto rozhodnutí potvrdil dne 18. 4. 2011. Toto rozhodnutí však Městský soud v Praze zrušil rozsudkem ze dne 31. 10. 2012, čj. 11 A 125/2011-91. Důvodem byla nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, který se nevypořádal s námitkami žalobců uvedenými v odvolání a své rozhodnutí nedostatečně odůvodnil.

Silniční úřad v novém rozhodnutí ze dne 5. 3. 2014 rozhodl, že areál expozic Botanické zahrady je uzavřený prostor s uzavřením vrat na hranici pozemků v katastrálním území Troja. V odůvodnění silniční úřad uvedl, že Botanická zahrada má právo hospodařit na pozemcích přilehlých dané komunikaci, a to až do skončení soudního řízení o určení vlastnictví k nim. Silniční úřad se při novém rozhodnutí řídil i rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 5. 2013, který zrušil předchozí rozhodnutí silničního úřadu. Žalovaný v tomto rozhodnutí konstatoval, že podle platného územního plánu má dané území k využití zoologická a botanická zahrada. Botanická zahrada se rozvíjí na základě platného generelu rozvoje schváleného zastupitelstvem hl. m. Prahy v roce 2002. Majetek Botanické zahrady nacházející se ve venkovním areálu je třeba chránit.

Silniční úřad dále vycházel ze zrušujícího rozsudku městského soudu, kde soud mimo jiné uvedl, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku pouze za splnění principu nezbytnosti. Pokud dostupnost nemovitostí jiných majitelů lze dosáhnout bez omezení vlastnického práva, je nutno těmto možnostem dát přednost. Podle silničního úřadu bylo v řízení doloženo, že pro majitele nemovitostí dotčených uzavřením komunikace je komunikační spojení zajištěno od ulice Pod Havránkou, která byla v roce 2007 zrekonstruována. Co se týče druhého žalobce, tak ten obdržel klíče od Botanické zahrady a tak i jeho přístup je zajištěn.

Silniční úřad v odůvodnění dále uvedl, že se mu „nepodařilo zjistit, kdy předmětná cesta [Havránka] vznikla a jaké jsou historické souvislosti užívání cesty, když další účastníci uvedli pouze, že cesta byla užívána od nepaměti. Z mapových podkladů nebylo zjištěno zakreslení cesty. Kopie leteckých snímků neval správný orgán za průkazné, zejména s ohledem na námitky ostatních účastníků z nich nevyplývá, že by cesty v předmětné lokalitě vůbec byly užívány motorovými vozidly.“

K výzvě, aby se vypořádal s námitkou, zda rozhodnutí je učiněno podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nebo § 7 odst. 2 tohoto zákona odkázal na názor žalovaného, podle kterého § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích ověřuje, že omezením účelové komunikace vznikl uzavřený areál, který je vytvořen k ochraně vysoké hodnoty majetku na venkovní expozici, že je třeba věc posoudit podle § 7 odst. 2, neboť

cesta se nachází v uzavřeném prostoru venkovní expozice botanické zahrady. Silniční úřad poukázal na to, že tento závěr potvrzuje i vyjádření odboru dopravních agend žalovaného ze dne 27. 5. 2013.

Silniční úřad dále uvedl, že předmětné brány jsou součástí oplocení areálu Botanické zahrady. Jejich uzavření bylo ve stavebním řízení již dříve podmíněno vydáním stavebního povolení na úpravy cesty Havránka a její napojení na ulici Pod Havránkou. Ke kolaudaci této stavby došlo v roce 2007. Co se týče námitek o nesjízdnosti této cesty, tak v roce 2014 dojde k její opravě.

Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci odvolání, ve kterém namítali, že v daném místě se nenachází žádný uzavřený prostor ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Tento svůj názor podpořili následujícími argumenty: dané místo je veřejně přístupné a netvoří uzavřený prostor; Botanická zahrada nevlastní pozemky v okolí cesty; účelová komunikace neslouží potřebě provozovatele uzavřeného prostoru (pro Botanickou zahradu nemá žádný dopravní význam); komunikace dosud sloužila potřebám veřejnosti; cesta zajišťuje nutnou komunikační potřebu vlastníků pozemků k ní přiléhajících; že jde o veřejnou komunikaci, bylo potvrzeno sděleními několika úřadů; silniční úřad takový výrok nedostatečně odůvodnil. Odvolání podali i další účastníci řízení.

Žalovaný napadeným rozhodnutím odvolání žalobců, jako i dalších účastníků, zamítl a rozhodnutí I. stupně potvrdil. V odůvodnění uvedl, že některé námítky žalobců byly již vyvráceny v rozhodnutí I. stupně. Cesta Havránka od ulice Nádvorní je bahnitým úvozem, za deště nesjízdným a slouží pouze chodcům. Není a nikdy nebyla určena pro automobily a nespňuje podmínky bezpečnosti silničního provozu. Silniční provoz si tam vytvořila skupina účastníků z vlastní vůle. Přítom náhradní komunikace z ulice Pod Havránkou je přístupná pro motorová vozidla a je doloženo Policií ČR, že je sjízdná a užitelná, a pro účastníky řízení, kteří zde mají rekreační zařízení, je ve všech ohledech dostačující.

Uzavření účelové komunikace bylo podle žalovaného provedeno v souladu s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, za kladného vyjádření policie, která uzavření povolila za předpokladu, že bude zajištěn přístup na všechny dotčené pozemky. Tato podmínka je splněna cestou z ulice Pod Havránkou.

Žalovaný také uvedl, že úvozová cesta, o níž účastníci usilují, je zásadně pro pěší, přičemž její náhodná sjízdnost automobily je sporadická, protože se nejedná o pozemní komunikaci ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. Ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích ověřuje, že omezením účelové komunikace vznikl uzavřený areál, který byl vytvořen k ochraně vysoké hodnoty majetku na venkovní expozici.

Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného žalobu, ve které vznesli pět žalobních bodů. Za první namítali, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť z rozhodnutí není nijak zřejmé, na základě jakých skutečností správní orgán shledal naplnění zákonných podmínek pro deklaraci uzavřeného prostoru. Nepřezkoumatelnost spatřují rovněž v nevypořádání se s odvolacími námítkami. Za druhé namítali, že nejsou splněny zákonné důvody pro omezení přístupu na danou účelovou komunikaci podle § 7 zákona o pozemních komunikacích. Za třetí namítali, že ve věci v prvním stupni rozhodovala podjatá osoba. Za čtvrté žalobce c) namítá, že nebylo provedeno zjišťovací řízení podle § 7 zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) a za páté, že bylo negativně zasaženo do okolního prostředí a chráněného území evropského významu NATURA 2000.

Žalovaný navrhl žalobu zamítnout. Podle něj je uzavření Botanické zahrady ve veřejném zájmu a žalobci mají alternativní přístup ke svým nemovitostem z ulice Pod Havránkou.

Botanická zahrada jako osoba zúčastněná na řízení také navrhla žalobu zamítnout. Uvedla, že předmětná cesta se nachází v jejím areálu, který je od roku 1999 oplocen. Předmětná cesta je pouze cestou pro pěší a nebyla vybudována jako pozemní komunikace pro automobilovou dopravu. Zdůrazňuje, že žalobci se domáhají nikoliv přístupu ke svým pozemkům, ale příjezdu. Tento požadavek však nemá žádnou právní oporu.

K žalobě se vyjádřilo i Občanské sdružení IUS Naturalis, které navrhlo žalobě vyhovět a rozhodnutí správních orgánů zrušit. Ve svém stanovisku předložilo argumenty týkající se nezákonnosti napadeného rozhodnutí, které se převážně shodují s argumenty žalobců a) a b).

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

Z odůvodnění:

III.

Hodnocení soudu

(...) Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „[ú]čelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka.“

Podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích „[ú]čelovou komunikací je i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.“

V nyní posuzovaném případě je předmětem sporu uzavření cesty Havránka dvěma branami na hranici pozemků v k. ú. Troja. Silniční úřad rozhodl o tom, že areál expozic Botanické zahrady je podle § 7 odst. 2 zákona uzavřený prostor s těmito uzavřenými branami.

Městský soud toto rozhodnutí považuje za rozhodnutí ve smyslu poslední věty § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, což vyplývá z jeho výroku, byť jeho odůvodnění není zcela jasné. V dané věci tedy silniční úřad měl za to, že vyvstaly pochybnosti, jaký charakter má cesta Havránka. A proto rozhodl, že jde o uzavřený prostor a tudíž daná cesta je účelovou komunikací, která není veřejně přístupná. V důsledku tohoto rozhodnutí tak Botanická zahrada, jako provozovatel uzavřeného prostoru, měla možnost stanovit rozsah a způsob užívání části cesty Havránka nacházející se v uzavřeném prostoru.

Toto rozhodnutí napadli odvoláním žalobci a mimo jiné namítali, že cesta se nenachází v uzavřeném prostoru, a toto rozhodnutí je tedy nesprávné. Pro nesprávnost rozhodnutí vznesli řadu relevantních námitek. Žalovaný napadené rozhodnutí potvrdil. Tím se tedy dle soudu nutně ztotožnil s výrokem napadeného rozhodnutí, že areál expozic Botanické zahrady, kde se nachází předmětná část cesty Havránka, je uzavřeným areálem podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. V odůvodnění svého rozhodnutí však žalovaný uvedl, že uzavření účelové komunikace bylo provedeno v souladu s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Dále také uvedl, že předmětná cesta, která se uzavřela, není pozemní komunikací ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. K § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích žalovaný pouze uvedl, že toto ustanovení ověřuje, že omezením účelové komunikace vznikl uzavřený areál.

Městský soud toto rozhodnutí žalovaného považuje za nesrozumitelné. Z napadeného rozhodnutí není pro účastníky řízení vůbec znatelné, proč žalovaný rozhodl tak, jak rozhodl. Žalovaný totiž kombinuje tři druhy odůvodnění, které se však vzájemně vylučují.

Obecně lze říci, že ve věci žádosti Botanické zahrady o uzavření cesty Havránka bylo v zásadě možno rozhodnout třemi způsoby. Bylo možno rozhodnout, že cesta Havránka není účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Ve věci bylo také možno rozhodnout o omezení veřejného přístupu na danou účelovou komunikaci podle věty druhé § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Nakonec ve věci bylo možno rozhodnout podle poslední věty § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, že jde z hlediska pozemní komunikace o uzavřený prostor. Tyto důvody však nelze kombinovat, neboť se vzájemně vylučují.

Usoudí-li silniční úřad, že nejde o účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tak nemůže rozhodnout o uzavření účelové komunikace, neboť ta neexistuje. V jeho pravomoci je podle § 7 odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích rozhodovat pouze o omezení přístupu na účelovou komunikaci, a nikoliv na cesty, které účelovými komunikacemi nejsou. Nemůže ani rozhodnout, že daná cesta se nachází v uzavřeném areálu, neboť v jeho pravomoci je opět rozhodovat pouze o účelové komunikaci.

Pokud jde o vztah odstavce 1 a odstavce 2 § 7 zákona o pozemních komunikacích, tak odstavec 2 nic neověřuje, jak tvrdí žalovaný v napadeném usnesení. Odstavec 2 definuje tzv. účelovou komunikaci v uzavřeném prostoru. Pokud se jedná o účelovou komunikaci v uzavřeném prostoru, tak je poté na vlastníku komunikace, případně provozovateli komunikace, v jakém rozsahu a způsobu umožní její užívání. V takovém případě silniční úřad nemůže rozhodnout o jejím uzavření, neboť to není v jeho pravomoci. To je na rozhodnutí vlastníka, nebo provozovatele. V pravomoci silničního úřadu ohledně účelové komunikace v uzavřeném prostoru je pouze podle poslední věty § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích v pochybnostech rozhodnout, zda jde o uzavřený prostor.

Pokud žalovaný napadeným rozhodnutím potvrdil rozhodnutí I. stupně, neboť uzavření komunikace považoval za souladné s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, případně uzavíranou cestu nepovažoval za pozemní komunikaci, tak odůvodnění nekoresponduje s výrokem. V takovém případě totiž žalovaný nemohl potvrdit napadené rozhodnutí I. stupně, konkrétně nemohl potvrdit jeho výrok, kterým silniční úřad rozhodl podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, že daná pozemní komunikace je v uzavřeném areálu. Takové rozhodnutí by tedy bylo nepřezkoumatelné pro svou nesrozumitelnost.

Podle městského soudu však napadené rozhodnutí lze interpretovat i tak, že žalovaný mínil rozhodnutí I. stupně potvrdit, neboť se ztotožnil se závěrem silničního úřadu ohledně § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích a pouze v odůvodnění chybně poukázal na § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a na to, že nejde vůbec o pozemní komunikaci. V takovém případě je však napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Žalobci ve svém odvolání proti rozhodnutí silničního úřadu vznesli několik námitek, které rozporovali správnost tohoto rozhodnutí. Uváděli, že dané místo je veřejně přístupné a netvoří uzavřený prostor; Botanická zahrada nevlastní pozemky v okolí cesty; účelová komunikace neslouží potřebě provozovatele uzavřeného prostoru (pro Botanickou zahradu nemá žádný dopravní význam); komunikace dosud sloužila potřebám veřejnosti; cesta zajišťuje nutnou komunikační potřebu vlastníků pozemků k ní přiléhajících; že jde o veřejnou komunikaci, bylo potvrzeno sděleními několika úřadů. Namítali také, že silniční úřad svůj výrok nedostatečně odůvodnil. Žalovaný se k žádnému z těchto námitek nevyjádřil. Soud však tyto námity považuje za relevantní a podstatné pro rozhodnutí v dané věci.

Účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je taková komunikace, která se nachází v uzavřeném prostoru nebo objektu, a která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Uzavřeným prostorem je nutno chápat prostor, který je fyzicky uzavřený, a nelze tedy do něj vstoupit, aniž by byla překonána nějaká překážka určená k regulaci vstupu do areálu. Překážka může být fyzická (závora, brána, průjezd přes vrátnici atd.), nebo i právní (zákazy vstupu). Typicky půjde o oplocené či obestavěné areály továren či jiných průmyslových celků, jako jsou sklady apod. Může se jednat také o lomy, povrchové doly či vojenské újezdy, na které odkazuje důvodová zpráva k zákonu o pozemních komunikacích. V těchto případech bude překážka častěji právní v podobě zákazu vstupu. V daném případě o uzavřené areály půjde právě z toho důvodu, že na tyto pozemky je nejen zákaz vjezdu, ale i vstupu. Pozemní komunikace totiž slouží i chodcům (viz § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Za uzavřený nelze považovat takový prostor, kde se pěší veřejnost může volně pohybovat a na cestu je pouze zákaz vjezdu motorových vozidel, či všech vozidel (shodně míní i doktrína viz Černínová, M.; Černín, K.; Tichý, M. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 7).

Pro rozhodnutí, zda jde o uzavřený areál, je tak třeba zkoumat charakter daného areálu, účel jeho užívání a především také historii užívání areálu. Pokud daná komunikace (a tedy i areál) byla v minulosti veřejně přístupná, tak to vylučuje její kvalifikaci podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. V takovém případě by bylo možné provoz na ní omezit pouze za splnění podmínek věty druhé § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Podle městského soudu je tedy nepřipustné, jak uvedl silniční úřad v rozhodnutí I. stupně, které bylo žalovaným přezkoumáváno, že se mu nepodařilo zjistit, kdy cesta Havránka vznikla a jaké jsou historické souvislosti užívání cesty. Jde totiž o základní otázku nezbytnou pro posouzení, zda jde o uzavřený areál. Byla-li totiž cesta Havránka v minulosti používána běžně veřejností, nemůže jít o cestu v uzavřeném areálu ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

Městský soud také zdůrazňuje, že z veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nelze učinit účelovou komunikaci v uzavřeném prostoru tím, že ji vlastník nebo provozovatel uzavře. V takovém případě by vlastník postupoval protiprávně, neboť omezit přístup na veřejnou účelovou komunikaci lze pouze za splnění podmínek věty druhé § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Jinými slovy, aby bylo možno učinit rozhodnutí podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, že z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor, tak musí být postaveno najisto, že se skutečně o uzavřený prostor nebo objekt jedná. Uzavřený prostor nemůže vzniknout až tím, že správním rozhodnutím správní orgán uzavře veřejně přístupnou účelovou komunikaci do areálu. Podle poslední věty § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích silniční úřad totiž vůbec o uzavření prostoru nerozhoduje (nejde o konstitutivní rozhodnutí). Úřad pouze deklaruje, že se jedná o uzavřený prostor, z čehož poté vyplývá, že komunikace v něm podléhá režimu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Podle tohoto ustanovení taková komunikace poté není veřejně přístupná. Její užívání jinými osobami stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu.

Z práve uvedeného vyplývá, že výše uvedené námitky žalobců uvedené v odvolání proti rozhodnutí silničního úřadu, kterými rozporovali, že se cesta Havránka nachází v uzavřeném prostoru, byly zásadního charakteru pro takové rozhodnutí. Žalovaný se jimi tedy měl podrobně zabývat. To však neučinil a tím zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

Vzhledem k výše zmíněné nesrozumitelnosti a nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného se již soud nezbýval dalšími námitkami žalobců, které jsou ve své podstatě věcného charakteru. (...)

Městský soud tedy závěrem shrnuje, že rozhodnutí o tom, že cesta Havránka není účelovou komunikací podle zákona o pozemních komunikacích, či o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci Havránka, či o deklaraci, že se jedná o uzavřený prostor, jsou rozhodnutí, která se navzájem vylučují.

Pokud budou správní orgány rozhodovat o určení, zda cesta Havránka je veřejně přístupnou účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, budou se muset řídit i bohatou judikaturou správních soudů, která konkretizuje podmínky, za kterých vzniká a existuje účelová pozemní komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS, či ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS). Pokud správní orgány budou rozhodovat o tom, že cesta Havránka je součástí uzavřeného areálu podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, tak budou posuzovat faktory, které byly podrobněji zmíněny výše. Nakonec rozhodnutí o omezení veřejného užívání podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích lze učinit za splnění podmínek věty druhé tohoto ustanovení.

3737

Energetika: fotovoltaická elektrárna; uvedení zařízení do provozu

k § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů)^{*)}

V případě uplatnění podpory formou výkupních cen lze za uvedení zařízení do provozu ve smyslu § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, ve spojení s cenovým rozhodnutím Energetického regulačního úřadu č. 4/2009 ze dne 3. 11. 2009, považovat i dodávku elektřiny do distribuční soustavy v rámci prvního paralelního připojení výroby k distribuční soustavě po získání licence na výrobu elektrické energie.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2018, čj. 4 As 257/2017-82)

Prejudikatura: č. 1987/2010 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 177/2015 Sb.

^{*)} S účinností od 30. 5. 2012 zrušen zákonem č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů.

Věc: Společnost s ručením omezeným DETOA Albrechtice proti Státní energetické inspekci, ústřednímu inspektrátu, o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Státní energetická inspekce, územní inspektorát pro Liberecký kraj, rozhodnutím ze dne 2. 4. 2014 uložila žalobkyni pokutu za spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, jelikož v roce 2012 neoprávněně uplatňovala výkupní ceny platné pro fotovoltaické elektrárny uvedené do provozu od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2010, avšak její fotovoltaická elektrárna (dále jen „FVE DETOA“) byla uvedena do provozu až v roce 2011, čímž získala neoprávněný prospěch.

Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaná zamítla rozhodnutím ze dne 17. 6. 2014.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalované u Městského soudu v Praze. Namítala, že ke spáchání správního deliktu nedošlo, neboť její elektrárna byla uvedena do provozu v roce 2010. Žalobkyně splnila všechny podmínky Cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 4/2009 ze dne 3. 11. 2009 (dále jen „cenové rozhodnutí č. 4/2009“), aby její elektrárna byla považována za uvedenou do provozu v roce 2010. Podle žalobkyně je ze všech důkazů zřejmé, že se tak stalo dne 29. 12. 2010. V ten den byla elektrárna připojena a započala fakticky dodávat elektřinu do sítě.

Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 2. 11. 2017, čj. 5 A 118/2014-93, zamítl. Shledal, že pro určení okamžiku uvedení elektrárny žalobkyně do provozu je rozhodné cenové rozhodnutí č. 4/2009, které bylo účinné od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2010. Podle bodu 1.9 cenového rozhodnutí č. 4/2009 se u nově zřizované výroby elektřiny nebo zdroje uvedením do provozu rozumí den, kdy výrobce začal v souladu s rozhodnutím o udělení licence a vzniku oprávnění k výkonu licencované činnosti vyrábět a dodávat elektřinu do elektrizační soustavy při uplatnění podpory formou výkupních cen. Zároveň podle bodu 1.2 tohoto cenového rozhodnutí „*výkupní ceny se uplatňují za elektřinu naměřenou a dodanou v předávacím místě výroby elektřiny a sítě provozovatele distribuční soustavy nebo provozovatele přenosové soustavy*“.

Z těchto ustanovení jsou podle městského soudu zřejmé dvě podmínky, které žalobkyně v roce 2010 nesplnila. Za prvé, jí dodaná elektřina nemohla být naměřena, neboť elektroměr byl osazen až dne 19. 1. 2011. Za druhé, žalobkyně žádnou podporu formou výkupních cen v roce 2010 neuplatňovala. Tu uplatňovala až od 19. 1. 2011, jak je zřejmé i z faktury vystavené za leden 2011. Její elektrárnu nelze tedy již z tohoto důvodu považovat za uvedenou do provozu ve smyslu výše zmíněných ustanovení cenového rozhodnutí.

Městský soud v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 3. 2017, sp. zn. 32 Cdo 1051/2015, podle kterého předpokladem vzniku nároku provozovatele výroby elektrické energie využívající sluneční záření na výkupní ceny elektřiny stanovené pro rok 2010 cenovým rozhodnutím č. 4/2009 je skutečnost, že výrobce začal do konce tohoto roku v souladu s pravomocným rozhodnutím o udělení licence vyrábět a dodávat elektřinu do elektrizační soustavy. Tento předpoklad není splněn, jestliže byly dodávky prováděny toliko protiprávně, tj. bezesmluvně a bez připojení k dodávkám provedeného provozovatelem distribuční soustavy.

Podle městského soudu na tomto závěru nic nemění poukaz žalobkyně na dokument Energetického regulačního úřadu ze dne 27. 10. 2010, ze kterého má vyplývat, že dnem uvedení do provozu je připojení výroby k distribuční soustavě, které se dokumentuje vystavením protokolu o splnění technických podmínek pro uvedení výroby do provozu s distribuční soustavou. Podle městského soudu tento výklad předpisu provedený Energetickým regulačním úřadem není pro soudy závazný a městský soud se s ním neztotožnil. Navíc v dané věci Energetický regulační úřad ani není kompetentním orgánem. Kompetentním orgánem pro kontrolu cenových předpisů, o něž v nyní posuzované věci jde, je v souladu s § 3 odst. 3 a 4 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, Státní energetická inspekce, s jejíž posouzením se městský soud ztotožnil. Stanovisko ze dne 27. 10. 2010 nemohlo podle městského soudu založit legitimní očekávání žalobkyně.

Městský soud rovněž neshledal pro posouzení věci relevantním přechodné ustanovení zákona č. 330/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, které upravovalo připojování zdrojů do distribuční soustavy v roce 2011. Městský soud nepřisvědčil ani námitce žalobkyně, že došlo ke zproštění její odpovědnosti podle § 17 odst. 1 zákona o cenách. Žalobkyně se nemůže zbavit odpovědnosti tím, že proces připojování a uvedení elektrárny do provozu se děl zcela pod taktovkou jiného soukromého

subjektu. Žalobkyně totiž musela vědět, kdy začala do distribuční sítě dodávat elektřinu, a mohla tedy dojít k závěru, kdy byly splněny podmínky cenového rozhodnutí č. 4/2009 pro uvedení její elektrárny do provozu.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž namítala, že městský soud nesprávně interpretoval bod 1.9 cenového rozhodnutí č. 4/2009. Slovní spojení „*při uplatnění podpory formou výkupních cen*“ a „*při uplatnění podpory formou zelených bonusů*“ užitá v tomto ustanovení jsou hypotézami, které stanoví, v jakých případech se mají uvedeným ustanovením stanovené podmínky (dispozice) uplatnit. Zatímco tedy v případě, kdy výrobce bude uplatňovat nárok na podporu formou výkupních cen, bude dnem uvedení výroby do provozu den, kdy výrobce začal v souladu s licencí na výrobu elektřiny vyrábět elektřinu a dodávat ji do elektrizační soustavy, v případě zvolení podpory formou zelených bonusů bude dnem uvedení výroby do provozu den, kdy výrobce začal v souladu s licencí na výrobu elektřiny vyrábět elektřinu (tzn. nikoliv i dodávat do elektrizační soustavy). Uvedená slovní spojení tedy stanoví, kdy bude k uvedení výroby elektřiny do provozu postačovat jen získání licence a zahájení výroby (v případě podpory formou zelených bonusů) a kdy se pro uvedení výroby elektřiny do provozu bude vyžadovat splnění ještě další podmínky – zahájení dodávky elektřiny do elektrizační soustavy (v případě podpory formou výkupních cen).

Předpokladem zahájení dodávky elektřiny do elektrizační soustavy je z povahy věci existence vyrobené elektřiny. K zahájení dodávky elektřiny do elektrizační soustavy pak dojde v okamžiku, kdy elektřina vyrobená ve výrobní elektřiny poprvé „*proteče*“ předávacím místem z výroby elektřiny do přenosové soustavy nebo do distribuční soustavy. Musí k tomu ovšem dojít v souladu s platnými právními předpisy, neboť neoprávněná dodávka do elektrizační soustavy je zákonem výslovně zakázána (§ 52 odst. 3 zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona). K první dodávce elektřiny do elektrizační soustavy docházelo již v rámci procesu tzv. prvního paralelního připojení, jehož smyslem bylo odzkoušet možnost provozování výroby paralelně s distribuční soustavou a zjistit, zda má výroba správně nastaveny ochrany a zda její provoz negativně neovlivňuje provoz distribuční soustavy a jiné odběratele či výrobce. Nedílnou součástí procesu prvního paralelního připojení byla i realizace první dodávky elektřiny do soustavy. Bez ní by tento proces nemohl být po technické stránce úspěšně dokončen. Pokud tedy došlo k prvnímu paralelnímu připojení FVE DETOA s distribuční soustavou v roce 2010, musela být FVE DETOA uvedena do provozu v roce 2010.

Stěžovatelka dále nesouhlasila s hodnocením výkladového stanoviska Energetického regulačního úřadu ze dne 27. 10. 2010 provedeného městským soudem. Předmětné stanovisko představuje autentickou interpretaci cenového rozhodnutí č. 4/2009, jehož je Energetický regulační úřad autorem. Podle stěžovatelky stanovisko Energetického regulačního úřadu ve spojení s cenovým rozhodnutím č. 4/2009 vyvolalo legitimní očekávání stěžovatelky ohledně splnění podmínek uvedení elektrárny do provozu. Stěžovatelka také odkázala na svoji dobrou víru, jelikož nebylo zřejmé, z čeho by se dala dovozovat zaviněná nevědomost stěžovatelky o tom, jaké výkupní ceny měla správně účtovat, pokud její postup nebyl ve zřejmém rozporu s právními předpisy a naopak byl v souladu se stanoviskem Energetického regulačního úřadu ze dne 27. 10. 2010.

Stěžovatelka také namítala nepřiléhavost rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Cdo 1051/2015 na posuzovaný případ. Rozsudek Nejvyššího soudu vychází z odlišného skutkového stavu, než jaký byl zjištěn v případě stěžovatelky. K prvnímu paralelnímu připojení v případě posuzovaném Nejvyšším soudem došlo až v roce 2011. To má za následek, že k výrobě a legální dodávce elektřiny do distribuční soustavy v roce 2010 v uvedeném případě vůbec nedošlo. Podle Nejvyššího soudu lze legální dodávku elektřiny provést pouze na základě smlouvy. Legální dodávka elektřiny je však realizována i v rámci prvního paralelního připojení.

Stěžovatelka odkázala také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2017, čj. 2 As 151/2017-29, podle kterého v případě bioplynové stanice „*rozhodným kritériem pro určení tarifu vyplácené podpory – zeleného bonusu – (§ 3 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře využívání obnovitelných zdrojů) je schopnost bioplynové stanice vyrábět elektřinu z bioplynu jako obnovitelného zdroje energie*“. Není přitom důvod, aby se stejný princip neuplatňoval i v případě podpory formou výkupních cen.

V souvislosti se zrušením podpory pro výroby nepřipojené do elektrizační soustavy ČR bylo novelou zákona o podpoře obnovitelných zdrojů energie provedenou zákonem č. 330/2010 Sb. stanoveno, že „*připojí-li výrobce elektřiny ze zdroje nepřipojeného do přenosové nebo distribuční soustavy uvedeného do provozu přede dnem nabytí*

účinnosti tohoto zákona takový zdroj do přenosové nebo distribuční soustavy do 12 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, právo na podporu podle dosavadních předpisů zůstává zachováno. Pro účely stanovení podpory se takový zdroj považuje za zdroj uvedený do provozu dnem, kdy došlo k jeho připojení k přenosové nebo k distribuční soustavě.“

Na úrovni zákona tak bylo výslovně stanoveno, že dnem uvedení do provozu se rozumí den, kdy dojde k připojení k distribuční soustavě (nebo přenosové soustavě). Uvedená novela tak rovněž vyvrací závěry městského soudu o okamžiku uvedení výroby do provozu vycházející z jím provedeného výkladu.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že v dostatečné míře a prokazatelně v rámci vedeného řízení odůvodnila výklad pojmu „*uvedení výroby do provozu*“. K tomuto výkladu se vyjadřovala jak v průběhu vedeného správního řízení, tak i v rámci soudního řízení, přičemž jejímu názoru přisvědčil i městský soud v napadeném rozsudku. Žalovaná proto opakuje, že pro splnění podmínek pro uvedení fotovoltaické elektrárny do provozu by musela stěžovatelka „*vyrábět a dodávat elektřinu do elektrizační soustavy při uplatnění podpory formou výkupních cen*“. Předpokladem splnění těchto podmínek, a tím i pro stanovení termínu uvedení FVE do provozu je podle žalované osazení výroby elektřiny měřicím zařízením, přičemž měřicí zařízení nedělitelně souvisí s výrobou a především s dodávkou vyrobené elektřiny do distribuční soustavy. Pokud není instalováno měřicí zařízení, nejedná se o legální dodávku [viz § 52 odst. 1 písm. b) energetického zákona].

Žalovaná zopakovala, že se nedomnívá, že by na základě domněnek stěžovatelky mohlo vzniknout legitimní očekávání, jelikož už z její dřívější argumentace bylo evidentní, že si byla vědoma definice okamžiku uvedení FVE do provozu, resp. toho, jaké jsou podmínky pro uvedení FVE do provozu. K tzv. výkladovému stanovisku Energetického regulačního úřadu ze dne 27. 10. 2010 žalovaná doplňuje, že se v daném případě nejedná o výkladové stanovisko, neboť v roce 2010 Energetický regulační úřad k jeho vydání neměl zákonné zmocnění, a tudíž se jedná pouze o anonymní článek k problematice uvedení obnovitelného zdroje energie do provozu a přiznání nároku na podporu při splnění podmínek, stanovených pro období od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011 a uvádějící výrobce elektřiny v omyl tím, že se rovněž týkají roku 2010.

K dalšímu tvrzení stěžovatelky, že pokud došlo k prvnímu paralelnímu připojení jeho FVE k distribuční soustavě v roce 2010, musela být uvedena do provozu v roce 2010, protože k první dodávce elektřiny do elektrizační soustavy docházelo již v rámci procesu tzv. prvního paralelního připojení, žalovaná uvedla, že se v žádném případě nejedná o dodávku energie ve smyslu uvedení do provozu podle cenového rozhodnutí č. 4/2009, jelikož případné následující dodávání elektřiny do sítě by probíhalo bez měřidla, tedy jako neoprávněná dodávka, a byl by tak popřen smysl § 52 odst. 1 písm. b) energetického zákona. Věcná podmínka cenového předpisu – vyrábět a dodávat elektřinu při uplatnění podpory ve formě výkupních cen v daném případě nebyla naplněna.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze i rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení kasační stížnosti

(...) [32] Podle § 6 odst. 1 zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů ve znění účinném do 19. 5. 2010, „*Úřad stanoví vždy na kalendářní rok dopředu výkupní ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů (dále jen „výkupní ceny“)* samostatně pro jednotlivé druhy obnovitelných zdrojů a zelené bonusy tak, aby a) byly vytvořeny podmínky pro naplnění indikativního cíle podílu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny ve výši 8 % v roce 2010 a b) pro zařízení uvedená do provozu 1. po dni nabytí účinnosti tohoto zákona bylo při podpoře výkupními cenami dosaženo patnáctileté doby návratnosti investic za podmínky splnění technických a ekonomických parametrů, kterými jsou zejména náklady na instalovanou jednotku výkonu, účinnost využití primárního obsahu energie v obnovitelném zdroji a doba využití zařízení a které jsou stanoveny prováděcím právním předpisem“.

[33] Podle § 5 odst. 5 zákona o cenách „*[m]aximální, pevné nebo minimální ceny platí pro všechny prodávající a kupující určeného druhu zboží a jejich uplatnění mohou cenové orgány nebo místní orgány omezit dalšími věcnými, případy časovými podmínkami“.*

[34] V roce 2010 výkupní ceny elektřiny upravovalo cenové rozhodnutí č. 4/2009, které zároveň v bodu 1.9 obsahovalo definici dne uvedení do provozu nově zřizovaných výroben elektřiny. Při posouzení otázky, zda byla FVE DETOA uvedena do provozu v roce 2010 je nutné vycházet z tohoto právního předpisu, jelikož pokud by FVE DETOA podmínky uvedení do provozu platné v roce 2010 nespĺnila, nemohla by být považována za uvedenou do provozu v roce 2010.

[35] Podle bodu 1.9 cenového rozhodnutí č. 4/2009 platí: „*U nově zřizované výroby elektřiny nebo zdroje se uvedením do provozu rozumí den, kdy výrobce začal v souladu s rozhodnutím o udělení licence a vzniku oprávnění k výkonu licencované činnosti vyrábět a dodávat elektřinu do elektrizační soustavy při uplatnění podpory formou výkupních cen nebo kdy poprvé začal vyrábět elektřinu při uplatnění podpory formou zelených bonusů.*“

[36] Rozhodnutí o udělení licence na výrobu elektřiny pro FVE DETOA ze dne 7. 12. 2010 nabylo právní moci dne 9. 12. 2010. Od 9. 12. 2010 tak je stěžovatelka držitelkou oprávnění k výrobě elektřiny ve FVE DETOA. Dne 31. 12. 2010 byl provozovatelem distribuční soustavy, společnosti ČEZ Distribuce, a. s., pod Č. 4120510776 vystaven „*Protokol o splnění technických podmínek pro uvedení výroby do provozu s distribuční soustavou ČEZ Distribuce, a. s. zdroj do 100 kW*“, a to s účinky od 29. 12. 2010. Protokol byl vydán na základě žádosti výrobce o první paralelní připojení výroby k síti.

[37] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s argumentací předestřenou stěžovatelkou v kasační stížnosti, podle níž slovní spojení „*při uplatnění podpory formou výkupních cen*“ a „*při uplatnění podpory formou zelených bonusů*“ užitá v bodu 1.9 cenového rozhodnutí č. 4/2009 pouze stanoví, jaké podmínky uvedení výroben do provozu musí být splněny v rámci daného způsobu podpory výroby elektrické energie z obnovitelných zdrojů, tj. buď při uplatnění podpory formou výkupních cen, nebo zelených bonusů. Zatímco tedy v případě, kdy výrobce bude uplatňovat nárok na podporu formou výkupních cen, bude dnem uvedení výroby do provozu den, kdy výrobce začal v souladu s licencí na výrobu elektřiny vyrábět elektřinu a dodávat ji do elektrizační soustavy, v případě zvolení podpory formou zelených bonusů bude dnem uvedení výroby do provozu den, kdy výrobce začal v souladu s licencí na výrobu elektřiny vyrábět elektřinu.

[38] Výklad provedený žalovanou a městským soudem by fakticky rozšířil okruh podmínek, které by výrobná elektřina musela splnit, aby mohla být považována za uvedenou do provozu v roce 2010, a to aby vyráběná elektřina byla změřena (tj. byla by nutná instalace elektroměru) a došlo k jejímu výkupu na základě smluvního vztahu mezi výrobcem a provozovatelem distribuční soustavy o odkupu vyrobené elektřiny. Podmínku výroby a dodávání elektřiny je ovšem možné splnit i jiným způsobem.

[39] V rozsudku ze dne 9. 3. 2017, sp. zn. 32 Cdo 1051/2015, dospěl Nejvyšší soud k závěru, že podmínka dodávání elektřiny do elektrizační soustavy podle bodu 1.9 cenového rozhodnutí č. 4/2009 nemůže být splněna jednáním, které není v souladu s právem: „*Splnění předpokladu realizace dodávek energie do elektrizační soustavy rozhodně není možno chápat jen technicky, jak prosazuje dovolatelka, nýbrž též v právním smyslu; musí jít o dodávky, které jsou realizovány v souladu s právem, nikoliv bez právního titulu či dokonce protiprávně. Dodávání elektřiny do elektrizační soustavy z povahy věci nutně vyžaduje souhlas a součinnost jejího provozovatele; ten by jen stěží mohl řádně plnit své funkce vymezené v § 25 odst. 1 energetického zákona, kdyby jakýkoliv subjekt připojený toliko pro odběr mohl bez jeho vědomí a souhlasu do sítě elektřinu i dodávat. Nemůže proto jít o faktické dodávky bez náležitého připojení k dodávkám do soustavy. Dodávky bez uzavřené smlouvy jsou § 52 energetického zákona výslovně zakázány a jejich realizace je tudíž protiprávní.*“

[40] Nejvyšší soud dále shledal, že: „*Započítá s dodávkami elektřiny do elektrizační soustavy v průběhu určitého kalendářního roku, zakotvené jako podmínka aplikace cenového předpisu stanovícího výkupní ceny elektřiny pro tento kalendářní rok, je zcela logickým předpokladem podpory formou určitých výkupních cen, majícím oporu v zákoně. Hovoří-li zákon č. 180/2005 Sb. o výkupu vyrobené elektrické energie a uplatňuje-li dovolatelka nárok na určité výkupní ceny, nelze rozumně vycházet z toho, že by se tento výkup mohl realizovat bez současného prodeje z její strany a tedy bez dodávek této energie subjektu, který elektřinu vykupuje. Jak požadavek dodávání energie do sítě, tak požadavek, aby se tak dělo na základě licence, je v souladu se zněním a účelem zákona č. 180/2005 Sb. a tvoří s ním logický a přirozeně provázaný celek. Bod 1.9 cenového rozhodnutí ERÚ č. 4/2009 tak ve skutečnosti žádné nové povinnosti nezakládá. Vyjadřuje v rovině cenové regulace, že k výkupu energie je třeba energii dodávat a je tak třeba*

činit legálně, a promítá v ní znění zákona plně v souladu s jeho smyslem. Jedná se tudíž spíše o technickou specifikaci stavu, v němž lze výrobu považovat za uvedenou do provozu pro účely uplatnění podpory formou výkupních cen.“

[41] Stěžovatelka namítá, že podmínku „vyrábět a dodávat elektřinu do elektrizační soustavy“ lze splnit již realizací prvního paralelního připojení výroby, při kterém dochází k ověření funkčnosti elektrárny, jehož součástí je také k vyrobení a dodání elektřiny do sítě. Podle komentáře k § 52 energetického zákona první paralelní připojení představuje legální neměřenou dodávku elektřiny do distribuční soustavy v rámci odzkoušení provozu výroby: „Jestliže měřicí zařízení nebylo instalováno, nesmí být dodávka realizována, ledaže si to provozovatel přenosové soustavy či provozovatel distribuční soustavy na straně jedné a zákazník, výrobce elektřiny nebo provozovatel distribuční soustavy výslovně ujednali. V praxi k takovým ujednáním dochází (na základě Pravidla provozování distribuční soustavy) zejména v procesu prvního paralelního připojení výroby k distribuční soustavě, jehož součástí je také uskutečnění legální neměřené dodávky elektřiny do distribuční soustavy v rámci odzkoušení provozu výroby.“ (Eichlerová, K.; a kol. *Energetický zákon: komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2016, § 52).

[42] První paralelní připojení tedy nepředstavuje neoprávněnou dodávku elektřiny do elektrizační soustavy, což skutkové okolnosti posuzovaného případu odlišuje od případu posuzovaného Nejvyšším soudem ve věci sp. zn. 32 Cdo 1051/2015. V daném případě Nejvyšší soud posuzoval situaci, kdy první paralelní připojení v roce 2010 vůbec neproběhlo a dovolatelka byla v 2010 připojena k distribuční soustavě jen za účelem odběru, nikoli dodávek elektrické energie.

[43] Ve věci také nelze vycházet z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2017, čj. 2 As 151/2017-29, na který odkazuje v kasační stížnosti stěžovatelka, podle kterého v případě bioplynové stanice „rozhodným kritériem pro určení tarifu vyplácené podpory – zeleného bonusu – (§ 3 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře využívání obnovitelných zdrojů) je schopnost bioplynové stanice vyrábět elektřinu z bioplynu jako obnovitelného zdroje energie.“ Uvedený rozsudek se vztahoval k jinému cenovému rozhodnutí Energetického regulačního úřadu (č. 7/2011) a předmětem posouzení bylo, zda mohla být bioplynová stanice považována za uvedenou do provozu, pokud vyráběla elektřinu z konvenčního zdroje, tj. nikoliv podporovaným způsobem.

[44] Nejvyšší správní soud však považuje za nutné přihlídnout také ke stanovisku Energetického regulačního úřadu ze dne 27. 10. 2010, označeném jako „Uvedení obnovitelného zdroje energie do provozu a přiznání nároku na podporu“. Podle tohoto stanoviska z bodu 1.9 cenového rozhodnutí č. 4/2009 vyplývá, že „za den uvedení výroby do provozu, pro účely stanovení rozhodného dne pro přiznání podpory (povinný výkup nebo zelený bonus) v souladu s odstavcem 1.9. cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 4/2009, lze označit pozdější z termínů ‚účinná‘ licence na výrobu elektřiny a datum paralelního připojení výroby k distribuční soustavě, které se dokumentuje vystavením Protokolu o splnění technických podmínek pro uvedení výroby do provozu s distribuční soustavou PDS.“ Podmínka vyrábět a dodávat elektřinu ve smyslu bodu 1.9 cenového rozhodnutí č. 4/2009 by tedy byla splněna již realizací prvního paralelního připojení poté, co provozovatel výroby získal příslušnou licenci pro výrobu elektrické energie.

[45] Stanovisko Energetického regulačního úřadu ze dne 27. 10. 2010 představuje formu autentického výkladu právního předpisu, jelikož Energetický regulační úřad je orgánem, který na základě zákonného zmocnění cenové rozhodnutí č. 4/2009 vydal. Autentickým výkladem je podle literatury (např. Večeřa, M.; Dostálová, J.; Harvánek, J.; Houbová, D. *Základy teorie práva*. Brno : Masarykova univerzita, 2004, s. 65) takový výklad, který podává ten orgán veřejné moci, který vydal předpis, jehož součástí je vykládaná právní norma. Autentický výklad může být součástí pramene práva, který orgán veřejné moci vydal, a to např. v podobě definice obsažené v zákoně. Jen v takovém případě je obecně právně závazný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, čj. 2 Afs 51/2009–85, č. 1987/2010 Sb. NSS).

[46] Jelikož dotčené stanovisko není součástí cenového rozhodnutí č. 4/2009, nelze mu připisovat obecnou právní závaznost. Při interpretaci bodu 1.9 cenového rozhodnutí č. 4/2009 je však třeba k němu přihlížet, jelikož svědčí o účelu a smyslu tohoto ustanovení. Ačkoliv Energetický regulační úřad získal výslovné zmocnění ke zveřejňování výkladových stanovisek k ustanovením právních předpisů v oblasti jeho působnosti [§ 17e odst. 1 písm. d) energetického zákona] až s účinností od 18. 8. 2011, stanovisko lze vnímat jako součást jeho pravomoci stanovovat výkupní ceny podle § 6 zákona o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie.

Pravomoc vydávat neformální výkladová stanoviska souvisí s normotvornou pravomocí a nevyžaduje zvláštní zákonné zmocnění. Nejedná se tedy v žádném případě o „anonymní článek“, jak tvrdí ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaná, ale o stanovisko ústředního orgánu státní správy k právnímu předpisu, který vydal na základě zákonného zmocnění.

[47] V této souvislosti také nelze přehlédnout, že Energetický regulační úřad vydal dne 19. 2. 2018 výkladové stanovisko, které v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2018, čj. 9 As 333/2016-102, v plném rozsahu potvrzuje závěry uvedené ve stanovisku ze dne 27. 10. 2010 a Energetický regulační úřad zde výslovně uvedl, že za datum uvedení výroby do provozu v roce 2010 lze označit datum paralelního připojení výroby s platnou licencí do distribuční soustavy.

[48] Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené konstatuje, že podmínku „*vytřábit a dodávat elektřinu do elektrizační soustavy*“ podle bodu 1.9 cenového rozhodnutí č. 4/2009 bylo možné naplnit také realizací prvního paralelního připojení výroby do elektrizační soustavy.

[49] Důvodná je v této souvislosti také námitka, že stanovisko Energetického regulačního úřadu ze dne 27. 10. 2010 založilo legitimní očekávání stěžovatelky. Princip ochrany tzv. legitimního očekávání je v judikatuře soudů České republiky v čele s Ústavním soudem uznáván jako součást souboru základních principů demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jakkoli jeho obsah a projevy – zejména v oboru práva ústavního v jurisprudenci Ústavního soudu – nelze označit za ustálené (blíže viz Langášek, T. Ochrana legitimního očekávání v judikatuře Ústavního soudu. *Sborník z konference PF MU Dny práva 2008*). Tento princip je v oboru správního práva úzce spojen s principy ochrany právní jistoty, spravedlivosti a předvídatelnosti aktů veřejné moci a důvěry v ně a s principem zákazu libovůle [srov. náleží Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, N 109/77 SbNU 577, č. 177/2015 Sb., podle kterého: „*Pro demokratický právní stát je charakteristický princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné. Závazky a sliby, které na sebe stát vezme vůči jednotlivcům, by měly být dodržovány (princip legitimního očekávání).*“].

[50] V rozsudku ze dne 27. 4. 2017, čj. 4 As 86/2016-38, Nejvyšší správní soud shledal: „*Ideovým základem konceptu ochrany legitimního očekávání je přesvědčení, že ti, kdo jednají v oprávněné důvěře v existující právo, resp. v právo, jak se jim s přihlédnutím k okolnostem a dobré víře obsahově jeví, by neměli být zklamáni ve svých očekávaních, že v souladu s právem jednají a že jejich jednání také právo demokratického právního státu nakonec poskytne svou ochranu. V nejtýpčtější podobě se ochrana legitimního očekávání, ve vazbě na ochranu právní jistoty, v oboru správního práva upíná k vázanosti správy vlastní ustálenou správní praxí, ustáleným výkladem procesních i hmotných právních pravidel, veřejně deklarovanou politikou v mezích správního uvážení, interní výkladovou či aplikační směrnici, anebo k závaznosti konkrétního a kvalifikovaného ujištění o právu či procesním postupu, poskytnutého orgánem veřejné moci adresátu jeho správy.*“

[51] Legitimní očekávání tedy nezakládá pouze ustálená správní praxe, ale může jej založit i jiná forma jednání správního orgánu, která v adresátech veřejné správy vyvolá očekávání, že jednají v souladu s právem, a že jejich jednání bude poskytnuta právní ochrana. V posuzovaném případě stanovisko Energetického regulačního úřadu ze dne 27. 10. 2010 vyvolalo ve svých adresátech očekávání, že pokud bude do konce roku 2010 provedeno první paralelní připojení výroby elektřiny při současném získání platné licence, budou mít nárok na výkup elektřiny za příslušnou cenu, na čemž s ohledem na výše uvedené nic nemění ani skutečnost, že Energetický regulační úřad neměl v době vydání stanoviska výslovně zákonné zmocnění tato stanoviska vydávat. Stěžovatelka tedy měla legitimní očekávání, že splnila podmínky pro uvedení FVE DETOA do provozu v roce 2010. Pokud se stěžovatelka tímto stanoviskem řídila, nemůže být za toto jednání postihnuta ze strany jiného orgánu, který je však součástí též státní moci, za spáchání jiného správního deliktu. (...)

Horní právo: řešení střetů zájmů

k § 33 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění účinném ke dni 4. 2. 2015

I. Řešení střetů zájmů dle § 33 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, představuje jakožto zvláštní institut horního práva ochranu věcných práv a jiných chráněných zájmů (zejména život a zdraví) fyzických a právnických osob ohrožených hornickou činností. Pojem „ohrožení“ je třeba odlišovat od pojmu „dotčení“, který slouží k určení okruhu účastníků správního řízení a vztahuje se k zásahu nižší intenzity. Hrozba újmy dle § 33 zákona o ochraně a využití nerostného bohatství musí být vzhledem k podmínkám v místě reálná a její intenzita musí být srovnatelná se zničením, poškozením či podstatným snížením některého z užitných parametrů daného objektu. Okruh zájmů a osob ohrožených hornickou činností je oproti vymezení účastníků řízení třeba vykládat restriktivně, nikoliv však tak, že se zúží pouze na osoby, na jejichž pozemcích bude hornická činnost probíhat.

II. Odpovědnost za řádné vymezení okruhu zájmů a osob ohrožených hornickou činností, které je třeba provést na základě odborného (zpravidla znaleckého) posouzení konkrétních geologických a jiných podmínek v území, nese v prvé řadě těžební organizace. Doložení vyřešení střetu zájmů dle § 33 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, je nezbytnou podmínkou pro vyhovění žádosti o povolení hornické činnosti. Za účelem ověření, že střet zájmů byl v území řádně vyřešen, je správní orgán povinen na základě odborného posouzení jasně vymezit okruh ohrožených zájmů a osob, jichž se řešení střetu zájmů týká. Do odůvodnění svého rozhodnutí zahrne popis konkrétních podmínek v území a předpokládanou intenzitu zásahu hornické činnosti do jednotlivých zájmů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, čj. 2 As 196/2016-133)

Prejudikatura: č. 566/2005 Sb. NSS, č. 646/2005 Sb. NSS, č. 1329/2007 Sb. NSS, č. 1876/2009 Sb. NSS, č. 1910/2009 Sb. NSS, č. 3322/2016 Sb. NSS a č. 3361/2016 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 96/2000 Sb., č. 265/2008 Sb. a č. 79/2005 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 609/04).

Věc: a) zapsaný spolek Zdravé Ktišsko, b) Ing. Jan J., c) Ing. Pavel P., d) MUDr. Helena K., e) MUDr. Miroslav K. a f) obec Ktiš proti Českému báňskému úřadu, za účasti 1) akciové společnosti GARNET GROUP, 2) akciové společnosti INTERNET CZ, 3) Mgr. Marcely K., 4) Rudolfa K. a 5) Hnutí DUHA České Budějovice, o povolení hornické činnosti, o kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení 1).

Osoba zúčastněná na řízení 1) požádala o povolení hornické činnosti – otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska technicky využitelných krystalů nerostu granátu v dobývacím prostoru Ktiš. Obvodní báňský úřad pro území krajů Plzeňského a Jihočeského (správní orgán I. stupně) její žádosti rozhodnutím ze dne 23. 6. 2014 vyhověl a hornickou činnost povolil. Proti tomuto rozhodnutí podali žalobci a) až f), osoba zúčastněná na řízení 5) a další účastníci správního řízení odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 4. 2. 2015 (napadené rozhodnutí).

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 3. 5. 2016, čj. 57 A 36/2015-195, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Přisvědčil žalobcům v tom, že před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebyl řešen střet zájmů v území hornické činnosti, jak vyžaduje § 33 horního zákona. Konstatoval, že předmětem střetu zájmů mohou být jak pozemky v dobývacím prostoru nebo pozemky ohrožené povolením hornické činnosti, tak i jiné veřejné či soukromé zájmy chráněné zákonem. V souvislosti s hornickou činností dochází k zásahu do území a k ohrožení velkého množství zájmů v dané lokalitě. Může být např. ohroženo životní prostředí v území, jakož i tržní hodnota nemovitostí. K vyřešení střetu zájmů dochází buď dohodou, nebo autoritativním rozhodnutím. Žalovaný se sice v napadeném rozhodnutí vypořádal s námitkami účastníků týkajícími se jejich ohrožení povolovanou hornickou činností, tyto námitky však nebyly předmětem neformálního řízení o střetu zájmů podle § 33 horního zákona.

Podle krajského soudu je právní úpravou vyžadované řešení střetu zájmů v území obdobou smířčího řízení. Je obecně třeba, aby žadatel před vydáním rozhodnutí o povolení hornické činnosti řešil střet zájmů, a tedy vstoupil do kontaktu s účastníky budoucího správního řízení a pokusil se vyjednat podmínky optimální pro obě strany a odstranil potenciální spory. V souzené věci měl být střet zájmů řešen nejen ve vztahu k pozemku ve vlastnictví žalobkyně f), ale i s ohledem na ohrožení zájmů ostatních účastníků řízení. Jelikož k tomu nedošlo, byly porušeny § 17 odst. 2 a § 33 odst. 1 horního zákona a žalobci byli zbaveni možnosti řešit své námitky během neformálního řízení či jednání o střetu zájmů.

Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení 1) (stěžovatel a stěžovatelka, společně označování jako stěžovatelé) podali proti napadenému rozsudku samostatně kasační stížnosti. Oba stěžovatelé shodně tvrdili, že krajský soud nesprávně interpretoval § 33 horního zákona. Zdůraznili, že zákonodárce v tomto ustanovení užil pojem „*ohrožené zájmy*“, nikoli „*dotčené zájmy*“. Ohroženost zájmů vyžaduje existenci velmi reálné hrozby vzniku újmy, což plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, čj. 7 As 21/2007-191. Střet zájmů je dle názoru stěžovatelů třeba řešit až při ohrožení zájmů. Ve vztahu k pozemku ve vlastnictví žalobkyně f) stěžovatelé zdůrazňují, že tento pozemek stěžovatelka pro vlastní hornickou činnost nepotřebuje, neboť nebude využíván ani k přejezdům, a tak k jeho ohrožení hornickou činností nedojde. Zájmy ostatních žalobců taktéž nejsou ohroženy.

Stěžovatelka ve své kasační stížnosti taktéž zdůraznila, že vyřešení střetu zájmů podle § 33 horního zákona se týká pouze pozemků, na nichž bude hornická činnost prováděna, případně těch, které budou k hornické činnosti využívány, nikoli však takových pozemků, na nichž se pouze hypoteticky projeví negativní vlivy hornické činnosti. Uvedla také, že pozemek ve vlastnictví žalobkyně f) se nachází ve stanoveném dobývacím prostoru, v němž se v minulosti těžilo. Žalobkyně f) je již nyní omezena v dispozici se svým pozemkem, neboť každý vlastník může své vlastnické právo využívat pouze v mezích přípustných dle územního plánu a územního rozhodnutí. Autoritativně již bylo rozhodnuto o tom, že pozemek žalobkyně f) lze užívat jen v souvislosti s dobýváním nerostného bohatství. Krajský soud se proto měl zabývat tím, zda vůbec může dojít k rušení žalobkyně f) ve výkonu jejích vlastnických práv. V tomto ohledu je argumentace žalobkyně f), že jí v důsledku povolení těžby zůstane pouhé holé vlastnictví pozemku, jehož využitelnost a prodejnost bude nulová, nedůvodná. Povolením hornické činnosti k žádné kvalitativní změně užívání jejího pozemku nedošlo.

Zákonem č. 498/2012 Sb. byly zrušeny § 31 odst. 4 písm. b) a § 33 odst. 4 horního zákona. Stěžovatelka v této souvislosti uvedla, že úmyslem zákonodárce bylo mimo jiné posílit ochranu práv vlastníků nemovitostí potenciálně dotčených těžbou vyhrazených nerostů. Tato novela zrušila možnost vyvlastnění a dalšího omezení nemovitostí dotčených využíváním výhradních ložisek. Smyslem této legislativní změny bylo nejen vyloučit možnost nabývat pro plnění úkolů stanovených horním zákonem nemovitostí nebo práv k nemovitostem rozhodnutím o vyvlastnění, nýbrž i obecně posílit ochranu soukromého vlastnictví. Podle stěžovatelky po přijetí citované novely nelze dovodit, že je Ministerstvo průmyslu a obchodu oprávněno rozhodovat o střetu zájmů i v případě, že nedošlo k dohodě mezi dotčenými subjekty. Právní úprava v horním zákoně je podle stěžovatelky minimálně nevyvážená. Stěžovatelka se domnívá, že při vyjednávání o řešení střetu zájmů je slabší stranou ona jako žadatel o povolení hornické činnosti, nikoli žalobkyně f) jako vlastník pozemku. Vlastníci nemovitostí tak mohou tento stav zneužívat. Jediným ústavně konformním výkladem § 33 horního zákona je takový výklad, který omezí povinnost řešit střety zájmů postupem podle tohoto ustanovení pouze na situace, kdy jsou skutečně ohroženy zájmy vlastníků nemovitostí, tedy na situace, které se budou týkat pozemků, pod nimiž se má těžít, nebo těch, které jsou k provozu těžební činnosti nezbytně potřebné.

Pozemky ve vlastnictví žalobců a) až c) jsou pak ve velké vzdálenosti od místa povolení hornické činnosti a nelze rozumně tvrdit, že stěžovatelka měla uzavřít dohodu o střetu zájmů i s nimi. V případě těchto žalobců se jedná o dotčenost, nikoli ohroženost zájmů. Pokud jde o žalobce d) a e), ti budou na svých zájmech rovněž pouze dotčeni. Jejich pozemky jsou vzdáleny několik set metrů vzdušnou čarou od lomu, který je navíc skryt za terénním hřbetem a lesním porostem. Že nedojde k ohrožení veřejného zdraví, plyne ze znaleckých posudků a stanovisek dotčených orgánů. Požadavek, aby správní orgány zkoumaly v rámci střetu zájmů konkrétní dopady na zdravotní stav žalobců a jiných určitých osob, je pak nemyslitelný a neproveditelný.

Žalobci a) až c) měli za to, že střet zájmů je třeba řešit i ve vztahu k dotčeným pozemkům. Zda se pozemek žalobkyně f) nachází v již stanoveném dobývacím prostoru, je podle nich irelevantní. Podstatné je, že na tomto pozemku je přístupová cesta, která bude stěžovatelkou využívána.

Žalobci d) a e) se domnívali, že stěžovatel z rozsudku čj. 7 As 21/2009-191 pouze selektivně extrahoval vybrané pasáže. Za důležitou pokládají část rozsudku týkající se dohody o vyřešení střetu zájmů. Žalovanému vytýkali dále to, že se odmítl zabývat jejich námitkami o nevyřešeném střetu zájmů s tím, že jde o námitky soukromoprávního charakteru. Nesprávnost takového postupu podkládají odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, čj. A 5/2003-1, č. 566/2005 Sb. NSS. S tvrzením stěžovatelky, že se jejich pozemky nachází ve velké vzdálenosti od místa hornické činnosti, a proto není dána ohroženost zájmů, nesouhlasili. Nemovitosti jsou vzdáleny pouze 600 metrů, přičemž lesní porost může následky šíření hluku a prachu jen zmírnit, a to navíc v nedostatečné míře.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.

Posouzení kasačních stížností Nejvyšším správním soudem

(...) [23] Ve věci samé je podstatou sporu posouzení institutu řešení střetu zájmů v řízení o povolení hornické činnosti dle § 33 horního zákona, zejména co se týká povahy kolidujících soukromých zájmů a okruhu osob, s nimiž musí být střet zájmů vyřešen. O druhý aspekt institutu řešení střetu zájmů, tj. ohrožení objektů a zájmů chráněných podle zvláštních předpisů (např. ochrana životního prostředí), nebyl v posuzované věci spor.

[24] Podle § 33 horního zákona, „[j]estliže jsou využitím výhradního ložiska ohroženy objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, objekty a zájmy fyzických nebo právnických osob, jsou organizace, orgány a fyzické a právnické osoby, jimž přísluší ochrana těchto objektů a zájmů, povinny ve vzájemné součinnosti řešit tyto střety zájmů a navrhnout postup, který umožní využití výhradního ložiska při zabezpečení nezbytné ochrany uvedených objektů a zájmů. Organizace je povinna před zařazením příslušných prací do plánu otvírky, přípravy a dobývání dohodnout se s orgány a fyzickými a právnickými osobami, kterým přísluší ochrana objektů a zájmů podle odstavce 1, o tom, zda ohrožený objekt nebo zájem se má chránit, v jakém rozsahu, popřípadě po jakou dobu a dobu předložit krajskému úřadu k zaujetí stanoviska. Dohoda je platná, jestliže krajský úřad do 1 měsíce od jejího předložení nevyjádří s dohodou nesouhlas. Povinnost uzavřít dohodu se nevztahuje na případy, kdy střety zájmů byly vyřešeny při stanovení chráněného ložiskového území, dobývacího prostoru, popřípadě při projektování, výstavbě nebo rekonstrukci dolu a lomu a jestliže postup při jejich řešení stanoví zvláštními předpisy. Nedošlo-li k dohodě podle odstavce 2 nebo jestliže krajský úřad nesouhlasí s dohodou, rozhodne o řešení střetů zájmů Ministerstvo průmyslu a obchodu po projednání s Ministerstvem životního prostředí České republiky a Českým báňským úřadem v součinnosti s ostatními dotčenými ústředními orgány státní správy, a to s přihlédnutím ke stanovisku krajského úřadu. Organizace, která žádá o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska, je povinna doložit obvodnímu báňskému úřadu, že střety zájmů byly vyřešeny.“

[25] Podle § 17 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, „[2]ádost o povolení hornické činnosti podle § 9 až § 11 a § 13 předkládá organizace s předepsanou dokumentací a doklady nejpozději 3 měsíce před plánovaným zahájením prací obvodnímu báňskému úřadu. Pokud jsou hornickou činností ohroženy právem chráněné objekty a zájmy, musí být se žádostí předloženy doklady o vyřešení střetů zájmů. Neposkytuje-li předložená žádost a dokumentace dostatečný podklad k posouzení navrhované hornické činnosti nebo není-li žádost o povolení hornické činnosti podle § 10 v souladu s podmínkami stanovenými v rozhodnutí o stanovení chráněného ložiskového území a dobývacího prostoru, vyzve obvodní báňský úřad organizaci, aby žádost ve stanovené lhůtě doplnila, popřípadě uvedla do souladu s těmito rozhodnutími; obdobně postupuje, pokud žádost neobsahuje všechny doklady o vyřešení střetů zájmů.“

[26] Podle § 18 zákona o hornické činnosti „[ú]častníky řízení o povolení hornické činnosti jsou žadatel, investor, vlastník důlního díla a občané, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny, a obec, v jejímž územním obvodu má být hornická činnost vykonávána. Povolení hornické činnosti podle odstavce 1 vydává obvodní báňský úřad na základě řízení spojeného s místním šetřením; náklady na znalecké posudky,

kteře jsou potřebné v řízení, ubradí žadatel. Obvodní báňský úřad oznámí zahájení řízení dotčeným orgánům státní správy a účastníkům řízení nejpozději 10 dnů před ústním jednáním, popřípadě místním šetřením. Současně je upozorněn, že svoje stanoviska nebo námítky mohou uplatnit nejpozději při ústním jednání, popřípadě při místním šetření, jinak že se k později podaným stanoviskům nebo námítkám nemusí přiblídnout. Pokud některý z orgánů státní správy potřebuje v odůvodněných případech k řádnému posouzení věci delší dobu, obvodní báňský úřad na jeho žádost stanovenou lhůtu před jejím uplynutím přiměřeně prodlouží.“

[27] Podle § 8 odst. 2 vyhlášky č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem „v rozhodnutí o povolení hornické činnosti obvodní báňský úřad stanoví podle potřeby podmínky hornické činnosti a rozhodne o námítkách účastníka řízení“.

[28] Nejvyšší správní soud na úvod připomíná, že řízení o povolení hornické činnosti je správním řízením, na které se podpůrně aplikuje správní řád, přičemž odchylky od obecné úpravy stanoví zejména § 17 až § 18a zákona o hornické činnosti. Předchozí vyřešení střetů zájmů dle § 33 horního zákona (a jeho obligatorní doložení k žádosti o povolení hornické činnosti dle § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti) představuje institut speciální pro oblast horního práva, jehož účelem je především konsenzuální vyřešení konfliktu zájmů mezi těžební organizací a osobami, které mohou být těžbou ohroženy. To nicméně neznamená, že se jedná o jediný institut garantující ochranu zájmů jednotlivců a účast veřejnosti.

[29] S existencí vyhrazených nerostů je třeba počítat již při územním plánování. Podle § 15 horního zákona jsou orgány územního plánování povinny při územně plánovací činnosti vycházet z podkladů o zjištěných a předpokládaných výhradních ložiscích poskytovaných jim Ministerstvem životního prostředí. Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo průmyslu a obchodu a Český báňský úřad uplatňují stanoviska k politice územního rozvoje a k zásadám územního rozvoje z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství. Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo průmyslu a obchodu i obvodní báňské úřady uplatňují stanoviska k územním plánům a k regulačním plánům z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství. Plánovaná těžba vyhrazených nerostů podléhá zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Některé záměry podléhají posouzení vlivu na životní prostředí obligatorně, jiné teprve na základě závěru zjišťovacího řízení (k tomu viz blíže § 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). V řízení o posuzování vlivů na životní prostředí, jakož i v navazujících řízeních (§ 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí) má dotčená veřejnost ve smyslu § 3 písm. i) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí právo na informace, jakož i na uplatnění námitek a na soudní ochranu. Řízení o povolení hornické činnosti dále předchází řízení o stanovení dobývacího prostoru, jehož účastníky jsou dle § 28 odst. 2 horního zákona mimo jiné i osoby, jejichž vlastnická práva a jiná práva k pozemkům nebo stavbám mohou být rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru přímo dotčena. Konečně v samotném řízení o povolení hornické činnosti jsou dle § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti účastníky řízení osoby, jejichž práva a právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být povolením dotčeny. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zohledňuje to, že hornická činnost může mít vliv na široké okolí, a proto účastenství v řízení přiznává každému, u něhož nebude možné nade všechno pochybnost jednoznačně vyloučit, že jeho práva nemohou být dotčena (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2010, čj. 5 As 36/2009–123). Prostřednictvím institutu námitek v řízení o povolení hornické činnosti mají všechny (i potenciálně) dotčené osoby právo hájit své zájmy, dbát na striktní dodržování právních předpisů a na důslednost posouzení ze strany orgánů báňské správy i dotčených orgánů státní správy.

[30] Dalším výkladovým východiskem, které musí Nejvyšší správní soud při svém posouzení respektovat, je výslovná hodnotová volba zákonodárce provedená zákonem č. 498/2012 Sb. Touto novelou byl z horního zákona vyňat institut vyvlastnění a tím posílena ochrana soukromého vlastnictví vlastníků pozemků v okolí těžby. Vzhledem k poukazu stěžovatelky na skupinou senátorů zpochybněnou ústavnost zákona č. 498/2012 Sb. před Ústavním soudem (návrh byl usnesením Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 26/13, odmítnut pro zjevnou neopodstatněnost s ohledem na předchozí judikaturu Ústavního soudu, dle které nelze zrušit novelu zákona, neboť postrádá samostatnou normativní existenci) Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že zmiňovanou novelu protiústavní neshledává. Oproti vyvlastnění za účelem rozvoje infrastruktury, která je budována ve veřejném zájmu a slouží celé společnosti, je těžba nerostů dle současné právní úpravy především podnikatelskou

činností soukromých osob. Z článku 7 Ústavy nelze, na rozdíl např. od obecného veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, dovodit paušální závěr o ústavně chráněném veřejném zájmu na těžbě vyhrazených nerostů. Stát jako vlastník těchto nerostů má pouze povinnost dbát o jejich šetrné využívání a respektovat tuto prioritu ve své vlastní činnosti (Bahýlová, L. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha : Linde, s. 133). Na rozdíl od projektů, jejichž realizace spíše odpovídá hlediskům veřejného zájmu, jako například výstavba dopravní infrastruktury, především té dálniční (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, čj. 6 As 8/2010-23), výroba energie z obnovitelných zdrojů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, čj. 2 As 207/2016-46), či realizace protipovodňových opatření (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, čj. 8 As 5/2008-93, č. 1876/2009 Sb. NSS), je těžbu nerostů třeba považovat spíše za činnost, o jejímž přínosu z hlediska veřejného zájmu je možné polemizovat. Záležit bude například na významu nerostu coby strategické suroviny, aktuální surovinové politice státu či jejich společenských přínosech, např. v podobě vytvoření nových pracovních míst (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2015, čj. 10 As 2/2015-251). Rozhodli-li se zákonodárci posílit práva vlastníků pozemků proti těžebním společnostem, nelze v tom rozhodně spatřovat porušení ústavního pořádku. Zákonodárci ostatně nic do budoucna nebrání změnit právní úpravu za účelem usnadnění těžby strategických surovin.

[31] Pro vyřešení jádra sporu je třeba blíže vyloučit rozdíl mezi pojmy „obrožen“ a „dotčen“. Nejvyšší správní soud již ve své předchozí judikatuře vymezil, že „dotčenost je atributem odvození okruhu účastníků řízení podle § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti, kdežto obroženost je atributem aplikace § 33 horního zákona o řešení střetu zájmů“ (již zmiňovaný rozsudek čj. 7 As 21/2007-191). Tomu odpovídá i aktuální právní úprava, která pojem „obrožení“ používá v souvislosti s řešením střetu zájmů (viz § 33 odst. 1 horního zákona či § 17 odst. 2 zákona o hornické činnosti), zatímco pojem „dotčení“ je používán v § 28 odst. 2 horního zákona a § 18 odst. 1 zákona o hornické činnosti, které upravují okruh účastníků předmětných správních řízení. Obdobně vymezuje účastensví i správní řád v § 27 odst. 2.

[32] Je třeba připustit, že předchozí právní úprava rozdíl mezi pojmy poněkud zamlžovala, neboť v § 33 odst. 4 horního zákona ve znění účinném do 14. 1. 2013 (tedy v ustanovení týkajícím se řešení střetu zájmů) upravovala postup v případě, že nedojde k dohodě mezi těžební organizací a „vlastníky dotčených pozemků a nemovitostí“. V takovém případě, a převažoval-li veřejný zájem na využití výhradního ložiska, bylo možné přistoupit k vyvlastnění daných pozemků. Důvodová zpráva k zákonu č. 498/2012 Sb., kterým došlo k odstranění tohoto odstavce z horního zákona, k tomu uvádí, že „[d]otčenými subjekty, na které má navrhovaná úprava přímý či nepřímý dopad, jsou [...] vlastníci pozemků a jiných nemovitostí v dobývacích prostorech“. Z uvedeného vyplývá, že před novelou provedenou zákonem č. 498/2012 Sb. bylo třeba řešit střet zájmů jednak s vlastníky nemovitostí ohrožených hornickou činností ve smyslu § 33 odst. 1 horního zákona, jednak s vlastníky nemovitostí v dobývacím prostoru, které bylo v případě neuzavření dohody s těžební organizací možné vyvlastnit. Tyto vlastníky pak zákon označoval za vlastníky dotčených nemovitostí. Tomuto výkladu odpovídá i závěr Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, čj. 7 A 133/2002-33, č. 646/2005 Sb. NSS, dle kterého „[v]yřešení střetu zájmů se netýká jen pozemků a nemovitostí, na kterých bude hornická činnost prováděna, ale i těch, které mohou být touto činností obroženy nebo dotčeny“. Pozemek, o němž se v předmětném řízení jednalo, se nacházel v dobývacím prostoru a sloužil jako přístupová cesta do těžebních etáží, byl tedy využíván k přepravě těžební techniky, jakož i vytěženého materiálu. Pozemek byl tedy přímo dotčen hornickou činností. Po zrušení § 33 odst. 4 horního zákona, tj. od 15. 1. 2013, již horní zákon tuto situaci výslovně neupravuje a neumožňuje vyvlastnění takovýchto pozemků ve prospěch těžební organizace. Je nicméně zřejmé, že těžební organizace nesmí využívat pozemky ve vlastnictví jiné osoby bez jejího souhlasu a musí takovou situaci řešit pomocí institutů soukromého práva. Řešení přístupu k pozemkům, na nichž má být provozována těžba, je pak nezbytnou náležitostí plánu otvírky, přípravy a dobývání, bez které nemůže být hornická činnost povolena.

[33] Za současné právní úpravy se pojmy „obrožený“ a „dotčený“ vztahují ke dvěma odlišným institutům, které slouží k ochraně zájmů fyzických a právnických osob v různých situacích. Jak již bylo uvedeno výše, dotčenost se vztahuje k vymezení okruhu účastníků správního řízení, ohroženost k povinnosti řešení střetu zájmů. Podle ustálené judikatury se dotčenost zájmů neomezuje pouze na osoby, které vlastní nemovitost v dobývacím prostoru. Je totiž zřejmé, že důsledky povolené hornické činnosti nejsou omezeny jen na stanovený dobývací

prostor, řada důsledků povolované činnosti dobývací prostor přesahuje (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2007, čj. 11 Ca 303/2005-29, č. 1329/2007 Sb. NSS, či již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 36/2009-123). Dotčením lze rozumět především dotčení hlukem, prachem, vibracemi a dalšími imisemi. Imisemi se dle § 1013 občanského zákoníku obecně rozumí výkon vlastnického práva, kterým se zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou místním poměrům a který podstatně omezuje obvyklé užívání pozemku (srov. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 36/2009-123). U ohrožení musí existovat reálná, důkazy podložená, hrozba vzniku újmy, která znamená podstatné snížení některého z užitných parametrů předmětné věci (srov. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 21/2007-191).

[34] Z uvedeného vyplývá, že ohrožení zájmů představuje zásah větší intenzity než dotčení, a to ve vztahu k významu způsobené újmy. Tento závěr podporuje i odborná literatura, dle které je kritériem pro stanovení povinnosti uzavřít dohodu o střetu zájmů intenzita zásahu, která musí dosahovat stupně ohrožení. Za ohrožený je objekt či zájem považován tehdy, hrozí-li v důsledku hornické činnosti jeho zničení, poškození nebo snížení některého z jeho užitných parametrů. Intenzitu zásahu je třeba zjišťovat v konkrétním případě znaleckými posudky zpracovanými znalci se specializací na důlní měřictví a vlivy poddolování. Při zpracování posudku či následně při jeho hodnocení lze rovněž podpůrně vycházet z technické normy ČSN 73 0039 „*Navrhování objektů na poddolovaném území*“ (Vícha, O. *Horní zákon. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2017, § 33, právní informační systém ASPI). Nejvyšší správní soud se naopak neztotožnil s jiným doktrinárním názorem (odůvodněným odkazem na obecný jazykový význam obou slov), že „[r]ozdíl mezi pojmy ‚dotčený‘ a ‚ohrožený‘ nespočívá v intenzitě vlivu vůči určitému objektu nebo zájmu, ale v míře pravděpodobnosti, že k vlivu dojde, případně že již k vlivu došlo“ (Závěrečná zpráva projektu P č. 63–08, Ústav státu a práva AV ČR, Praha, říjen 2010, s. 73–74, dostupná na www.cbusts.cz; obdobně též Vícha, O. *Zákon o hornické činnosti, vybušníchách a o státní báňské správě. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2017, § 18, právní informační systém ASPI). Závěr spočívá na tvrzení, že pojem „dotčený“ vyjadřuje skutečnost, že k určitému vlivu dojde s pravděpodobností hraničící s jistotou nebo že již k němu došlo. To je však v rozporu s předchozími závěry Nejvyššího správního soudu, že „[k] tomu, aby právníká či fyzická osoba měla postavení účastníka správního řízení, je dostačující pouhý předpoklad existence dotčení jejich práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, které mohou být povolením dotčeny. Protože postačuje pouhá možnost dotčení práv, je nutné jako s účastníkem řízení jednat s každým, u něhož nebude možné nade vše pochybnost jednoznačně vyloučit, že jeho vlastnická nebo jiná práva nemohou být za žádných okolností povolením dotčena“ (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 36/2009-123 či rozsudek ze dne 18. 11. 2015, čj. 8 As 98/2015-46, č. 3361/2016 Sb. NSS). Obdobně též Ústavní soud konstantně připomíná, že jediným ústavně konformním výkladem pojmu „dotčení vlastnických a jiných práv“ pro vymezení účastenství dle stavebního zákona je výklad extenzivní (nálezy ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04, č. 79/2005 Sb. ÚS, či ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, č. 96/2000 Sb.). Pro určení okruhu účastníků řízení tedy postačuje, že osoba může být potenciálně zasažena imisemi z povolované činnosti, rozhodně není třeba „pravděpodobnosti hraničící s jistotou“. Naopak i kritérium ohrožení vyžaduje, aby hrozba byla vzhledem ke konkrétním podmínkám v území reálná.

[35] Jak správně uvedl již krajský soud, předpokladem řešení střetu zájmů podle § 33 odst. 1 horního zákona je spolehlivé zjištění toho, které pozemky jsou ohroženy využitím výhradního ložiska (rozsudek čj. A 5/2003-1). Vyřešení střetu zájmů se netýká jen pozemků a nemovitostí, na kterých bude hornická činnost prováděna. Povinnosti vyřešení střetu zájmů v území se nelze vyhnout tím, že se hornická činnost na některých pozemcích nepovolí (již zmiňovaný rozsudek čj. 7 A 133/2002-33 či ze dne 11. 12. 2008, čj. 7 As 21/2007-191). S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že okruh osob, se kterými musí těžební organizace před podáním žádosti o povolení hornické činnosti uzavřít dohodu o střetu zájmů dle § 33 horního zákona, bude záležet na konkrétních geologických a jiných podmínkách v území. Za tím účelem bude zpravidla třeba vyhotovit komplexní znalecký posudek, případně okruh ohrožených zájmů vyhodnotit a odůvodnit na základě odborných znalostí a předchozích zkušeností těžební organizace. Při nedostatečném vyhodnocení podmínek v území se nicméně těžební organizace vystavuje riziku, že bude dle § 17 odst. 3 zákona o hornické činnosti vyzvána k doplnění dohody o střetu zájmů (ať již na návrh opomenuté osoby či z úřední povinnosti správního orgánu) či že bude výsledné povolení hornické činnosti zrušeno soudem. Opomenutá osoba má totiž jako účastník řízení (k širšímu okruhu účastníků řízení než osob, jejichž zájmy jsou ohroženy, viz předchozí bod) možnost namítat, že jsou její

zájmy povolovanou hornickou činností ohroženy ve smyslu § 33 horního zákona a že s ní nebyla uzavřena dohoda o řešení střetu zájmů. V takovém případě bude na správním orgánu, aby buď sám na základě svých odborných znalostí a zkušeností přezkoumatelným způsobem vymezil okruh osob, jejichž zájmy mohou být hornickou činností ohroženy, nebo aby ustanovil znalce, který na základě všech aspektů řešeného území posoudí, jaké zájmy mohou být danou činností ohroženy (náklady na znalecké posouzení ponese dle § 18 odst. 2 horního zákona i v takovém případě žadatel). Na základě tohoto odborného posouzení pak správní orgán rozhodne, se kterými osobami nebyl v rozporu s § 33 horního zákona střet zájmů vyřešen, své rozhodnutí řádně odůvodní a případně vyzve žadatele o povolení hornické činnosti k doplnění podkladů žádosti dle § 17 odst. 3 zákona o hornické činnosti. Provedené posouzení správního orgánu může následně přezkoumat soud.

[36] Lze tedy shrnout, že dohoda o vyřešení střetu zájmů dle § 33 horního zákona je institutem specifickým pro oblast horního práva, které se vyznačuje značnou rizikovostí povolovaných činností a intenzivními zásahy do širokého okolí (nález Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 54/05, č. 265/2008 Sb.). Povolování hornické činnosti proto kromě standardních institutů ochrany zájmů, jako je účastenství v řízení, předpokládá i povinnost těžební organizace před zahájením samotného řízení konsenzuálně vyřešit konflikt s osobami, jejichž zájmy mohou být hornickou činností ohroženy. Dohodě s osobami, jejichž zájmy mohou být hornickou činností ohroženy, se nelze vyhnout tím, jak nesprávně namítá stěžovatel, že těžební organizace jednostranně navrhne ochranné opatření, které má ohroženou osobu před hornickou činností údajně chránit. Institut řešení střetu zájmů tak představuje poměrně silnou zbraň osob, jejichž zájmy mohou být hornickou činností ohroženy. Ty jsou sice do určité míry limitovány soukromoprávními pravidly týkajícími se předsmulvně odpovědnosti, mají však v zásadě neomezené právo uzavření dohody o řešení střetu zájmů odmítnout. Pokud k dohodě nedojde, je těžební organizace značně omezena v plánované hornické činnosti. Obecně sice připadá v úvahu postup dle § 33 odst. 3 horního zákona, rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu o řešení střetu zájmů v území nemůže mít nicméně (s ohledem na výslovný záměr zákonodárce odstranit z horního zákona institut vyvlastnění) charakter vyvlastnění či podstatného omezení vlastnických práv. Nejvyšší správní soud proto musí přisvědčit stěžovateli, že okruh osob, jejichž zájmy mohou být hornickou činností ohroženy ve smyslu § 33 odst. 1 horního zákona, je třeba vykládat restriktivně, nikoliv však tak, že se okruh osob, jejichž zájmy budou hornickou činností ohroženy, zúží pouze na osoby, na jejichž pozemcích bude hornická činnost probíhat. Institut řešení střetu zájmů dle § 33 horního zákona musí představovat ochranu už proti obvyklému (ve smyslu předvidatelnému) běhu věci při provádění hornické činnosti, který přes akceptovatelnou míru zasahuje zájmy jiných osob. Hrozba újmy musí být vzhledem k podmínkám v okolí reálná a její intenzita musí být srovnatelná se zničením, poškozením či podstatným snížením některého z užitných parametrů daného objektu. Dohoda o střetu zájmů se může kromě ochrany věcných práv týkat i jiných absolutně chráněných statků jako zdraví a život. Míru ohrožení jednotlivých zájmů v konkrétním případě je třeba stanovit na základě odborného posouzení konkrétních podmínek v území. Na kvalitu odborného posouzení je třeba klást vzhledem k významu proti sobě stojících zájmů přísné nároky. Excesy z obvyklého běhu věci lze řešit cestou náhrady škody dle § 37 horního zákona se subsidiárním použitím úpravy náhrady škody v občanském zákoníku. V obecné rovině lze zejména odkázat na úpravu škody z provozní činnosti dle § 2924 tohoto zákona či úpravu škody způsobené provozem zvláště nebezpečným dle § 2925.

[37] Nejvyšší správní soud si uvědomuje, že osoby žijící v blízkosti místa, kde má být do budoucna povolen provoz kamenolomu, vnímají povolení hornické činnosti jako závažné narušení jejich dosavadního způsobu života. Musí nicméně trvat na zásadě, že nikdo nemá právo na neměnnost poměrů v území a zakonzervování stávajícího stavu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, čj. 2 As 37/2015-46, č. 3322/2016 Sb. NSS, či ze dne 12. 3. 2010, čj. 7 As 13/2010-145). Vlastníci nemovitostí jsou bez svého souhlasu povinni strpět určitá omezení, nepřesáhnou-li míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníkovi bez dalšího spravedlivě požadovat (srov. blíže usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Vlastníci nemovitostí v blízkosti plánované těžby, kteří v nadcházejícím řízení nebudou posouzeni jako osoby, jejichž zájmy mohou být hornickou činností ohroženy, mohou své zájmy přesto bránit jako účastníci řízení o povolení hornické činnosti, kde mohou důsledně dbát na dodržování relevantních právních předpisů jak ze strany těžební organizace, tak i správních orgánů. Námitky stran předpokládaných imisí povolované činnosti musí správní orgán vypořádat a případně zohlednit při stanovení podmínek provozu činnosti či při samotném rozhodování o povolení či nepovolení dané činnosti (srov. § 8 odst. 2 vyhlášky č. 104/1988 Sb.). Pro úplnost lze

konstatovat, že je zcela v pořádku, že osoby žijící v okolí plánované těžby vyjádřily svůj nesouhlas prostřednictvím petice adresované svým komunálním zástupcům. Tato petice může mít vliv na rozhodování orgánů samosprávy o tom, jak postupovat při vyjednávání s těžební organizací, pro její zohlednění v řízení o povolení hornické činnosti však chybí zákonný podklad.

[38] K námitce týkající se snížení tržní hodnoty nemovitostí v blízkosti povolované hornické činnosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že na řízení o povolení hornické činnosti lze přiměřeně aplikovat ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se tohoto typu námitek v územním a stavebním řízení. Podle této judikatury, má-li vlastník nemovitosti za to, že by určité využití okolního území mohlo způsobit snížení hodnoty jeho nemovitosti, musí si svá práva střežit včas, tj. již v procesu pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace, a snažit se tak zasadit o takovou formu zástavby, kterou považuje pro sebe za přijatelnou. V rámci územního řízení – a stejně tak i v rámci stavebního řízení či řízení o dodatečném povolení stavby – je sice stavební úřad oprávněn a povinen posoudit námitku snížení tržní ceny sousedních nemovitostí, avšak činí tak jen z pozice nástrojů stavebního zákona, tedy zejména z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací, s obecnými požadavky na výstavbu a se zájmy chráněnými dalšími předpisy (rozsudek ze dne 12. 3. 2010, čj. 7 As 13/2010-145, ze dne 14. 7. 2011, čj. 1 As 56/2011-133, či ze dne 27. 11. 2014, čj. 5 As 78/2013-55).

[39] Správní orgány se tedy v řízení o povolení hornické činnosti s námitkou snížení tržní hodnoty okolních nemovitostí musí vypořádat, pouze však v rozsahu nástrojů tohoto řízení (například při stanovení podmínek povolované činnosti) a s přihlédnutím k tomu, že řízení o povolení hornické činnosti předchází řízení o stanovení dobývacího prostoru, v němž je závazně rozhodnuto, že určitá část území bude používána k dobývání výhradního ložiska určitého nerostu nebo skupiny nerostů (viz § 25 horního zákona). Nejvyšší správní soud nicméně upozorňuje, že vlastník obtěžovaný imisemi, které jsou důsledkem provozu závodu nebo podobného zařízení, který byl úředně schválen, má dle § 1013 odst. 2 občanského zákoníku právo na úhradu újmy, která mu vznikla v důsledku imisí (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 9. 2017, sp. zn. 22 Cdo 3290/2017). Podle civilistické literatury újma, jejíž odčinění lze žádat, spočívá především ve zmenšení hodnoty nemovitosti. Vlastník dotčeného pozemku se může obrátit na civilní soud, který za pomoci znalce zjistí cenu nemovitosti před zahájením provozu a po něm a (přínejmenším) vyrovná žalobci rozdíl. Újma může rovněž spočívat v tom, že vlastník nemůže z důvodu imisí bydlet ve svém domě a musí si najít bydlení jinde. V takovém případě se lze domáhat náhrady objektivizovaných nákladů na zajištění bydlení přiměřeného tomu dosavadnímu (srov. Spáčil, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva* (§ 976–1474). *Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 160).

[40] V posuzované věci správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí k námitkám, že stěžovatelka nedoložila vyřešení střetu zájmů dle § 33 horního zákona, konstatoval, že „[v]ztahy k vlastníkům jiných nemovitostí, tedy těch, které nepotřebuje těžební organizace využívat při dobývání výhradního ložiska, ale mohou se na nich např. projevat negativní vlivy hornické činnosti, neupravuje horní zákon vůbec. Podstata tohoto ohrožení však bude jiná, než ohrožení v případě střetu zájmů [...] v případě nemovitosti, u níž se mohou projevit negativní vlivy hornické činnosti, brozí důlní škoda a těžební organizaci brozí vznik odpovědnosti za tuto škodu. Jde tedy o vztah ryze soukromoprávní, protože škoda a odpovědnost za škodu jsou instituty soukromého práva.“ Stěžovatel v napadeném rozhodnutí k nevyřešení střetu zájmů doplnil, že „[p]ouhá okolnost, že pozemek Obce Ktiš parc. č. 43/35 v k. ú. Ktiš zasahuje do dobývacího prostoru, nezakládá střet zájmů podle horního zákona. [...] Pozemky Obce Ktiš však k výkonu povolené HČ nezbytně nejsou a skutečně exploatace ložiska v povoleném rozsahu nebrání. Případný nesouhlas jejich vlastníka nezakládá střet zájmů [...] a Obec Ktiš nedoložila žádné právně relevantní důkazy, které by ohrožení prokázaly.“ Stěžovatel rovněž odmítl, že by se v souvislosti s ochranou zdraví jednalo o střet zájmů dle § 33 horního zákona, a ohledně poklesu tržní ceny nemovitostí odkázal účastníky řízení na postup dle soukromoprávních předpisů. K argumentaci žalobkyně f), že obecní pozemek byl účelově vyňat ze žádosti o povolení hornické činnosti, stěžovatel konstatoval, že „[p]ůsobivé snímky kuriózních situací, které Obec Ktiš přikládá ke svému odvolání, pouze dokreslují, kam až může vést taktizování vlastníka pozemků v případě, že zásah do jeho pozemků je k uskutečnění povoleného záměru nezbytný“.

[41] Z uvedeného vyplývá, že, jak již konstatoval i krajský soud, oba správní orgány vyložily a aplikovaly § 33 horního zákona zcela nesprávně. Správní orgány okruh osob, s nimiž je třeba řešit střet zájmů, chybně omezily pouze na vlastníky nemovitostí, na nichž bude hornická činnost prováděna. Správní orgán prvního stupně nadto

zcela v rozporu s doslovným zněním zákona konstatoval, že v případě ohrožení nemovitostí a jiných zájmů soukromých osob se jedná o vztahy ryze soukromoprávní povahy, které horní zákon vůbec neupravuje. Nutno rovněž upozornit na nemístnou poznámku stěžovatele uvedenou v napadeném rozhodnutí stran důsledků údajného taktizování vlastníků pozemků. Mají-li určité instituty veřejného práva chránit zájmy dotčených vlastníků, nelze jim v případě jejich uplatnění vyhrožovat faktickým zničením jejich vlastnictví (např. postavením dálnice okolo obytného domu) s pouhým odkazem na to, že daný pozemek je k uskutečnění povolovaného záměru nezbytný.

[42] Krajský soud proto zcela správně napadené rozhodnutí zrušil z důvodu, že před rozhodnutím správního orgánu prvního stupně nebyl vyřešen střet zájmů dle § 33 horního zákona, a to nejen pokud jde o ohrožení pozemku parc. č. 43/35 v k. ú. Ktiš, nýbrž i ohledně ohrožení zájmů ostatních osob, což ostatně účastníci řízení setrvale uplatňovali po dobu celého správního řízení. V navazujícím řízení bude správní orgán povinen buď na základě již předložených znaleckých posudků a svých odborných znalostí, nebo na základě nového znaleckého posudku jasně vymezit okruh zájmů a osob ohrožených povolovanou hornickou činností. V rámci svého posouzení řádně popíše konkrétní podmínky v území a jasně stanoví předpokládanou intenzitu zásahu do jednotlivých zájmů. Výsledný okruh osob, jichž se řešení střetu zájmů týká, řádně odůvodní, a to zejména s ohledem na určené hranice, kdy již zásah dosahuje intenzity „ohrožení“. V posouzení správní orgán uvede důvody, na základě kterých dospěl k závěru, že konkrétní osoby nejsou ohroženy hornickou činností ve smyslu § 33 horního zákona. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že toto posouzení je zcela klíčové pro spravedlivé vypořádání protichůdných zájmů v území. Nezbytnou podmínkou vyhovění žádosti o povolení hornické činnosti je doložení vyřešení střetu zájmů dle § 33 horního zákona v rozsahu náležitě provedeného vymezení okruhu ohrožených zájmů a osob, jejichž zájmy mohou být ohroženy. Nejvyšší správní soud pro úplnost připomíná, že institut řešení střetu zájmů zakotvený v § 33 horního zákona zahrnuje kromě střetu zájmů s fyzickými a právníckými osobami (řešeného v posuzované věci) i řešení ohrožení objektů a zájmů chráněných podle zvláštních předpisů (např. ochrana životního prostředí).

[43] Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že námitka, že žalobkyně f) byla stěžovatelkou obejita tím, že se žádost o povolení hornické činnosti nevztahuje i na obecní pozemek (parc. č. 43/35 v k. ú. Ktiš), není důvodná. Samotným nepovolením hornické činnosti na určitém pozemku nemůže být jeho vlastník zkrácen na svých právech. Je totiž nepochybné, že jeho vlastnické právo by bylo dotčeno více, jestliže by bylo zatíženo povinností strpět na něm provádění hornické činnosti třetí osobou, byť i za omezujících podmínek, než naopak nepovolením hornické činnosti na těchto pozemcích (srov. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 A 133/2002-33). Uvedené nicméně platí za předpokladu, že daný pozemek opravdu nebude k těžbě využíván, což musí správní orgán posoudit a vypořádat. Po zrušení možnosti vyvlastnění nemovitostí potřebných pro těžební činnost (srov. § 31 odst. 4 písm. b) horního zákona ve znění účinném do 14. 1. 2013) nemůže být hornická činnost povolena na pozemku, k němuž těžební organizace nemá žádná práva. Jedná se však o odlišnou otázku než to, zda je obecní pozemek plánovanou hornickou činností ohrožen.

3739

Volba prezidenta republiky: vedení volební kampaně; volební kampaň ve virtuálním prostředí

k § 35 a § 66 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění zákona č. 322/2016 Sb.

V případě vedení volební kampaně prostřednictvím tzv. řetězových e-mailů a sociálních sítí je velmi obtížné alespoň přibližně určit, kolik osob se s ní mohlo seznámit a kdo je jejím původcem. Splnění povinnosti tvrdit a prokázat porušení volebního zákona, které hrubě ovlivnilo výsledek voleb (§ 66 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta), je pro navrhovatele výrazně složitější, nežli při zpochybnění tradičních způsobů oslovení voličů. Právní úprava však nemůže vyloučit soudní přezkum i tohoto druhu

volební kampaně, neboť ve virtuálním prostředí kampaň zjevně probíhá a v budoucnu lze předpokládat její další rozšíření. Prokázat hrubé ovlivnění voleb je v takových případech možné zejména v případech zjevného a extrémního porušení volebního zákona; navrhovatel je povinen svá tvrzení prokázat co největším množstvím důkazů, byť nepřímých.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2018, čj. Vol 50/2018-46)

Prejudikatura: č. 354/2004 Sb. NSS, č. 944/2006 Sb. NSS, č. 2833/2013 Sb. NSS a č. 3522/2017 Sb. NSS.

Věc: Mgr. Tomáš B. proti 1) Ing. Miloši Zemanovi 2), Ivaně Zemanové a 3) Státní volební komisi o návrh na určení neplatnosti druhého kola volby prezidenta republiky.

Návrhem ze dne 6. 2. 2018, doplněným dne 10. 2. 2018, se navrhovatel domáhal určení neplatnosti volby prezidenta republiky podle § 90 odst. 5 s. ř. s. a § 66 zákona o volbě prezidenta republiky. Uvedl, že mělo dojít k velkému množství různých porušení volebního zákona a většina těchto excesů byla závažná. Formování vůle voličů jít k volbám a volit určitého kandidáta bylo patrně ovlivněno šířením nepravd a polopravd, zatajováním původu finančních prostředků k vedení volební kampaně, zneužíváním veřejných prostředků a funkce veřejného činitele pro vedení volební kampaně a obecně nečestným a nepoctivým jednáním odpůrců 1) a jeho podporovatelů.

První okruh nezákonností spatřoval navrhovatel v negativní a dezinformační kampani proti Jiřímu Drahošovi, která se šířila zejména prostřednictvím internetu. V rámci této kampaně byly o Jiřím Drahošovi nepravdivě zveřejněny zprávy, že byl spolupracovníkem StB, který byl ke spolupráci donucen kvůli svým homosexuálně pedofilním sklonům. Spolupráce s StB měl využívat k získání zahraničních stáží a krádežím nápadů svých spolupracovníků. Jeho výkony při spolupráci měly být nadstandardní a měl donášet i na své kolegy z převeckého sboru. Jiří Drahoš byl dále obviněn organizací nazvanou Byzantský katolický patriarchát z toho, že je iluminát, podporuje islamizaci Evropy, zničení evropské křesťanské kultury, čipování a kontrolu každého občana apod. Podle odborníka na kyberbezpečnost Kamila Kopeckého mohly tyto lži ovlivnit až desetitisíce lidí.

Po internetu se dále šířila fotografie Jiřího Drahoše a Angely Merklové, jež měla být z tajné schůzky, na které údajně dohodli přijímání uprchlíků do České republiky, případně měla tato fotografie prokazovat, že jsou přátelé sdílející stejné názory na migraci. Fotografie však byla pořízena na chemickém sympoziu v roce 2013. Otázky migrace, která je jednou z nejožehavějších otázek současné české politiky, se týkaly i mnohé další dezinformace. I samotný Miloš Zeman dezinterpretoval obsah výzvy „*Vědci proti strachu a lhostejnosti*“, která v žádném případě nenabádá k přijímání uprchlíků, nýbrž varuje před jejich dehumanizací. Stejně dezinterpretován byl i obsah příspěvku Jiřího Drahoše na konferenci „*Překonávání globálních hrozeb: posilování mezikulturního dialogu, stability a míru*“. Tyto nepravdivé informace měly u voličů vyvolat dojem, že Jiří Drahoš podporuje islamizaci České republiky.

Dezinformace byly šířeny především prostřednictvím řetězových e-mailů a sociálních sítí, a to v masovém měřítku. K voličům se často tyto informace dostávaly od blízkých osob, což v jejich očích zvyšovalo důvěryhodnost těchto informací. Zároveň se živě informace objevily i na strojově psaném pamfletu, který se měl objevit v mnoha domácnostech a u vstupu do hlasovací místnosti volebního okrsku č. 1 ve Zlíně. Dezinformace byly podporovány i falešným účtem zřízeným na sociální síti Twitter, který se vydával za oficiální účet Jiřího Drahoše. Navrhovatel ve svém návrhu uvedl odkazy na velké množství článků, které ilustrovaly šířené dezinformace, nebo je naopak uváděly na pravou míru.

Navrhovatel dále uvedl, že dává Nejvyššímu správnímu soudu k úvaze, zda bylo čestné, poctivé a obecně souladné se zákonem o volbě prezidenta republiky jednání Jiřího Ověčáčka v rámci volební kampaně. V této souvislosti poukázal na jeho vystupování na TV Barrandov nebo jeho vyjadřování prostřednictvím twitterového účtu. Ani parametry prezidentských debat na TV Prima a TV Barrandov nebyly podle navrhovatele čestné a poctivé, neboť při nich bylo nadřazováno odpůrci 1).

V doplnění ze dne 10. 2. 2018 navrhovatel uvedl, že další z dezinformací, které o Jiřím Drahošovi kolovaly, je údajné členství Jiřího Drahoše (společně s Miroslavem Kalouskem a Karlem Schwarzenbergem) v muslimském bratrstvu, které mělo tajně sponzorovat kampaň Jiřího Drahoše prostřednictvím Ústředí muslimských obcí

ČR. Vyobrazení Jiřího Drahoše jako osoby vstřícné k migraci dále dle navrhovatele napomohly i články Lucie Provazníkové, které mají přibližně deset tisíc „lajků“ a „dílenn“. Dezinformace byly dále šířeny i prostřednictvím webové stránky <https://tadesco.cz>, jejíž týdenní návštěvnost je okolo sto tisíc a na které bylo o Jiřím Drahošovi zveřejněno přes padesát článků.

Odpůrci 1) a 2) uvedli, že veškeré úvahy navrhovatele odmítají. Jedná se o pouhé subjektivní dojmy navrhovatele nepodložené žádnými relevantními důkazy. Odpůrci 1) a 2) nejsou původci ani šířiteli žádných z výroků namířených proti Jiřímu Drahošovi, nepřísluší jim proto hodnotit jejich pravdivost. Navrhovatel dle jejich názoru neunesl důkazní břemeno, které ho tíží i ve volebním řízení. Jako důvod neplatnosti voleb nelze akceptovat účty na sociálních sítích a jejich příspěvky, neboť stejným způsobem projevovali své názory i podporovatelé Jiřího Drahoše, a to v nemalém množství negativním způsobem směřující proti odpůrci 1). Volba prezidenta proběhla v souladu se zákonem.

Odpůrce 3) ve svém vyjádření uvedl, že se nemůže k namítaným vadám nijak vyjádřit, neboť úkolem Státní volební komise není dohled nad dodržováním pravidel volební kampaně a jejího financování a nemá tak k těmto okolnostem žádné informace.

Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení Nejvyššího správního soudu

(...)

III.3 Obecná zákonná východiska pro soudní přezkum volby prezidenta republiky a jejich změny

[23] Podle § 66 zákona o volbě prezidenta republiky se může „každý občan zapsaný do stálého seznamu, zvláštního seznamu vedeného zastupitelským úřadem, navrhující poslanci, navrhující senátoři nebo navrhující občan“, do „7 dnů po vyhlášení celkového výsledku volby prezidenta republiky Státní volební komisí“, podáním návrhu na neplatnost volby prezidenta domáhat ochrany u soudu, má-li za to, že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek volby prezidenta.

[24] Citované ustanovení bylo od minulé přímé volby prezidenta republiky změněno, a to na základě novelizace provedené zákonem č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další související zákony. Zatímco podle znění zákona účinného do 31. 12. 2016 navrhovatel mohl podat návrh (a soud návrhu vyhovět) tehdy, měl-li za to, „že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který mohl ovlivnit výsledek volby prezidenta“, od ledna 2017 je již třeba, aby navrhovatel tvrdil, „že byla porušena ustanovení zákona způsobem, který **hrubě ovlivnil výsledek volby prezidenta**“ (zvýraznil Nejvyšší správní soud). Jen pro úplnost lze podotknout, že stejná změna se promítla i do ostatních volebních zákonů.

[25] Mezi původním a novým zněním zákona, tedy mezi formulací „mohl ovlivnit“ a „hrubě ovlivnit“ je významový rozdíl. K tomuto rozdílu se Nejvyšší správní soud v návaznosti na předpoklady přezkumu voleb dovozené judikaturou (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2004, čj. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS, a ze dne 10. 11. 2016, čj. Vol 4/2016-191, č. 3522/2017 Sb. NSS) vyjádřil ve svém usnesení ze dne 15. 2. 2018, čj. Vol 16/2018-33: „[a]čkoli s tím volební zákony do konce roku 2016 nepočítaly, případný zásah volebního soudu mohlo dle soudní judikatury vyvolat pouze porušení zákona způsobilé ovlivnit výsledek voleb v určité intenzitě. V tomto směru tedy bude možné nadále vycházet z dosavadní judikatury, neboť pojem ‚hrubě ovlivnění‘ výsledků voleb lze co do intenzity považovat za zákonodárcem zvolený ekvivalent jejich ‚zatemnění‘. Na druhou stranu však nelze ignorovat, že zákonodárcem opustil předpoklad pouhé potenciality vlivu porušení zákona na výsledek volby a zákonem č. 322/2016 Sb. zavedl požadavek, aby porušení zákona výsledek volby skutečně ovlivnilo. Jinými slovy, nyní již bude pro vyhovění volební stížnosti nutné, aby bylo v řízení podle § 90 s. ř. s. prokázáno, že došlo k porušení některého zákonného ustanovení upravujícího průběh volebního procesu a že tato protizákonnost

ovlivnila (nikoli pouze mohla ovlivnit) výsledek voleb, a to hrubým způsobem.“ Aktuální právní úpravu považuje Nejvyšší správní soud za ústavní (srov. citované usnesení Nejvyššího správního soudu čj. Vol 16/2018-33, bod 23).

[26] Další obecně východisko k povaze přezkumu voleb popsal Ústavní soud v nálezu ze dne 18. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 526/98: „Obecně vzato by totiž nemělo jít výlučně o to, zda byl porušen volební zákon objektivně či subjektivně, nýbrž je třeba vzít v úvahu okolnosti konkrétního případu a intenzitu a způsob porušení volebního zákona. [...] Nedá se tedy obecně konstatovat, že každé porušení volebního zákona vyvolává (pokud je napadeno) neplatnost voleb, ani že sankci neplatnosti volby nemůže být porušení volebního zákona postiženo vůbec. Každý případ – jak již bylo uvedeno – je totiž nutno posuzovat a vyhodnocovat nikoliv formálně, nýbrž materiálně: vždy individuálně a s přihlédnutím ke všem konkrétním okolnostem ve výše uvedeném smyslu.“

[27] K otázce, zda se nezákonného jednání, které hrubě ovlivnilo výsledek volby, mohla dopustit i třetí osoba a nikoliv pouze jeden z kandidátů, Nejvyšší správní soud konstatuje, že tato možnost dle ustálené soudní judikatury není vyloučena. Muselo by se však jednat o zcela výjimečný případ (viz výše citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 526/98).

[28] S těmito východisky přistoupil Nejvyšší správní soud (dále též „volební senát“) k posouzení návrhu.

III.4 Námítky proti volební kampani Miloše Zemana

[29] Zásadní vadu voleb spatřoval navrhovatel v rozsáhlé dezinformační kampani vedené proti Jiřímu Drahošovi.

[30] Volební kampaň definuje § 35 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky. Podle tohoto ustanovení jsou volební kampaně jak sdělení ve prospěch kandidáta (pozitivní kampaň), tak sdělení v neprospěch jiného kandidáta (negativní kampaň). Podle § 35 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky musí volební kampaň probíhat „[č]estně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech zveřejňovány nepravdivé údaje“. Zároveň platí, že: „Propagace nebo volební agitace šířené prostřednictvím komunikačních médií musí obsahovat informaci o jejich zadavatelích a zpracovatelích; to platí obdobně i pro využití velkoplošných zařízení a sdělení v neprospěch kteréhokoliv kandidáta na funkci prezidenta republiky. Kandidáti jsou povinni označit svým jménem a příjmením jimi využitě prostředky volební kampaně. Registrované třetí osoby jsou povinny jimi využitě prostředky volební kampaně označit názvem, zkratkou nebo jménem a příjmením a evidenčním číslem registrované třetí osoby přiděleným Úřadem“ (odstavec 5 citovaného ustanovení; zákon má na mysli Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí).

[31] Nejvyšší správní soud i Ústavní soud v minulosti opakovaně posuzovaly stížnosti týkající se průběhu volební kampaně, a to i v první přímé volbě prezidenta republiky. Z této bohaté judikatury vyplývají pro posuzovanou věc především následující závěry.

[32] Smyslem volební kampaně je snaha získat co největší přízeň voličů pro své kandidáty a volební program. V podmínkách demokratického státního režimu a svobodných voleb je obvyklé, že kandidáti a jejich stoupenci využívají vedení pozitivní i negativní kampaně. Negativní kampaň výslovně zmiňuje i zákonná úprava (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2013, čj. Vol 44/2013-72, č. 2833/2013 Sb. NSS). Zveřejňování informací o jednotlivých kandidátech a jejich politickém projevu je chráněno svobodou projevu a právem na informace (čl. 17 Listiny základních práv a svobod), společně s ochranou svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti (čl. 22 Listiny základních práv a svobod). „Je proto zcela přirozené, že kandidující politické [subjekty] voliče nejen přesvědčují o tom, že právě jejich nabídka je nejlepší, nýbrž zcela legitimně se snaží je i odradit od nabídky svých politických soupeřů“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2006 čj. Vol 5/2006-46, č. 944/2006 Sb. NSS).

[33] Požadavek na čestnost a poctivost volební kampaně je nutné interpretovat s přihlédnutím k specifickému charakteru volební kampaně, který vyplývá z vyostřeného střetu mezi jejími aktéry snažícími se získat podporu pro sebe a zároveň podlomit důvěru ke svému soupeři (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, čj. Vol 45/2006-17, č. 963/2006 Sb. NSS). Ústavní soud pak k volební kampani ve svém nálezu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, uvedl, že v jejím průběhu „jsou voličům často velmi emocionální a vyostřenou formou předkládány argumenty, které mají ovlivnit jejich volební chování a rozhodnutí, koho budou volit. Smyslem

volební kampaně v pluralitní demokracii však je nepochybně také to, aby byly posouzeny i ty nejkontroverznější otázky programu politických stran a kandidátů obecně, tak i jejich osobních vlastností a způsobilosti zastávat volenou veřejnou funkci. Jen v takovém případě budou moci voliči rozhodovat se znalostí věci a jen tak může být naplněna ústavní zásada, podle které je lid zdrojem veškeré státní moci.“

[34] O průběhu volební kampaně i výskytu dezinformací zevrubně informovala média, o čemž svědčí i šíře zdrojů, na které navrhovatel odkázal. Široká veřejnost se tématem dezinformací a lží ve volební kampani zabývala a i prezidentští kandidáti na ně reagovali a vyvraceli je. Nejvyšší správní soud proto považuje volební slogany použité prezidentskými kandidáty i výskyt dezinformací během volební kampaně za obecně známou skutečnost ve smyslu § 121 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Pokud by měl vyslovit závěr, že dezinformace a lži použité při volební kampani ovlivnily výsledek voleb, musel by navrhovatel tvrdit a prokázat mimořádný rozsah těchto lží a dezinformací a s tím spojený dopad na voliče, případně jejich načasování, které by zcela vylučovalo možnost relevantní reakce.

[35] Navrhovatelem zmíněné dezinformace o volbách a kandidátech se šířily především prostřednictvím tzv. řetězových e-mailů a sociálních sítí. Je nutno si uvědomit, že se jedná o relativně nové prostředky komunikace, které mají zcela jinou podobu a způsob šíření než např. články v tištěných médiích, plakáty a další „tradiční“ způsoby oslovování voličů. Nemají hmotnou podobu, kterou by bylo možno k určitému časovému okamžiku najisto prokázat, a zejména je obtížné zjistit, kolik osob se mohlo seznámit s jejich obsahem a kdo je jejich původcem. Právě jejich virtuální existence a obtížnost komplexně zmapovat jejich šíření výrazně ztěžuje možnosti navrhovatelů prokázat jejich reálný dopad (o to více za současného zvýšeného důkazního standardu), tj. zda dotyčná zpráva hrubě ovlivnila výsledek voleb, a komu lze její vznik a distribuci přičítat. To ovšem nemůže vést k tomu, aby tato sdělení byla ze soudního přezkumu voleb zcela vyloučena. Je zřejmé, že se jedná o významný zdroj informací, který je a v budoucnu bude při volební kampani rozsáhle využíván. Nelze vyloučit, že by v tomto prostředí, právě díky jeho vlastnostem, mohlo nastat extrémní hrubé porušení zákona, které by bylo důvodem k vyslovení neplatnosti volby. Soudy na druhou stranu nemohou, i s přihlédnutím k výše uvedeným skutečnostem, na unesení důkazního břemene ze strany navrhovatelů zcela rezignovat. Je však třeba připustit, že obsah virtuálních zpráv šířených prostřednictvím sociálních sítí či jiných prostředků internetu, jejich autorství a rozsah působení bude moci navrhovatel dokázat zpravidla pouze důkazy nepřímými. Při jejich posuzování musí soudy s přihlédnutím k uvedeným odlišnostem aplikovat zejména starší judikaturu uvážlivě a přiměřeně.

[36] Lze tedy uzavřít, že prokázat hrubé ovlivnění výsledku voleb v důsledku virtuálních informací bude možné pouze ve zcela výjimečných případech, což klade na navrhovatele velké nároky. Soud je povinen přihlídnout ke zvláštnostem takto šířených zpráv, navrhovatel musí svá tvrzení formulovat v souladu s požadavky zákona a podpořit je co největším množstvím důkazů, být nepřímých.

[37] V projednávané věci navrhovatel popsal pouze obsah mailů i zpráv šířených prostřednictvím internetu. Obsahově tyto zprávy Nejvyšší správní soud hodnotí níže, podstatné je však též, že navrhovatel svá tvrzení nepropojil s tím, jak podle jeho názoru došlo k hrubému ovlivnění výsledku volby. Nejvyšší správní soud opakovaně zdůrazňuje, že tyto souvislosti je navrhovatel povinen popsat, neboť pouhý výskyt negativních jevů při volební kampani nemůže soud vést k vyslovení nezákonnosti voleb. Soud jako nestranný pozorovatel voleb nemůže v jakémkoliv míře nahrazovat tvrzení navrhovatele a dovozovat z nich neuvedené souvislosti. Navrhovatel též nemůže důkazní břemeno v podstatné míře přenést na soud.

[38] Soud se ztotožňuje s názorem navrhovatele, že řada tvrzení objevujících se o Jiřím Drahošovi se mnoha lidem mohla jevit jako nekorektní, demagogická, či dokonce zjevně lživá. Odkazuje na shora citovaný nálezk Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 73/04, podle kterého si při hodnocení požadavku čestného a poctivého vedení volební kampaně nelze vystačit pouze s hledisky soukromého práva a obecné morálky, neboť jde o boj o hlasy voličů a v jejím rámci jsou voličům předkládány často velmi emocionální a vyostřené argumenty, které mají ovlivnit jejich rozhodování. Volební soud není a ani nemůže být tím, kdo hlídá úroveň veřejné debaty a politické soutěže, ani garantem jejich kvality. Tuto pozici zastávají primárně kandidující subjekty a zejména občané jako voliči nakládající svobodně se svým hlasem. Soudní přezkum voleb z důvodu nečestné či nepoctivé volební kampaně nemá za účel její zkvalitňování, ale slouží jako pojistka proti extrémním situacím, které se vymknou ze zákonného a ústavního rámce.

[39] Nejvyšší správní soud na rozdíl od navrhovatele považuje při posuzování, zda uvedené extrémní situace při napadené volbě prezidenta republiky nastaly, za důležité, že kandidát Jiří Drahoš měl možnost na dezinformační a lživé útoky reagovat (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2013, čj. Vol 44/2013-72, body 40 až 45).

[40] Jiří Drahoš měl na každý, byť i neférový, argument v rámci kampaně šanci odpovědět, čehož využil, své postoje vysvětloval a nepravdivé informace vyvracel. A nečinil tak pouze on. Jak už Nejvyšší správní soud uvedl výše, dezinformace byly jedním z důležitých témat prezidentských voleb. Případně lži či nepřesnosti uváděli na pravou míru nejen volební týmy a jednotliví kandidáti, ale i představitelé médií. Kromě běžného zpravodajství se na tuto činnost zaměřily i občanské projekty, a to jak dlouhodobé (např. demagog.cz nebo navrhovatelem často odkazovaný web manipulatori.cz), tak vzniklé přímo v souvislosti s prezidentskou volbou (např. web popravde.cz).

[41] Za takové situace je nutné vycházet z toho, že voliči měli dostatek informací, na základě kterých mohli relevantnost a pravdivost jednotlivých informací posoudit. Jsou to právě voliči, jejichž kritickému posouzení podléhala argumentace užitá všemi aktéry přímých voleb prezidenta republiky, ale i třetích osob, které se do volební kampaně zapojili. Voliči před udělením svého hlasu mohli vyhodnotit nejen obsah volebních prohlášení, ale i úroveň prostředků ve volebním boji užitých a rovněž případné účelové změny názorů jednotlivých kandidátů na jednotlivá témata. Jak už Nejvyšší správní soud uvedl v citovaném usnesení čj. Vol 44/2013-72, „*v případech, kdy je namítána nekorektnost vedení volební kampaně některým z kandidátů, musí soud hodnotit nejen jednotlivé skuteky (např. dehonestující tvrzení o protikandidátovi, šíření nepravdivých informací, osobní urážky apod.) z hlediska jejich závažnosti a intenzity [...], nýbrž také jejich načasování. Lze si tak – v obecné rovině – představit případy, kdy i protiprávní útoky menší intenzity mohou nabýt na významu při hodnocení korektnosti kampaně jako celku, pokud jsou učiněny v době, která protikandidátovi fakticky znemožňuje na ně jakkoliv efektivně zareagovat. Naopak zase může dojít k situaci, že i zjevně závažný „faul“, k němuž však dojde dlouho před hlasováním voličů, volební výsledek výrazněji neovlivní, neboť dotčený kandidát na něj může přiměřeným způsobem odpovědět a v konečném důsledku z toho třeba nakonec i politicky profitovat (podobně viz usnesení Nejvyššího správního soudu čj. Vol 5/2006-46)“.*

[42] Pokud navrhovatel namítá, že dezinformační kampaň proti Jiřímu Drahošovi se ho snažila vykreslit jako osobu nakloněnou masivní migraci, islamizování České republiky apod., soud konstatuje, že tento způsob kampaně se sice může jevit jako nevkusný či nekorektní, nicméně nelze jej bez dalšího současně označit za protiprávní. Každá negativní kampaň je zcela přirozeně zaměřena na zdůraznění slabých míst oponenta, byť se jedná o slabá místa třeba i jen zdánlivě. Z tohoto pohledu většina tvrzení navrhovatele spadá právě do této oblasti. Z hlediska právního posouzení celé věci není rozhodující, že tyto výroky byly hrubě zkrslující a dezinterpretovali postoje a výroky Jiřího Drahoše, nýbrž že na tyto výroky mohl Jiří Drahoš a jeho stoupenci reagovat, což také činili.

[43] Obdobné závěry platí i pro lživé výroky týkající se údajné spolupráce Jiřího Drahoše s StB či jeho údajnou pedofilii. Takové výroky jsou urážlivé, nevkusné a v rámci čestné a poctivé volební kampaně nemají místo. Je však nutno posoudit, že i na tyto pomluvy měl Jiří Drahoš možnost reagovat (a reagoval), ale zejména navrhovatel nijak neprokázal rozsah a dopad těchto pomluv. Navrhovatel přiložil ke svému návrhu fotografii letáku, který se měl nacházet před jednou z volebních místností ve volebním okrsku č. 1 ve Zlíně. I v jiných volebních stížnostech, které Nejvyšší správní soud k prezidentským volbám obdržel, se objevovala zmínka o tomto letáku; vždy však doložené pouze fotografií shodnou s tou, kterou předložil navrhovatel. Aniž by Nejvyšší správní soud potvrdil či vyvrátil autentičnost letáku, je podstatné, že navrhovatel jím prokázal jeho dopad působením na voliče v jednom volebním okrsku, což je nutno v rámci celorepublikových prezidentských voleb (a vzhledem k jejich výsledku) hodnotit jako zanedbatelné.

[44] Nejvyšší správní soud nevyhodnotil jako protizákonné ani jednání tiskového mluvčího prezidenta v průběhu volební kampaně. I v tomto případě měli voliči dostatek času a příležitostí, aby činnost tiskového mluvčího vyhodnotili, a ostatní kandidáti či další političtí aktéři, aby na tyto jeho aktivity poukázali. Vystupování tiskového mluvčího je spjaté s úřadem, který zastupuje, a je i jeho vizitkou. Bylo tedy pouze na voličích, aby si vyhodnotili, zda navrhovatelem popsané aktivity tiskového mluvčího prezidenta republiky v médiích a na sociálních sítích do svého rozhodování o příští volbě hlavy státu promítnou, nebo nikoliv.

[45] Tvrzení o nadřzování odpůrci 1) ze strany TV Prima a TV Barrandov je ze strany navrhovatele spíše konstatováním, bez uvedení souvislosti s porušením zákona a hrubým ovlivněním výsledku volby prezidenta.

[46] Nejvyšší správní soud uzavírá hodnocení námitek navrhovatele týkajících se nečestného a nepoctivého vedení volební kampaně s tím, že zprávy šířené ve prospěch i neprospěch jednotlivých kandidátů se staly předmětem společenské debaty. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 13. 2. 2018, čj. Vol 26/2018-23: „*Za takové situace je třeba respektovat svobodný výkon volebního práva každým z voličů spojený s jeho odpovědností za vlastní volbu. Jiný přístup by ve svých důsledcích vedl k tomu, že by výsledek volby neurčovali voliči, nýbrž soudci. Tím by však byla popřena povaha České republiky jako demokratického právního státu založená na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy), v níž je lid zdrojem veškeré státní moci a zdrojem legitimity všech státních orgánů, prezidenta republiky nevýmaje (čl. 2 odst. 1 Ústavy).*“ U žádného ze sdělení, které se stalo součástí volební kampaně odpůrci 1), se navrhovateli nepodařilo prokázat, že by hrubě ovlivnilo výsledek voleb. Soud nepochybně, že povaha těchto sdělení a styl kampaně mohla u některých voličů vyvolat výhrady a pochybnosti. Snaha o změnu však v tomto případě nemůže být úspěšná prostřednictvím volebního soudnictví, ale cestou široké společenské debaty o hlubších příčinách volebních výsledků. (...)

3740

Pobyt cizinců: zajištění cizince za účelem správního vyhoštění

k § 172 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 222/2017 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

Dojde-li v průběhu řízení o kasační stížnosti žalovaného správního orgánu proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu ve věci zajištění cizince k ukončení zajištění, nic nebrání tomu, aby bylo toto řízení dle § 172 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, zastaveno.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2018, čj. 5 Azs 53/2018-27)

Věc: Jesus Natal S. proti Policii ČR, Ředitelství služby cizinecké policie, o zajištění cizince, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Policie ČR, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, Odboru cizinecké policie, Oddělení bytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „OPKPE Praha“) ze dne 9. 5. 2017 byl žalobce podle § 124 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců zajištěn za účelem správního vyhoštění. Doba zajištění byla stanovena na 90 dnů ode dne omezení osobní svobody. Městský soud v Praze zamítl žalobu proti uvedenému rozhodnutí rozsudkem ze dne 6. 6. 2017, čj. 4 A 55/2017-30. Rozsudkem ze dne 5. 12. 2017, čj. 8 Azs 148/2017-40, zamítl Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobce.

Rozhodnutím OPKPE Praha ze dne 3. 8. 2017 byla podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců prodloužena doba zajištění za účelem správního vyhoštění o dalších 90 dnů. Městský soud zamítl žalobu proti uvedenému rozhodnutí rozsudkem ze dne ze dne 1. 9. 2017, čj. 4 A 89/2017-24. Rozsudkem ze dne ze dne 11. 1. 2018, čj. 9 Azs 304/2017-59, zamítl Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobce.

Rozhodnutím OPKPE Praha ze dne 4. 11. 2017 byla podle § 125 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců prodloužena doba zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění o dalších 90 dnů. I žaloba proti tomuto rozhodnutí byla rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2017, čj. 1 A 129/2017-25, zamítnuta, přičemž kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku městského soudu projednává Nejvyšší správní soud pod sp. zn. 4 Azs 255/2017.

Dne 21. 11. 2017 podal žalobce žádost o propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců podle § 129a zákona o pobytu cizinců. Žalovaný žádosti nevyhověl, aniž by ji věcně projednal, neboť dospěl k závěru, že žalobce žádost podal v době, kdy k tomu dle § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců nebyl ještě oprávněn, a rozhodl, že

se žalobce nepropouští. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Plzni, který ji rozsudkem ze dne 4. 1. 2018, čj. 17 A 159/2017-21, zamítl. Řízení o kasační stížnosti žalobce proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Plzni projednává Nejvyšší správní soud pod sp. zn. 8 Azs 26/2018.

Dne 3. 1. 2018 podal žalobce opětovnou žádost o propuštění ze zajištění, které žalovaný rovněž nevyhověl, aniž by ji věcně projednal, neboť dospěl k závěru, že žalobce žádost podal v době, kdy k tomu nebyl ještě oprávněn.

Posledně zmíněné rozhodnutí napadl žalobce žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě, který rozsudkem ze dne 31. 1. 2018, čj. 19 A 3/2018-15, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl s ohledem na čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) a § 126 písm. a) zákona o pobytu cizinců k závěru, že přestože žádost o propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců podal žalobce dříve, než po uplynutí lhůty podle § 129a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, neboť tak učinil před uplynutím 30 dnů od právní moci posledního rozhodnutí o jeho žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2017, kterou projednával Krajský soud v Plzni pod sp. zn. 17 A 159/2017, měl žalovaný žádost žalobce o propuštění ze zařízení věcně projednat, aby bylo respektováno právo žalobce na účinný a pravidelný soudní přezkum jeho zajištění, tedy ve lhůtě, jež umožňuje účinný soudní přezkum zákonnosti zajištění v jeho průběhu. Jestliže totiž žalobce v nyní projednávané věci podal žádost dne 3. 1. 2018 a o jeho předchozí žádosti o propuštění ze zařízení podané dne 21. 11. 2017 žalovaný rozhodl dne 30. 11. 2017 tak, že jí nevyhověl, aniž by ji věcně posoudil, porušil tímto postupem právo žalobce na pravidelný soudní přezkum zákonnosti zajištění ohledně otázky trvání důvodů jeho zajištění.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti uvedenému rozsudku Krajského soudu v Ostravě kasační stížnost, v níž namítal, že soud není oprávněn rozšiřovat přípustnost podání žádosti o propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců nad rámec zákona za situace, kdy § 129a zákona o pobytu cizinců jasně stanoví podmínky, za kterých lze takovou žádost podat. Na tom dle stěžovatele nemůže nic změnit ani to, že ani předchozí žádost žalobce nebyla věcně posouzena. Žalobci dle stěžovatele nebylo totiž upřeno právo na řádný soudní přezkum prostřednictvím žalob proti rozhodnutí o zajištění nebo rozhodnutí o prodloužení zajištění. Stěžovatel má za to, že není vinou správního orgánu, že soudy rozhodovaly v takových lhůtách, že žalobce nemohl podat žádost o propuštění ze zařízení pro zajištění cizinců podle § 129a zákona o pobytu cizinců.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že dne 14. 2. 2018 došlo k jeho propuštění ze zajištění, aniž mu byly sděleny jakékoliv informace o důvodech propuštění nad rámec odkazu na § 127 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti zastavil.

Z odůvodnění:

[14] Podle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců ve znění účinném od 15. 8. 2017 „[v] případě, že je zajištění cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, o žalobě proti rozhodnutí o prodloužení doby trvání zajištění cizince nebo proti rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení, soud řízení o žalobě zastaví. O ukončení zajištění cizince policie neprodleně informuje příslušný soud, který žalobu projednává. Věty první a druhá se pro řízení o kasační stížnosti použijí obdobně.“

[15] Nejvyšší správní soud se k užití tohoto ustanovení vyjádřil v usnesení ze dne 25. 9. 2017, čj. 3 Azs 243/2017-24, v němž předně konstatoval, že § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, v nyní účinném znění, lze aplikovat pouze v řízeních zahájených po nabytí účinnosti zákona č. 222/2017 Sb., a dále dospěl k závěru, že přestože předmětné ustanovení představuje určité omezení práva na přístup k soudu, za situace, kdy rozhodnutí o zajištění cizince již meritorně přezkoumal krajský soud, nezasahuje do práv žalobce natolik intenzivním způsobem, aby bylo možné dojít k závěru o jeho protiústavnosti.

[16] Oproti tomu desátý senát Nejvyššího správního soudu pro případ, kdy mělo být podle obdobného § 46a odst. 9 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, zastaveno až řízení o kasační stížnosti ve věci zajištění žadatele o mezinárodní ochranu, usnesením ze dne 23. 11. 2017, čj. 10 Azs 252/2017-43, řízení přerušil a obrátil se na Soudní dvůr Evropské unie s následující předběžnou otázkou: „Brání výklad čl. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady

2013/33/EU (Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 96) ve spojení s čl. 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie takové vnitrostátní právní úpravě, která znemožňuje Nejvyššímu správnímu soudu přezkoumat soudní rozhodnutí ve věcech zajištění cizince poté, co je cizinec ze zajištění propuštěn.²⁶ Uvedené řízení o předběžné otázce je Soudním dvorem vedeno pod označením C-704/17, D. H. proti Ministerstvu vnitra.

[17] Praxe jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu tedy není ve vztahu k této otázce jednotná, neboť zatímco některé senáty dospívají k závěru, že za situace, kdy došlo k meritornímu posouzení žaloby cizince na úrovni krajského soudu, je uplatnění § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců (či § 46a odst. 9 zákona o azylu) v řízení o kasační stížnosti přípustné (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2017, čj. 3 Azs 319/2017-15, ze dne 23. 11. 2017, čj. 3 Azs 303/2017-36, ze dne 7. 3. 2018, čj. 6 Azs 416/2017-25, či ze dne 13. 3. 2018, čj. 9 Azs 426/2017-26), jiné senáty zdejšího soudu, včetně senátu pátého, v takovýchto případech přerušují řízení, neboť považují za nezbytné vyčkat rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce položené Nejvyšším správním soudem ve věci vedené pod sp. zn. 10 Azs 252/2017 (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2018, čj. 8 Azs 8/2018-20, ze dne 12. 3. 2018, čj. 5 Azs 29/2018-20, či ze dne 20. 3. 2018, čj. 2 Azs 19/2018-49, nebo přímo v řízení o kasační stížnosti žalobce ve věci předchozího rozhodnutí stěžovatele o jeho nepropuštění ze zařízení viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2018, čj. 8 Azs 26/2018-41).

[18] Na rozdíl od zmiňovaných případů je ovšem situace v nyní posuzované věci odlišná, neboť nejenže řízení na úrovni krajského soudu již proběhlo, ale krajský soud na základě podané žaloby napadené rozhodnutí žalovaného o nepropuštění žalobce ze zařízení zrušil pro nezákonné posouzení předčasnosti žádosti o propuštění, takže kasační stížnost proti uvedenému rozsudku krajského soudu v daném případě podal právě žalovaný.

[19] Za této situace Nejvyšší správní soud neshledal, že by se zastavení řízení o kasační stížnosti žalovaného mohlo jakkoli negativně dotknout práv původně zajištěného cizince, a to zejména jeho práva na účinnou soudní ochranu, neboť ani v případě meritorního rozhodnutí o kasační stížnosti žalovaného by výrok takového rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nemohl postavení žalobce jakkoli zlepšit, pouze, v případě vyhovění kasační stížnosti žalovaného, jeho postavení zhoršit.

[20] Nejvyšší správní soud neshledal v této věci ani důvod k přerušení řízení do rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce položené Nejvyšším správním soudem ve věci vedené pod sp. zn. 10 Azs 252/2017, neboť ani případný závěr Soudního dvora o rozporu § 46a odst. 9 zákona o azylu s článkem 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (nová přijímací směrnice), z něhož by pak bylo možné dovozovat obdobný rozpor § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců s článkem 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (návrátová směrnice), by nemohl vést dle ustálené judikatury Soudního dvora k přímé aplikaci článku 15 návratové směrnice, a tedy i k nepoužití § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců za situace, kdy by takto přiznaný horizontální přímý účinek směrnice působil v neprosých žalobce.

[21] Právo na účinnou soudní ochranu cizince, mající svůj odraz v článku 15 návratové směrnice, tak nemůže být překážkou aplikace § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců za situace, kdy účinná soudní ochrana již byla žalobci poskytnuta pravomocným rozsudkem krajského soudu, který vyhověl jeho žalobě proti rozhodnutí žalovaného o nepropuštění ze zařízení, a tedy řízení o kasační stížnosti žalovaného by již nemohlo postavení žalobce zlepšit.

[22] Nejvyšší správní soud proto neshledal žádný důvod, proč by § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců neměl být v dané věci aplikován, obzvláště za situace, kdy citované ustanovení výslovně dopadá i na rozhodnutí o nepropuštění ze zařízení a zároveň nijak nerozlišuje, zda kasační stížnost byla podána žalobcem či žalovaným správním orgánem.

[23] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti podle § 47 písm. c) s. ř. s. v návaznosti na § 172 odst. 6 větu třetí zákona o pobytu cizinců zastavil.

Pomoc v hmotné nouzi: doplatek na bydlení; podmínky nároku

k § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 366/2011 Sb.

Osoba, jíž poskytuje bydlení, třeba i za úplat, blízký rodinný příslušník, nemůže nárokovat propíacení nájemného v rámci doplatku na bydlení podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, čj. 10 Ads 386/2017-46)

Věc: Jiří Š. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o doplatek na bydlení, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce žije s nezletilým handicapovaným synem v bytě o rozloze 63 m², který je součástí rodinného domu ve vlastnictví matky žalobce. Za užívání bytu platí na základě nájemní smlouvy ze dne 1. 5. 2015 matce měsíčně nájem ve výši 10 000 Kč, z čehož 3 000 Kč činí zálohy na služby (vytápění bytu), a dále hradí zálohy na elektrickou energii ve výši 1149,63 Kč.

Rozhodnutím ze dne 12. 4. 2016 přiznal Úřad práce ČR, krajská pobočka v Brně, žalobci na jeho žádost doplatek na bydlení ve výši 4 150 Kč měsíčně od února 2016. Dne 5. 5. 2016 vydal úřad práce nové rozhodnutí, kterým snížil žalobci doplatek na bydlení na částku 3 717 Kč měsíčně, a to od března 2016. V rozhodnutí vysvětlil, že důvodem snížení doplatku na bydlení bylo přiznání nové dávky – příspěvku na bydlení vypláceného podle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Při stanovení výše dávky v rozhodnutí o snížení doplatku na bydlení, patřícího mezi dávky poskytované podle zákona o pomoci v hmotné nouzi vycházel úřad práce z toho, že má žalobce příjem ve smyslu § 9 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi ve výši 610 Kč (přídavek na dítě), pobírá příspěvek na živobytí ve výši 5 163 Kč a příspěvek na bydlení ve výši 250 Kč. Celkovou částku živobytí žalobce a jeho syna, kterého úřad práce zahrnul do okruhu společně posuzovaných osob, vyčísлил na 5 590 Kč. Úřad práce dále zahrnul do výpočtu odůvodněné náklady na bydlení, pouze však ve výši 4 149,63 Kč. Tuto částku tvořila záloha na odběr elektřiny ve výši 1 149,63 Kč a záloha na služby spojené s užíváním bytu ve výši 3 000 Kč. Nájem ve výši 7 000 Kč (bez záloh na služby), který žalobci účtovala jeho matka za užívání bytu, úřad práce při vyčíslení výše doplatku na bydlení nezohlednil. Podle jeho názoru je stanovené nájemné nemorální a v rozporu s dobrými mravy s ohledem na rodinný vztah pronajímatele a nájemce.

Odvolání žalobce proti rozhodnutí o snížení doplatku na bydlení žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 8. 2016 zamítl.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Brně, který rozhodnutím ze dne 15. 11. 2017, čj. 41 A 64/2016-52, rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení, neboť z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů podle krajského soudu nebyly zřejmé všechny důvody, které vedly ke snížení doplatku na bydlení. Správní orgány výslovně nezmínily, že kromě přiznání příspěvku na bydlení se změnila také výše příspěvku na živobytí. Krajský soud se neztotožnil ani s tvrzením správních orgánů, že povinnost žalobce platit matce nájem ve výši 7 000 Kč byla v rozporu s dobrými mravy. Podle jeho názoru bylo možné započítat do odůvodněných nákladů na bydlení nájemné až do výše obvyklého nájemného v místě, kde žalobce se synem žije.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž nesouhlasil s tím, že správní orgány nedostatečně odůvodnily rozhodnutí o snížení doplatku na bydlení. Stěžovatel přiznal, že správní rozhodnutí neobsahovala doslovnou informaci o tom, že se změnila také výše příspěvku na živobytí, avšak tato skutečnost sama o sobě nemohla být důvodem pro zrušení rozhodnutí. Stěžovatel podotknul, že v rozhodnutí vysvětlil výpočet doplatku na bydlení a součástí rozhodnutí byla také částka vypláceného příspěvku na živobytí, která byla uvedena ve správné výši. Z rozhodnutí tedy jasně vyplývalo, že výše příspěvku na živobytí má přímý vliv na stanovení částky doplatku na bydlení. Změna výše příspěvku na živobytí navíc byla žalobci známa ze samostatného řízení o příspěvku na živobytí.

Pokud jde o zahrnutí nájemného mezi odůvodněné náklady na bydlení, poukázal stěžovatel na to, že již v rozhodnutí ze dne 12. 4. 2016 při stanovení doplatku na bydlení nezahrnul do odůvodněných nákladů na bydlení nájem ve výši 7 000 Kč. Tato skutečnost tedy nebyla důvodem pro změnu výše dávky. Stěžovatel se dále neztožnil se závěrem krajského soudu, že stanovení nájmu mezi žalobcem a jeho matkou nebylo v rozporu s dobrými mravy a bylo možné jej zahrnout do odůvodněných nákladů na bydlení v částce, která je v místě obvyklá. V této souvislosti odkázal na závěry Krajského soudu v Ostravě v rozsudku ze dne 11. 5. 2016, čj. 20 Ad 48/2015-27, podle kterého sice není stanovení nájemného mezi rodinnými příslušníky v rozporu s dobrými mravy, jiná je však situace v případě, že je nastavená výše nájemného s ohledem na sociální a příjmovou situaci nájemce likvidační. Stěžovatel namítl, že doplatek na bydlení je dávkou systému hmotné nouze, který ochraňuje jedince až v okamžiku, kdy není ani za pomoci rodiny schopen zajistit si základní životní potřeby.

Rozsudek krajského soudu dále podle stěžovatele blíže nevysvětlil, proč měly správní orgány započítat nájemné ve výši, která je v místě obvyklá. Krajský soud se nevypořádal ani s § 15 zákona o pomoci v hmotné nouzi, který zohledňuje podíl rodiny na trvání stavu hmotné nouze. Stěžovatel poukázal také na to, že žalobce pobírá příspěvek na živobytí již od ledna 2007, po celou dobu užívá byt v rodinném domě své matky, avšak nájemné ve výši 7 000 Kč si sjednali až od 1. 5. 2015. To svědčí o účelovosti uzavření nájemní smlouvy.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti trval na tom, že správní orgány dostatečně nevysvětlyly snížení doplatku na bydlení. Správní orgány by měly při odůvodnění rozhodnutí o odebrání (části) dávky postupovat zvlášť pečlivě. Podle žalobce dále není v rozporu s dobrými mravy, že matka ve starobním důchodu požaduje po svém synovi nájem za užívání bytu. Zákon o pomoci v hmotné nouzi navíc počítá s tím, že správní orgány zohlední pouze nájem, který je v místě obvyklý, což vylučuje účelové navyšování dávků. Opačný výklad podle žalobce vede k nesmyslnému závěru. Žalobce by byl nucen si s handicapovaným synem sjednat (pravděpodobně vyšší) nájemné u cizí osoby a jeho matka by byla současně nucena prodat dům, protože sama ze svého důchodu by se o nemovitost nebyla schopna starat. Právní úprava v § 15 zákona o pomoci v hmotné nouzi nebyla pro danou věc významná, jednalo se o zákonné hledisko pro posouzení hmotné nouze. Stěžovatel smísl zákonná hlediska pro posouzení stavu hmotné nouze a pro následný postup při výpočtu již konkrétní dávky pomoci v hmotné nouzi.

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

Z odůvodnění:

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

(...) [16] Doplatek na bydlení má sociálně slabým osobám garantovat, že jim po zaplacení nákladů na bydlení zůstane konečný příjem alespoň ve výši životního, případně existenčního minima. Tato sociální dávka představuje provedení ústavně zaručeného práva každého, kdo je v hmotné nouzi, na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Uvedeného základního práva zaručeného v čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

[17] Pro vznik nároku na doplatek na bydlení v systému hmotné nouze musí být kumulativně splněny dva předpoklady. Žadatel o doplatek na bydlení musí být osobou nacházející se v hmotné nouzi podle § 2 odst. 2 písm. b) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Současně musí splňovat podmínky nároku na doplatek na bydlení v § 33 téhož zákona. V obou případech se zohledňuje výše odůvodněných nákladů na bydlení, které podle § 34 zákona o pomoci v hmotné nouzi tvoří nájemné (popřípadě obdobné náklady spojené s vlastnickou nebo družstevní formou bydlení), pravidelné úhrady za služby spojené s užíváním bytu či úhrada prokazatelně nezbytné spotřeby energií.

[18] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že žalobce mohl v nynější kauze uplatnit jako odůvodněný náklad na bydlení nájemné vyplácené jeho matce až do výše obvyklého nájemného v místě jeho bydliště. Podle stěžovatele je nájemné ve výši 7 000 Kč s ohledem na příjmy žalobce likvidační a je v rozporu s dobrými

mravy takové nájemné po žalobci požadovat. Žalobce naproti tomu uvádí, že je nemorální přenášet povinnost poskytovat sociální pomoc ze státu na matku žalobce, která je starobní důchodkyní.

[19] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že placení nájemného mezi blízkými příbuznými obecně není v rozporu se zákonem ani dobrými mravy. Je však třeba vzít v potaz, že režim dávek pomoci v hmotné nouzi je subsidiární a je nastaven tak, aby z něj čerpaly dávky jen osoby, které se nachází v hmotné nouzi (nebo které se považují za osoby v hmotné nouzi). Tento systém dávek má sloužit k hmotnému zajištění osob až v okamžiku, kdy nelze jejich základní životní potřeby zajistit jiným způsobem. Nelze opomenout, že primárně je každý povinen nejdříve pomoci sám sobě, nemá-li tuto možnost, má mu pomoci rodina. Není bez významu, že předci a potomci mají vzájemnou vyživovací povinnost (§ 910 odst. 1 občanského zákoníku). Vyživovací povinnost a právo na výživné nejsou součástí rodičovské odpovědnosti a jejich trvání nezávisí na nabytí zletilosti ani svéprávnosti (§ 859 občanského zákoníku).

[20] Alimentace a vyživovací vztahy jsou projevem rodinné solidarity a jsou funkcí rodiny samé. Je to zákonem uložená povinnost pomoci druhému v materiálním slova smyslu, ocitne-li se ve stavu nouze (viz důvodová zpráva k § 910 občanského zákoníku). Je tedy zřejmé, že „z hlediska sociální pomoci a sociální soudržnosti nejsou vztahy mezi cizími osobami stejné jako vztahy mezi rodiči a dětmi“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2014, čj. 4 Ads 162/2014-27). Teprve dostane-li se osoba do velkých obtíží, volá na pomoc jiná společenství, a konečně na posledním místě je k pomoci vyzván stát (srov. Gregorová, Z.; Galvas, M. *Sociální zabezpečení*. 2. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2000, s. 16; dále srov. v obecné rovině např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2013, čj. 3 Ads 7/2013-31 a ze dne 21. 1. 2016, čj. 6 Ads 36/2015-36, body 24 a 25).

[21] S ohledem na subsidiární charakter dávek pomoci v hmotné nouzi je tedy v odůvodněných případech možné vyloučit z hmotné nouze takové osoby, jejichž příjmy sice nedosahují částky živobytí, avšak žijí v takových sociálních a majetkových poměrech, že je nelogické a nespravedlivé poskytovat jim příspěvek na živobytí z daní ostatních osob. Takové osoby totiž ve skutečnosti nejsou v hmotné nouzi a nepotřebují od státu pomoc nezbytnou pro zajištění jejich základních životních podmínek. Proto podle § 3 odst. 4 zákona o pomoci v hmotné nouzi může orgán pomoci v hmotné nouzi v odůvodněných případech určit, že osobou v hmotné nouzi není osoba, jejíž celkové sociální a majetkové poměry jsou takové, že jí mohou i po úhradě odůvodněných nákladů na bydlení zaručit dostatečné zajištění její výživy a ostatních základních osobních potřeb a toto zajištění lze na ní spravedlivě žádat. Celkovými sociálními poměry se dle § 15 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi rozumí podíl rodiny na trvání stavu hmotné nouze, do kterého se osoba dostala. Při posuzování celkových sociálních poměrů příslušný orgán pomoci v hmotné nouzi posuzuje také využívání jiného než vlastního majetku, které umožňuje zpravidla osoby blízké (§ 15 odst. 1 věta druhá zákona o pomoci v hmotné nouzi).

[22] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti namítá, že úprava celkových sociálních a majetkových poměrů obsažená v § 15 zákona o pomoci v hmotné nouzi se v nynější věci nepoužije, jelikož slouží pouze jako hledisko pro posouzení stavu hmotné nouze, nikoliv pro stanovení výše konkrétní dávky hmotné nouze. Postup správních orgánů proto prý nemá zákonnou oporu. S tímto tvrzením Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[23] Odborná literatura v této souvislosti uvádí, že „[p]ři hodnocení stavu hmotné nouze je zohledňováno, zda by nemohlo dojít k využívání majetku osob blízkých a tím předejít stavu hmotné nouze nebo jej překonat, či určit vyšší dávky s ohledem na využívání majetku osob blízkých (typicky nájem bytu sjednaný mezi rodiči a dětmi)“ (Beck, P.; Grunerová, I.; Pavelková, M. *Zákon o pomoci v hmotné nouzi. Zákon o životním a existenčním minimu. Praktický komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2016, s. 65, zvýraznění doplněno). S ohledem na zásadu subsidiarity dávek hmotné nouze není možné využívat majetek osob blízkých pouze za účelem předejití stavu hmotné nouze, ale také jeho následného zmírnění. Úkolem úřadu práce při nežádoucím stavu trvajícím hmotné nouze je ohledně využití majetku osob blízkých vyšší dávky alespoň individualizovat. Správní orgány proto v nynější kauze byly oprávněny uplatnit hledisko sociálních poměrů rodiny v § 15 odst. 1 nejen při posouzení stavu hmotné nouze žalobce, ale také při samotném určení výše doplatku na bydlení.

[24] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi je třeba zohlednit jejich subsidiární povahu a klást prvotní důraz na zabezpečení v rámci rodiny. V nynějším případě je klíčové, že matka žalobci bydlení poskytla. Žalobcovy příjmy sestávaly z přídatku na dítě ve výši 610 Kč, příspěvku na živobytí ve

výši 5 163 Kč a příspěvku na bydlení ve výši 250 Kč. Nájem ve výši 7 000 Kč lze ve vztahu k příjmům žalobce považovat za likvidační. Nejvyšší správní soud má za to, že tento nájem byl v této výši nastaven jen proto, aby žalobce následně uplatňoval vůči státu nárok na doplatek na bydlení. Správní orgány postupovaly správně, pokud tento výdaj nezahrnuly do odůvodněných nákladů na bydlení při výpočtu výše doplatku na bydlení.

[25] Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani tvrzení žalobce, že toto řešení je nespravedlivé vůči matce žalobce, která je starobní důchodkyně a nájemné potřebuje k pokrytí nákladů na péči o dům. Matce žalobce svědčí stejně jako žalobci samotnému dávky státní sociální podpory, o které si může požádat, nemá-li dostatečné prostředky k úhradě nákladů na bydlení.

[26] Nejvyšší správní soud naproti tomu při posuzování odůvodněných nákladů na bydlení nevzal v potaz tvrzení stěžovatele o účelovosti nájemní smlouvy. Stěžovatel to dovozoval ze skutečnosti, že žalobce pobírá příspěvek na živobytí již od ledna 2007, po celou dobu užívá byt v rodinném domě své matky, avšak nájemné ve výši 7 000 Kč si sjednali až od 1. 5. 2015. Žalobce vysvětlil, že se matka stala výlučným vlastníkem rodinného domu až v roce 2015. Tvrzení stěžovatele o účelovosti nájemní smlouvy nebylo náležitě rozvinuto v odůvodnění jeho rozhodnutí. Pokud měl stěžovatel pochybnosti ohledně existence nájemního vztahu žalobce a jeho matky, mohl si vyžádat další důkazy. (...)

3742

Ochrana ovzduší: distribuce pohonných hmot; správní delikt dle zákona o pohonných hmotách

k § 9 odst. 6 a odst. 8 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění zákonů č. 91/2011 Sb. a č. 18/2012 Sb.

Osoba (byť i podnikatel) se nestala distributorem podle zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách, pokud uskutečnila ojedinělý prodej pohonných hmot. Nemohla se proto dopustit správního deliktu dle § 9 odst. 6 a odst. 8 uvedeného zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2018, čj. 10 As 298/2016-24)

Predikatura: č. 2830/2013 Sb. NSS a č. 3598/2017 Sb. NSS; stanovisko Ústavního soudu č. 1/1996 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96); nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. a č. 63/1997 Sb.

Věc: Společnost s ručením omezeným C. S. maziva proti Generálnímu ředitelství cel o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Celní úřad pro Jihočeský kraj vydal dne 21. 1. 2016 rozhodnutí, v němž žalobkyni uznal vinnou ze spáchání dvou správních deliktů v jednočinném souběhu nestejnorodém. Žalobkyně měla v rozporu s § 4a odst. 1 zákona o pohonných hmotách ve znění účinném ke dni 10. 6. 2013, prodat dne 10. 6. 2013 na území České republiky 1 201 litrů motorové nafty společnosti Kámen a písek spol. s r. o., a to bez registrace, čímž byla naplněna skutková podstata správního deliktu zakotveného v § 9 odst. 8 písm. a) zákona o pohonných hmotách. Žalobkyně dále v rozporu s § 3 odst. 3 zákona o pohonných hmotách v dodacím listu ze dne 10. 6. 2013 neuvdala obsah biopaliva v pohonné hmotě vyjádřený v objemových procentech, čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu způsobem uvedeným v § 9 odst. 6 zákona o pohonných hmotách. Za uvedené správní delikty byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 5 000 Kč.

Žalovaný v rozhodnutí ze dne 14. 3. 2016 změnil výrokovou část rozhodnutí celního úřadu tak, že slova „pokuta je v souladu s § 73 odst. 1 zákona o povinném značení lihu splatná ve lhůtě 30 dnů“ nahradil slovy „pokuta je s přihlédnutím k § 39 odst. 1 správního řádu splatná ve lhůtě 30 dnů“ a ve zbývajících částech výroku rozhodnutí potvrdil.

Žalobkyně podala žalobu u Krajského soudu v Českých Budějovicích, jenž rozsudkem ze dne 2. 11. 2016, čj. 50 A 7/2016-42, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku soud odkázal na § 2 písm. j) zákona o pohonných hmotách s tím, že gramatický výklad tohoto ustanovení předpokládá opakující se činnost, nikoliv jednorázový prodej malého rozsahu. Kromě toho by registrace byla obtížně realizovatelná s ohledem na nutnost předložit v řízení o registraci předepsané doklady, což by nebylo možné zajistit v krátkém časovém úseku v rámci výpomoci obchodnímu partnerovi. Žalobkyně prodala jednorázově motorovou naftu v množství převyšujícím 20 litrů ve smyslu § 4 odst. 5 písm. a) zákona č. 353/2003 Sb. o spotřebních daních, avšak toto ustanovení se týká přenechání minerálních olejů pro osobní spotřebu. Gramatickým i teleologickým výkladem krajský soud dovodil, že distributorem je pouze osoba opakovaně prodávající pohonné hmoty, což žalobkyně není. Nebyla proto povinna se registrovat jako distributor a ze stejného důvodu neměla ani povinnost v dodacím listu pro kupujícího uvést obsah biopaliva v pohonné hmotě. Žalobkyně nebyla distributorem pohonných hmot, proto se ani nemohla dopustit správních deliktů podle § 9 odst. 8 písm. a) a odst. 6 zákona o pohonných hmotách.

Proti rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, kterou odůvodnil tím, že pojem distributora a podmínky jeho registrace byly do zákona o pohonných hmotách včleněny novelou provedenou zákonem č. 91/2011 Sb. Jak plyne z důvodové zprávy, důvodem novely byla transpozice směrnic Evropské unie (zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/30/ES, kterou se mění směrnice 98/70/ES, pokud jde o specifikaci benzínu, motorové nafty a plynových olejů, zavedení mechanismu pro sledování a snížení emisí skleníkových plynů, a směrnice Rady 1999/32/ES, pokud jde o specifikaci paliva používaného plavidly vnitrozemské plavby, a kterou se ruší směrnice 93/12/EHS) a právní úprava veškerého prodeje pohonných hmot (s výjimkou prodeje na čerpacích stanicích), aby se omezila možnost daňových úniků. Ustanovení upravující pojem distributora bylo novelizováno s účinností od 1. 10. 2013 zákonem č. 234/2013 Sb. Z důvodové zprávy k této novele plyne, že navrhovaná beztrestnost nahodilého prodeje pohonných hmot v objemu do 20 litrů nebyla schválena. Účelem právní úpravy v zákonu o pohonných hmotách bylo nepřipustit beztrestnost nahodilých (výjimečných) prodejů (tj. upravit veškerý prodej), aby byly eliminovány daňové úniky. Krajský soud se zaměřil pouze na gramatický výklad ustanovení zákona, aniž vzal v úvahu teleologický výklad zákona.

Žalovaný považoval za nesrozumitelný závěr krajského soudu, že by byl obtížně realizovatelný požadavek registrace s ohledem na krátký časový úsek výpomoci obchodnímu partnerovi. Krajský soud patrně aplikoval na daný případ právní úpravu zákona o pohonných hmotách účinnou až ode dne 1. 10. 2013, kterou byla zavedena povinnost předkládat doklady např. o bezdlužnosti a složit kauci. Avšak ke dni 10. 6. 2013 k registraci postačovalo pouhé oznámení o zahájení činnosti a příslušné živnostenské oprávnění.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [10] Pro danou věc je právně podstatné, zda žalobkyně je, či není distributorem ve smyslu zákona o pohonných hmotách. Je správný závěr krajského soudu, že pokud by jí žalobkyně nebyla, nemohla by se dopustit správních deliktů dle § 9 odst. 8 písm. a) a odst. 6 uvedeného zákona, které jsou vázány na osobu distributora.

[11] Podle § 2 písm. j) zákona o pohonných hmotách v rozhodném znění (tj. ve znění účinném od 21. 4. 2011 do 30. 9. 2013): „V tomto zákoně se rozumí distributorem pohonných hmot osoba, která prodává pohonné hmoty na území České republiky, s výjimkou prodeje pohonných hmot na čerpacích stanicích.“

[12] Podle § 2 písm. j) zákona o pohonných hmotách ve znění účinném od 1. 10. 2013 do 5. 6. 2017: „V tomto zákoně se rozumí distributorem pohonných hmot osoba, která prodává nebo je oprávněna prodávat pohonné hmoty na území České republiky, s výjimkou

1. prodeje pohonných hmot z čerpacích stanic,

2. prodeje stlačeného zemního plynu, pokud je jeho prodejce držitelem platné licence na obchod s plynem podle energetického zákona.

[13] Podle § 2 písm. l) zákona o pohonných hmotách ve znění účinném od 6. 6. 2017: *V tomto zákoně se rozumí distributorem pohonných hmot osoba, která prodává nebo je oprávněna prodávat pohonné hmoty na území České republiky, s výjimkou*

1. prodeje pohonných hmot z čerpací stanice nebo dobíjecí stanice,

2. prodeje stlačeného zemního plynu, pokud je jeho prodejce držitelem platné licence na obchod s plynem podle energetického zákona,

3. prodeje elektřiny, pokud je její prodejce držitelem platné licence na obchod s elektřinou podle energetického zákona,

4. prodeje pohonných hmot, pokud je jejich prodejce vydavatelem palivové karty a pohonné hmoty byly nakupe-ny z čerpací stanice prostřednictvím jím vydané palivové karty.“

[14] Podle § 4a odst. 1 první věty zákona o pohonných hmotách ve znění účinném do 30. 9. 2013: *„Distributor pohonných hmot je povinen se před zahájením své činnosti zaregistrovat u celního úřadu místně příslušného podle sídla nebo místa pobytu.“* Nejvyšší správní soud dodává, že tato povinnost registrace je v zákoně ve znění účinném od 1. 10. 2013 stanovena v § 6e odst. 1.

[15] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že při výkladu zákona je vždy nutno respektovat záměr zákonodárce a jak zákon, tak právní řád ve svém celku je nutno vykládat tak, aby odpovídal rozumnému uspořádání věcí. Pokud je gramatický výklad právní normy v rozporu s teleologickým výkladem normy (tj. výkladem sledujícím účel právní úpravy), je třeba dát přednost výkladu dle účelu, který je právní normou sledován.

[16] K otázce napětí mezi doslovným a teleologickým výkladem se Ústavní soud vyslovil v řadě nálezů, příp. stanovisek (viz stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96, č. 1/1996 Sb. ÚS, a náleze ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). Vychází tezi v této souvislosti zformuloval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97. Konstatoval, že *„neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.).“* V nálezu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., uvedl: *„Soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případech, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.“*

[17] Obdobně se vyslovil též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 12. 2012, čj. 4 Ads 9/2012-37, č. 2830/2013 Sb. NSS, podle něhož *„[p]ro správné posouzení věci je však nutné zohlednit všechny okolnosti případu ve vzájemných souvislostech a aplikovat také ostatní výkladové metody - především výklad teleologický. Ostatně obecně platí, že to zda smysl a účel právní normy je skutečně takový, jak se zdá z jazykového výkladu právního předpisu, musí potvrdit nebo vyvrátit ostatní výkladové metody – především výklad teleologický, logický, systematický a případně historický, jejichž závěry je nezbytné poměřovat imperativem ústavně konformní interpretace a aplikace.“* Užití teleologického výkladu je na místě zejména tehdy, pokud jazykový výklad neposkytuje jednoznačnou odpověď: *„Je-li interpretované ustanovení nejasné a je-li současně znám účel, kterého má být tímto ustanovením dosaženo, je třeba z několika jazykově možných výkladových výsledků vybrat právě ten, který je nejlépe uzpůsoben k naplnění tohoto účelu.“* (Melzer, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 159).

[18] Nejvyšší správní soud uznává, že *„[s]oudy musí při své činnosti postupovat tak, aby interpretační a aplikační právní problémy řešily s maximální mírou racionality. Jestliže interpretace právní normy za použití jazykové metody výkladu vede k absurdním výsledkům, je namíste použít další výkladové metody, jako je metoda výkladu teleologického, systematického, logického, či historického, které by přiměřeně korigovaly interpretační výsledky plynoucí ze základního, nikoliv však jediného, výkladu jazykového“* (stov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Af

4/2008-108). Výklad zvolený krajským soudem, který se spoléhal zejména na výklad jazykový, však k absurdním výsledkům nevede, a to z následujících důvodů.

[19] V dané věci se jedná o interpretaci § 2 písm. j) zákona o pohonných hmotách ve znění účinném od 1. 1. 2013 do 30. 9. 2013, neboť v tomto časovém období, konkrétně dne 10. 6. 2013, žalobkyně prodala svému obchodnímu partnerovi 1 201 litrů nafty. Definice distributora a jeho povinnost registrace byly do zákona o pohonných hmotách vloženy novelou provedenou zákonem č. 94/2011 Sb. účinnou ode dne 21. 4. 2011. Jak plyne z důvodové zprávy k návrhu tohoto zákona, jeho smyslem byla mj. transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2009/30/ES do českého právního řádu. Transponovány byly některé povinnosti a definice, které se týkají oblasti uplatňování biopaliv v dopravě. Dále podle důvodové zprávy bylo smyslem novely vytvořit takovou právní úpravu oblasti prodeje pohonných hmot mimo prodejů na čerpacích stanicích, aby byla omezena možnost případných daňových úniků v této oblasti podnikání. Proto novela zaváděla povinnou registraci každého podnikatelského subjektu, který chce podnikat v oblasti prodeje pohonných hmot, na příslušném celním úřadě. K pojmu „*distributor pohonných hmot*“ důvodová zpráva jen opakuje, že touto osobou je každá osoba, která prodává pohonné hmoty na území České republiky s výjimkou osoby, která prodává pohonné hmoty na čerpacích stanicích. K nově navrhované povinnosti distributorů se registrovat důvodová zpráva výslovně uvádí: „*V oblasti prodeje, především distribuce (velkoobchodu) pohonných hmot dochází v posledních letech k velkým daňovým podvodům z důvodu nepřiznání a nezaplacení daně z přidané hodnoty z objemu těchto obchodovaných paliv, což má především výrazně negativní vliv na státní rozpočet. Neexistuje žádná evidence osob, které prodávají pohonné hmoty touto formou, neboť nákup a prodej pohonných hmot spadá do tzv. volné živnosti.*“

[20] Z uvedených důvodových zpráv plyne, že navrhovaná opatření a podmínky mají platit pro podnikatele, tedy osoby, které opakovaně za účelem zisku prodávají pohonné hmoty. Tomu odpovídá i nedokonavý vid použitý v definici distributora obsažená v § 2 písm. j) zákona o pohonných hmotách („*prodává pohonné hmoty*“) jak ve znění účinném od 21. 4. 2011 do 30. 9. 2013, tak i v následujících zněních, neboť na podstatě filosofie tohoto zákona nedošlo k žádným změnám. Z hlediska účelu ani k žádné změně nebyl důvod – smyslem uvedené úpravy bylo upravit vztahy podnikatelů prodávajících v rámci své podnikatelské činnosti pohonné hmoty, nikoliv nutit osoby, které jednorázově prodají pohonné hmoty i eventuálně v zanedbatelném množství jinému (není významné v tomto kontextu, zda by se jednalo o podnikatele či nepodnikající osoby), aby se před realizací takového prodeje registrovaly u celního úřadu a aby v případě prodeje uskutečněného po 30. 9. 2013 musely splnit všechny podmínky uvedeného zákona, tj. mimo jiné požádat o živnostenské oprávnění pro distribuci pohonných hmot § 6a odst. 1 zákona, pro účely registrace prokázaly svou bezdlužnost § 6g odst. 1 písm. a) a § 6h zákona a složily kauci 20 000 000 Kč § 6g odst. 1 písm. e) a § 6i zákona.

[21] Na uvedeném závěru nic nemění ani další změna zákona o pohonných hmotách. Skupina poslanců podala návrh novely zákona přijaté později pod č. 234/2013 Sb. s účinností ode dne 1. 10. 2013. Jak plyne z důvodové zprávy, navrhovaná změna (mj. zpřísnění podmínek pro registraci distributorů pohonných hmot) byla vedena s cílem dále snižovat daňové úniky tím, že účelově zakládaným společenstvem bude ztížen vstup do odvětví obchodování s pohonnými hmotami, který byl doposud zcela volný a nekontrolovatelný (dosavadní zápis do registru distributorů pohonných hmot byl v podstatě nárokový).

[22] Schváleným zákonem č. 234/2013 Sb. byl s účinností od 1. 10. 2013 mj. změněn text § 2 písm. j) (viz původní znění v bodu [11]), který byl ale v původní verzi navrhován v tomto znění: „*V tomto zákoně se rozumí distributorem pohonných hmot osoba, která prodává nebo je oprávněna prodávat pohonné hmoty na území České republiky, s výjimkou*

1. *prodeje pohonných hmot z čerpacích stanic,*
2. *nahodilého prodeje pohonných hmot v množství do 20 litrů,*
3. *prodeje stlačeného zemního plynu, pokud je jeho prodejce držitelem platné licence na obchod s plynem podle energetického zákona.*“

[23] Podle názoru Nejvyššího správního soudu byl navrhovaný bod 2 nadbytečný, neboť i za předchozí právní úpravu byl nahodilý prodej vyloučen z uvedených „*distributorské*“ regulace. Lze se jen dohadovat, že

patrně z tohoto důvodu Hospodářský výbor Poslanecké sněmovny dne 15. 4. 2013 při projednání návrhu zákona uvedený bod 2. s výjimkou nahodilého prodeje pohonných hmot v množství do 20 litrů navrhl vypustit, což se i v dalším legislativním procesu stalo. Toto právní postavení distributora s povinností registrace platilo za právní úpravy zákona o pohonných hmotách ve znění účinném od 21. 4. 2011 do 30. 9. 2013, a platí i doposud.

[24] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stejný výkladový přístup použil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 6. 2017, čj. 1 As 50/2017-32, č. 3598/2017 Sb. NSS, ve kterém učinil závěr k výkladu § 114 odst. 1 písm. a) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, podle kterého „[f]yzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 11 odst. 2 poskytuje zdravotní služby bez oprávnění k poskytování zdravotních služeb“. Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku mj. uvedl, že „[s]kutková podstata správního deliktu, za jehož spáchání byla žalobkyně postihnuta, ve svém gramatickém vyjádření používá vid nedokonavý (tj. kdo ‚poskytuje‘ zdravotní služby bez oprávnění, nikoli ‚poskytne‘). V tomto případě jde o skutkovou podstatu mířící na neoprávněné podnikání ve zdravotnictví. Podnikání je však definováno jako výdělečná činnost vykonávaná na vlastní účet a odpovědnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku (§ 420 odst. 1 občanského zákoníku).“

[25] Nejvyšší správní soud k uvedenému rozsudku čj. 1 As 50/2017-32 dodává, že stejně tak i povaha správního deliktu podle zákona o pohonných hmotách dopadá pouze na podnikatele provozující soustavnou (opakovanou) výdělečnou činnost. Jen taková osoba je distributorem ve smyslu uvedeného zákona. Je proto správný závěr krajského soudu, že pokud osoba (byť i podnikatel) uskutečnila ojedinělý prodej pohonných hmot, nestala se tím distributorem dle zákona o pohonných hmotách.