

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

9^{2018 / XVI. ROČNÍK / 30. 9. 2018}

OBSAH

3765. Správní trestání: přestupky v silniční dopravě.....	601
Přestupky: instalace stacionárních měřicích zařízení	601
3766. Řízení před soudem: zastoupení ustanoveným advokátem v řízení o kasační stížnosti a před krajským soudem.....	603
3767. Řízení před soudem: účinky zjištění úpadku (a též prohlášení konkursu) na soudní řízení	607
3768. Ochrana spotřebitele: pojem „prodávající“	619
3769. Sociálně-právní ochrana dětí: charakter rozhodnutí o výchovném opatření	624
3770. Školství: odvolání děkana na návrh akademického senátu	626
3771. Územní plánování: plochy s rozdílným způsobem využití	632
3772. Pobyt cizinců: pobytové oprávnění; narození dítěte; společné soužití.....	638
3773. Pobyt cizinců: zajištění cizince za účelem jeho předání do jiného členského státu EU	646
3774. Kompetenční spory: odvolání proti rozhodnutí předsedy Českého statistického úřadu.....	652
3775. Kompetenční spory: popření pohledávky přihlášené do rozvrhového řízení.....	656

Správní trestání: přestupky v silniční dopravě

Přestupky: instalace stacionárních měřicích zařízení

k § 79a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákonů č. 480/2008 Sb. a č. 133/2011 Sb.

Instalaci a nastavení stacionárních měřicích zařízení, jakož i údržbu software a hardware těchto zařízení, které jinak užívá obecní policie, mohou provádět třetí osoby. Není však přípustné, aby takováto třetí osoba měla jakýkoliv hmotný zájem na výsledcích měření stacionárního zařízení (§ 79a zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2018, čj. 10 As 107/2018-36)

Věc: Ing. Ladislav P. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Městský úřad Šternberk (dále jen „městský úřad“) uznal dne 4. 5. 2017 žalobce vinným ze spáchání správního deliktu provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu ve znění účinném do 30. 6. 2017. Žalobce v rozporu s § 10 zákona o silničním provozu jakožto provozovatel motorového vozidla nezajistil, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla silničního provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem. Konkrétně se deliktu dopustil žalobce tím, že dne 3. 8. 2016 v 11:55 hod. nezjištěný řidič v obci Šternberk při řízení vozidla překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci stanovenou obecnou úpravou provozu na pozemních komunikacích na 50 km/h. V měřeném úseku byla vozidlu prostřednictvím automatizovaného technického prostředku používaného bez obsluhy při dohledu na bezpečnost provozu na pozemních komunikacích naměřena rychlost 65 km/h. Při zvážení možné odchylky měřicího zařízení ve výši ± 3 km/h byla tedy jako nejnižší skutečná rychlost naměřena rychlost jízdy 62 km/h, což je o 12 km/h více než rychlost dovolená. Tím nezjištěný řidič uvedeného vozidla spáchal přestupek dle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4 zákona o silničním provozu. Za to městský úřad uložil žalobci pokutu ve výši 1 500 Kč. Žalovaný odvolání dne 10. 8. 2017 zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil.

Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci, v níž zpochybnil s odkazem na judikaturu zákonnost měření v obci Šternberk. Instalaci a nastavení měřicího zařízení totiž prováděl třetí subjekt – společnost M & T s. r. o. Tato společnost je hmotně zainteresována na výsledcích měření. Krajský soud tuto námitku neshledal důvodnou, neboť společnost M & T prý nebyla s to ovlivnit výsledky měření, měření samotného se nijak neúčastnila.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu ze dne 28. 2. 2018, čj. 72 A 40/2017-24, kasační stížnost. Upozornil, že společnost M & T profituje na vybírání pokut přesně tím způsobem, jak o tom hovoří judikatura Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci a rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[7] Podle § 79a zákona o silničním provozu je za účelem zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích policie a obecní policie oprávněna měřit rychlost vozidel. Obecní policie tuto činnost vykonává výhradně na místech určených policií, přitom postupuje v součinnosti s policií.

[8] V rozsudku ze dne 17. 12. 2014, čj. 9 As 185/2014-27, vložil toto ustanovení Nejvyšší správní soud tak, že po městské policii nelze požadovat, aby zaměstnávala techniky schopné instalace a nastavení stacionárních měřicích zařízení. Je proto přípustné, aby tuto instalaci a nastavení prováděl externí subjekt. „Nelze však připustit, aby byl tento subjekt současně hmotně zainteresován na výsledcích měření stacionárního zařízení“ (bod [38]). V kauze

řešené devátým senátem veškerou instalaci, údržbu a servis stacionárních radarů (včetně jejich nastavení) měl na starosti pronajímatel, tedy subjekt, který byl dle nájemní smlouvy hmotně zainteresován na postihu řidičů za spáchané přestupky (bod [36]). „S ohledem na skutečnost, že stacionární radary měří rychlost automaticky při průjezdu vozidel, je jejich správné nastavení stěžejní. Tím, že toto nastavení prováděl soukromý subjekt hmotně zainteresovaný na výsledcích měření, došlo k porušení § 79a odst. 1 zákona o silničním provozu. Ač je totiž měření prováděno automaticky, měřicí přístroj kompletně instaluje a nastavuje pronajímatel, tedy dle § 79a odst. 1 zákona o silničním provozu k měření nepřislušná osoba. Nic na tom nemění ani to, že umístění stacionárních radarů určila městská policie, která je také oprávněna stanovit dobu, kdy bude zařízení v provozu, a rozhoduje o nastavení tolerance zařízení. Co se týče nastavování tolerance zařízení, je nutné rovněž poukázat na to, že ač městská policie rozhoduje o tom, jaká tato tolerance bude, je to opět pronajímatel (resp. jeho zaměstnanec), kdo fakticky provede nastavení této tolerance v měřicím zařízení“ (bod [37]).

[9] Rovněž v kauze nyní řešené je vlastníkem měřicího zařízení třetí osoba, obchodní společnost M & T. Tato společnost pronajímá zařízení městu Šternberk jako nájemci, a to na základě smlouvy o nájmu zařízení a poskytnutí služeb s nájmem zařízení spojených ze dne 21. 5. 2014. Smlouva byla měněna dvěma dodatky. Na základě smlouvy se společnost M & T jako pronajímatelka zavázala pronajmout městu úplné a funkční zařízení včetně softwaru pro zaznamenání a zpracování přestupků, a to včetně řádného zaškolení. Pronajímatelka byla dále povinna poskytovat městu služby související se zajišťováním nepřetržitého provozu zařízení, zejména standardní servis, pravidelnou údržbu kamery, servis nočního režimu apod. včetně ročního update software pro zabezpečení správné funkce. Počínaje 25. 2. 2016 byla dodatkem č. 2 vypuštěna služba spočívající ve vymáhání pokut pro město pronajímatelkou. Výběr konkrétního místa pro instalaci jednotlivých zařízení, stejně jako nastavení měřicích parametrů (tolerance), provádí výhradně město, ať již samo nebo prostřednictvím městské policie. Pronajímatelka je povinna umístit zařízení na místo určené městem, a to včetně specifického software pro přenos obrazového záznamu a souvisejících dat (čl. V. odst. 1 ve znění dodatku č. 2). Podle čl. V. odst. 4 si město Šternberk vyhradilo právo nastavit mezní hodnoty rychlosti projíždějícího vozidla, při jejímž překročení zařízení pořídí záznam. Město Šternberk bylo oprávněno kdykoliv změnit nastavenou mezní hodnotu.

[10] Podle článku IX. cena nájmu za užívání pronajatých zařízení je součtem dvou položek. První položka je pevně stanovená konstantní měsíční výše nájmu dvou zařízení v průměrné výši 99 100 Kč plus DPH. Druhá položka (ve znění dodatku č. 2) „je stanovena v závislosti na míře využití pronajatého zařízení pro měření okamžité rychlosti a souvisejícího postupného snižování hodnoty pronajatého zařízení vyjadřujícího opotřebení při jeho provozu a s tím spojenými náklady pronajímatele na související služby, zajišťující funkčnost pronajatého zařízení, takto: Cena za jeden zaznamenaný přestupek odeslaný Městskou policií Šternberk Městskému úřadu Šternberk, odboru dopravy a silničního hospodářství, ke zpracování, je ve výši 65 Kč (slovy: šedesát pět korun českých). Město Šternberk se zavazuje zaslat vždy do 5 pracovních dnů od ukončení kalendářního měsíce počet výše uvedených přestupků společností M&T s. r. o.“

[11] Nejvyšší správní soud k tomu předně konstatuje, že smluvní deklarace typu „pronajímatel jako vlastník měřicího zařízení nemá zařízení při jeho nastavení a činnosti pod svým dohledem a svou činností vykonávanou podle této smlouvy, spočívající výhradně v údržbě a opravách zařízení za účelem zajištění jeho plné funkčnosti, nijak neparticipuje na úkonech měření, ani nijak nevystupuje v procesu správního řízení, na jehož konci je postih za přestupek proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích“, respektive dokonce právního hodnocení typu „[n]ejedná se proto o zapojení pronajímatele jako soukromé společnosti do výkonu veřejné správy“, soud nijak nevážou. Normy zákona o silničním provozu včetně jeho § 79a jsou normy kogentní, tedy normy, od kterých se nemohou smluvní strany odchýlit dohodou.

[12] Smluvně nastavené uspořádání právních vztahů mezi obcí a pronajímatelkou radarového zařízení se nijak podstatně neliší od věci řešené rozsudkem čj. 9 As 185/2014-27. Subjekt, který prováděl instalaci *software*, jeho *upgrade* a servis *hardware* zařízení pro měření rychlosti, je totiž hmotně zainteresován na výsledcích měření. NSS opakuje, že stacionární radary měří rychlost automaticky při průjezdu vozidel, proto jejich správné nastavení je stěžejní. Tím, že instalaci *software*, jeho *upgrade* a celkový servis zařízení prováděl soukromý subjekt hmotně zainteresovaný na výsledcích měření, došlo k porušení § 79a odst. 1 zákona o silničním provozu. Nic na tom nemění ani to, že umístění stacionárních radarů určila městská policie, která je také oprávněna stanovit dobu, kdy bude

zařízení v provozu, a rozhoduje o nastavení tolerance zařízení. Je to totiž pronajímatelka, kdo každý rok provádí *update software*, metrologické ověření a celkově provádí servis zařízení. Jakkoliv vlastní měření probíhá bez zásahu lidského činitele, fungování měřicích zařízení je automatické, vše odvisí od servisu a update zařízení, prováděného podle smlouvy pronajímatelkou (viz čl. VIII. smlouvy). Proto skutečnost, že zajištění důkazů z měření rychlosti vozidel zůstává výhradně v rukách Městské policie Šternberk, je bez významu. Klíčové je totiž celkové nastavení zařízení, které dle smlouvy pravidelně provádí pronajímatelka.

[13] Nejvyšší správní soud nerozumí argumentu krajského soudu, že „*lze stěžít hovořit o participaci a hmotném zájmu zainteresování na výsledcích měření*“ ze strany pronajímatelky. Stěžovatel má naprostou pravdu, že druhá složka odměny ve výši 65 Kč za jeden zaznamenaný přestupek je jasná majetková účast na výsledku provozu zařízení. To však zpochybňuje objektivitu měření, neboť servis a upgrade zařízení provádí osoba, která má přímý majetkový zájem na tom, aby zjištěných přestupků bylo co nejméně. Nejvyšší správní soud neříká, že snad pronajímatelka skutečně systém nekale ovlivnila v zájmu zajištění co nejvyššího příjmu. Ovšem již jen samotná skutečnost, že bylo v jejím obchodním zájmu tak učinit, a že v rámci práv a povinností stanovených smlouvou tak pronajímatelka činit mohla, zásadním způsobem problematizuje výpovědní hodnotu důkazů shromážděných spornými zařízeními.

[14] Nejvyšší správní soud uzavírá, že nastavení „*pronájmu měřicího zařízení*“ shora popsaným způsobem vzbuzuje důvodné pochybnosti o objektivitě celého přestupkového procesu a zákonnosti získaných důkazů. Proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku krajského soudu zrušil také žalobou napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.]. V něm bude žalovaný postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

3766

Řízení před soudem: zastoupení ustanoveným advokátem v řízení o kasační stížnosti a před krajským soudem

k § 35 odst. 9 soudního řádu správního

Zastoupení advokátem, kterého Nejvyšší správní soud ustanovil pro řízení o kasační stížnosti, je omezeno jen na řízení před Nejvyšším správním soudem. V dalším řízení před krajským soudem, bylo-li jeho rozhodnutí Nejvyšším správním soudem zrušeno a věc mu vrácena, takové zastoupení netrvá (§ 35 odst. 9 s. ř. s.).

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2018, čj. 8 As 167/2017-58)

Prejudikatura: č. 2081/2010 Sb. NSS, č. 1460/2008 Sb. NSS.

Věc: Pavel P. proti Ministerstvu dopravy o žádost o vrácení řidičského oprávnění, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal žalobu u Městského soudu v Praze, který řízení usnesením ze dne 8. 2. 2016, čj. 10 A 97/2015-67, zastavil pro nezaplacení soudního poplatku. Proti tomuto usnesení se žalobce bránil kasační stížností, s níž spojil též návrh na ustanovení zástupce. Tomuto návrhu Nejvyšší správní soud vyhověl a usnesením ze dne 16. 5. 2016, čj. 8 As 54/2016-45, žalobci ustanovil zástupcem „*pro řízení o kasační stížnosti*“ Mgr. Jana Švarce, advokáta. Následně Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 12. 2016, čj. 8 As 54/2016-71, usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud v dalším řízení znovu vyzval žalobce k zaplacení soudního poplatku za žalobu usnesením ze dne 11. 7. 2017, čj. 10 A 97/2015-99, přičemž usnesení zaslal do datové schránky advokáta, kterého Nejvyšší správní soud žalobci ustanovil pro řízení o kasační stížnosti. Advokát městskému soudu sdělil, že byl ustanoven pouze pro řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem, které již skončilo, čímž skončila i jeho

činnost zástupce, a požádal, aby městský soud doručoval přímo žalobci. Městský soud v reakci na toto sdělení advokátovi vysvětlil, že dle judikatury advokát ustanovený v řízení o kasační stížnosti zastupuje účastníka i v dalším řízení o žalobě před krajským soudem. Proto městský soud opět zaslal výzvu k zaplacení soudního poplatku advokátovi Mgr. Švarcovi. Soudní poplatek nebyl zaplacen. Městský soud tedy řízení o žalobě opět zastavil pro nezaplacení soudního poplatku, jež doručil pouze advokátovi.

Proti shora popsanému usnesení se žalobce (stěžovatel) bránil další kasační stížností, v níž opětovně žádal o ustanovení zástupce, a to téhož, který mu byl v předchozím řízení (vedeném u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 8 As 54/2016) ustanoven.

Osmý senát se při předběžném posouzení kasační stížnosti zabýval otázkou, zda za předpokladu, že v předchozím řízení o první kasační stížnosti ustanovil stěžovateli zástupce a toto ustanovení omezil jen „*pro řízení o kasační stížnosti*“, trvá toto zastoupení i poté, co bylo na základě důvodné kasační stížnosti usnesení městského soudu zrušeno a věc mu vrácena k dalšímu řízení, nebo zda zastupování ustanoveným zástupcem skončilo okamžikem právní moci rozsudku kasačního soudu, pro jehož řízení byl ustanoven.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2010, čj. 4 Azs 6/2010-42, č. 2081/2010 Sb. NSS, na nějž poukázal i městský soud, je třeba trvat na oprávnění advokáta ustanoveného v řízení o kasační stížnosti zastupovat účastníka i v dalším řízení o žalobě před krajským soudem poté, co bylo rozhodnutí krajského soudu zrušeno. Tento závěr však čtvrtý senát přijal za účinnosti soudního řádu správního ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Podle právní úpravy v době před 1. 1. 2012 pokud účastník (stěžovatel) napadal rozhodnutí krajského soudu kasační stížností, rozhodoval o ustanovení zástupce i pro řízení o kasační stížnosti krajský soud. Tak tomu bylo i v odkazované věci řešené čtvrtým senátem.

Z uvedených závěrů čtvrtého senátu vycházejí některé senáty Nejvyššího správního soudu i po 1. 1. 2012, tedy za účinnosti novelizovaného soudního řádu správního (po zrušení § 108 s. ř. s.). Zastávají stejný názor, totiž že zástupce ustanovený výslovně jen „*pro řízení o kasační stížnosti*“ zastupuje účastníka řízení i v dalším řízení před krajským soudem, pokud bylo rozhodnutí napadené kasační stížností zrušeno a věc vrácena soudu k dalšímu řízení (takto např. věci vedené pod sp. zn. 5 Ads 256/2015, sp. zn. 4 Ads 119/2012 nebo sp. zn. 6 As 65/2016). Ve všech právě uvedených případech byl stěžovateli usnesením Nejvyššího správního soudu ustanoven advokát výslovně „*pro řízení o kasační stížnosti*“.

Osmý senát však zastává názor, že pokud ustanovil stěžovateli zástupcem advokáta výslovně jen „*pro řízení o kasační stížnosti*“, toto zastoupení končí okamžikem právní moci rozhodnutí, jímž se řízení u Nejvyššího správního soudu končí. Na rozdíl od řízení o kasační stížnosti totiž pro řízení o žalobě před krajským soudem soudní řád správní povinné zastoupení advokátem nestanoví. V řadě případů se nejedná o skutkově a právně složitější věci. Není proto důvod, aby v řízení před krajským soudem pokračovalo zastoupení advokátem (jeho činnost není nezbytně třeba k ochraně práv účastníka). Ten se v těchto situacích stane v podstatě pouze jakýmsi formálním „*stýčným bodem*“ mezi krajským soudem a účastníkem, aniž by odborná pomoc v řízení o žalobě byla potřebná.

Názor zastávaný osmým senátem je ostatně v souladu s tím, co účastník (stejně jako krajský soud) na první pohled pozná z výroku usnesení o ustanovení zástupce. Je-li advokát ustanoven „*pro řízení o kasační stížnosti*“, je tím nepochybně vyjádřen úmysl Nejvyššího správního soudu, aby tento advokát vystupoval pouze a jen v řízení o kasační stížnosti. Takto formulovaný výrok je jasný, určitý a srozumitelný.

Uplatní-li účastník požadavek na ustanovení zástupce i v řízení před krajským soudem (poté, co jeho rozhodnutí bylo zrušeno a věc vrácena), krajský soud zváží splnění všech zákonných podmínek vyplývajících z § 35 odst. 9 s. ř. s. Zhodnotí, zda z tohoto pohledu účastník skutečně zastoupení potřebuje a zda také zákonné podmínky pro ustanovení zástupce splňuje.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že zastoupení advokátem, kterého Nejvyšší správní soud ustanovil pro řízení o kasační stížnosti, je omezeno jen na řízení před Nejvyšším správním soudem. V dalším řízení před krajským soudem, zrušil-li Nejvyšší správní soud jeho rozhodnutí a věc mu vrátil, takové zastoupení netrvá (§ 35 odst. 9 s. ř. s.).

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

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1 Právomoc rozšířeného senátu

[13] 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. V nynější věci je evidentní, že osmý senát má názor odlišný od názoru, k němuž dospěl Nejvyšší správní soud za účinnosti současné úpravy soudního řádu správního např. v rozsudcích ze dne 7. 4. 2016, čj. 5 Ads 256/2015-27, ze dne 17. 1. 2013, čj. 4 Ads 119/2012-32, ze dne 20. 9. 2016, čj. 6 As 65/2016-31. Podle osmého senátu zastoupení advokátem ustanoveným pro řízení o kasační stížnosti nepřechází v případě zrušení rozhodnutí krajského soudu zpět do řízení před krajským soudem. Podle citovaných rozsudků čtvrtého, pátého a šestého senátu naopak advokát ustanovený v řízení o kasační stížnosti zastupuje účastníka i v dalším řízení o žalobě před krajským soudem poté, co bylo rozhodnutí krajského soudu zrušeno (v tomto tyto rozsudky bez dalšího přebírají závěry staršího rozsudku čj. 4 Azs 6/2010-42).

[14] Rozšířený senát podotýká, že v určitém napětí s rozsudky v právě uvedených věcech sp. zn. 5 Ads 256/2015, sp. zn. 4 Ads 119/2012 a sp. zn. 6 As 65/2016 jsou též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, čj. Aprk 11/2016-116, z téhož dne, čj. Aprk 8/2016-108, ze dne 17. 3. 2016, čj. Aprk 13/2016-116, bod 17, z téhož dne, čj. Aprk 7/2016-113, bod 16, resp. ze dne 19. 4. 2016, čj. Aprk 16/2016-111, bod 13. Ty všechny naopak mechanickou aplikaci závěrů rozsudku čj. 4 Azs 6/2010-42 shodně odmítají: „[N]utno konstatovat, že zákon takový postup neupravuje; nelze jej proto uplatňovat bez dalšího automaticky, a to zejména v případech, kdy žalobce sám projeví vůli jednat před soudem bez zástupce. Je proto nutno vždy respektovat okolnosti konkrétního případu.“

[15] Právomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

III.2 Právní názor rozšířeného senátu

[16] Veškerá dosavadní judikatura, která má za to, že zastupování advokátem ustanoveným jen pro řízení o kasační stížnosti trvá i v dalším řízení před krajským soudem, bylo-li jeho rozhodnutí zrušeno a věc mu vrácena, bez další argumentace vychází z rozsudku čj. 4 Azs 6/2010-42. Uvedený judikát však byl přijat ve vztahu k odlišné procesní úpravě. V době před 1. 1. 2012 totiž prováděl přípravné úkony související s podáním kasační stížnosti, včetně případného ustanovení advokáta pro řízení o kasační stížnosti, krajský soud (srov. § 108 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2011). Otázka, kterou klade rozšířenému senátu osmý senát, totiž zda východiska rozsudku čj. 4 Azs 6/2010-42 bez dalšího platí i po 1. 1. 2012, je tedy zcela namístě.

[17] Podle § 35 odst. 9 věty poslední s. ř. s. ve znění účinném od 15. 8. 2017 „[z]ástupce ustanovený v řízení před krajským soudem, je-li jím advokát, zastupuje navrhovatele i v řízení o kasační stížnosti“. Tato poslední věta se dostala původně do § 35 odst. 8 s. ř. s. na základě „velké“ novely soudního řádu správního, provedené zákonem č. 303/2011 Sb. Zákonodárce touto větou toliko deklaroval pravidlo, které již předtím beztak ze soudního řádu správního plynulo (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2007, čj. 1 Afs 120/2006-117, č. 1460/2008 Sb. NSS, dle něhož, ustanovil-li v řízení o žalobě krajský soud účastníku řízení zástupcem advokáta, byl takto ustanovený advokát oprávněn v zastoupení účastníka řízení také podat kasační stížnost a zastupovat jej i v řízení o kasační stížnosti).

[18] Rozšířený senát zvážil, nakolik argumentace v usnesení čj. 1 Afs 120/2006-117 dopadá na situaci opačnou, totiž zda zastoupení advokátem ustanoveným podle § 35 odst. 9 s. ř. s. pro řízení před Nejvyšším správním soudem automaticky přechází do dalšího řízení o žalobě, následujícího po zrušení původního rozsudku krajského

soudu. Z dále uvedených důvodů je evidentní, že logika citovaného usnesení rozšířeného senátu se na tuto opačnou situaci neuplatní.

[19] Zcela klíčový pro posouzení nyní předložené otázky je § 105 odst. 2 s. ř. s., který zakládá povinnost zastoupení stěžovatele advokátem (s výjimkami dále v tomto ustanovení uvedenými). Byl-li tedy žalobci (navrhovatel) krajským soudem ustanoven zástupce – advokát, je nabíledni, že byly splněny obě podmínky vyžadované § 35 odst. 9 s. ř. s. pro ustanovení zástupce soudem – byly tedy dány předpoklady, aby byl žalobce (navrhovatel) osvobozen od soudních poplatků, a současně zastoupení bylo nezbytně třeba k ochraně jeho práv. Nezbytnost zastoupení advokátem v řízení před Nejvyšším správním soudem je díky § 105 odst. 2 s. ř. s. dána bez dalšího pro každého, kdo nemá vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Jinak řečeno, bylo-li zastoupení advokátem nezbytné v řízení před krajským soudem, tím spíše je nezbytné v řízení před Nejvyšším správním soudem, neboť tam tuto „nezbytnost“ normuje přímo zákon.

[20] Uvedená logika však neplatí směrem opačným. Byl-li advokát ustanoven pro řízení před Nejvyšším správním soudem, vůbec z toho neplyne, že by jeho zastoupení vždy bylo nezbytně třeba k ochraně práv účastníka v řízení před krajským soudem. Běžně se totiž stává, že účastník sice nemá vysokoškolské právnické vzdělání, ve své vlastní věci se však orientuje dobře, ať již s ohledem na své dobré znalosti v oblasti práva, nebo s ohledem na jednoduchost celé věci. Protože v řízení před krajským soudem není zastoupení advokátem povinné, neplatí ani nezbytnost pro ochranu práv ve smyslu § 35 odst. 9 s. ř. s.

[21] Z uvedeného plyne, že automatický přechod advokáta ustanoveného Nejvyšším správním soudem do řízení před krajským soudem, poté, co Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu zrušil, by v obecné rovině negovalo druhou podmínku § 35 odst. 9 s. ř. s., totiž že je ustanovení a zastoupení advokátem nezbytně třeba k ochraně práv navrhovatele.

[22] Neuplatní se tu ani argumentace procesně-ekonomickým aspektem celého problému, jak ji zvažoval rozšířený senát v usnesení čj. 1 Afs 120/2006-117. Rozhodování Nejvyššího správního soudu o ustanovení advokáta poté, co ho již pro řízení před krajským soudem ustanovil krajský soud, by vskutku bylo zbytečné a nesmyslné (proto ostatně bylo vyneseno citované usnesení rozšířeného senátu, respektive bylo posléze přijato stávající znění § 35 odst. 9 poslední věta s. ř. s.). Naproti tomu automatický přechod advokáta ustanoveného pro řízení před Nejvyšším správním soudem do řízení před krajským soudem po zrušení rozhodnutí krajského soudu by byl neefektivní a nerozumný. Nutil by účastníka být zastoupen i tam, kde by to nebylo nezbytně třeba k ochraně jeho práv (viz dříve § 35 odst. 9 s. ř. s.). Pokud snad bude po zrušení rozhodnutí krajského soudu třeba zastupování advokátem též v řízení před krajským soudem, měl by o tom postupem dle § 35 odst. 9 s. ř. s. rozhodnout sám krajský soud.

[23] Rozšířený senát jen pro pořádek dodává, že pokud advokáta ustanoví pro řízení o žalobě krajský soud a tento advokát v souladu s § 35 odst. 9 poslední větou s. ř. s. přejde i do řízení o kasační stížnosti, stejný advokát samozřejmě zastupuje účastníka i v opětovném řízení před krajským soudem poté, co Nejvyšší správní soud zrušil první rozhodnutí krajského soudu.

III.3 Závěr

[24] Zastoupení advokátem, kterého Nejvyšší správní soud ustanovil pro řízení o kasační stížnosti, je omezeno jen na řízení před Nejvyšším správním soudem. V dalším řízení před krajským soudem, zrušil-li Nejvyšší správní soud jeho rozhodnutí a věc mu vrátil, takové zastoupení netrvá (§ 35 odst. 9 s. ř. s.).

IV.

Další postup ve věci

[25] Rozšířený senát posoudil spornou právní otázku. Podle § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce. Věc vrací čtvrtému senátu, neboť tento senát je povolán věc, jejíž soudkyní zpravodajkou je Petra Weisssová, rozhodnout dle 2. změny rozvrhu práce Nejvyššího správního soudu

pro rok 2017 ze dne 2. 10. 2017, čj. S 9/2017-4, body 1. a 4. Čtvrtý senát o věci rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

3767

Řízení před soudem: účinky zjištění úpadku (a též prohlášení konkursu) na soudní řízení

k § 140a až § 140c zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákona č. 294/2013 Sb.

Skutečnost, že je vedeno insolvenční řízení s účastníkem řízení ve věcech správního soudnictví jako dlužníkem, nemá vliv na soudní řízení ve správním soudnictví; ustanovení § 140a (přerušení řízení), § 140b (zákaz vydání rozhodnutí) a § 140c (nově zahájená řízení) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, se na správní soudnictví nevztahují.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, čj. 4 As 149/2017-121)

Prejudikatura: č. 2191/2011 Sb. NSS, č. 2927/2013 Sb. NSS, č. 3198/2015 Sb. NSS a č. 3686/2018 Sb. NSS.

Věc: Akciová společnost ELMO-PLAST proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně se u Krajského soudu v Brně domáhala přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2017, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Prostějova, odboru životního prostředí, ze dne 10. 3. 2017, jímž žalobkyni uložil pokutu za nezemědělské užívání zemědělské půdy bez souhlasu k jejímu odnětí ze zemědělského půdního fondu.

Na základě vyhlášky Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2017, čj. KSBR 33 INS 10086/2017-A-2, bylo zahájeno insolvenční řízení ve věci žalobkyně jako dlužníka. Účinky zahájení insolvenčního řízení nastaly dne 16. 5. 2017 v 8:42 hodin. Na základě usnesení krajského soudu ze dne 31. 5. 2017, čj. KSBR 33 INS 10086/2017-A-12, bylo rozhodnuto o zjištění hrozícího úpadku. Účinky tohoto usnesení nastaly dne 31. 5. 2017 v 8:33 a usnesení nabylo právní moci dne 16. 6. 2017. Krajský soud opatřením ze dne 24. 5. 2017, čj. KSBR 33 INS 10086 / 2017, určil zvláštním insolvenčním správcem žalobkyně veřejnou obchodní společnost KOPPA. Reorganizaci žalobkyni povolil usnesením ze dne 11. 9. 2017, čj. KSBR 33 INS 10086/2017-B-13.

Krajský soud usnesením ze dne 3. 7. 2017, čj. 31 A 157/2017–34, zastavil řízení o žalobě s odkazem na § 141a insolvenčního zákona ve spojení s § 47 písm. c) s. ř. s. Krajský soud měl za to, že podle § 140c insolvenčního zákona v době, po kterou trvají účinky rozhodnutí o úpadku, nelze zahájit soudní řízení o pohledávkách, které se v insolvenčním řízení neuspokojují. Pokuta, kterou správní orgán uložil žalobkyni, představuje mimosmluvní sankci postihující majetek žalobkyně ve smyslu § 170 písm. d) insolvenčního zákona, která se neuspokojuje žádným ze způsobů řešení úpadku. Podle krajského soudu proto bylo řízení o žalobě zahájeno v rozporu s omezením vyplývajícím z § 140c insolvenčního zákona, neboť v den zahájení řízení trvaly účinky rozhodnutí o hrozícím úpadku. Jelikož rozhodnutí o hrozícím úpadku nabylo právní moci, bylo v posuzované věci namíste řízení podle § 141a insolvenčního zákona zastavit. V této souvislosti krajský soud odkázal zejména na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2015, čj. 4 As 6/2015-18, č. 3198/2015 Sb. NSS.

Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Zároveň se domáhala, aby Nejvyšší správní soud podal Ústavnímu soudu návrh na vyslovení protiústavnosti § 141a insolvenčního zákona podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, alternativně navrhla zrušení napadeného usnesení.

Stěžovatelka namítala, že aplikací § 141a insolvenčního zákona byla zbavena možnosti přezkumu správního rozhodnutí soudem. Takový postup byl podle stěžovatelky v rozporu s právem na spravedlivý proces

garantovaným článkem 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“).

Čtvrtý senát při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že v rozhodné právní otázce je třeba se odchýlit od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu a rozhodl o postoupení věci rozšířenému senátu.

V první řadě poukázal na to, že podle § 140c insolvenčního zákona v době, po kterou trvají účinky rozhodnutí o úpadku, nelze zahájit mimo jiné i řízení o pohledávkách, které se v insolvenčním řízení neuspokojují (zákon zde odkazuje na § 170 insolvenčního zákona).

Podle § 170 odst. d) insolvenčního zákona: „*V insolvenčním řízení se neuspokojují žádným ze způsobů řešení úpadku [...] mimosmluvní sankce postihující majetek dlužníka, s výjimkou penále za nezaplacení daní, poplatků, a jiných obdobných peněžitých plnění, pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného za veřejné zdravotní pojištění, pokud povinnost zaplatit toto penále vznikla před rozhodnutím o úpadku.*“

Podle § 141a insolvenčního zákona: „*Po právní moci rozhodnutí o úpadku zastaví soud nebo jiný k tomu příslušný orgán řízení o pohledávkách nebo jiných právech, která byla zahájena v rozporu s omezeními mimo podle § 109 odst. 1 písm. a) a podle § 140c.*“

Předkládající senát dále poukázal na to, že podle článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a článku 6 odst. 1 Úmluvy a na ně navazující judikatury zejména Evropského soudu pro lidská práva je třeba zajistit efektivní soudní kontrolu i rozhodnutí správních orgánů o vině a trestu za správní delikt.

Nejvyšší správní soud (viz jeho usnesení ze dne 23. 1. 2015, čj. 4 As 6/2015-18, č. 3198/2015 Sb. NSS), zastává dosud názor, že *je-li předmětem řízení před správním soudem přezkum rozhodnutí správního orgánu, které se týká mimosmluvní sankce (pokuty za správní delikt) uvedené v § 170 odst. 1 písm. d) insolvenčního zákona, již nelze uspokojit žádným ze způsobů řešení úpadku, ke dni účinnosti rozhodnutí o úpadku se řízení ze zákona přerušuje a nelze v něm pokračovat, dokud trvají účinky rozhodnutí o úpadku (§ 140a odst. 1 stejného zákona). Pokud je v době trvání účinků rozhodnutí o úpadku podána kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech uvedených v § 170 odst. 1 písm. d) insolvenčního zákona, je tím zahájeno řízení o ní v rozporu s § 140c stejného zákona. Takové řízení je třeba bez dalšího zastavit podle § 141a insolvenčního zákona ve spojení s § 47 písm. c) s. ř. s.*

Předkládající senát poukázal na to, že ve věci čj. 4 As 6/2015-18 se, na rozdíl od věci nyníjší, žalobce domohl alespoň jednoinstančního přezkumu (meritorního rozhodnutí krajského soudu), neboť řízení insolvenční mělo vliv až ve fázi řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem, které soud zastavil právě s odvoláním na § 141a insolvenčního zákona. Podle právního názoru vyjádřeného Nejvyšším správním soudem v rozhodnutí čj. 4 As 6/2015-18 však tehdy krajský soud v dané věci pochybil, pokud v době účinnosti rozhodnutí o úpadku ve věci meritorně rozhodl, neboť podle § 140a insolvenčního zákona bylo řízení před krajským soudem rozhodnutím o úpadku přerušeno. Krajský soud tudíž měl podle § 140a odst. 4 insolvenčního zákona účastníky řízení o přerušení řízení pouze vyzoomět a současně je poučit, že v řízení nelze pokračovat po dobu, po kterou trvají účinky rozhodnutí o úpadku. Rozsudek krajského soudu neměl být vzhledem k tomu, že účinky rozhodnutí o úpadku stěžovatelky stále trvaly, vůbec vydán a účastníkům řízení doručen. Nejvyšší správní soud v rozhodnutí čj. 4 As 6/2015-18 závěrem dovodil, že po odpadnutí překážky řízení spočívající v probíhající konkursu má krajský soud pokračovat v řízení a svůj rozsudek žalobci doručit, nedojde-li v důsledku konkursu k žalobcovu zrušení a zániku. Soudní přezkum by tak byl „odložen“ na dobu, kdy odpadne překážka řízení podle § 140a insolvenčního zákona.

Důvodová zpráva k § 140 až § 141a insolvenčního zákona podle předkládajícího senátu dosvědčuje, že historický zákonodárce neměl ohledně těchto ustanovení na mysli soudní řízení správní. Hovoří totiž o pravidlech zakazujících „*pokračování obecných sporů o pohledávky a jiná práva vedená vůči dlužníku jeho věřiteli*“. V tomto kontextu je téměř nemožné označit řízení o přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí za „*spor o pohledávku vedený vůči dlužníku jeho věřitelem*“. Důvodová zpráva pak dodává, že „*praxe ukazuje, že tam, kde se sanační způsob řešení úpadku daří, nemá další vedení takových sporů valného smyslu a toliko zatěžuje majetkovou podstatu dalšími náklady při vedení těchto sporů dlužníkem*“. Podle předkládajícího senátu je tento pragmatismus pochopitelný ohledně běžných civilních sporů o žalobách na plnění, avšak nelze jej aplikovat na případy řešení správním soudnictvím.

Nyní projednávaný případ je však odlišný v tom, že zde nedochází k dočasnému přerušení řízení podle § 140a insolvenčního zákona, nýbrž k definitivnímu zastavení řízení podle § 141a insolvenčního zákona. Ve věci sp. zn. 4 As 6/2015 došlo k přerušení řízení *ex lege* v situaci, kdy soudní řízení správní bylo zahájeno před tím, než nastaly účinky rozhodnutí o úpadku. V nynějším případě však soudní řízení správní bylo zahájeno až poté, kdy nastaly účinky rozhodnutí o úpadku.

Stěžovatelka správně upozorňuje na to, že cílem reorganizace je ozdravení hospodaření podniku stěžovatelky jako úpadce (§ 316 odst. 1 insolvenčního zákona). Pokud se reorganizace podaří, stěžovatelka bude po skončení insolvenčního řízení pokračovat v podnikání. Současně však bude nadále existovat vykonatelné rozhodnutí žalovaného o správním deliktu, kterým byla stěžovatelce uložena pokuta. Její uhrazení tedy bude moci správní orgán po stěžovatelce vymáhat, aniž by stěžovatelka mohla docílit soudního přezkumu správního rozhodnutí.

Zastavením řízení o správní žalobě proti rozhodnutí o správním deliktu by stěžovatelce marně uplynula lhůta k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného; současně by se však nemohla zprostit svého závazku k zaplacení pokuty za správní delikt v rámci reorganizace v insolvenčním řízení. Tím by jí byla odepřena soudní ochrana poskytovaná správními soudy a ocitla by se ve zjevně horším právním postavení než osoby, o nichž úpadek (hrozící úpadek) prohlášen nebyl, což je ve zjevném rozporu s principem rovnosti.

Řešením této situace je přijetí ústavně konformního výkladu relevantních ustanovení insolvenčního zákona: takového, že jeho ustanovení (§ 140a a § 141a) o zastavení (resp. přerušení) řízení se vůbec nedotýkají a nemohou dotýkat soudního řízení správního.

Výše uvedená ustanovení ve spojení s § 140c insolvenčního zákona normují přerušeni či zastavení řízení v důsledku prohlášení úpadku dlužníka. Shodně hovoří o řízeních o pohledávkách a jiných právech týkajících se majetkové podstaty, které mají být v insolvenčním řízení uplatněny přihláškou, nebo na které se v insolvenčním řízení pohlíží jako na přihlášené, anebo o pohledávkách, které se v insolvenčním řízení neuspokojují, zkráceně řečeno jde o „*řízení o pohledávkách*“. Takto k tomu přistupoval i rozsudek ze dne 24. 5. 2017, čj. 4 Ads 51/2017-28.

Jsou však velmi dobré důvody, proč soudní řízení správní není „*řízením o pohledávkách*“. Na rozdíl od civilní žaloby na plnění je v případě soudního přezkumu správního rozhodnutí o pokutě peněžité plnění z povahy věci druhořadé a ekonomická újma je jen jedním z aspektů celkové újmy pachatele. Především ale předmětem přezkumu je vždy na prvním místě „*správní rozhodnutí*“ (případně „*nezákonný zásah*“ či „*nečinnost správního orgánu*“), nikoli pohledávka na zaplacení určité peněžité částky.

Historický zákonodárce neměl při koncipování § 141a insolvenčního zákona, který dopadá na řízení o pohledávkách, vůbec na mysl řízení dle soudního řádu správního. Cílem insolvenčního řízení je především koncentrace nalézacího i exekučního řízení o pohledávkách tak, aby jedni věřitelé nahodile nedosahovali splnění svých pohledávek na úkor věřitelů jiných.

V soudním řízení správním je však situace odlišná – dlužník zde usiluje o nápravu dle jeho názoru nezákonného jednání veřejné správy (správního rozhodnutí, jiného zásahu či nečinnosti), které se dotýká jeho veřejných subjektivních práv. Výsledek řízení může být různý, ale rozhodně jím není a nemůže být rozhodnutí o pohledávkách a jiných právech týkajících se majetkové podstaty, resp. o pohledávkách, které se v insolvenčním řízení neuspokojují. Podle názoru předkládajícího senátu není formalismem tvrdit, že správní soudy rozhodují o zákonnosti výkonu veřejné moci, nikoli o existenci jakýchkoli pohledávek. Samozřejmě rozhodnutí správního soudu může být pro zjištění oprávněnosti určité pohledávky určující – ale vždy jen nepřímou.

Předkládající senát si je vědom toho, že tato otázka má význam nejen pro projednávanou věc, ale zejména také pro pohledávky daňové či jiné, vzniklé na základě předpisů veřejného práva, které se doposud zjišťují v rámci insolvenčního řízení a případných incidenčních sporech. Může být otázkou ústavního významu, zda takové procesní řešení je správné. Vede totiž k tomu, že dlužník předkládá své argumenty proti správnímu rozhodnutí (např. platebnímu výměru správce daně) obecnému soudu, jenž má s posuzováním zákonnosti správních rozhodnutí nutně jen omezenou zkušenost. Dlužník, u něhož byl zjištěn úpadek, je nyní nucen uplatnit své výtky ohledně nezákonnosti správního rozhodnutí či řízení, které mu předcházelo, před soudem insolvenčním či před soudy civilními v incidenčním řízení. Z ústavního hlediska by bylo vhodnější, aby se v soudním řízení správním během

insolvence pokračovalo a aby se tam, kde podkladovým titulem pro pohledávku je správní rozhodnutí přezkoumávané správním soudem, vycházelo v rámci insolvence z rozhodnutí správních soudů.

Rozšířený senát si vyžádal k problematice vyjádření některých orgánů a osob zabývajících se oblastí insolvenční. Učinil tak s ohledem na to, že právní otázky, jimiž se zabýval, měli významný přesah i mimo obor jeho působnosti, a sice do insolvenčního práva a obecněji do občanského práva procesního. Rozšířený senát měl za to, že je rozumné ve věci vyslovit právní názor, jenž zaváže v dalších řízeních samotný Nejvyšší správní soud a nepřímou i krajské soudy rozhodující ve správním soudnictví, až poté, co získá ucelenější přehled o širších souvislostech posuzované právní otázky. Součástí tohoto přehledu může být i reflexe názorů odborných autorit, a to zvláště z těch oborů práva, s nimiž rozhodovací praxe správního soudnictví nepřichází do kontaktu příliš často.

Osloveni byli Nejvyšší soud, Vrchní soud v Praze, Vrchní soud v Olomouci, Komora daňových poradců České republiky, Generální finanční ředitelství, Asociace insolvenčních správců, z. s., doc. JUDr. Tomáš Richter, LL.M., Ph.D., doc. JUDr. Bohumil Havel Ph.D. a doc. JUDr. Petr Lavický, Ph.D.

Uvedeným orgánům a osobám byly položeny tyto otázky:

1. Jsou pohledávky státu, územních samosprávných celků či jiných osob na peněžité plnění vůči insolvenčnímu dlužníkovi vyplývající z pravomocných a vykonatelných rozhodnutí správních orgánů o uložení sankcí za přestupky a jiné správní delikty považovány za pohledávky, které se v insolvenčním řízení neuspokojují, konkrétně za mimosmluvní sankce postihující majetek dlužníka [§ 140a odst. 1 ve spojení s § 170 písm. d) insolvenčního zákona]?
2. Jsou v rámci incidenčních sporů dle § 159 insolvenčního zákona řešeny otázky zákonnosti pravomocných a vykonatelných rozhodnutí správních orgánů (včetně orgánů finanční správy) o pohledávkách, které mají být v insolvenčním řízení uplatněny přihláškou (včetně pohledávek daňových)? Zabývají se civilní soudy v takových řízeních otázkami souladu rozhodnutí správních orgánů s hmotným právem a tím, zda byla vydána v souladu s procesními předpisy, a to podle skutkového a právního stavu, jaký zde byl v době vydání těchto rozhodnutí? Zabývají se civilní soudy i otázkou, zda právní úprava penále podle § 251 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, které je svou povahou trestem ve smyslu příslušných ustanovení Úmluvy o ochraně lidských prav a základních svobod a Listiny základních práv a svobod (stov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, čj. 4 Afs 210/2014-57, č.3348/2016 Sb. NSS) v době rozhodování soudu není mírnější než v době porušení povinnosti daňového tvrzení?
3. Jaký by byl účinek případného následného zrušení rozhodnutí správního orgánu, na jehož základě byla přihlášená pohledávka jakožto vykonatelná v insolvenčním řízení zjištěna, správním soudem?
4. Je možné v době po skončení insolvenčního řízení nařídit a provést výkon rozhodnutí (exekuci) k vytvoření plnění pohledávek, které se v insolvenčním řízení neuspokojují, na základě pravomocných a vykonatelných rozhodnutí správních orgánů vydaných před rozhodnutím o úpadku?

Nejvyšší soud ohledně toho, jakým způsobem a v jakém rozsahu přezkoumávají soudy v insolvenčním řízení pohledávky přiznané správními rozhodnutími, poukázal na své usnesení ze dne 18. 7. 2013, sp. zn. 29 ICdo 7/2013, č. 106/2013 Sb. NS, v němž se uvádí: „*Obecně tedy platí, že (ve shodě s dikcí § 199 odst. 2 insolvenčního zákona) u přihlášené vykonatelné pohledávky přiznané pravomocným rozhodnutím příslušného orgánu (příslušným orgánem tu může být nejen soud, ale např. též orgán veřejné správy nebo rozhodce anebo rozhodčí soud) lze uplatnit jako důvod popření její pravosti nebo výše jen skutkové námitky, konkrétně jen skutečnosti, které dlužník neuplatnil v řízení, které předcházelo vydání tohoto rozhodnutí. Přitom je lhostejné, zda takové skutečnosti dlužník neuplatnil vlastní vinou např. proto, že zcela rezignoval na svou procesní obranu v příslušném řízení, čímž přivedl vznik exekučního titulu založeného rozhodnutím, jež se neodůvodňuje vůbec (např. platební rozkaz nebo směnečný platební rozkaz) nebo rozhodnutím, jež se odůvodňuje jen minimálně (např. rozsudkem pro zmeškání nebo rozsudkem pro uznání). Pro úspěch takového popření bude naopak určující, zda skutečnosti, které dříve neuplatnil dlužník, jsou způsobilé změnit výsledek sporu o pohledávku (právě ony jsou důvodem ve výsledku jiného právního posouzení věci); tedy, že v porovnání se skutečností, které dlužník dříve uplatnil, jsou skutečnosti, které dříve uplatněny nebyly, rozhodující*

příčinou pro určení, že (insolvenčním správcem) žalovaný přihlášený věřitel nemá vůči dlužníku označenou vykonatelnou pohledávku (spor o pravost) nebo pro určení, že (insolvenčním správcem) žalovaný přihlášený věřitel má vůči dlužníku označenou vykonatelnou pohledávku v určité (výrokem rozhodnutí určené) výši (nižší, než je výše přihlášené vykonatelné pohledávky) [spor o výši].“

Pro poměry vykonatelných pohledávek přiznaných pravomocným rozhodnutím příslušného „správního“ orgánu demonstroval Nejvyšší soud účinky uvedeného právního názoru na tomto příkladu: „*Předpokládejme, že na existenci nebo výši ‚daňové pohledávky‘ mají vliv skutkové námitky, které dlužník (lhostejno proč) neuplatnil před vydáním (již pravomocného) rozhodnutí daňového orgánu (např. skutkově podložená námitka, z níž se podává, že daň neměla být vyměřena ve výši stanovené rozhodnutím nebo že neměla být vyměřena vůbec). V takovém případě insolvenční soud v rámci sporu o určení pravosti nebo výše daňové pohledávky vyhodnotí, zda skutková námitka popírajícího je opodstatněná, tedy zda poté, co byla prokázána, může vést (i v době vydání rozhodnutí by vedla, kdyby ji v daňovém řízení uplatnil dlužník) k závěru, že daň vyměřená v rozhodnutí měla být nižší nebo že neměla být vyměřena vůbec a podle toho rozhodne, zda jde o pohledávku pravou nebo o pohledávku přihlášenou ve správné výši. Rozhodnutí, jímž byla pohledávka přiznána, jako takové neposuzuje (jeho existence je pro řešení sporu již nevýznamná).“*

K tomu, jaké účinky v insolvenčním řízení má zrušení správního rozhodnutí, jež přiznává vůči dlužníkovi pohledávku, soudem ve správním soudnictví, Nejvyšší soud uvedl: „*1) Jestliže správní soud zruší rozhodnutí správního orgánu, na jehož základě byla přihlášená pohledávka zjištěna jako vykonatelná v insolvenčním řízení, pak v případě, že šlo o pohledávku, která bez rozhodnutí správního orgánu nemohla existovat (vzniknout), lze vynutit ukončení účasti věřitele, který přihlášku takové zjištěné pohledávky nevezme zpět, v insolvenčním řízení postupem podle § 186 insolvenčního zákona. Byla-li pohledávka v mezidobí v insolvenčním řízení zcela nebo zčásti uspokojena, mohou ostatní věřitelé po takovém věřiteli žádat, aby jim zaplatil to, co by se jim dostalo navíc na uspokojení jejich pohledávek v insolvenčním řízení z částky, která byla vyplacena jemu, a to z titulu tzv. lepšího práva. 2) Jestliže správní soud zruší rozhodnutí správního orgánu, na jehož základě byla přihlášená pohledávka zjištěna jako vykonatelná v insolvenčním řízení, pak v případě, že šlo o pohledávku, která mohla existovat (vznikla) i bez rozhodnutí správního orgánu (jako nevykonatelná), nemá tato skutečnost žádný vliv na zjištění pohledávky a možnost jejího uspokojení v insolvenčním řízení.“*

Vrchní soud v Praze uvedl k okruhu otázek, jež se řeší v insolvenčním řízení v rámci odporových sporů, následující: „*Okruh otázek, které insolvenční soud v rámci odporového sporu o určení pravosti nebo výše popřené vykonatelné pohledávky smí řešit, je předurčen zákonem stanovenými přípustnými popěrnými důvody, jimiž je žalobce (popírající subjekt) v žalobě vázán, tj. může v této žalobě uplatnit pouze skutečnosti, pro které pohledávku popřel (§ 199 odst. 3 insolvenčního zákona). K tomu viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2014, sp.zn. 29 Cdo 716/2012. U popírajícího věřitele je tomu stejně vzhledem k tomu, že jeho odporovou žalobu představuje sám popěrný úkon (v žalobu se za zákonem stanovených podmínek přemění). Ohledně vykonatelné pohledávky jsou v insolvenčním zákoně popěrné důvody významně omezeny. Jako důvod popření pravosti nebo výše vykonatelné pohledávky přiznané pravomocným rozhodnutím příslušného orgánu lze totiž uplatnit v případě popření dlužníkem jen skutečnosti, které jsou důvodem pro zastavení výkonu rozhodnutí proto, že pohledávka zanikla nebo je promlčená (§ 336 odst. 3 a § 410 odst. 6 insolvenčního zákona), v případě popření insolvenčním správcem či (jiným) přihlášeným věřitelem pouze skutečnosti, které nebyly dlužníkem uplatněny v řízení, které předcházelo vydání tohoto rozhodnutí, kdy důvodem popření však nemůže být jiné právní posouzení věci (§ 199 odst. 2 a § 200 odst. 6 insolvenčního zákona).“*

Vrchní soud v Olomouci k otázce rozsahu přezkumu pohledávek přiznaných vůči věřiteli správními rozhodnutími uvedl: „*V rámci incidenčních sporů podle § 159 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona o pravost, výši nebo pořadí přihlášených pohledávek jsou řešeny i otázky zákonnosti pravomocných a vykonatelných rozhodnutí správních orgánů včetně orgánů finanční správy o pohledávkách, které mají být v insolvenčním řízení uplatněny přihláškou, včetně pohledávek daňových. Pro tyto pohledávky platí stejný režim, jaký se týká ostatních vykonatelných pohledávek. Možnost a rozsah přezkumu těchto vykonatelných pohledávek se řídí § 199 insolvenčního zákona (eventuálně § 410 odst. 6 insolvenčního zákona v případě řešení úpadku dlužníka oddlužením či § 336 odst. 3 insolvenčního zákona v případě řešení úpadku dlužníka reorganizací), a za splnění tam uvedených podmínek je případně třeba se zabývat i otázkami souladu rozhodnutí správních orgánů s hmotným právem a s procesními předpisy, a to podle skutkového a právního stavu, jaký zde byl v době vydání těchto rozhodnutí, a to například i otázkou, zda právní úprava penále podle § 251*

daňového řádu, které je svou povahou trestem ve smyslu příslušných ustanovení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv a svobod, v době rozhodování soudu není mírnější než v době porušení povinnosti.“

K tomu, jaké účinky v insolvenčním řízení má zrušení správního rozhodnutí, jež přiznává vůči dlužníkovi pohledávku, soudem ve správním soudnictví, uvedl: „Dle názoru soudců insolvenčního úseku Vrchního soudu v Olomouci by k situaci nastíněné v dotazu pod bodem 3 žádosti nemělo dojít s ohledem na úpravu obsaženou v § 140a, § 140c a § 141a insolvenčního zákona. Pokud by přesto k popsané situaci došlo, nebude mít následně zrušení rozhodnutí správního orgánu správním soudem v insolvenčním řízení vliv na osud zjištěné vykonatelné pohledávky, která bude v insolvenčním řízení i nadále považována za zjištěnou, neboť ke zrušení rozhodnutí správního orgánu správním soudem v rozporu s § 140a nebo 140c insolvenčního zákona v insolvenčním řízení nelze přiblížit. Aplikací § 140a až § 140e a § 141a insolvenčního zákona se podrobně zabýval Nejvyšší soud v rozhodnutí ze dne 3. 5. 2016 sp. zn. 29 Cdo 1136/2016 a v rozhodnutí ze dne 31. 5. 2017 sp. zn. 29 Cdo 5749/2016, na něž v podrobnostech odkazujeme.“

Komora daňových poradců k tomu, jaké účinky v insolvenčním řízení má zrušení správního rozhodnutí, jež přiznává vůči dlužníkovi pohledávku, soudem ve správním soudnictví, uvedla: „Účinek případného následného zrušení rozhodnutí správního orgánu se v insolvenčním řízení nijak neprojeví, nemá pro insolvenční řízení žádný vliv, neboť pohledávky se nepřezkoumávají, tudíž význam to má pouze pro dlužníka nikoliv pro insolvenčního správce a majetkovou podstatu.“

Generální finanční ředitelství k tomu, jaké účinky v insolvenčním řízení má zrušení správního rozhodnutí, jež přiznává vůči dlužníkovi pohledávku, soudem ve správním soudnictví, uvedlo: „Jestliže byla pohledávka na přezkumném jednání zjištěna, pak platí, že pro účely insolvenčního řízení existuje. Soudní řízení správní se přerušuje v důsledku účinků zahájeného insolvenčního řízení. Pokračovat by v něm bylo možné pouze tehdy, vstoupil-li by na místo dlužníka insolvenční správce. Ten tak učiní pouze tehdy, bude-li mít z projednávání věci zajištěn přínos do majetkové podstaty. Případně zrušení rozhodnutí správního orgánu správním soudem by pak mělo vliv na přihlášenou pohledávku. Došlo-li by ke změně výše pohledávky snížením její výše, musel by věřitel vzít zpět příslušnou část své přihlášené pohledávky. Došlo-li by teoreticky ke zvýšení pohledávky, nebylo by již možné (patrně) provést opravu výše přihlášené pohledávky, neboť by zřejmě uplynula lhůta (nejpozději do data přezkumného jednání).“

Asociace insolvenčních správců k rozsahu přezkumu pohledávek přiznaných vůči věřiteli správními rozhodnutími uvedla: „Zákonnost pravomocných a vykonatelných rozhodnutí správních orgánů jakožto titulů přihlášených pohledávek se v incidenčních sporech dle § 159 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona z pohledu práva hmotného i procesního přezkoumává (včetně skutkové a právní konformity ve věci ke dni vydání), ovšem jen tehdy, pokud důvody popření jejich pravosti nebo výše vycházely z jiných skutečností, než těch, které dlužník uvedl v předmětném správním řízení a nadto důvodem popření nemůže být jiné právní posouzení věci, jak vyplývá z dílky § 199 odst. 2 insolvenčního zákona. Zejména s ohledem na poslední uvedenou limitu je tak prostor insolvenčního soudu pro hmotně právní přezkum rozhodnutí citelně ztenčen. Popírá - li v oddlužení vykonatelnou pohledávku dlužník, je v důvodech popření ještě dále omezen pouze na skutečnosti, pro které by bylo možno zastavit exekuci či výkon rozhodnutí z důvodu zániku nebo promlčení pohledávky (§ 410 odst. 6 insolvenčního zákona).“

K tomu, jaké účinky v insolvenčním řízení má zrušení správního rozhodnutí, jež přiznává vůči dlužníkovi pohledávku, soudem ve správním soudnictví, uvedla: „Zrušení správního rozhodnutí jakožto právního titulu pohledávky, mající za následek odpadnutí jejího právního důvodu, brání jejímu uspokojení rovněž v insolvenčním řízení, neboť pohledávka nadále neexistuje. Insolvenční zákon neobsahuje speciální a contrario úpravu vůči definici pohledávek zjištěných dle jeho § 201, nicméně jeho účelem je (poměrně) uspokojení dlužnickových věřitelů [§ 1 písm. a) insolvenčního zákona], při zásadě maximalizace výtěžku [§ 5 písm. a) insolvenčního zákona]. Neexistující pohledávku nelze uspokojit a praxe se s naznačeným problémem vypořádává nejčastěji tak, že (v závislosti na způsobu řešení úpadku a charakteru pohledávky) insolvenční správce v návrhu na rozvrh s upraveným seznamem přihlášek pohledávek předkládanými dle § 306 odst. 1 tyto skutečnosti soudu sdělí a dotčenou pohledávku na seznam k uspokojení neuvede s odůvodněním odpadnutí právního titulu, anebo sdělí dotčenému věřiteli, že ji nemá za směřující za majetkovou podstatu či na roveň jím postavenou ve smyslu § 168 a 169 insolvenčního zákona, aniž ji uspokojí, případně upraví splátkový kalendář v oddlužení tak, že nadále uspokojována nebude postupem analogickým § 398a

odst. 7 insolvenčního zákona a podá zprávu soudu. Pro doplnění lze poukázat na obdobný postup v situacích, kdy by existující a zjištěná pohledávka byla v průběhu insolvenčního řízení uspokojena mimo něj, např. spoludlužníkem či třetí osobou. Zánik pohledávky v průběhu insolvenčního řízení, jejíž přihlášku neuzal věřitel zpět, zohlední insolvenční soud rozhodnutím o ukončení jeho účasti v řízení dle § 186 odst. 1 insolvenčního zákona, proti jehož důsledkům může dotčený věřitel brojit postupem dle následujícího odstavce. Pro částky, které byly případně věřiteli ubrazeny z titulu pohledávky do doby zrušení správního rozhodnutí, z něhož vyplývala, se uplatní obecné zásady o vypořádání bezdůvodného obohacení z právního důvodu, který odpadl, kdy k uplatnění pohledávek z toho plynoucích je aktivně legitimována osoba s dispozicními oprávněními, jak ji vymezuje § 229 odst. 3 insolvenčního zákona.“

K rozsahu přezkumu pohledávek přiznaných vůči věřiteli správními rozhodnutími Tomáš Richter uvedl: „Obecně soudím, že § 199 odst. 2 insolvenčního zákona vychází paradigmaticky z představy, že popíranou vykonatelnou pohledávkou je pohledávka soukromoprávního charakteru přiznaná rozhodnutím civilního soudu s tím, že popírné námitky se budou soustředit na dlužnické námitky typické pro civilněprávní úvěrové vztahy tedy např. na tvrzení zániku přiznaného práva [srov. např. § 268 odst. 1 písm. g) o. s. ř.]. Z otázek položených ve Vašem dotazu č. 2 považuji za evidentní, že § 199 odst. 2 insolvenčního zákona příliš nepočítal s takovými vadami vykonatelných rozhodnutí správních orgánů, na které dotaz č. 2 směřuje. S ohledem na povahu insolvenčního řízení jako zvláštního druhu civilního soudního procesu, v principu ‚civilněprávní prostředí‘, v němž insolvenční soudci pracují, a výše citovaný § 199 odst. 2 insolvenčního zákona, slova za středníkem, bych předpokládal, že odpověď na Vaše otázky položené v dotazu č. 2 bude znít spíše ne. Jde však toliko o můj odhad, založený na obecné zkušenosti s insolvenčním řízením, nikoli na specifické zkušenosti s popřeními resp. incidenčními spory tohoto typu.“

K tomu, jaké účinky v insolvenčním řízení má zrušení správního rozhodnutí, jež přiznává vůči dlužníkovi pohledávku, soudem ve správním soudnictví, uvedl: „Váš dotaz č. 3 zahrnuje několik možných procesních alternativ, v závislosti na tom, zda vykonatelná veřejnoprávní pohledávka byla či nebyla v insolvenčním řízení popřena a zda je o ní v době, kdy by příslušné rozhodnutí správního orgánu bylo následně zrušeno správním soudem, dosud veden incidenční spor dle § 159 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona, či nikoli. [...] Veřejnoprávní pohledávka přihlášená do insolvenčního řízení jako vykonatelná je zjištěna, pokud (i) ji nepopřel žádný z k tomu oprávněných účastníků insolvenčního řízení, nebo (ii) ji některý z k tomu oprávněných účastníků insolvenčního řízení sice popřel, následně však neuspěl s žalobou podanou podle § 199 odst. 1 insolvenčního zákona v incidenčním sporu dle § 159 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona [...]. Zrušovací rozhodnutí vydané poté, co byla vykonatelná veřejnoprávní pohledávka v insolvenčním řízení zjištěna, by pravděpodobně v insolvenčním řízení bylo zohledněno prostřednictvím § 186 insolvenčního zákona [...]. To by platilo alespoň tehdy, budeme-li předpokládat, že v důsledku zrušovacího rozhodnutí by veřejnoprávní pohledávka zanikla. V takovém případě by tedy postupem podle § 186 odst. 1 insolvenčního zákona byla ukončena účast jejího věřitele v insolvenčním řízení. [...]

Budeme-li naopak předpokládat, že v důsledku zrušovacího rozhodnutí by veřejnoprávní pohledávka nezanikla, ale pouze by pozbyla statusu ‚vykonatelné pohledávky‘, pak by Zrušovací rozhodnutí v principu nemělo na další postavení Veřejnoprávní pohledávky v insolvenčním řízení žádné praktické dopady. Status ‚vykonatelnosti‘ přihlášené pohledávky má totiž v insolvenčním řízení relevanci pouze pro postavení stran v incidenčním sporu navazujícím na popření takové pohledávky (srov. § 198 až 200 insolvenčního zákona); jiné prakticky relevantní právní účinky se s ním, pokud vím, nespojují. Veřejnoprávní pohledávka by tedy i po zrušovacím rozhodnutí byla v insolvenčním řízení zjištěna (jen nyní jako nevykonatelná) a účast jejího věřitele v insolvenčním řízení by tedy i nadále trvala. [...]

Pokud by účinky zrušovacího rozhodnutí nastaly před přezkumným jednáním, lze předpokládat, že insolvenční správce by na tuto okolnost na přezkumném jednání příslušným způsobem procesně reagoval (§ 192 odst. 2 insolvenčního zákona). Další procesní postup by závisel na důsledcích zrušovacího rozhodnutí pro existenci/vykonatelnost veřejnoprávní pohledávky [...], o nichž by v rámci insolvenčního řízení předběžně rozhodoval insolvenční soud podle § 191 odst. 2 insolvenčního zákona. Budeme-li však pracovně předpokládat, že zrušovací rozhodnutí by přinejmenším vedlo k tomu, že veřejnoprávní pohledávka by v očích insolvenčního soudu ztratila povahu pohledávky vykonatelné, pak praktickým důsledkem zrušovacího usnesení by bylo, že incidenční žalobu v návaznosti na popření Veřejnoprávní pohledávky by musel podat její věřitel dle § 198 insolvenčního zákona ve lhůtě tam stanovené, nikoli insolvenční správce dle § 199 insolvenčního zákona. [...]

Pokud by účinky zrušovacího rozhodnutí nastaly až po zahájení incidenčního sporu na základě žaloby podle § 199 insolvenčního zákona, záleželo by zejm. na dopadech zrušovacího rozhodnutí na veřejnoprávní pohledávku v dané věci a na názoru insolvenčního soudu na jejich vliv na incidenční spor, jakož i na procesní iniciativě žalobce v reakci na zrušovací rozhodnutí. Postup insolvenčního soudu podle § 191 odst. 2 insolvenčního zákona by každopádně již nebyl k dispozici, neboť předběžné rozhodnutí o povaze pohledávky podle tohoto ustanovení může insolvenční soud vydat jen do skončení přezkumného jednání.

Není obtížné představit si, že insolvenční soud by se takový nyní bezpředmětný incidenční spor snažil odklidit např. pro nedostatek podmínek řízení ve smyslu § 160 odst. 5 insolvenčního zákona.“

Bohumil Havel uvedl v souvislosti s uplatňováním veřejnoprávních pohledávek v rámci insolvenčního řízení následující: „[Z]pravidla je to dlužník, kdo se snaží tyto pohledávky rozporovat, protože insolvenční správce nemá mnohdy pro tento krok informace nebo motivaci. Pokud je vyvolán incidenční spor, je řešen insolvenčním soudem, nikoliv obecnými civilními soudy, nicméně každá pohledávka, která se přiblažuje, může být popřena jak insolvenčním správcem, tak dlužníkem, resp. jiným věřitelem. Z mé praxe mohu potvrdit existenci popěrného přezkumu zejména při zkoumání oprávněnosti doměrků v oblasti DPH, případně zákonosti zajištění, které si správce dané ‚vytvořil‘ v souladu s daňovou regulací. Svého času to také byly otázky zápočtů na daňové nedoplatky, resp. přeplatky, které nicméně ve své praxi, pokud vím, řešil také Nejvyšší správní soud. V obecné rovině pak platí, že insolvenční soud musí zkoumat každý důvod popření, který je tvrzen, tedy vč. tvrzení o nezákonnosti postupu správního orgánu apod. Insolvenční soud zde působí jako zásadní soud, a to protože je to on, kdo vytváří insolvenční fórum a rozhoduje o obsahu pohledávek a majetku tvořících insolvenční masu.“

K tomu, jaké účinky v insolvenčním řízení má zrušení správního rozhodnutí, jež přiznává vůči dlužníkovi pohledávku, soudem ve správním soudnictví, uvedl: „Z právního pohledu lze říci, že bude-li popřena pohledávka vykonatelná, musí následně insolvenční správce žalovat podle § 199 insolvenčního zákona, protože věřitel je zde chráněn právě tím, že jeho pohledávka je již vykonatelná. Pokud insolvenční soud takovéto žalobě vyhoví a popření následně nabude právní moci, znamená to, že v rozsahu úspěšného popření se popřená pohledávka v insolvenčním řízení nespokojuje (např. co do výše apod.) Nicméně insolvenční soud zde sám rozhodnutí správního orgánu neruší, to mu ani nepřísluší, pouze rozhodne o tom, že popěrná žaloba je po právu a v jakém rozsahu. Pokud by došlo nezávisle na přezkumném řízení k tomu, že bude zrušeno primární rozhodnutí správního orgánu, z kterého pohledávka plynula, např. vyšší správní instancí, aktivuje se § 186 insolvenčního zákona.“

Petr Lavický k otázkám rozšířeného senátu uvedl: „Z důvodové zprávy k novele provedené zákonem č. 294/2013 Sb. vyplývá, že soudními řízeními zmíněnými v § 140a měl zákonodárce na mysli nalézací řízení, a nikoliv přezkum rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví. Jelikož vedení nalézacího řízení pro pohledávky, které se v insolvenčním řízení nespokojují žádným ze způsobů řešení úpadku, nemá po dobu probíhajícího insolvenčního řízení smysl, návrh předpokládá pro všechny způsoby řešení úpadku zásadu, podle které se rozhodnutím o úpadku přerušují soudní a rozhodčí řízení o pohledávkách, které se v insolvenčním řízení nespokojují (§ 170), a taková nová řízení nelze v době, po kterou trvají účinky rozhodnutí o úpadku, zahájit.“ *Podobně i další pasáže tohoto dokumentu: ‚Tomu odpovídá pravidlo promítnuté v textu nového § 140a, jež se potud výslovně vymezuje i ve vztahu k pohledávkám, které se v insolvenčním řízení nespokojují vůbec (vedení sporů o takových pohledávkách s dlužníkem nemá za trvání insolvenčního řízení smysl žádný).‘ Úmyslem zákonodárce tedy bylo přerušit či zamezit zahajování soudních nalézacích a rozhodčích řízení, a to z toho důvodu, že taková řízení postrádají za trvání insolvenčního řízení smysl.*

Výslovně přitom důvodová zpráva pamatuje i na správní řízení, pro něž použití uvedených pravidel odmítá: ‚Ukázalo se rovněž, že není vhodné formulovat uvedené pravidlo pro jiná než soudní a rozhodčí řízení (pro správní řízení). U oněch jiných řízení se možný střet s účinky insolvence prosazuje jiným způsobem (srov. níže důvodovou zprávu k § 140d návrhu).‘

Z uvedeného je zřejmé, že zákonodárce při tvorbě novely č. 294/2013 Sb. neměl na zřeteli vůbec přezkum rozhodnutí správních orgánů ve správním soudnictví. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nelze ztotožňovat ani se správním řízením, ale ani s nalézacím řízením; neslouží totiž ke stanovení konkrétní rozsudečné normy, která má mezi stranami platit jako právo, ale k přezkumu právního následku již pravomocně stanoveného předchozím

rozhodnutím. Lze proto říci, že znění § 140a insolvenčního zákona, které se obecně zmiňuje o soudních řízeních, je příliš široké, neboť text zákona v rozporu s úmyslem zákonodávce dopadá na situaci, na níž dopadat neměl. Naopak text § 140d insolvenčního zákona je formulován příliš úzce, neboť jeho nejšířší možný jazykový význam neumožňuje vztáhnout jej na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Popsaná situace představuje (dvojitou) mezeru v zákoně, tedy jeho protiplánovou neúplnost, kterou je nutno uzavřít cestou soudcovského dotváření práva. Jeho nástroji jsou teleologická redukce § 140a a § 140c insolvenčního zákona, omezující jejich použitelnost pouze na nalézací řízení a rozhodčí řízení a vylučující z jejich dosahu soudní přezkum ve správním soudnictví, a využití analogického argumentu a *minor ad maius* ve vztahu k § 140d téhož předpisu: je-li postup podle něj vhodný pro samotné správní řízení, tím spíše se hodí pro přezkum rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví.

Na mezeru v zákoně lze usuzovat nejen z hlediska historického vykladu, ale také z toho pohledu, že doslovný výklad citovaných ustanovení by vedl k *denegationis iustitiae* [pozn. odepření spravedlnosti]. [...] Pokud by bylo možno pouze uložit pokutu ve správním řízení, ale nebylo by již možno zahájit řízení o žalobě proti takovému rozhodnutí, bylo by tím v rozporu s článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a dalšími obdobnými ustanoveními straně upřeno ústavním právem garantované právo na přístup k soudu ve věcech správního soudnictví. S ohledem na možné exekuční vymáhání takové pohledávky po skončení insolvenčního řízení rozhodně nelze říci, že by přezkum rozhodnutí postrádal jakýkoliv smysl. Konečně nelze ani uvažovat o tom, že by byl přezkum rozhodnutí o uložení pokuty ve správním soudnictví suplován činností insolvenčního soudu v rámci přezkumu pohledávek: uložena pokuta představuje mimosmluvní sankci, která se v insolvenčním řízení neuspokojuje, a proto pochopitelně není nejmenšího důvodu, proč by mělo dojít k jejímu přezkumu v insolvenčním řízení.“

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesení Krajského soudu v Brně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

V.

Posouzení věci rozšířeným senátem

V.1 Právomoc rozšířeného senátu

[51] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., „[d]ospěl-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.“

[52] V usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2015, čj. 4 As 6/2015-18, č. 3198/2015 Sb. NSS, byl vyjádřen právní názor, že „[j]e-li předmětem řízení před správním soudem přezkum rozhodnutí správního orgánu, které se týká mimosmluvní sankce (pokuty za správní delikt) uvedené v § 170 odst. 1 písm. d) insolvenčního zákona, již nelze uspokojit žádným ze způsobů řešení úpadku, ke dni účinnosti rozhodnutí o úpadku se již běžící řízení ze zákona přerušuje a nelze v něm pokračovat, dokud trvají účinky rozhodnutí o úpadku (§ 140a odst. 1 stejného zákona).“

[53] Uvedený právní názor se týká soudního řízení ve věci určitého typu povinnosti s dopadem na majetek dlužníka a zahájeného v určité časové souvislosti s procesem řešení úpadku dlužníka, jenž je v řízení ve správním soudnictví žalobcem. Tento právní názor však zjevně stojí na obecné myšlence, že ustanovení insolvenčního zákona ohledně soudních řízení, jež mohou mít dopady na rozsah majetku úpadce, mezi nimi tedy také § 140a odst. 1, § 140c či § 141a insolvenčního zákona, se vztahují i na soudní řízení ve správním soudnictví. Předkládající senát chce uvedenou základní myšlenku zvrátit a zaujmout právní názor, že zmíněná ustanovení insolvenčního zákona se na soudní řízení ve správním soudnictví vůbec nevztahují.

[54] Na základě obratu v náhledu na tuto základní právní otázku pak hodlá dospět k závěru, že v konkrétním případě stěžovatelky nemělo být řízení o její žalobě ve správním soudnictví zastaveno.

[55] Výše uvedený právní názor, jež chce předkládající senát zaujmout, je zjevně v rozporu s právním názorem vysloveným ve věci sp. zn. 4 As 6/2015.

[56] Pravomoc rozšířeného senátu posoudit tuto právní otázku je tedy dána.

V.2 Právní názor rozšířeného senátu

[57] Jádrem problému, jímž se musí rozšířený senát zabývat, je vztah soudního řízení ve věci úpadku určitého dlužníka, jež je komplexně upraveno v insolvenčním zákoně (insolvenčního řízení), a soudní ochrany takového dlužníka před jednáním veřejné správy, jež je komplexně upravena zejména v soudním řádu správním (soudního řízení správního).

[58] Smyslem a účelem řešení úpadku dlužníka postupy podle insolvenčního zákona je docílit toho, aby jeho peněžitě závazky, které není schopen vůči více věřitelům plnit, byly vypořádány v jednom jediném řízení, jehož se mohou účastnit zásadně všichni jeho věřitelé. Řešení úpadku má tedy mít koncentrovanou podobu – je prováděno jedním soudem (insolvenčním soudem) a má vést k vypořádání zásadně všech peněžitých závazků dlužníka (ne však nezbytně k zániku těchto závazků). I spory o peněžitě závazky či jiná majetková práva dlužníka (incidenční spory - § 159 a násl. insolvenčního zákona) řeší insolvenční soud, jde tedy rovněž o koncentrované řešení těchto sporů. Insolvenční zákon zásadně nerozlišuje mezi závazky soukromoprávními a veřejnoprávními z hlediska jejich hmotněprávního charakteru [s jistou nepřímou výjimkou v § 170 písm. d) insolvenčního zákona, podle něhož „[v] insolvenčním řízení se neuspokojují žádným ze způsobů řešení úpadku, není-li dále stanoveno jinak, mimosmluvní sankece postihující majetek dlužníka, s výjimkou penále za nezaplacení daní, poplatků, a jiných obdobných peněžitých plnění, pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného za veřejné zdravotní pojištění, pokud povinnost zaplatit toto penále vznikla před rozhodnutím o úpadku.“].

[59] Dopad úpadku do oblasti veřejného práva je v zásadě pouze „procesní“. O některých řízeních typicky veřejnoprávní povahy totiž insolvenční zákon stanoví, že v době, kdy trvají účinky rozhodnutí o úpadku, mohou i nadále probíhat (nepřerušují se) a lze je lze nově zahájit (§ 140d odst. 1 insolvenčního zákona s příkladným výčtem těchto řízení v jeho odst. 2). Uvedené pravidlo platí nicméně s jistými omezeními ohledně toho, co může být z hlediska řešení úpadku účinným předmětem rozhodnutí v takovém řízení.

[60] Podle § 140d odst. 1 insolvenčního zákona „[j]iná řízení než soudní a rozhodčí řízení se rozhodnutím o úpadku nepřerušují a lze je nově zahájit i v době, po kterou trvají účinky rozhodnutí o úpadku; v těchto řízeních však **po dobu, po kterou trvají účinky rozhodnutí o úpadku, nelze rozhodnout o náhradě škody nebo jiné újmy. K rozhodnutím vydaným v rozporu s tímto zákazem se v insolvenčním řízení nepřiblíží.** Nestanoví-li zákon jinak, je účastníkem těchto jiných řízení i nadále dlužník.“ Podle odstavce 2 pak „[r]ozhodnutím o úpadku se z jiných řízení podle odstavce 1 nepřerušují zejména a) **daňové řízení**, b) řízení ve věcech vkladu práva k nemovitostem, c) řízení o dlužných mzdových nárocích zaměstnanců dlužníka podle zvláštního právního předpisu [jde o správní řízení před Úřadem práce, viz zejm. § 4 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele], d) **řízení o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.**“ (zvyraznění přidal rozšířený senát.)

[61] Z výše uvedeného je patrné, že jakkoli insolvenční zákon v rámci řešení úpadku koncentruje spory ohledně peněžitých závazků a dalších majetkových hodnot dlužníka zásadně do řízení před insolvenčním soudem, ponechává v tomto ohledu nedotčena zásadně všechna řízení správní, jejichž účastníkem je dlužník, a nadále v nich ponechává dlužníkovi účastenství. Z uvedeného lze dovodit, že koncepce insolvenčního zákona vychází z toho, že soudní a rozhodčí řízení specifikovaná v § 140a, § 140b a § 140c (a speciálně pro oblast konkursu v § 263 s výjimkami uvedenými v § 266 odst. 1 insolvenčního zákona) jsou po dobu účinku rozhodnutí o úpadku (případně s účinky od prohlášení konkursu v případě řešení úpadku konkursem) řešením úpadku silně dotčena (přerušují se, nelze je zahájit, nelze v nich vydat určité typy rozhodnutí, pokračovat v nich lze jen se souhlasem správce aj.). U řízení správních však podle insolvenčního zákona platí přesný opak – jejich dotčení řešením úpadku je spíše výjimečné.

[62] Znamená to, že orgány veřejné správy zásadně nejsou omezeny v tom, aby po dobu účinků rozhodnutí o úpadku i nadále uplatňovaly vůči dlužníkovi svou zákonem vymezenou pravomoc, a dlužník i nadále zůstává tím, kdo jako účastník řízení má procesní práva a povinnosti a procesní způsoblost podle obecných pravidel správního (a tedy i daňového) práva procesního. *A maiori ad minus* musí platit, že nejsou-li po dobu

účinků rozhodnutí o úpadku omezeny pravomoci správních orgánů vůči dlužníkovi vydávat rozhodnutí v rámci formálních řízení, nejsou omezeny ani u jiných typů jejich pravomocí (typicky pravomocí k faktickým úkonům, kontrolním postupům, evidenci údajů o dlužníkovi aj.), ledaže by zákon takové omezení zřetelně stanovil (to platí např. pro správní či daňovou exekuci podle § 140e insolvenčního zákona).

[63] Je zřejmé, že mohou-li orgány veřejné správy zásadně (tj. až na insolvenčním zákonem stanovené výjimky) uplatňovat své pravomoci vůči dlužníkovi i po dobu účinnosti rozhodnutí o úpadku, musí být i po tuto dobu dlužníkovi zaručena účinná soudní kontrola vůči takovému jednání veřejné správy. Zajistit tuto kontrolu prostředky, jež zná insolvenční zákon, tedy zejména řešením incidenčních sporů, by mohlo být z řady důvodů málo účinné. Soudní kontrola veřejné správy je totiž koncipována jako sice následná (jednotlivec brojí až na výjimky proti již nastalému jednání veřejné správy), avšak relativně bezprostřední (jednotlivec je povinen příslušné žaloby podat ve lhůtách počítaných zpravidla na měsíce).

[64] Ve správním soudnictví, jak trefně uvádí i předkládající senát, je předmětem soudního řízení jednání veřejné správy. Úkolem správního soudu je na základě žaloby (případně jiného návrhu) prověřit, zda veřejná správa vykonávala či vykonává své kompetence v souladu se zákonem, a pokud ne, zjednat nápravu. V tomto smyslu je vskutku předmět řízení před správními soudy poněkud odlišný od předmětu řízení v typických soudních sporech v oblasti soukromého práva. Nepochybně by bylo možné i ve věcech, jež spadají do správního soudnictví, pomoci různými analogií či širokého výkladu ustanovení o incidenčních sporech dospět k závěru, že po dobu účinku rozhodnutí o úpadku budou otázky, jež by jinak byly předmětem řízení před správními soudy, vyřešeny v rámci incidenčních sporů. Takový výklad by však pomíjel zvláštní povahu a postavení správního soudnictví v systému ochrany subjektivních práv jednotlivců.

[65] Navíc – jak ukazuje velmi názorně i případ stěžovatelky, v němž jde o sankci za veřejnoprávní delikt, tedy o věc, kterou lze v terminologii insolvenčního zákona podřadit pod pojem mimosmluvní sankce ve smyslu jeho § 170 písm. d) – v některých typech sporů by bylo jen velmi obtížné dovodit, že soudní ochrana vůbec bude poskytnuta, příp. že bude poskytnuta účinně. Účinnou soudní ochranu je třeba poskytnout v takovém časovém horizontu, aby mohl soud orgány veřejné správy vést k řádnému uplatňování jejich kompetencí, zejména s ohledem na to, že samotná správní řízení lze vést (a, jak již bylo výše dovozeno, i jiné typy pravomocí správních orgánů lze uplatňovat) i po dobu účinku rozhodnutí o úpadku. Insolvenční zákon totiž mimo jiné právě u řízení ve věcech mimosmluvních sankcí počítá s tím, že po dobu účinku rozhodnutí o úpadku se přerušují, nelze v nich vydat rozhodnutí a ani je zahájit (§ 140a odst. 1, § 140b, § 140c insolvenčního zákona).

[66] Výsledek řízení ve správním soudnictví samozřejmě může mít význam, a často zcela zásadní, pro insolvenční řízení v tom smyslu, že může přímo či nepřímou ovlivnit majetkové poměry dlužníka, a tedy se „*týkat majetkové podstaty*“ ve smyslu terminologie užívané insolvenčním zákonem. Nicméně jde o soudní řízení specifické, vymykající se svou povahou, smyslem a účelem i předmětem těm soudním řízením, na něž typicky míří právní úprava v § 140a a násl. insolvenčního zákona. Proto je nutno dospět k závěru, že uvedená úprava na správní soudnictví vůbec nedopadá. Rozhodnutí o úpadku (a obecně vedení insolvenčního řízení s účastníkem řízení ve věcech správního soudnictví jako dlužníkem) proto nemůže mít žádný vliv na soudní řízení ve správním soudnictví, zejména na možnost v takovém již zahájeném řízení pokračovat a vydat v něm rozhodnutí a dosud nezahájené řízení zahájit a vést, jakož i ve všech uvedených případech uplatnit opravné prostředky, připouští-li je právní úprava správního soudnictví (typicky kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví), a řízení o takových opravných prostředcích vést.

[67] To, jaký vliv případně má mít výsledek řízení ve správním soudnictví na osud jeho účastníka (typicky žalobce) jakožto dlužníka v řízení insolvenčním, není věcí, kterou by měly závazně určovat správní soudy, tedy ani rozšířený senát. Jde o otázky, pro jejichž posouzení má pravomoc soud v insolvenčním řízení, tedy občanskoprávní větve soudní moci. Stanoviska orgánů a osob, jež si vyžádal rozšířený senát, naznačují, jakkoli nejsou v řadě ohledů jednotná, cesty, jak, v jaké míře a za jakých podmínek lze rozhodnutí správního soudu týkající se majetkové podstaty úpadce promítnout v řízení insolvenčním. Rozšířený senát nepovažuje za vhodné a ustanovení insolvenčního zákona, jež byla uvedenými orgány a osobami v souvislosti s návazností řízení ve správním soudnictví a insolvenčního řízení zmiňována (zejm. jeho § 159, § 186 či § 199), vykládat; to je úkolem jiné větve soudní moci.

[68] V pravomoci správního soudnictví je vykládat a uplatňovat zásadně jen ta ustanovení zákonů týkajících se insolvence, jež mají dopad do řízení před správními soudy či na činnost orgánů veřejné správy podléhajících soudní kontrole. Tak to například učinil Nejvyšší správní soud ve vztahu k § 40a a § 40b dřívějšího zákona o správě daní a poplatků, upravujícím některé účinky přezkumného jednání na daňové řízení, v rozsudku ze dne 31. 7. 2013, čj. 7Afs 64/2011-55, č. 2927/2013 Sb. NSS. Ve vztahu k novému daňovému řádu (zejména k jeho § 242 a násl., upravujícím vztah insolvenčního řízení či určitých jeho institutů a řízení daňového) tak učinil například v rozsudcích ze dne 24. 6. 2015, čj. 3 Afs 134/2014-37, ze dne 1. 9. 2016, čj. 10 Afs 208/2015-36, či ze dne 8. 3. 2017, čj. 3 Afs 249/2016-27.

[69] Rozšířený senát připomíná, že rozhodnutí soudu ve správním soudnictví, jímž bude zrušeno rozhodnutí správního orgánu, může pro úpadce často znamenat nejen přímou ekonomickou výhodu (nemusí být nadále povinen platit částku uloženou mu rozhodnutím správního orgánu), ale i výhodu nepřímou, například možnost žádat po státu náhradu škody vzniklé takovýmto nezákonným rozhodnutím správního orgánu či (jiným) nesprávným úředním postupem. K tomu, aby takový nárok vůči orgánu veřejné moci mohl jednotlivec uplatnit, je v případě nezákonného rozhodnutí nezbytné dosáhnout jeho zrušení či změny pro nezákonnost (§ 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, viz podobně bod [29] rozsudku rozšířeného senátu ze dne 7. 9. 2010, čj. 7 As 26/2009-58, č. 2191/2011 Sb. NSS). U řady nesprávných úředních postupů je vhodné (byť nikoli nezbytné) autoritativně shledat jejich nezákonnost. Správní soudnictví a prostředky ochrany v něm poskytované slouží k obojímu. Jakkoli nejsou prostředky výlučnými (např. rozhodnutí správního orgánu lze pro nezákonnost zrušit i v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu či § 121 daňového řádu, viz též ve vztahu k některým tzv. jiným úkonům správního orgánu § 156 odst. 2 správního řádu), bývá to právě zejména rozhodování ve správním soudnictví, které jednotlivci poskytne vůči veřejné správě ochranu jeho práv a napomůže i náhradě majetkové újmy. I s ohledem na tyto důvody je třeba vykládat rozhodné právo tak, aby byla zachována autonomie soudní kontroly veřejné správy a jeho nezávislost na insolvenčním řízení. Bylo by i v rozporu s požadavky na soudní kontrolu veřejné správy zakotvenými v článku 36 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, aby v důsledku případných specifik insolvenčního řízení byl dlužník připraven o možnost, že nezákonný postup veřejné správy vůči jeho osobě bude zjištěn a autoritativně konstatován a že dlužník za něj získá patřičnou satisfakci.

[70] Je zřejmé, že pokud rozhodnutí o úpadku nemá mít žádný vliv na soudní řízení ve správním soudnictví, nemůže mít ani vliv na procesní postavení dlužníka v rámci tohoto soudního řízení. Dlužník tedy je (či se může stát) i nadále účastníkem řízení ve správním soudnictví a má plné oprávnění v něm činit veškeré procesní úkony. Dlužník má tedy v řízení ve správním soudnictví podobné postavení, jaké má, jak již bylo shora poznamenáno, v řízeních správních, daňových a jiných obdobných, na něž dopadá § 140d insolvenčního zákona (podle odstavce 1 věty třetí tohoto paragrafu, „[n]estanoví-li zákon jinak, je účastníkem těchto jiných řízení i nadále dlužník“). Je věcí správního soudu, aby reagoval na skutečnost, že účastník řízení před ním je či se stal dlužníkem, jehož úpadek se řeší v insolvenčním řízení, takže nemusí mít prostředky k tomu, aby hradil své náklady řízení, které nezbytně musí vynaložit (například náklady zastoupení potřebného k ochraně účastnických práv). Stejně tak může podle okolností vyvstat důvod, aby se insolvenční správce dlužníka stal – s ohledem na své specifické postavení – v řízení před správním soudem osobou zúčastněnou na řízení podle § 34 s. ř. s. (k otázkám insolvenčního správce jako možné osoby zúčastněné na řízení viz body 57 až 62 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, čj. 1 Afs 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS).

V.3 Závěr

[71] Skutečnost, že je vedeno insolvenční řízení s účastníkem řízení ve věcech správního soudnictví jako dlužníkem, nemá vliv na soudní řízení ve správním soudnictví; § 140a (přerušeni řízení), § 140b (zákaz vydání rozhodnutí) a § 140c (nově zahájená řízení) insolvenčního zákona se na správní soudnictví nevztahují.

Ochrana spotřebitele: pojem „prodávající“

k § 19 a § 24 odst. 7 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění účinném do 27. 12. 2015^{*)}

Podnikatel, který s reklamující fyzickou osobou nemá uzavřenou smlouvu, z níž má reklamovaný nárok z vadného plnění vyplývat, není prodávajícím dle § 19 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, a proto se nemůže dopustit správních deliktů dle § 24 odst. 7 uvedeného zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, čj. 2 As 269/2016-36)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 234/2009 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 2983/08); rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 7. 2012, *Content Services*, C-49/11.

Věc: Akciová společnost DEKTRADE proti České obchodní inspekci, ústřednímu inspektorátu o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Spotřebitelka dne 3. 3. 2014 uplatnila u žalobkyně reklamaci obkladů a dlažby, žalobkyně jí však nevydala písemné potvrzení s vyznačením data, obsahu reklamace a požadovaného způsobu vyřízení. Zároveň nevydala potvrzení o datu a způsobu vyřízení reklamace. Protokol dále obsahuje informaci o tom, že žalobkyně nebyla povinnou osobou, neboť spotřebitelce neprodala výrobky ani neposkytla služby. Spotřebitelka si u žalobkyně obklady vybrala a nechala si zpracovat návrh koupelny. Později si však realizaci objednala u společnosti Stavby Hummel, s. r. o. Dlažba i obklady tak byly následně od žalobkyně odebrány dne 19. 9. 2013 společností Stavby Hummel. Žalobkyně měla v takové situaci sepsat potvrzení o přijetí reklamace a vyřídit ji s tím, že není povinnou osobou, neboť výrobky neprodala a služby neposkytla. Nesplněním této povinnosti podle správního orgánu I. stupně došlo k porušení § 19 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele, za což žalobkyně nesla odpovědnost. Dne 3. 3. 2014 spotřebitelka se žalobkyní jednala a zaslala jí fotografie vadných obkladů. Dne 4. 3. 2014 žalobkyně spotřebitelce e-mailem odpověděla, že jednala se svým dodavatelem (společností SANIMAT, s. r. o.), který sdělil, že se tato vada vyskytla již několikrát a že vada by měla zhruba do jednoho měsíce zmizet. Reklamace nebyla vyřízena a v průběhu doby vada obkladů nevymizela. Následně žalobkyně vyrozuměla spotřebitelku o tom, že její dodavatel e-mailem ze dne 12. 8. 2014 reklamaci zamítl. Spotřebitelka proto u správního orgánu I. stupně podala stížnost, že nebyl dodržen postup při reklamaci, nebyl vydán reklamační protokol a nebyly dodrženy reklamační lhůty dle zákona o ochraně spotřebitele.

V návaznosti na kontrolu provozovny žalobkyně provedenou dne 18. 9. 2014 na základě podnětu spotřebitelky byla žalobkyní příkazem správního orgánu I. stupně ze dne 29. 12. 2014, uložena pokuta ve výši 5 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 24 odst. 7 písm. v) a písm. t) zákona o ochraně spotřebitele [nyní § 24 odst. 7 písm. x) a v), pozn. Nejvyššího správního soudu]. Proti tomuto příkazu podala žalobkyně včasný odpor. Rozhodnutím I. stupně ze dne 23. 2. 2015 byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 5 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 24 odst. 7 písm. v) a t) zákona o ochraně spotřebitele [nyní § 24 odst. 7 písm. x) a v), pozn. Nejvyššího správního soudu]. Žalobkyně proti rozhodnutí I. stupně podala odvolání, o kterém bylo rozhodnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 5. 2015.

Rozhodnutí žalovaného i orgánu I. stupně napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Krajský soud dospěl k závěru, že postup správních orgánů nebyl v souladu se zákonem, rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu I. stupně proto zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku ze dne 21. 9. 2016, čj. 10 A 112/2015-30, krajský soud zrekapituloval, že již v průběhu správního řízení bylo zjištěno, že mezi spotřebitelkou a žalobkyní neexistoval smluvní ani obdobný vztah vážící se k reklamovanému zboží, a odkázal na protokol o kontrole ze dne 18. 9. 2014. Uvedl, že správní orgány správně

^{*)} S účinností od 28. 12. 2015 byl § 19 a § 24 odst. 7 změněn zákonem č. 378/2015 Sb. S účinností od 1. 7. 2017 byl § 24 odst. 7 změněn zákonem č. 183/2017 Sb.

zjistily skutkový stav, a sporným bodem se tak stalo to, zda mohla žalobkyně, která nebyla prodávajícím dle občanského zákoníku z roku 2012, být odpovědnou za správní delikty podle zákona o ochraně spotřebitele.

Po právní stránce dal krajský soud zcela za pravdu žalobkyni. Vyjádřil své přesvědčení, že se žalobkyně ze své pozice, která byla ve správním řízení prokázána, nemohla dopustit žádného veřejnoprávního deliktu vůči reklamující fyzické osobě, za něž by mohla být v režimu zákona o ochraně spotřebitele sankcionována. Doplnil, že s výkladem správních orgánů o tom, že každý prodávající je povinen přijmout reklamaci kteréhokoliv spotřebitele a teprve poté se začít zabývat tím, zda je osobou odpovědnou za vyřízení reklamace, se nelze ztotožnit. Takový výklad dle krajského soudu nemá oporu v právu a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2016, č. 9 As 55/2015-23. Podle tohoto rozsudku ustanovení zákona o ochraně spotřebitele nelze vykládat izolovaně od soukromoprávní úpravy v občanském zákoníku, neboť právní řád tvoří jeden celek. Zároveň však uvádí, že „*povinnost přijmout a vyřídit reklamaci je nerozlučně spjatá s kupní smlouvou uzavřenou mezi žalobkyní a spotřebitelem*“. Krajský soud vyjádřil své pochopení ohledně úvah správních orgánů, které považovaly za pochybení žalobkyně to, že reklamující osobu ponechávala v omylu, že řeší svou reklamaci u příslušného subjektu, a tím jí marně plynul čas k uplatnění reklamace u správného subjektu. Obecně krajský soud vyhodnotil postup žalobkyně jako nesprávný, neboť skutečně měla a mohla reklamující osobu o své vlastní vůli zpravit o tom, že není osobou příslušnou k vyřizování její reklamace. Dle krajského soudu však za to žalobkyně nemohla být sankcionována v režimu zákona o ochraně spotřebitele, neboť žádná taková skutková podstata správního deliktu na obdobnou situaci nedopadá. Důsledky nesprávného postupu žalobkyně proto nebylo možno řešit v rovinně veřejného práva. Případný soukromoprávní nárok reklamující osoby na náhradu škody vůči žalobkyni mohl být uplatňován jedině u civilního soudu.

Krajský soud uzavřel, že žalobkyni nebylo možno sankcionovat za jednání, na které zákon o ochraně spotřebitele nedopadá, a odpovědnost za spáchání správního deliktu nelze dovozovat extenzivním výkladem veřejnoprávní normy. Byla to především sama reklamující osoba, která svá práva z odpovědnosti za vady zboží neuplatnila řádně u správného subjektu. Krajský soud proto zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí I. stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v jejímž odůvodnění zpochybnil správnost posouzení právní otázky krajským soudem, zda byla v daném případě žalobkyně povinna vyřídit reklamaci spotřebitelky. Stěžovatel potvrdil, že v předmětné věci nebylo sporu o tom, že osoba, která dala podnět ke kontrole, pořídila reklamované zboží pro svou vlastní potřebu, a tedy jednala v postavení spotřebitelky ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele. Nebylo též sporným, že spotřebitelka při osobní návštěvě v provozovně ve vztahu k danému zboží ústně uplatnila reklamaci ve smyslu § 13 zákona o ochraně spotřebitele. Již v této fázi mělo být spotřebitelce vydáno potvrzení o uplatnění reklamace ve smyslu § 19 odst. 1 věty druhé části před středníkem zákona o ochraně spotřebitele. Reklamační řízení zahájené přijetím uplatněné reklamace pak mělo být bez zbytečného odkladu, nejpозději ve lhůtě dle § 19 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele, řádně uzavřeno, a to i prostým zamítnutím reklamace, aniž by se vůbec zkoumala vytýkaná vada, neboť spotřebitelka nemohla prokázat nabytí předmětu reklamace od žalobkyně. V předmětné věci se tak však nestalo, z čehož reklamující osoba dovodila porušení povinnosti prodávajícího žalobkyni.

Stěžovatel uvedl, že nepochybně vazbu mezi zákonem o ochraně spotřebitele a občanským zákoníkem z roku 2012, odmítá však užití ustanovení občanského zákoníku z roku 2012 k omezení působnosti výslovně úpravy obsažené v zákoně o ochraně spotřebitele. Ustanovení § 2172 občanského zákoníku z roku 2012 upravuje chování kupujícího (zpravidla spotřebitele) tak, aby jeho existující právo z vady bylo uplatněno na správném místě, přičemž dané ustanovení v podstatě předpokládá, že se jedná o oprávněnou reklamaci. Sankcí za nerespektování právní úpravy je pouze oprávněné zamítnutí reklamace subjektem, který za danou vadu nenese odpovědnost. Ustanovení § 19 zákona o ochraně spotřebitele upravuje nakládání podnikatele se spotřebitelskými reklamacemi, které jsou u něj uplatněny, popř. obdobnou činnost záruční opravny jednající namísto prodávajícího. Pod hrozbou veřejnoprávní sankce se zde stanoví jistá pravidla chování silnější strany (podnikatele) vůči slabší straně (spotřebiteli).

Podle stěžovatele zákon o ochraně spotřebitele na rozdíl od § 2172 občanského zákoníku z roku 2012 neupravuje uplatňování odpovědnosti za vady ve smyslu náležitého postupu spotřebitele tak, aby byl se svou

reklamací úspěšný, ale reguluje chování prodávajícího vůči spotřebitelským reklamacím obecně. Stěžovatel nesdílí názor krajského soudu, dle kterého lze citovaná ustanovení zákona o ochraně spotřebitele a občanského zákoníku z roku 2012 použít ve shodném okruhu případů s tím, že jen vůči zboží prodanému daným podnikatelem spotřebiteli lze vyžadovat formální naplnění postupů upravených v § 19 zákona o ochraně spotřebitele. V případě, že by byl připuštěn výklad, že je prodávající povinen vystavit předmětná potvrzení o uplatnění reklamace a důvodu jejího zamítnutí pouze tehdy, kdy on sám připouští, že je osobou odpovědnou za vady výrobku, měl by spotřebitel v následných soudních či jiných řízeních výrazně ztíženou důkazní situaci ohledně toho, zda svá práva nejprve u prodávajícího řádně a včas uplatnil, a s jakým výsledkem. Dle stěžovatele je zřejmé, že potvrzovací povinnost prodávajícího je stanovena právě za účelem vnesení pořádku a transparentnosti do jednání o vytykané vadě. Takovou povinnost nepovažuje za neúměrně zatěžující, a je na prodávajícím, aby si předem vyjasnil poslušnost věci, jimiž by se měl zabývat, tj. nejprve vyzvat spotřebitele, aby nákup u něj doložil, a až na základě toho se pouštět do případného zkoumání vady. K rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 55/2015-23, ohledně vazby soukromoprávní úpravy odpovědnosti za vady a veřejnoprávní úpravy přijímání a vyřizování spotřebitelských reklamací podnikatelem, na který se ve svém rozsudku odvolával krajský soud, stěžovatel uvedl, že závěry citovaného rozsudku měly význam v tehdy projednávané věci. Jejich mechanické přebírání na podporu restriktivního výkladu v aktuální věci by však dle stěžovatele bylo chybné.

Stěžovatel uzavřel, že jím zastávaný výklad není rozšiřující, nýbrž odpovídá smyslu i znění aplikovaného § 19 zákona o ochraně spotřebitele i právní úpravě ochrany spotřebitele jako celku. Pro úplnost však ještě podotkl, že ani rozšiřujícímu výkladu se nejvyšší soudní instituce České republiky v minulosti nebránily. Poukázal na nálezh Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2009, sp. zn. III. ÚS 2983/08, č. 234/2009 Sb. ÚS, ve kterém Ústavní soud mj. konstatoval, že § 19 zákona o ochraně spotřebitele „je třeba vykládat extenzivním způsobem ve prospěch spotřebitele, a to s ohledem na účel zákona, jímž je právě ochrana spotřebitele jako ‚slabší strany‘ právního vztahu založeného spotřebitelskou smlouvou“, jakož i navazující rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 7. 2011, sp. zn. 33 Cdo 3228/2009. Obdobné závěry o nutnosti výkladu ve prospěch co nejšířší ochrany spotřebitele pak dle stěžovatele vyplývají i z relevantní judikatury Soudního dvora, např. z rozsudku Soudního dvora ze dne 5. 7. 2012, *Content Services*, C-49/11. Stěžovatel nepovažuje za správný názor žalobkyně, že nárok z vad věci vznesený u prodávajícího se má považovat za reklamaci ve smyslu zákona o ochraně spotřebitele jen tehdy, pokud věc byla u prodávajícího zakoupena.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...) [14] Předmětem řízení o kasační stížnosti je řešení otázky, zda povinnost vyřídit reklamaci dle § 19 zákona o ochraně spotřebitele dopadá pouze na podnikatele, který má uzavřenu smlouvu se spotřebitelem, jejíž plnění se reklamace týká, nebo jestli má tuto povinnost i podnikatel bez jakéhokoliv smluvního vztahu k reklamující osobě (Nejvyšší správní soud podotýká, že ve druhém zmíněném případě reklamující osoba není spotřebitelem, neboť neuzavřela smlouvu s podnikatelem, vůči kterému reklamuje).

[15] Podle § 19 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele: „S výjimkou případů, kdy je k provedení opravy určena jiná osoba,¹³⁾ je prodávající povinen přijmout reklamaci v kterékoli provozovně, v níž je přijetí reklamace možné s ohledem na sortiment prodávajícího zboží nebo poskytovaných služeb, případně i v sídle nebo místě podnikání. Proávající je povinen spotřebiteli vydat písemné potvrzení o tom, kdy spotřebitel právo uplatnil, co je obsahem reklamace a jaký způsob vyřízení reklamace spotřebitel požaduje; a dále potvrzení o datu a způsobu vyřízení reklamace, včetně potvrzení o provedení opravy a době jejího trvání, případně písemné odůvodnění zamítnutí reklamace. Tato povinnost se vztahuje i na jiné osoby určené k provedení opravy.“ Poznámka ¹³⁾ odkazuje na § 2172 občanského zákoníku z roku 2012. Podle odstavce 2: „V provozovně musí být po celou provozní dobu přítomen pracovník pověřený vyřizovat reklamace.“ Podle odstavce 3: „Prodávající nebo jím pověřený pracovník rozhodne o reklamaci ihned, ve složitých případech do tří pracovních dnů. Do této lhůty se nezapočítává doba přiměřená podle druhu výrobku či služby

potřebná k odbornému posouzení vady. Reklamacie včetně odstranění vady musí být vyřízena bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů ode dne uplatnění reklamace, pokud se prodávající se spotřebitelem nedohodne na delší lhůtu. Marné uplynutí této lhůty se považuje za podstatné porušení smlouvy.“

[16] Podle § 24 odst. 7 písm. v) zákona o ochraně spotřebitele: „*Prodávající se dopustí správního deliktu tím, že nerozhodne o reklamaci nebo ji nevyřídí podle § 19 odst. 3.“*

[17] Podle § 24 odst. 7 písm. t) zákona o ochraně spotřebitele: „*Prodávající se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 19 odst. 1 nepřijme reklamaci nebo nevydá spotřebiteli písemné potvrzení o reklamaci se stanovenými údaji.“*

[18] Jak je z uvedených ustanovení zřejmé, klíčový je pojem „*prodávající*“, neboť jen jemu jsou ukládány povinnosti v § 19 zákona o ochraně spotřebitele. Tento pojem je definován v uvedeném zákoně v § 2 odst. 1 písm. b), podle něhož „*pro účely tohoto zákona se rozumí prodávajícím podnikatel, který spotřebiteli prodává výrobky nebo poskytuje služby*“. Službou se rozumí „*jakákoliv podnikatelská činnost, která je určena k nabídce spotřebiteli*“ [§ 2 odst. 1 písm. g) uvedeného zákona]. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že právně významnou je též definice spotřebitele obsažená v § 2 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona, podle které spotřebitelem je „*fyzická osoba, která nejedná v rámci své podnikatelské činnosti nebo v rámci samostatného výkonu svého povolání*“.

[19] Z uvedených definic plyne, že podle zákona o ochraně spotřebitele je prodávajícím pouze takový podnikatel, který na základě smlouvy poskytl plnění fyzické osobě, jež nejednala v rámci své podnikatelské činnosti (tedy spotřebiteli). Pokud chybí některá z uvedených náležitostí (osoba poskytující smluvní plnění není podnikatelem, resp. podnikatelem je, ale nejedná v rámci své podnikatelské činnosti a/nebo fyzická osoba přijala smluvní plnění pro potřeby své podnikatelské činnosti), nejedná se o prodávajícího na jedné straně a zároveň o spotřebitele na straně druhé. Tato zákonná koncepce systémově navazuje na soukromoprávní úpravu obsaženou v § 419 občanského zákoníku z roku 2012: „*Spotřebitelem je každý člověk, který mimo rámec své podnikatelské činnosti nebo mimo rámec samostatného výkonu svého povolání uzavírá smlouvu s podnikatelem nebo s ním jinak jedná.*“ Nejvyšší správní soud podotýká, že stejná koncepce pojmů „*spotřebitel*“ na jedné straně a „*podnikatel*“ na straně druhé platila i v občanském zákoníku z roku 1964 účinném do 31. 12. 2013, a to v § 52 a násl., který pro podnikatele používal pojem „*dodavatel*“.

[20] Na uvedené zákonné pojmy logicky navazuje i definice reklamace obsažená v zákoně o ochraně spotřebitele v § 13, podle kterého „*[p]rodávající je povinen spotřebitele řádně informovat o rozsahu, podmínkách a způsobu uplatnění práva z vadného plnění (dále jen ‚reklamacie‘), spolu s údaji o tom, kde lze reklamaci uplatnit*“. Z uvedených definic plyne, že právo z vadného plnění (reklamaci) lze uplatnit jen vůči podnikateli, který poskytl reklamujícímu plnění na základě smlouvy. Pokud nebyla žádná smlouva mezi dotýcnými subjekty uzavřena, nelze hovořit o reklamaci, tj. o uplatnění práva z vadného plnění smlouvy.

[21] Smyslem úpravy obsažené v § 19 zákona o ochraně spotřebitele je posílení postavení spotřebitele vůči prodávajícímu při uplatnění práv spotřebitele ze smlouvy uzavřené mezi nimi (tento účel zákona je potvrzen i v důvodové zprávě k návrhu zákona o ochraně spotřebitele účinného v původní podobě od 31. 12. 1992 a následující novelizace zákona na tomto účelu ničeho nezměnily). Uvedené ustanovení (jež je sice obsaženo ve veřejnoprávní normě, ale má zřetelně soukromoprávní dopad) zavádí maximální lhůtu 30 dní pro vyřízení reklamace a v odstavci 3 je pro případ porušení této lhůty stanovena nevyvratitelná právní domněnka podstatného porušení smlouvy. I tato právní domněnka svědčí závěru, že mezi reklamujícím a příjemcem reklamace musí být uzavřena smluvní vztah.

[22] Žalobkyně je ve smyslu § 2 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně spotřebitele dodavatelem (tím je „*každý další podnikatel, který přímo nebo prostřednictvím jiných podnikatelů dodal prodávajícímu výrobky*“), proto tím spíše není důvod považovat žalobkyni za prodávajícího dle § 2 odst. 1 písm. b) uvedeného zákona.

[23] Stěžovatel nesprávně dovozuje, že podle výkladu krajského soudu by byl prodávající povinen vystavit potvrzení o uplatnění reklamace a důvodu jejího zamítnutí pouze tehdy, pokud by prodávající připustil, že je odpovědný za vady plnění. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že prodávající je podle § 19 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele povinen vystavit uvedená potvrzení, a to i v případě, že nesouhlasí se svou odpovědností

za tvrzené vady. Avšak musí být splněna základní podmínka, že je prodávajícím ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele, tj. že plnil na základě smlouvy uzavřené s nyní reklamujícím spotřebitelem.

[24] Je nesprávná i představa, že by majetková sankce uložená podnikateli, který nemá uzavřenou smlouvu se „spotřebitelem“, za údajné nesplnění povinností uložených v § 19 uvedeného zákona, posilovala postavení dotyčného „spotřebitele“. Ve skutečnosti by uložení takové sankce nic neměnilo na tom, že fyzická osoba v postavení spotřebitele by neměla uplatněnou reklamaci vůči jejímu skutečnému prodávajícímu, tj. vůči podnikateli, se kterým má uzavřenou smlouvu. Naopak jen v případě smluvního partnera mají smysl sankce za porušení povinností prodávajícího vypořádat se s reklamací spotřebitele, neboť zesilují motivaci prodávajícího co nejdříve vyjasnit, zda reklamaci přijímá, či ji odmítá jako neoprávněnou, a poskytují spotřebiteli důkazy, zda uplatnil práva z odpovědnosti za vady v záruční době. Je pak na spotřebiteli, zda se bude svého eventuálně neuspokojeného nároku z vadného plnění domáhat žalobou u civilního soudu.

[25] Nejvyšší správní soud souhlasí s věcným hodnocením krajského soudu, že žalobkyně měla a mohla informovat reklamující osobu, že žalobkyně není příslušná k vyřízení její reklamace. Nicméně tento postup žalobkyně nemá žádné právní důsledky a je správný závěr krajského soudu, že žádná skutková podstata správního deliktu uvedeného v zákoně o ochraně spotřebitele na tuto situaci nedopadá. Nejvyšší správní soud dodává, že v dané věci se pochybení jako první dopustila reklamující osoba tím, že nereklamovala u svého smluvního partnera, nýbrž u žalobkyně.

[26] Pokud by měl být správný názor žalovaného, že na rozdíl od pojetí podnikatele a spotřebitele obsaženého v § 419 občanského zákoníku z roku 2012, jakož i předchozích pojmů dodavatele a spotřebitele obsažených v občanském zákoníku z roku 1964, představují prodávající na jedné straně a spotřebitelé na straně druhé blíže nekonkretizované množiny osob zahrnující všechny podnikatele a všechny potenciální spotřebitele, muselo by být takové pojetí výslovně zakotveno v zákoně, aby bylo zřejmé, že pojmy „spotřebitel“ a též „podnikatel“ či prodávající nemají v zákoně o ochraně spotřebitele stejný význam jako v občanském zákoníku z roku 2012 a dříve v občanském zákoníku z roku 1964.

[27] Nejvyšší správní soud se dále zabýval judikáty, na které žalovaný odkázal v kasační stížnosti.

[28] V rozsudku Soudního dvora ve věci C-49/11 byla právně zkoumána skutková situace, v rámci které spotřebitel uzavřel na dálku smlouvu s podnikatelem, přičemž informace o nemožnosti odstoupit od smlouvy byla na internetu zpřístupněna pouze prostřednictvím hypertextového odkazu.

[29] V rozsudku čj. 9 As 55/2015-23 Nejvyšší správní soud řešil po právní stránce skutkovou situaci, kdy Česká obchodní inspekce uložila podnikateli (žalobci v řízení u správního soudu) pokutu za správní delikt dle zákona o ochraně spotřebitele za to, že třetí osoba (označená v kupní smlouvě uzavřené mezi žalobcem a spotřebitelem jako záruční servis) nevystavila spotřebiteli potvrzení o uplatnění reklamace se všemi předepsanými náležitostmi dle § 19 odst. 1 uvedeného zákona. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že Česká obchodní inspekce postupovala správně, když pokutu dle uvedeného zákona uložila žalobci (prodávajícímu z kupní smlouvy), nikoliv třetí osobě, která nevyřídila řádně reklamaci. Nejvyšší správní soud mj. uvedl, že „[u]stanovení zákona o ochraně spotřebitele mimo to nelze vykládat izolovaně od soukromoprávní úpravy obsažené v občanském zákoníku. Právní řád tvoří jednotný celek, jehož jednotlivé části jsou spolu ve vzájemných systémových souvislostech. Konkrétní pravidlo chování proto bývá vyjádřeno často nikoli v jediném předpise, ale v několika předpisech, případně neposkytuje-li jeden právní předpis jednoznačnou odpověď na určitou právní otázku, je nezbytné vyložit ji v systémových souvislostech s předpisy ostatními tak, aby tato otázka byla spravedlivě a rozumně zodpovězena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004, čj. 1 As 9/2003-90, č. 360/2004 Sb. NSS). [...] Posuzovaná právní úprava zákona o ochraně spotřebitele představuje veřejnoprávní nástavbu občanskoprávní úpravy týkající se odpovědnosti za vady prodané věci. Soukromoprávní vztahy jsou tak chráněny také normami veřejného práva určenými k ochraně spotřebitele, které mají zajistit jejich realizaci (viz dále) [...] Závěr o odpovědnosti žalobkyně za porušení vytýkaných povinností podporuje i to, že soukromoprávnímu režimu odpovědnosti za vady zboží by měl zásadně odpovídat i veřejnoprávní režim stanovující povinnosti při uplatňování a vyřizování reklamací. Právní řád totiž tvoří jednotný celek, jak již bylo uvedeno shora (viz body [20] a [21] tohoto rozsudku). Zakotvení veřejnoprávních povinností v rámci reklamačního řízení, včetně sankcí za jejich porušení, zajišťuje realizaci práv spotřebitelů plynoucích z vadného plnění podle soukromého práva

(např. veřejnoprávní povinnost vydat potvrzení o uplatnění reklamace se všemi náležitostmi slouží k osvědčení, zda spotřebitel práva z odpovědnosti za vady uplatnil v záruční době a jaká práva uplatnil). Proto pokud prodávající spotřebiteli odpovídá za vady prodaného zboží, je logické, aby zároveň odpovídal i ve sféře práva veřejného za splnění povinností při uplatňování a vyřizování reklamace, a to i v případě, že práva z vadného plnění byla uplatněna u jím určené osoby k provedení opravy.“ Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále odmítl jako nesprávný výklad krajského soudu, podle kterého bylo namístě považovat záruční servis za prodávajícího ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele. Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že „[p]ovinnost přijmout a vyřídit reklamaci je nerozlučně spjatá s kupní smlouvou uzavřenou mezi žalobkyní a spotřebitelem. Plnění této povinnosti představuje pouze realizaci práv a povinností plynoucích z původní smlouvy o koupi vozu, byť provedenou jiným subjektem než prodávajícím.“

[30] Ani závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2983/08 nesvědčí právnímu názoru žalovaného. V tomto nálezu se Ústavní soud právně zabýval skutkovou situací, ve které spotřebitelka odstoupila od kupní smlouvy uzavřené s podnikatelem v postavení prodávajícího (dodavatele dle § 52 odst. 2 občanského zákoníku z roku 1964), přičemž Ústavní soud aplikoval § 19 zákona o ochraně spotřebitele na dotýčného prodávajícího. Zcela stejně postupoval Nejvyšší soud v rozsudku sp. zn. 33 Cdo 3228/2009, ve kterém bylo posuzováno odstoupení spotřebitele od kupní smlouvy uzavřené s podnikatelem v postavení prodávajícího, který nevyřídil záruční reklamaci v 30denní lhůtě stanovené v § 19 zákona o ochraně spotřebitele.

[31] Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že žádné z rozhodnutí, kterými argumentoval stěžovatel, nepodporuje jeho právní názor. Naopak všechna citovaná rozhodnutí se týkala smluvních vztahů uzavřených mezi spotřebitelem a podnikatelem jako prodávajícím. V rozsudku č. 9 As 55/2015-23 Nejvyšší správní soud zcela jasně vyjádřil právní závěr, že prodávající dle § 19 zákona o ochraně spotřebitele je pouze podnikatel, který uzavřel smlouvu se spotřebitelem, nikoliv již třetí osoba (v tomto případě záruční servis), kterou prodávající ve smlouvě označil v souladu s § 625 občanského zákoníku z roku 1964, resp. dle nové právní úpravy v § 2172 občanského zákoníku z roku 2012. Nejvyšší správní soud dodává, že když nelze tuto třetí osobu považovat za prodávajícího dle zákona o ochraně spotřebitele, tím spíše nemůže být prodávajícím zcela jiná osoba, která nejenže nemá smluvní vztah se „spotřebitelem“ (ve skutečnosti kupující ze smlouvy uzavřené s prodávajícím společnost Stavby Hummel nebyla ve vztahu k žalobkyni spotřebitelem), ale ani není ve smlouvě označena jako třetí osoba, u které má být reklamováno. Dokonce kdyby byla žalobkyně třetí osobou ve smyslu § 2172 občanského zákoníku z roku 2012, v případě neřádného vyřízení reklamace z její strany by bylo možné dle § 19 zákona o ochraně spotřebitele uložit pokutu za správní delikt jen prodávajícímu, tj. společnosti Stavby Hummel, nikoliv žalobkyni.

[32] Nejvyšší správní soud uzavírá – podnikatel, který s reklamující fyzickou osobou nemá uzavřenou smlouvu, z níž má reklamovaný nárok z vadného plnění vyplývat, není prodávajícím dle § 19 zákona o ochraně spotřebitele, a proto se nemůže dopustit správních deliktů dle § 24 odst. 7 uvedeného zákona. Vzhledem k tomu závěru se Nejvyšší správní soud ztotožnil s právním závěrem krajského soudu, že žalobkyně nebyla ve vztahu k reklamující fyzické osobě prodávajícím, a tedy správním přestupcem podle § 24 odst. 7 písm. v) a t) zákona o ochraně spotřebitele.

Sociálně-právní ochrana dětí: charakter rozhodnutí o výchovném opatření

k § 244 a násl. občanského soudního řádu ve znění účinném do 25. 5. 2018

k § 13 odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění zákonů č. 518/2002 Sb., č. 401/2012 Sb. a č. 303/2013 Sb.

Rozhodnutí správního orgánu o výchovných opatřeních podle § 13 odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, má charakter rozhodnutí zasahujícího do vztahů nezletilého dítěte v jeho

výchovném prostředí, tedy je rozhodnutím, které vyplývá z poměrů soukromého práva. Přezkum rozhodnutí tohoto charakteru spadá do pravomoci soudů rozhodujících v občanském soudním řízení podle § 244 a násl. o. s. ř., nikoli do pravomoci správních soudů.

(Podle usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2018, čj. 10 Ad 26/2017-43)

Věc: Eva G. proti Magistrátu hlavního města Prahy, Odboru správních činností ve zdravotnictví a sociální péči, o stanovení dohledu nad dítětem.

Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2017, jakož i jemu předcházejícího rozhodnutí Úřadu Městské části Praha 5 ze dne 23. 8. 2017 o stanovení dohledu dle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

Městský soud v Praze žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

Městský soud v Praze se zabýval tím, zda má k projednání této věci pravomoc podle § 4 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 2 s. ř. s., tj. zda rozhodnutí, jehož přezkumu se žalobkyně domáhá, je rozhodnutím správního orgánu, které se týká jejích veřejných subjektivních práv. Na základě níže uvedených úvah však dospěl k závěru, že na napadené rozhodnutí správního orgánu je nutno nahlížet jako na rozhodnutí ve věci týkající se vztahů soukromého práva, a že věc tudíž spadá do pravomoci soudů podle § 7 odst. 2 o. s. ř.

Podle § 13 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, vyžaduje-li to zájem na řádné výchově dítěte, může obecní úřad obce s rozšířenou působností přistoupit k rozhodnutí o konkrétních opatřeních, jež by ve výsledku měla výchovu dítěte pozitivně ovlivnit, a sice napomenutí, stanovení dohledu nad dítětem, uložení omezení bránící působení škodlivých vlivů na výchovu dítěte a uložení povinnosti využít odbornou poraďenskou pomoc. Novelou zákona o sociálně-právní ochraně dětí č. 303/2013 Sb. byl do § 13 odst. 1 vložen důvětek, že neučinil-li o uvedených výchovných opatřeních rozhodnutí obecní úřad obce s rozšířenou působností, může o těchto výchovných opatřeních za stejných podmínek rozhodnout soud.

Městský soud při posouzení otázky své pravomoci přihlédl mj. k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, čj. 6 Ads 177/2014-49, jehož předmětem bylo posouzení rozhodnutí správních orgánů ve věcech péče o nezletilé podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí. V něm mj. uvedl, že „*ačkoliv dochází k veřejnoprávní (vrchnostenské) ingerenci do vztahů osob, jež ji musí i proti své vůli respektovat, v dané věci je rozhodnutím zasaženo do ryze soukromoprávních vztahů, vztahů rodinných. Není zde rozhodováno o veřejných subjektivních právech, nýbrž o subjektivním soukromém právu na rodinu a rodinný život. [...] Úprava vztahů v rodině včetně péče o děti je v prvé řadě věcí soukromou, jež vyplývá ze samé podstaty fungování rodiny jako základní jednotky státu. Jen v případě nutnosti se tyto vztahy stávají „věci veřejnou“, tedy předmětem zásahu ze strany veřejné moci. V daném případě bylo rozhodováno o realizaci práva vyplývajícího z rodinných vztahů, konkrétně práva rodičů na péči o dítě a jeho výchovu, jakož i práva dítěte na rodičovskou výchovu a péči, zakotvených v čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Právě tato kvalifikace je v daném případě rozhodná pro závěr, že přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů zde nepřísluší soudům v soudním řízení dle soudního řádu správního, nýbrž soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení. Jako vodítko v dané věci poslouží také ustanovení zakládající pravomoc soudů v občanském soudním řízení § 7 o. s. ř., které „výslovně počítá ze skutečnosti, že v občanském soudním řízení nejsou řešeny pouze spory, ale i jiné právní věci. Typicky to jsou například právě otázky řešené v řízení dle § 244 a násl. o. s. ř.“*

Městský soud má za to, že i v případě rozhodnutí podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o sociálně právní ochraně dětí se jedná o rozhodnutí správního orgánu ve věcech péče o nezletilé, neboť účelem uložení výchovného opatření (zde stanovením dohledu nad výchovou nezletilého) je dílčí působení na rodinné a další společenské vztahy, jež ovlivňují výchovu dítěte. I zde je rozhodnutím správního orgánu zasahováno do práva rodičů na péči o dítě a jeho výchovu, resp. do práva dítěte na rodičovskou výchovu a péči (čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), když (jak vyplývá z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně) stanovením dohledu nad výchovou nezletilého se „*rodičům nastaví pravidla, která zajistí nezletilému stabilitu, jistotu výchovného prostředí a rovnocennou péči obou rodičů*“.

Nutno připustit, že náhled Městského soudu v Praze na svoji pravomoc k přezkumu rozhodnutí správních orgánů podle § 13 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí doznal jistého vývoje, když rozsudkem ze dne 27. 11. 2014, čj. 7 A 321/2011-41, připustil věcný přezkum tohoto typu rozhodnutí podle uvedeného ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí ve znění účinném do 31. 12. 2013. Žalobou napadené rozhodnutí nicméně bylo vydáno za účinnosti právní úpravy (po novele zákona o sociálně-právní ochraně dětí č. 303/2013 Sb.), podle níž může o těchto výchovných opatřeních za stejných podmínek rozhodnout soud. Nelze přitom pochybovat o tom, že tímto soudem je soud rozhodující ve věcech péče soudu o nezletilé podle zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, nikoli soud rozhodující ve správním soudnictví, tj. podle s. ř. s.

Podle názoru Městského soudu by bylo nesystémovým řešením, aby za situace, kdy soud v občanském soudním řízení může rozhodnout o uložení výchovného opatření podle § 13 zákona o sociálně-právní ochraně dětí za stejných podmínek jako správní orgán, přezkoumávaly rozhodnutí o uložení výchovného opatření správním orgánem soudu ve správním soudnictví, tj. soudy v jiné linii soudní soustavy. Navíc je nutno přihlídnout k tomu, že ochrana práv účastníků řízení není v řízení před správními soudy tak efektivní, jako v řízení před soudy podle občanského soudního řádu. Zatímco totiž správní soudy mohou v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v případě zjištěné nezákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí přistoupit toliko k jeho zrušení a vrácení věci správnímu orgánu k dalšímu řízení, soudy rozhodující postupem podle § 244 a násl. o. s. ř. mohou rozsudkem rozhodnout o věci samé, dospějí-li k závěru, že o sporu nebo jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, a to v plné jurisdikci (§ 250e, § 250f, § 250j o. s. ř.).

Lze tak shrnout, že rozhodnutí správního orgánu podle § 13 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí má charakter rozhodnutí ingerujícího do vztahů nezletilého dítěte v jeho výchovném prostředí, včetně (a to zejména) do vztahů mezi rodiči a dětmi, tedy je rozhodnutím, které vyplývá z poměrů soukromého práva. Přezkum rozhodnutí tohoto charakteru spadá do pravomoci soudů rozhodujících v občanském soudním řízení podle § 244 a násl. o. s. ř.

3770

Školství: odvolání děkana na návrh akademického senátu

k § 28 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

I. V řízení o odvolání děkana podle § 28 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, se nezkomá protiprávnost jednání děkana. Akademický senát může podat návrh na odvolání děkana třeba i jen proto, že má rozdílné názory na správu fakulty. Platí tu však zákaz svévole, zákaz šikanózního jednání a zákaz diskriminace jak ze strany akademického senátu, tak ze strany rektora.

II. Rektor by měl zásadně návrhu akademického senátu na odvolání děkana podle § 28 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, vyhovět. Rozhodnutí, kterým návrhu akademického senátu nevyhoví, vydá rektor tehdy, pokud zjistí, že nejsou dány podmínky výtčené v § 28 odst. 2 zákona o vysokých školách (např. hlasování akademického senátu fakulty, které vyústilo v návrh na odvolání děkana, trpělo procesními vadami), pokud shledá důvody pro odvolání podané akademickým senátem nejasnými nebo neurčitými, respektive pokud dospěje k závěru, že odvolání děkana by hrubě poškodilo veřejnou vysokou školu nebo dotčenou fakultu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2018, čj. 10 As 60/2018-45)

Prejudikatura: č. 2597/2012 Sb. NSS.

Věc: doc. Ing. Jan V. proti rektoru Vysoké školy báňské Technické univerzity Ostrava o odvolání děkana, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 11. 2017 na návrh Akademického senátu Hornicko-geologické fakulty Vysoké školy báňské – Technické univerzity Ostrava odvolán z funkce děkana uvedené fakulty dle § 28 odst. 2 zákona o vysokých školách. Proti tomuto rozhodnutí se bránil žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Krajský soud žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 23. 1. 2018, čj. 22 A 191/2017-79. Zdůraznil rozdíl mezi § 28 odst. 2 a § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách. Obě normy sice upravují odvolání děkana z funkce, nelze je však směřovat. V nynějším případě byl děkan odvolán rektorem na návrh akademického senátu fakulty ve smyslu § 28 odst. 2, rektor tedy nevykonával pravomoc podle § 28 odst. 3 (odvolání děkana rektorem z vlastního podnětu). V řízení podle § 28 odst. 2 není potřebné tvrdit a prokazovat nezákonnost jednání děkana, na rozdíl od odvolání podle § 28 odst. 3. Při postupu dle § 28 odst. 2 dle soudu „*postačí, má-li akademický senát jinou představu o směřování fakulty než děkan, byť by děkan konal své povinnosti zcela řádně a ku prospěchu zájmů fakulty*“. Diskrece rektora je tedy mnohem omezenější, nesmí však být dotčeny základní zásady mezi správním uvážením. Byť je odůvodnění napadeného rozhodnutí vskutku značně strohé, všechny podstatné skutečnosti z něj jednoznačně plynou. Žalovaný přezkoumal řádnost dosud proběhlých stadií procesu odvolání děkana a převzal důvody návrhu akademického senátu, z nichž je rozdílnost názorů na správu fakulty zřejmá.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Měl za to, že krajský soud nesprávně posoudil řádnost výkonu správního uvážení žalovaným. Stěžovatel upozorňuje, že byl do své funkce jmenován s prodlevou osmi měsíců, až ke dni 1. 3. 2017. Původní akademický senát fakulty byl ustaven nezákonně, nový akademický senát byl ustanoven až ke dni 16. 10. 2017. Hned následující den byl podán návrh na odvolání stěžovatele z funkce děkana. Tento návrh byl projednán na mimořádné schůzi akademického senátu dne 25. 10. 2017. Stěžovatel dlouhodobě čelil obstrukcím zájmových skupin na své fakultě. Tyto zájmové skupiny mají reprezentanty v akademickém senátu, eventuálně mají na senátory vliv. Děkanskou funkci vykonával stěžovatel v souladu se zákonem, plnil veškeré povinnosti, které vykonávat mohl.

Stěžovatel nesouhlasil ani s důvody svého odvolání. Jako příklad uvedl, že není pravda, že akademickému senátu nepředložil návrh rozpočtu fakulty. Jelikož zde až do 16. 10. 2017 nebyl řádně ustavený akademický senát, neměl stěžovatel komu návrh předložit. Akademický senát byl v okamžiku, kdy se usnesl o odvolání stěžovatele, ustaven jen devět dní. Logicky se nabízí otázka, jak za tak krátkou dobu mohl dospět k závěru, že jsou důvody pro odvolání stěžovatele. Ve skutečnosti jsou důvody jeho odvolání vykonstruované, nezakládají se na skutečnosti, což měl ale krajský soud ověřit. Stěžovatel upozornil na judikaturu, která garantuje právo na nerušený výkon funkce včetně práva na ochranu před nezákonným zbavením funkce.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zvážil námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Vlastní přezkum soudního rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Výše uvedená kritéria napadený rozsudek splňuje (vyjma do jisté míry zkratkovitého závěru, viz k tomu body [24] a násl. níže). Krajský soud srozumitelně vyloužil, proč považoval žalobu za nedůvodnou, jeho závěry jsou podpořeny jasnou argumentací. Stěžovatel proti výkladu podanému krajským soudem argumentuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti bylo jen obtížně představitelné.

[8] Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal námitku nepřezkoumatelnosti důvodnou, přistoupil k věcnému přezkumu napadeného rozsudku z hlediska dalších kasačních námitek. Nejvyšší správní soud na úvod formuluje východiska svého rozhodnutí. Vysoké školy jako nejvyšší články vzdělávací soustavy jsou vrcholnými centry vzdělanosti, nezávislého poznání a tvůrčí činnosti a mají klíčovou úlohu ve vědeckém, kulturním, sociálním a ekonomickém rozvoji společnosti (§ 1 zákona o vysokých školách). Vysoká škola je veřejnoprávní korporací. Fakulta je součástí veřejné vysoké školy, nemá vlastní právní subjektivitu (srov. § 22 zákona o vysokých školách; k právní povaze vysokých škol komplexně srov. Beran, K. *Právníké osoby veřejného práva*. Praha: Linde 2006, s. 105–126).

[9] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 24. 11. 2011, čj. 7 As 66/2010-119, č. 2597/2012 Sb. NSS, bodu [45], vysoké školy, a to veřejné, soukromé i státní, jsou vykonavateli veřejné správy, neboť jako státem autorizované privilegované subjekty zajišťují určité záležitosti ve veřejném zájmu, zejména poskytují vysokoškolské vzdělání spojené s přiznáváním akademických titulů, konají habilitační řízení a řízení ke jmenování profesorem. K tomu jim zákon dává monopol, neboť podle § 2 odst. 9 zákona o vysokých školách nikdo kromě vysoké školy nemá právo přiznávat akademický titul, konat habilitační řízení, konat řízení ke jmenování profesorem, používat akademické insignie a konat akademické obřady. Tyto záležitosti zajišťují kromě nevrchnostenských i vrchnostenskými formami činnosti veřejné správy, včetně zejména rozhodování o právech a povinnostech studentů a některých dalších osob, např. uchazečů o studium, uchazečů o jmenování docentem nebo profesorem. Toto rozhodování se uskutečňuje postupem podle zákona o vysokých školách (v různých případech různě formalizovaným) a podle vnitřních předpisů vysoké školy nebo fakulty s případným subsidiárním užitím správního řádu nebo alespoň základních zásad činnosti správních orgánů (§ 177 odst. 1 správního řádu).

[10] Podle § 28 zákona o vysokých školách:

„(1) *V čele fakulty je děkan; jedná a rozhoduje ve věcech fakulty, pokud tento zákon nestanoví jinak.*

(2) *Děkana jmenuje a odvolává na návrh akademického senátu fakulty rektor.*

(3) *Rektor může odvolat děkana z vlastního podnětu, a to pouze po předchozím vyjádření akademického senátu fakulty a se souhlasem akademického senátu veřejné vysoké školy v případě, kdy děkan závažným způsobem neplní své povinnosti nebo závažným způsobem poškozuje zájem vysoké školy nebo fakulty.“*

[11] Nejvyšší správní soud se předně zcela ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že záležitosti spojené s obsazováním samosprávních orgánů vysokých škol – ať jmenování nebo odvolání – jsou ryze samosprávnou záležitostí těchto škol a je o nich rozhodováno jednoinstančně (viz bod 19 rozsudku krajského soudu).

[12] Poměr k vysoké škole má ve svém celku, jako svazek práv a povinností, především soukromoprávní povahu. Člověk se jmenováním děkanem stává zaměstnancem vysoké školy, příp. se mění obsah zaměstnaneckého vztahu, byl-li zaměstnancem již před jmenováním. Samotný akt jmenování děkana do funkce, nebo jeho odvolání, má veřejnoprávní povahu, jakkoliv jeho právní následky (svazek práv a povinností, který tím mezi děkanem a vysokou školou vznikne) mají především povahu soukromoprávní (pracovněprávní) (blíže k tomu rozsudek čj. 7 As 66/2010-119, body [50] a [61]).

[13] Z „mocenského“ hlediska je funkce děkana v rámci veřejné vysoké školy jednou z klíčových; funkce děkana má významnou roli v systému dělby moci uvnitř vysoké školy jako veřejnoprávní korporace vykonávající veřejnou moc (rozsudek čj. 7 As 66/2010-119, body [68] a [70]). Mechanismus ustavování děkana do funkce i případného odvolání z funkce před skončením funkčního období vymezený v § 28 zákona o vysokých školách vychází z koncepce spolupůsobení samosprávného akademického orgánu příslušné fakulty (akademického senátu) a rektora (tamtéž, bod [69]). Děkan může být jmenován jen ve shodě obou orgánů. Naproti tomu u odvolání takové shody není bezpodmínečně nutná. Jakkoliv pravidlem bude odvolání děkana na návrh akademického senátu fakulty (viz shora cit. § 28 odst. 2), výjimečně bude představitelné i odvolání děkana z vlastního podnětu rektora. V takovémto případě ovšem bude třeba předchozího vyjádření akademického senátu fakulty a souhlasu akademického senátu vysoké školy (§ 28 odst. 3 zákona o vysokých školách).

[14] Nejvyšší správní soud se navíc plně ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že návrh akademického senátu dle § 28 odst. 2 zákona o vysokých školách není pro rektora podkladovým rozhodnutím, z něž by byl povinen bezpodmínečně vycházet.

[15] Ze všech těchto východisek krajský soud správně vycházel, pregnantně je formuloval a nepochybně je ani stěžovatel. Stěžovatel však tvrdí, že rektor neměl návrhu akademického senátu vyhovět, neboť pro jeho odvolání nebyly žádné důvody. Nelíbí se mu ani, jak se krajský soud vypořádal s tím, že rektor do svého rozhodnutí jen převzal důvody odvolání, které uváděl akademický senát.

[16] Nejvyšší správní soud k tomu předně uvádí, že míra uvážení rektora se liší v závislosti na tom, zda jde o jmenování děkana, anebo naopak o jeho odvolání buď na návrh akademického senátu, nebo z vlastního podnětu rektora. Jedním typem situace je pravomoc rektora odvolat děkana z vlastního podnětu. Půjde o případy,

kdy děkan jako osoba stojící v čele fakulty závažným způsobem neplní své povinnosti nebo závažným způsobem poškozují zájem vysoké školy nebo fakulty, ovšem akademický senát fakulty na tyto závažné okolnosti nereaguje návrhem na odvolání děkana. Jiným případem úvahy rektora bude situace, kdy rektor dostane návrh na jmenování děkana podaný akademickým senátem – nelze jistě rektora nutit jmenovat děkanem osobu, o níž má důvodné obavy, že poškodí zájem veřejné školy nebo příslušné fakulty (srov. ostatně důvody k odvolání děkana z vlastního podnětu rektora dle § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách).

[17] Naproti tomu v situaci, kdy akademický senát navrhuje odvolání děkana podle § 28 odst. 2 zákona o vysokých školách, bude pravidlem, že rektor takovému odvolání vyhoví. Zákon totiž zjevně vychází z předpokladu, že s ohledem na rozhraničení kompetencí uvnitř fakulty bude fakultu poškozovat, pokud děkan nemá důvěru akademického senátu vlastní fakulty. Ostatně zákon ani neukládá žádné podmínky, za kterých může akademický senát návrh na odvolání děkana učinit. Jak správně uvádí krajský soud, v řízení o odvolání podle § 28 odst. 2 není potřebné zkoumat protiprávnost jednání děkana, na rozdíl od odvolání podle § 28 odst. 3, kde jsou určité protiprávnosti či jiné nepravosti vyjmenovány ve skutkové podstatě právní normy. Platí tu však zákaz svévole akademického senátu, zákaz šikanózního jednání a zákaz diskriminace. Zákaz svévole se projeví v tom, že návrh na odvolání děkana musí být odůvodněn, návrh tudíž nesmí být založen na „ničem“, třeba na nahodilém hnutí mysli většiny členů akademického senátu. Děkan nesmí být odvolán ani v důsledku diskriminace, např. proto, že je muž, že má jinou etnicitu, národnost apod.

[18] S ohledem na princip akademické samosprávy má hodnotit závažnost důvodů k odvolání primárně rektor, nikoliv správní soudy. Negativní rozhodnutí, kterým rektor návrhu akademického senátu na odvolání děkana nevyhoví, si tak lze představit jen ve výjimečných případech. Typicky tomu bude tehdy, pokud rektor jako hlídač zákonnosti procedur uvnitř příslušné fakulty zjistí, že vůbec nejsou dány podmínky vycílené v § 28 odst. 2 zákona o vysokých školách (např. hlasování akademického senátu fakulty, které vyústilo v návrh na odvolání děkana, trpělo procesními vadami). Rektor může shledat důvody pro odvolání, podané akademickým senátem, jako nejasné, neurčité apod. Může však dospět i k závěru, že odvolání děkana by hrubě poškodilo veřejnou vysokou školu nebo dotčenou fakultu (např. s ohledem na hrozbu odchodu významné části akademiků z dané fakulty, event. obecně jinak projevový nesouhlas významných akademiků na dané fakultě s návrhem akademického senátu apod.). Rektor tedy má prostor pro odmítnutí návrhu akademického senátu fakulty. Je to rektor, kdo je rovněž představitelem vysokoškolské samosprávy a kdo má ze své pozice znalosti daného akademického prostředí a současně má odpovědnost za vysokou školu jako celek.

[19] Uvedené závěry lze podpořit i historickým výkladem zákona. Předchozí právní úprava (zákon č. 172/1990 Sb., o vysokých školách) byla postavena na jednodušším modelu: za platnosti tohoto předchozího zákona děkana volil a odvolával akademický senát fakulty, aniž k tomu byla třeba ingerence rektora či jakéhokoliv jiného orgánu. Změnu této koncepce v novém zákoně o vysokých školách vysvětlovala důvodová zpráva tak, že „*souvisí s celkovým posílením integrity vysoké školy*“ (sněmovní tisk č. 329/0, 2. volební období, www.psp.cz). Jakkoliv důvodová zpráva nic dalšího neuvádí, je zjevné, že úmysl historického zákonodárce nelze eliminovat tím, že by se z aktu jmenovacího či z aktu odvolání děkana rektorem stala čistá ceremonie, kde by rektor neměl jakýkoliv prostor pro vlastní úvahu. Jinými slovy, Nejvyšší správní soud vychází z toho, že úmysl zákonodárce nesměřoval k tomu, aby učinil v tomto ohledu z rektora pouhý „*stroj na podpisy*“ (srov. obdobně rozsudek čj. 7 As 66/2010-119, bod [76]). Právě naopak, změna souvisela s vytvořením systému brzd a rovnováh uvnitř veřejné vysoké školy (slovy důvodové zprávy „*celkové posílení integrity vysoké školy*“), kde se na procesu jmenovacím i na procesu odvolání děkana podílí společně akademický senát fakulty s rektorem.

[20] Právě uvedené jednoznačně předurčuje výsledek nynějšího sporu. Stěžovatel netvrdí, že by snad akademický senát fakulty při přijímání návrhu na odvolání děkana porušil procesní pravidla. Jakkoliv stěžovatel na několika místech kasační stížnosti zdůrazňuje, že akademický senát hlasoval o odvolání děkana jen 9 dní poté, co byl ustaven, takovýto postup rozhodně není porušením práva. Ostatně členové akademického senátu nepřichází na fakultu okamžikem ustavení akademického senátu, jsou to lidé, kteří prostředím na fakultě i osobu děkana důvěrně znají. Nemusejí se tedy s těmito otázkami seznamovat až po převzetí funkce senátora. Právě naopak, akademičtí senátoři jsou zpravidla dlouhodobí členové akademické obce, kteří mohou své názory na palčivé problémy fakulty vyjít bezprostředně poté, co funkci převzou (a lze ostatně předpokládat, že tyto názory jsou i předmětem

kampaně k volbám do akademického senátu). Před eventuálními neuváženými kroky akademického senátu bude děkana (a jeho fakultu jako celek, stejně jako vysokou školu) chránit právě rektor v rámci své pravomoci podle § 28 odst. 2 zákona o vysokých školách.

[21] Úvaha, zda by snad odvolání děkana na návrh akademického senátu hrubě poškodilo veřejnou vysokou školu nebo dotčenou fakultu, pak přísluší plně rektorovi a není na soudní moci jakkoliv tuto úvahu přezkoumávat, tedy krom případů svévole, nerovného rozhodování v obdobných situacích apod. Správní soudy rozhodně nemohou nahrazovat uvážení rektora uvážením vlastním. Nemohou tedy negovat úvahu rektora a říci namísto něj, že snad odvolání stěžovatele z funkce děkana hrubě poškozuje vysokou školu či dotčenou fakultu. Stejně tak nemohou správní soudy ani zjišťovat vnitřní poměry na fakultě a hodnotit legitímní zájmy jednotlivých „*zájmových akademických skupin*“, jak o nich stěžovatel hovoří.

[22] Stěžovatel kritizuje, že soud nedokazoval opodstatněnost jednotlivých důvodů odvolání. Nejvyšší správní soud se stěžovatelem souhlasí v tom, že pokud by snad tvrzená fakta odpovídající důvodům navrhovaného odvolání, formulovaným akademickým senátem, byla nepravdivá, měl by rektor zasáhnout a rozhodnout tak, že děkana neodvolá. Nepravdivé skutečnosti v návrhu akademického senátu se nijak zvlášť neliší od absence jakýchkoliv důvodů (odvolání založené „*na ničem*“, viz bod [17] shora), což samozřejmě naznačuje svévoli. Současně však Nejvyšší správní soud souhlasí i s krajským soudem, že na rozdíl od procedury podle § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách postačí k odvolání děkana na návrh akademického senátu rozdílnost představ děkana a senátu o tom, jaké směřování by měla správa fakulty mít, což zahrnuje mj. správnost či vhodnost personální politiky děkana, dobře nastavené vědecké i pedagogické směřování fakulty, ale třeba též otázky, zda určitý krok děkana fakultě či vysoké škole škodí, či nikoliv. Soud a v zásadě ani rektor (viz však bod [18] shora) by tedy neměl posuzovat hodnocení určitých skutečností akademickým senátem, samozřejmě s výhradou samotné pravdivosti hodnocených skutečností. V opačném případě, pokud by si správní soudy nárokovaly i posuzování správnosti hodnocení celkového směřování fakulty ze strany jednotlivých orgánů vysoké školy, nepřipustně by zasahovaly do vysokoškolské samosprávy.

[23] V nynějším případě akademický senát zařadil návrh na odvolání děkana celkem šesti důvody (v závorce Nejvyšší správní soud vždy ke každému důvodu dodává, co k tomu uvedl stěžovatel v žalobě):

1) dobré jméno fakulty prý bylo poškozeno zpracováním materiálu „*Posouzení výhodnosti těžby Li-W-Sn rud na ložisku Cínovec pro český stát*“ bez znalosti problematiky a kvalifikačních předpokladů, přičemž tento materiál byl následně využit v politickém boji (k tomu stěžovatel v žalobě tvrdil, že posouzení sice bylo zpracováno, nezpracoval ho však sám stěžovatel; v předvolebním boji použito nebylo a jeho závěry nebyly odborně zpochybněny);

2) stěžovatel nesvolal vědeckou radu fakulty dne 25. 5. 2017 s omluvou, dne 21. 9. 2017 bez omluvy, což vedlo k prodlužování termínů probíhajících habilitací (dle stěžovatele je to sice pravda, ale vědeckou radu fakulty nesvolal z objektivních důvodů – obsazení vědecké rady bylo provedeno v rozporu se zákonem a nová rada nemohla být ustavena dříve, než se sešel řádně ustavený akademický senát);

3) stěžovatel jmenoval sám sebe garantem oboru „*Systémové inženýrství v průmyslu*“ bez předchozího projednání na Radě studijních programů fakulty (dle stěžovatele ani Rada studijních programů nebyla ustanovena řádně a ustavení řádné rady bránilo nezákonné obsazení vědecké rady, která Radu studijních programů schvaluje);

4) stěžovatel cenzuroval zápisy z kolegia děkana a jednání akademického senátu fakulty (dle stěžovatele se jedná „*o naprostou smyšlenku*“; navíc z ničeho neplyne povinnost zveřejňovat doslovný záznam průběhu jednání na kolegiu děkana);

5) stěžovatel jmenoval vedoucím institutu geodézie a důlního měřictví osobu bez kvalifikačních předpokladů (dle stěžovatele kvalifikační předpoklady splněny byly);

6) stěžovatel nezpracoval a nenechal projednat rozpočet fakulty na rok 2017 (dle stěžovatele zde nebyl legálně ustavený akademický senát, který by mohl rozpočet projednat; rozpočet však připraven byl a byl projednán na kolegiu děkana dne 13. 9. 2017).

[24] Krajský soud se jednotlivými dílčími důvody odvolání děkana nezabýval a uvedl k tomu v bodu [28] rozsudku následující:

„Ve světle takto vymezené diskrece rektora při posuzování návrhu akademického senátu na odvolání děkana miji žaloba nikoli v jednotlivostech, ale v celé své konstrukci podstatu problému. V řízení podle § 28 odst. 2 [zákona o vysokých školách] totiž není potřebné tvrdit a prokazovat nezákonnost jednání děkana, resp. neplnění povinností závažným způsobem nebo poškození zájmů vysoké školy nebo fakulty závažným způsobem. Soud znovu zdůrazňuje, že [...] postačí, má-li akademický senát jinou představu o směřování fakulty než děkan, byť by děkan konal své povinnosti zcela řádně a ku prospěchu zájmů fakulty. [...] proto postačí, je-li z návrhu akademického senátu seznatelné, že se s děkanem rozchází v názorech na způsob výkonu správy dané fakulty, a zároveň nejsou dotčeny základní zásady mezi správním uvážením. Byť je odůvodnění napadeného rozhodnutí vskutku značně strohé, tyto skutečnosti z něj implicitně jednoznačně plynou. Žalovaný přezkoumal řádnost dosud proběhlých stadií procesu odvolání děkana a převzal důvody návrhu akademického senátu, z nichž je rozdílnost názorů na správu fakulty zřejmá. Pokud se týče neexistence negativních podmínek (nepřekročení ústavních mezi správním uvážením), tyto není třeba v odůvodnění rozhodnutí výslovně uvádět, nejsou-li v předcházejícím procesu předmětem sporu. Se zřetelem k rozdílné mocenské pozici akademického senátu a rektora v procesu odvolání by naopak bylo nutno trvat na podrobném zdůvodnění diskrece rektora, na jejímž základě by návrhu nevyhověl, tak, aby byla vyloučena diskriminace či libovůle v jeho postupu; naopak v případě vyhovění návrhu je bez dalšího zřejmé, že rektor aprobejuje návrh, protože žádné důvody pro nevyhovění návrhu neshledal.“

[25] Se závěry krajského soudu se Nejvyšší správní soud v obecné rovině ztotožňuje. I dle Nejvyššího správního soudu zcela postačí, má-li akademický senát jinou představu o směřování fakulty než děkan, byť by děkan konal své povinnosti zcela řádně a ku prospěchu zájmů fakulty. Legitimním důvodem k odvolání děkana může být např. nesouhlas akademického senátu s personální politikou děkana, s tím, že umožnil vypracování odborných materiálů, které dle názoru akademického senátu poškozují dobrou pověst fakulty apod. Nejvyšší správní soud opakuje, že akademický senát nesmí při této své úvaze jednat svévolně, šikanózně ani diskriminačně. Se stěžovatelem lze nicméně souhlasit, že soud přece jen mohl blíže vysvětlit, proč má za to, že v daném případě jde toliko o „rozdílnost názorů na správu fakulty“. Je totiž pravda, že přinejmenším některé důvody odvolání by si zasloužily dokazování z hlediska pravdivosti tam uvedených skutečností. Na druhou stranu některé jiné skutečnosti stěžovatel nečinil spornými, a dával jim jen jiné hodnocení (viz následující bod).

[26] Co se týče důvodu k odvolání 1), stěžovatel sám uvádí v žalobě, že nechal posouzení vypracovat pracovníky Institutu ekonomiky a systémů řízení fakulty; na materiálu je uveden jako zpracovatel společně s pracovníky tohoto institutu. Soud navíc těžko může přezkoumávat, zda materiál fakultu poškozoval tím, že byl následně využit v předvolebním boji v tzv. kauze „Lithium“. Jde o otázku legitimního hodnotícího sporu mezi stěžovatelem a akademickým senátem, kde eventuální zjevnou neopodstatněnost takového hodnocení musí primárně hodnotit rektor v rámci svého uvážení. Ani otázka splnění kvalifikačních předpokladů ke jmenování vedoucím institutu [důvod 5]) není otázkou exaktního dokazování, ale může být dána rozdílným hodnocením dotčené osoby stěžovatelem a akademickým senátem. Ani důvod 3) (stěžovatel jmenoval sám sebe garantem oboru „Systémové inženýrství v průmyslu“) stěžovatel skutkově nezpochybnil; jisté je možné, aby akademický senát trval na tom, že bez projednání v Radě studijních programů stěžovatel sám sebe jmenovat neměl (na tom nic nemění ani to, že rada dle názoru stěžovatele nebyla řádně ustavena; akademický senát mohl dost dobře trvat na tom, že v takovém případě stěžovatel neměl ve vztahu k sobě dělat takovéto rozhodnutí, ale vyčkat ustavení rady). Nesvolání vědecké rady fakulty je rovněž nesporné, tuto skutečnost proto nebylo třeba dokazovat. Soud nemůže posuzovat správnost hodnotové úvahy akademického senátu, že za daných okolností nesvolání vědecké rady fakultu poškodilo. Jakkoliv zbývající dva důvody jsou skutkové (údajné cenzurování zápisů a nepřipravení rozpočtu fakulty), dokazovat tyto důvody již bylo nadbytečné, neboť přinejmenším čtyři uvedené důvody byly pro odvolání stěžovatele z funkce děkana dostatečné.

[27] Stěžovatel se konečně zaštiťuje ústavní ochranou nerušeného výkonu řádně nabyté funkce. K tomu lze jen uvést, že ústavněprávní požadavky ochrany řádně nabyté funkce směřují proti pozbytí této funkce protiprávním způsobem. Stěžovatel však byl odvolán způsobem právem upraveným a v souladu s procedurou zákonem k tomu vymezenou.

[28] Lze tedy uzavřít, že akademický senát, děkan i rektor představují orgány akademické samosprávy. Není to tedy tak, že by snad orgánem akademické samosprávy byl pouze akademický senát, který je volen, nýbrž také děkan i rektor, kteří jsou do své funkce jmenováni. Všem těmto orgánům náleží v rámci akademické samosprávy

pravomoci, které se vzájemně vyvažují. Smyslem akademické samosprávy přitom primárně není, aby její jednotlivé orgány působily jako orgány správní. Právě v tom spočívá smysl a význam akademické samosprávy. Stát poskytuje vysokým školám jistou míru autonomie, jejímž účelem je naplňování smyslu vysokých škol. V případě, že orgány akademické samosprávy z tohoto prostoru nevybočují, nemůže do nich ani stát zasahovat. Rozhodování orgánů akademické samosprávy nesmí být diskriminační, svévolné či jinak nezákonné. Pokud se však pohybuje v rámci autonomní sféry vysokých škol, nepřísluší správním soudům přehodnocovat závěry, ke kterým tyto akademické orgány dospěly.

3771

Územní plánování: plochy s rozdílným způsobem využití

k § 53 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

k § 3 odst. 2 písm. a) a odst. 4, § 4 až § 19 a § 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění zákona č. 269/2009 Sb.

k příloze č. 7, bodu I. 1. písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb., č. 7, bodu I. 1. písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti

I. Pojem „plochy s rozdílným způsobem využití“, užitý v § 3 odst. 2 písm. a) větě za středníkem vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, je nutno vykládat tak, že u všech ploch řešených územním plánem musí být stanoven způsob jejich využití, přičemž tento způsob bude různý. Tyto plochy tedy pokrývají beze zbytku celé řešené území; nejde jen o plochy, kde v důsledku nové územně plánovací dokumentace dochází ke změně či redefinování jejich dosavadního využití. Každé ploše řešené územním plánem tak musí být přiřazen některý ze způsobů využití uvedených v § 4 až § 19 vyhlášky č. 501/2006 Sb. (nejde-li o výjimku předpokládanou v § 3 odst. 4 větě druhé vyhlášky), bez ohledu na to, o jakou plochu jde. V textové části územního plánu se pak u těchto ploch obligatorně stanoví podmínky se stanovením hlavního (lze-li jej stanovit), přípustného, podminěného přípustného a nepřípustného účelu využití [Příloha č. 7, bod I. 1. písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb.].

II. Stavební zákon ani jeho prováděcí předpisy nevyžadují, aby v případě podmíněně přípustných činností, stanovených pro jednotlivé plochy s rozdílným způsobem využití, byly v textové části územního plánu stanoveny konkrétní podmínky, na jejichž základě by měla být přípustnost konkrétního záměru využití posuzována. Takový záměr (jeho soulad s územním plánem) bude vždy *ad hoc* posuzován se zřetelem na koordinaci cílů a úkolů územního plánování v dané lokalitě, které nepovede ke zhoršení kvality prostředí a hodnoty území (§ 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území).

III. Popis procesu schvalování územního plánu obce (§ 53 stavebního zákona z roku 2006) není obligatorní součástí odůvodnění opatření obecné povahy, jímž byl takový plán vydán.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2018, čj. 3 As 112/2016-37)

Prejudikatura: č. 1462/2008 Sb. NSS, č. 1795/2009 Sb. NSS, č. 2741/2013 Sb. NSS a č. 3321/2016 Sb. NSS.

Věc: František H. proti obci Malé Březno o návrh na zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatele.

Usnesením zastupitelstva obce Malé Březno ze dne 28. 12. 2012 vydal odpůrce pod zn. 1/2012 ve formě opatření obecné povahy územní plán obce Malé Březno.

Navrhovatel podal u Krajského soudu v Ústí nad Labem návrh na zrušení částí tohoto opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s., v němž se domáhal zrušení výše uvedeného územního plánu obce v částech vymezujících:

1. plochu trvalého travního porostu na pozemcích parc. č. X a parc. č. X v k. ú. Malé Březno,
2. plochu smíšenou obytnou na pozemku parc. č. X v k. ú. Malé Březno,
3. plochu orné půdy na pozemcích parc. č. X a parc. č. X v k. ú. Malé Březno
4. plochu ostatní vodní plochy na pozemcích parc. č. X a parc. č. X v k. ú. Malé Březno,
5. plochu ostatní plochy na pozemku parc. č. X v k. ú. Malé Březno,
6. hlavní využití, přípustné využití, podmíněčné využití a nepřípustné využití pozemků zařazených do ploch zemědělských,
7. plochu bydlení B8.

Krajský soud rozsudkem ze dne 4. 5. 2016, čj. 40 A 2/2016-50, zrušil napadený územní plán v části J., označené jako „Rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění“, bod 2 (rozhodnutí o námitkách pana Františka H.) a v části K., označené jako „Vyhodnocení připomínek“, bod 2 (vyhodnocení připomínek pana Františka H.).

Nejprve krajský soud shledal jako nedůvodnou námitku, dle které proces schvalování územního plánu byl v jeho odůvodnění nedostatečně popsán a není z něj patrné, zda a kdy měly dotčené orgány možnost uplatňovat k územnímu plánu námitky a připomínky a za jakých okolností tuto možnost měli samotní vlastníci pozemků včetně navrhovatele. Podle krajského soudu součástí územního plánu nemusí být popis průběhu jeho přijímání; absence tohoto popisu tedy není v rozporu s právním předpisem a nemůže způsobovat nepřezkoumatelnost předmětného územního plánu. Dovodil tak z § 43 odst. 6 stavebního zákona a § 13 odst. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb. ve spojení s přílohou č. 7 této vyhlášky. Konstatoval, že podle citovaného ustanovení stavebního zákona platí, že náležitosti obsahu územního plánu a obecné požadavky na využívání území stanoví prováděcí právní předpis. Tímto předpisem je právě vyhláška č. 500/2006 Sb., která však popis průběhu přijímání územního plánu jako povinnou náležitost jeho obsahu nestanoví.

Jako nedůvodnou posoudil krajský soud také námitku upozorňující, že napadený územní plán neobsahuje podmínky pro využití ploch „orná půda“, „trvalý travní porost“ a „ostatní vodní plocha“, ačkoli uvedené plochy jsou obsaženy v jeho grafické části. Krajský soud konstatoval, že tyto plochy jsou v předmětném územním plánu uvedeny pouze jako stávající plochy, kterých se nový územní plán nedotkne. Jejich využití zůstává shodné s dosavadním využitím v souladu se současnými druhy pozemku, a proto nejde o plochy s rozdílným způsobem využití. Právní předpisy neukládají zpracovateli územního plánu, aby u stávajících ploch, jejichž využití zůstane územním plánem nedotčeno, definoval stejné skutečnosti jako u ploch, u kterých má dle územního plánu dojít k jejich využití rozdílným způsobem oproti dosavadnímu stavu. Taková definice u ploch stávajících by byla i nadbytečná, neboť jejich využití vyplývá z druhu pozemku, který je u nich evidován. Pokud tedy textová část územního plánu neobsahuje definici podmínek využití stávajících ploch, nezpůsobuje to nezákonnost předmětného územního plánu.

Krajský soud nepřisvědčil ani námitce, že odpůrce nedostatečně odůvodnil soulad napadeného územního plánu s cíli a úkoly územního plánování. Konstatoval, že odpůrce se danou problematikou zabýval v textové části územního plánu v bodu C a dospěl k závěru, že napadený územní plán je v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Krajský soud dále s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, čj. 4 As 141/2014-43, sám posoudil, zda schválené funkční využití dotčených pozemků koresponduje těmto cílům a úkolům. Omezil se přitom na posouzení souladu funkčního využití s cíli a úkoly územního plánování pouze ve vztahu k jednomu z dotčených pozemků, neboť ostatních pozemků označených v návrhu se změna funkčního využití nedotkla. Předmětný pozemek byl územním plánem přearán z plochy „ostatní plocha“ se způsobem využití „manipulační plocha“ do plochy bydlení B7 s (1) hlavním využitím mj. pro umístění objektů pro bydlení trvalé i rekreační s jedním nadzemním podlažím, ve svažitém terénu s technickým vyrovnávacím suterénem, (2) přípustným využitím pro mj. tyto doplňkové objekty a provozy: tělovýchovu a sport základní, zdravotnická

zařízení malá, zařízení pro sociální péči malá, maloobchodní zařízení základní, veřejné stravování základní, (3) podmíněně přípustným využitím pro umístění doplňkových objektů a provozů pro školství a výchovu základní, kulturní zařízení základní, administrativu a objekty technického vybavení. Krajský soud připomněl, že podle rozsudku zdejšího soudu ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 Ao 2/2011-17, není vlastník pozemků „*opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno*“. Dospěl proto k závěru, že zahrnutí předmětného pozemku, který se nachází v těsné blízkosti zastavěného území, do plochy bydlení nebylo v rozporu s cíli a úkoly územního plánování.

Krajský soud dále shledal jako nedůvodnou námitku, že vymezení přípustného využití zemědělských ploch neodpovídalo zcela § 14 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Dle napadeného územního plánu je hlavním využitím pro plochy zemědělské umístění zemědělských areálů spojených s využíváním zemědělského půdního fondu. Přípustným využitím těchto ploch je využití pro provozy zemědělské rostlinné výroby neomezuující bydlení v okolí a funkce bydlení. Podmínečně přípustným využitím těchto ploch je využití na základě individuálního posouzení pro objekty pro záměry zemědělské techniky, objekty technického vybavení a v průměrném rozsahu pro chov hospodářských zvířat. Všechny ostatní objekty a provozy jsou v uvedených plochách dle územního plánu nepřipustné. Tato definice dle krajského soudu není v rozporu s vymezením zemědělských ploch obsaženým v § 14 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Nedošlo ani k vymezení ploch ve smyslu § 3 odst. 4 citované vyhlášky s jiným způsobem využití, než je stanoveno v § 4 až § 19 této vyhlášky. V územním plánu jsou pouze v souladu s principy obsaženými v § 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb. zemědělské plochy co do způsobu jejich využití podrobněji vymezeny. Takový postup při tvorbě územního plánu je dle krajského soudu zcela v souladu s principy územního plánování, dle nichž je vždy nutno respektovat specifické potřeby konkrétních oblastí.

Krajský soud souhlasil s názorem navrhovatele, že odpůrce postupoval nezákonně tím, že vypořádal toliko část jeho výhrad jako námitky a zbývající část jen jako připomínky. K tomu citoval z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51, a ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185, a konstatoval, že odpůrce měl veškeré včasné uplatněné výhrady vyhodnotit jako námitky a v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu je měl vypořádat v rozhodnutí o námitkách, včetně jejich řádného odůvodnění, a to bez ohledu na to, že navrhovatel některé výhrady sám označil jako připomínky.

Krajský soud se dále ztotožnil s navrhovatelem co do námitky nepřezkoumatelnosti vypořádání jeho námitek v odůvodnění napadeného územního plánu. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, upozornil, že z rozhodnutí o námitkách musí být jednoznačně patrné, jakým způsobem bylo o jednotlivých námitkách oprávněné osoby rozhodnuto. Rozhodnutí musí být odůvodněno a odůvodnění musí obsahovat náležitosti stanovené v § 68 odst. 3 správního řádu, tedy důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Nato konstatoval, že odpůrce zcela rezignoval na povinnost odůvodnit rozhodnutí o námitkách; u některých námitek dokonce není ani patrné, jak o nich bylo rozhodnuto.

Závěrem krajský soud uvedl, že ačkoli se navrhovatel v návrhu domáhal zrušení územního plánu vymezení konkrétní plochy, podstata zásadních námitek navrhovatele směřovala do vypořádání jeho námitek vůči napadenému územnímu plánu. Dle § 54 odst. 4 stavebního zákona platí, že „[d]ojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je obec povinná uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím; do té doby nelze rozhodovat a posuzovat podle těch částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách“. Krajský soud proto s ohledem na vypořádání jednotlivých námitek navrhovatele uplatněných v řízení před soudem a s přihlédnutím k tomu, čeho chtěl navrhovatel podaným návrhem dosáhnout, zrušil v části J. napadeného územního plánu, označené jako „*Rozhodnutí o námitkách a jejich odůvodnění*“, bod 2 (rozhodnutí o námitkách pana Františka H.) a v části K. napadeného územního plánu, označené jako „*Vyhodnocení připomínek*“, bod 2 (vyhodnocení připomínek pana Františka H.).

Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (stěžovatel) kasační stížnost, v níž vznnesl několik námitek.

V první námitce stěžovatel nesouhlasil s právním názorem krajského soudu na to, co se rozumí „plochou s rozdílným způsobem využití“. Podle stěžovatele zákonodárce nestanovil pro tento pojem zákonnou definici; jedná se o legislativní zkratku v § 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb. Podle citovaného ustanovení se plochy „vymezuji podle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití (dále jen „plochy s rozdílným způsobem využití“)“. Legislativní zkratka „plocha s rozdílným způsobem využití“ tedy zahrnuje jak plochy vymezené podle stávajícího způsobu využití, tak také plochy vymezené podle požadovaného způsobu využití; zahrnuje proto všechny územním plánem řešené plochy.

Jde proti smyslu právní úpravy územního plánování, aby územní plán řešil jen část území a jiné části se, slovy krajského soudu, „nedotýkal“. Stěžovatel k tomu odkázal na komentář ke stavebnímu zákonu, podle něhož územní plán komplexně řeší v podrobnostech plochu celého území obce. Není tak možné, aby územní plán nestanovil způsob využití pro vyčleněné plochy. Stěžovatel připomněl, že v Malém Březně jde o první územní plán vůbec, nelze proto připustit, aby vymezením „stávajících ploch“ bez bližších podmínek jejich využití bylo zasaženo do vlastnických práv dotčených vlastníků, včetně stěžovatele, kteří do budoucna zůstanou v úplně nejistotě ohledně podmínek možného využití těchto ploch. Stěžovatel zdůraznil, že některé z jeho pozemků byly zařazeny do „stávajících ploch“, aniž by však odpovídaly stávajícímu způsobu využití.

Druhou námitkou stěžovatel krajskému soudu vytýkal, že nesprávně posoudil, zda přípustné využití plochy s rozdílným způsobem využití – plocha zemědělská, odpovídá požadavkům vyhlášky č. 501/2006 Sb., a to zejména co do (1) omezení využití zemědělských ploch činnostmi, jež by mohly narušit funkce bydlení v okolí, (2) nedostatečné konkretizace podmíněně přípustného využití zemědělských ploch pro zájem zemědělské techniky a pro živočišnou výrobu a (3) nemožnosti výstavby dopravní a technické infrastruktury.

Další námitkou stěžovatel krajskému soudu vytýkal, že ani na jeho výslovný požadavek nepřezkoumal postup odpůrce při schvalování územního plánu z hlediska zákonnosti postupu při jeho vydávání. Krajský soud ve vztahu k postupu schvalování územního plánu pouze uvedl, že náležitostí územního plánu není popis procesu jeho přijímání. Stěžovatel však svojí námitkou mínil na ověření zákonnosti tohoto postupu, neboť měl podezření na neřádně vedenou spisovou dokumentaci, kvůli čemuž si zákonnost nemohl ověřit sám. Dle názoru stěžovatele musí být v územním plánu obsažen i popis postupu jeho schvalování, ačkoli nejde o povinnou náležitost. Dovozuje tak z úpravy opatření obecné povahy obsažených v § 173 odst. 1 správního řádu a § 174 odst. 1 správního řádu, ve spojení s úpravou náležitostí správního rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu.

Poslední námitka stěžovatele směřovala proti postupu krajského soudu, který se nezabýval proporcionalitou zásahu napadeného územního plánu do vlastnických práv stěžovatele. Stěžovatel proto považoval jeho rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nezařazení pozemků stěžovatele do ploch zemědělských představuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva, neboť neexistuje žádný legitimní veřejný zájem na tom, aby stěžovatel nemohl své pozemky využívat zemědělským způsobem, a to tím spíše, že se nachází v jižní části řešeného území, která má dle napadeného územního plánu právě zemědělský charakter. Odpůrce si tak počínal při zařazení těchto pozemků do ploch s rozdílným způsobem využití zcela svévolně a v rozporu se stávajícím využitím tyto pozemky zařadil do ploch, které další zemědělské využití neobsahují, respektive napadený územní plán neobsahuje regulaci přípustného využití těchto pozemků stěžovatele.

Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v předmětné věci nejsou dány důvody pro podání kasační stížnosti, na které stěžovatel odkazuje, a plně se ztotožnil s napadeným rozsudkem krajského soudu.

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

Z odůvodnění:

[27] Před vlastním věcným projednáním kasační stížnosti se Nejvyšší správní soud zabýval její přípustností. Nelze totiž přehlédnout, že kasační stížnost podal navrhovatel, k jehož návrhu byla část napadeného opatření obecné povahy (územního plánu) zrušena. *Prima vista* by se tedy mohlo jednat o situaci, kdy procesně úspěšný účastník v řízení před krajským soudem napadá soudní rozhodnutí toliko pro jeho odůvodnění. Taková kasační stížnost je nepřípustná (viz § 104 odst. 2 s. ř. s.). Pokud ovšem stěžovatel tvrdí, že krajský soud měl o jeho návrhu rozhodnout jinak, nejde o kasační stížnost nepřípustnou (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu

ze dne 1. 7. 2015, čj. 5 AfS 91/2012-41, č. 3321/2016 Sb. NSS). Právě o takový případ se jedná i v dané věci, neboť stěžovatel se u krajského soudu domáhal zrušení územního plánu obce v širším rozsahu, než v jakém byl napadeným rozsudkem zrušen; kasační stížnost je proto přípustná. V této souvislosti nicméně Nejvyšší správní soud zjistil, že krajský soud svým výrokem nerozhodl o celém předmětu řízení, neboť jen zrušil část napadeného územního plánu, aniž by návrh ve zbytku zamítl. Již tato skutečnost bez dalšího zakládá vadu řízení, která měla vliv na zákonnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[28] **V případě první kasační námítky** se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje s argumentací stěžovatele. Krajský soud při vypořádání námítky poukazující na absenci podmínek pro přípustné využití některých (blíže označených) ploch vycházel (stručně řečeno) z premisy, že tyto plochy jsou v grafické části vedeny jako plochy stávající, jejichž využití zůstane územním plánem nedotčeno, a nejde tedy o plochy s rozdílným způsobem využití; pouze u ploch, kde má územním plánem dojít k jejich rozdílnému využití oproti stávajícímu stavu, ukládají právní předpisy zpracovateli územního plánu povinnost stanovit podmínky jejich využití. Tato premisa je nesprávná.

[29] Stěžovatel přiléhavě namítá, že krajský soud nesprávně vyložil pojem „*plochy s rozdílným způsobem využití*“, v důsledku čehož dospěl k nesprávným závěrům. Lze zcela přisvědčit navrhovateli, že vyhláška č. 501/2006 Sb. tento pojem užívá jako legislativní zkratku, stanoví-li v § 3 odst. 2 písm. a) věť před středníkem, že „*plochy se vymezují podle stávajícího nebo požadovaného způsobu využití (dále jen „plochy s rozdílným způsobem využití“)*“. *Rozdílným způsobem využití* se tedy rozumí fakt, že **u všech ploch** řešených územním plánem musí být stanoven způsob jejich využití, přičemž tento způsob bude různý. Tyto plochy tedy pokrývají beze zbytku celé řešené území; nejde jen o plochy, kde v důsledku nové územně plánovací dokumentace dochází ke změně či redefinování jejich dosavadního využití, jak nesprávně dovodil krajský soud. Každé ploše řešené územním plánem tak musí být přiřazen některý ze způsobů využití uvedených v § 4 až § 19 vyhlášky č. 501/2006 Sb. (nejde-li o výjimku předpokládanou v § 3 odst. 4 věť druhé vyhlášky), bez ohledu na to, o jakou plochu jde. V textové části územního plánu se pak u těchto ploch obligatorně stanoví podmínky se stanovením hlavního (lze-li jej stanovit), přípustného, podmínečně přípustného a nepřípustného účelu využití [Příloha č. 7, bod I. 1. písm. f) vyhlášky č. 500/2006 Sb.].

[30] Z vyložených důvodů tedy neobstojí názor krajského soudu, že ploch rozporovaných navrhovatelem, jejichž využití zůstává shodné, se nový územní plán nedotkne. Územní plán se pořizuje vždy pro celé území obce (§ 43 odst. 4 stavebního zákona), a dotýká se tak všech ploch, bez ohledu na to, zda u nich dochází k nějaké změně z pohledu jejich funkčního využití. V této souvislosti nelze přijmout ani argumentaci krajského soudu, uvádí-li, že vymezení podmínek využití je nadbytečné u těch ploch, u kterých druh pozemku uvedený v katastru nemovitostí odpovídá druhu plochy, do které byly územním plánem zahrnuty. Tato argumentace se mýlí s podstatou sporné otázky, neboť, jak již bylo výše uvedeno: (i) všechny plochy řešené územním plánem jsou považovány za *plochy s rozdílným způsobem využití*, přičemž (ii) u všech těchto ploch musí být textovou částí územního plánu stanoveny podmínky jejich využití, s uvedením hlavního, přípustného a nepřípustného využití.

[31] Lze tedy k této kasační námítce uzavřít, že krajský soud pochybil, pokud dovodil, že neobsahuje-li textová část územního plánu definici podmínek využití stávajících ploch (tedy ploch, u nichž není požadována změna jejich funkčního určení), není takový stav v rozporu s požadavky právních předpisů.

[32] Pokud jde o **druhou kasační námítku**, kde stěžovatel vytýká krajskému soudu nedostatečné vypořádání jeho námitek mířících ke způsobu vymezení přípustného využití zemědělských ploch v předmětném územním plánu, zde je třeba odlišit argumentaci namítající deficity textové části územního plánu a argumentaci směřující proti absenci zdůvodnění přijatého řešení.

[33] Nejvyšší správní soud se shoduje s názorem krajského soudu, který dovodil, že způsob, jakým byly v textové části územního plánu (pod bodem F, na s. 16) stanoveny podmínky využití zemědělských ploch, není v rozporu s požadavky stavebního zákona ani předpisů jej provádějících. Tento způsob (zrekapitulovaný na s. 11 odůvodnění rozsudku) nikterak nekoliduje s definicí zemědělské plochy uvedené v § 14 vyhlášky č. 501/2006 Sb., dle které se „*[z]emědělské plochy obvykle samostatně vymezují za účelem zajištění podmínek pro převažující zemědělské využití*“ (odst. 1) „*s tím, že zahrnují zejména pozemky zemědělského půdního fondu, pozemky staveb a jiných opatření pro zemědělství a pozemky související dopravní a technické infrastruktury*“ (odst. 2). Zcela přiléhavý je též odkaz

krajského soudu na základní pravidlo stanovování ploch s rozdílným způsobem využití uvedené v § 3 odst. 3 citované vyhlášky (reflektující obecně deklarované cíle a úkoly územního plánování v § 18 a § 19 stavebního zákona), kterým je *omezení střetů vzájemně neslučitelných činností a požadavků na uspořádání a využívání území*. Stanovil-li tedy územní plán na zemědělských plochách určitá omezení (přípustné, podmínečně přípustné a nepřípustné využití), jde nepochybně o výsledek koordinace způsobu využití těchto ploch s jinými typy využití, stanovenými pro jiné pozemky. Není přitom úkolem soudů „*stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda se příslušná politická jednotka (obec) při tvorbě územního plánu pohybovala v [právními předpisy a judikaturou stanovených] mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto 'vejde' do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím i zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem, aby sám územní plány dotvářel*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS).

[34] Namítá-li stěžovatel, že v textové části územního plánu nejsou stanoveny konkrétní podmínky, na jejichž základě by bylo možné posoudit, zda je konkrétní záměr na zemědělských plochách podmínečně přípustný, je nutno konstatovat, že právní úprava nic takového nepředpokládá. Ostatně ani sám stěžovatel neuvádí, o jaké ustanovení právního předpisu svůj požadavek opírá. Bude-li stěžovatel v budoucnu chtít realizovat činnosti uvedené v územním plánu jako podmínečně přípustné, bude jejich soulad s územním plánem posuzován vždy *ad hoc* se zřetelem na koordinaci cílů a úkolů územního plánování v dané lokalitě, které nepovede ke zhoršení kvality prostředí a hodnoty území (§ 20 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.).

[35] Co se týče té části předmětné kasační námítky, kde stěžovatel namítá absenci zdůvodnění, na základě čeho došlo územním plánem k omezení chovu hospodářských zvířat na zemědělských plochách a na základě jakých specifických potřeb omezil realizaci zázemí pro zemědělskou techniku nebo technickou a dopravní infrastrukturu, zde je nutno stěžovatele upozornit, že tyto důvody odpůrce sdělil (či spíše měl sdělit) v rozhodnutí, kterým vypořádal stěžovatelem vznesené totožné námítky v rámci projednávání územního plánu (odůvodnění opatření obecné povahy, část J. bod 2. VI.). Vzhledem k tomu, že zdůvodnění tohoto postupu shledal krajský soud jako nepřezkoumatelné, rozhodnutí o těchto námítkách (tvořící součást odůvodnění opatření obecné povahy – § 172 odst. 5 správního řádu) napadeným rozsudkem zrušil. Výtky navrhovatele proti postupu krajského soudu jsou tak i v tomto ohledu nedůvodné. (...)

[40] Co se týče **čtvrté kasační námítky**, Nejvyšší správní soud v zásadě souhlasí s tím, jak příslušnou námítku, uvedenou pod bodem 6. návrhu, krajský soud uchopil. Stěžovatel zde výslovně namítal, že v **blíže specifikované části odůvodnění** opatření obecné povahy není proces schvalování územního plánu popsán dostatečně (konkrétně, že z něj není především patrné, zda a kdy měly dotčené orgány možnost uplatnit své námítky a připomínky, případně za jakých okolností měli tuto možnost vlastníci pozemků, včetně navrhovatele). Takto formulovaná námítka jasně směřuje ke kvalitě odůvodnění přijatého opatření obecné povahy, jak dovodil krajský soud.

[41] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, dle kterého vyhláška č. 500/2006 Sb. (ve znění účinném do 31. 12. 2012) v příloze č. 7, bodě II. 1. (na niž odkazuje § 13 odst. 1) neuvádí jako obligatorní součást textové části odůvodnění územního plánu popis průběhu přijímání (schvalování) územního plánu; tento popis není předjímán ani v § 53 odst. 4 a 5 stavebního zákona, na které vyhláška v citované příloze rovněž (pokud jde o náležitosti této části územního plánu) odkazuje. Stěžovatel nicméně takovou povinnost dovozuje z § 173 odst. 1 a § 174 odst. 1 správního řádu. Tato argumentace lze přisvědčit potud, že i opatření obecné povahy musí být odůvodněno, a to způsobem, ze kterého budou zřejmé „*důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS). V zásadě lze tedy na odůvodnění opatření obecné povahy přiměřeně vztáhnout požadavky vyplývající z § 68 odst. 3 správního řádu způsobem, který zajistí jeho přezkoumatelnost, coby obecný požadavek na kvalitu správních aktů (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 22. 12. 2011, čj. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS). Pro nyní posuzovanou věc je přitom podstatné, že stěžovatel ve svém návrhu výslovně (s výjimkou dále uvedené) namítal absenci popisu procesu schvalování územního plánu v odůvodnění napadeného opatření. Z § 68 odst. 3 správního řádu nicméně obdobný požadavek (shrnutí průběhu předcházejícího řízení) na odůvodnění správního rozhodnutí nevyplývá; nelze tedy ani jeho

přiměřenou aplikací dospět k závěru, že by stěžovatelem požadované informace měly být součástí opatření obecné povahy. Stěžovatel přitom až v kasační stížnosti svou argumentaci rozšířil tak, že z odůvodnění územního plánu musí být patrné, na základě jakých stanovisek dotčených orgánů státní správy se pořizovatel uchýlil k přijatému řešení. Tento požadavek lze považovat za oprávněný, nicméně v této podobě součástí návrhu na zrušení části předmětného opatření obecné povahy nebyl, a nelze tak krajskému soudu vytýkat, že se k němu nevyjádřil (k tomu srov. § 101b odst. 2 s. ř. s. a § 101d odst. 1 s. ř. s.).

[42] Pokud jde o stěžovatelem vyjádřené pochyby o tom, zda byly dotčené orgány státní správy seznámeny s některými konkrétně poukazanými skutečnostmi, zde lze stěžovateli přisvědčit v tom, že tato argumentace v návrhu na zrušení části předmětného územního plánu již výslovně nemíří ke kvalitě odůvodnění předmětného opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud nicméně takto formulovanou námitku nepovažuje za věcně projednatelnou pro její nedostatečnou určitost. Stěžovatel zde vychází ze spekulativního předpokladu, dle kterého by tyto orgány uplatnily proti konkrétním částem územního plánu námitky, byly-li by s ním řádně seznámeny; pokud tedy námitky neuplatnily, indikuje to vady v procesním postupu pořizovatele územního plánu. Obecný apel na krajský soud, aby na základě těchto indicií přezkoumal zákonnost procesního postupu odpůrce, tak nemůže jako projednatelná námitka obstát.

[43] Uvedené nicméně neplatí pro tu část argumentace stěžovatele, kde namítal, že z obsahu spisového materiálu není zřejmé, zda byl krajskému úřadu předán návrh územního plánu k jeho posouzení ve smyslu § 51 stavebního zákona. Zde jde o jasně vymezenou výhradu, zpochybňující dodržení zákonem vyžadovaného postupu, která nesměřuje ke kvalitě odůvodnění napadeného opatření. Pokud krajský soud tuto dílčí námitku nevypověděl, zatížil tím své rozhodnutí vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jím vydaného rozsudku.

[44] **Pátá kasační námitka** stěžovatele namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nevypořádání bodu 3 jeho návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Tento názor Nejvyšší správní soud nesdílí. Předmětná námitka (uvedená na s. 9 až 14 návrhu) se totiž plně upíná ke způsobu, jakým odpůrce vypořádal v odůvodnění opatření obecné povahy jeho námitky I. až IV. Krajský soud přitom svým rozsudkem celou část tohoto odůvodnění (část J. bod 2. I. až VIII.) zrušil. Fakticky tedy všechna rozhodnutí odpůrce o námitkách stěžovatele (§ 172 odst. 5 věta pátá správního řádu), a to pro nepřezkoumatelnost. Za této situace je povinností odpůrce o těchto námitkách znovu rozhodnout, přičemž tato nově vydaná rozhodnutí jsou rovněž soudně přezkoumatelná na principu generální přezkumné klauzule, neboť splňují pojmové znaky soudně přezkoumatelného správního rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Sluší se dodat, že ruší-li soud správní rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, je tím *ipso facto* vyloučeno, aby se sám k podstatě řešené otázky vyjadřoval. Úkolem správních soudů je posuzovat zákonnost správních aktů veřejné správy (*in concreto* opatření obecné povahy), nikoliv nahrazovat absentující úvahy správních orgánů; tyto úvahy musí primárně učinit správní orgány, přičemž soudy následně přezkoumají jejich soulad se zákonem. Pokud tedy krajský soud ustal na tom, že zrušil stěžovatelem namítaná rozhodnutí o jeho námitkách pro nepřezkoumatelnost, aniž by se vyjádřil k podstatě řešeného problému, nelze mu z hlediska procesního postupu ničeho vytýkat. (...)

Pobyt cizinců: pobytové oprávnění; narození dítěte; společné soužití

k § 66 odst. 1 písm. d) a § 88 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném ke dni 4. 12. 2014 (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

I. Narození dítěte na území České republiky (§ 88 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) nepředstavuje zvláštní důvod pro vydání pobytového oprávnění tomuto dítěti.

II. Dočasný pobyt rodiče ve vězení není sám o sobě důvodem pro závěr, že mezi rodičem a dítětem neexistuje společné soužití podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2018, čj. 8 A 6/2015-45)

Prejudikatura: č. 25/2018 Sb. NS.

Věc: G. N. V., zastoupena zákonným zástupcem B. N. L., proti Ministerstvu vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, o povolení k pobytu.

Žalobkyně, cizí státní příslušník, je nezletilým dítětem narozeným na území České republiky dne 17. 11. 2012. Dne 7. 1. 2013 podala žalobkyně prostřednictvím zákonného zástupce žádost o vydání povolení k trvalému pobytu, přičemž v žádosti jako účel pobytu bylo uvedeno – narození na území ČR. V době narození, resp. podání žádosti žalobkyně její rodiče pobývali na území na základě povolení k trvalému pobytu (otec) a povolení k dlouhodobému pobytu (matka). Ministerstvo následně v průběhu pobytového řízení zjistilo, že u otce žalobkyně bylo dne 26. 8. 2013 zahájeno řízení o zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu, které nebylo k okamžiku vydání rozhodnutí I. stupně pravomocně ukončeno. Dne 10. 12. 2013 obdrželo ministerstvo výpis z evidence rejstříku trestů fyzických osob otce žalobkyně, ze kterého bylo zjištěno, že otec žalobkyně byl rozhodnutím Městského soudu v Praze ze dne 27. 3. 2012, resp. rozhodnutím Vrchního soudu v Praze, jakožto soudu odvolacího, ze dne 23. 11. 2012 odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce 4 let.

V rozhodnutí I. stupně ministerstvo konstatovalo, že s ohledem na nepodmíněné odsouzení otce žalobkyně k odnětí svobody na dobu čtyř let nebyla prokázána skutečnost, že se jedná o společné soužití žalobkyně s jejím otcem, tj. rodičem, který pobývá na území na základě uděleného povolení k trvalému pobytu. Žalobkyně žije ve společné domácnosti s matkou, která má na území povolen toliko dlouhodobý pobyt. Jednou z podmínek udělení trvalého pobytu dle § 88 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je však společné soužití nezletilého nebo zletilého nezaopatřeného cizince s rodičem, který na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu. Jelikož otec žalobkyně vykonává trest odnětí svobody nepodmíněně, nejedná se o společné soužití žalobkyně s rodičem, který pobývá na území na základě uděleného povolení k trvalému pobytu. Z tohoto důvodu ministerstvo žádost žalobkyně rozhodnutím I. stupně zamítlo dle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, proti čemuž podala žalobkyně odvolání.

Žalovaný se v rozhodnutí vydaném dne 4. 12. 2014 ztotožnil se závěry ministerstva. K námitkám uvedeným v odvolání konstatoval, že ministerstvo správně posuzovalo žádost žalobkyně podle výše uvedených ustanovení. Byť § 88 zákona o pobytu cizinců neobsahuje výslovný odkaz na § 66 odst. 1 písm. d) téhož zákona u žádosti cizince narozeného na území, takový postup dle žalovaného vyplývá ze systematického zařazení uvedeného ustanovení a logicky z jeho obsahu. Dle žalovaného je tento jeho výklad podpořen i důvodovou zprávou k § 88 a § 89 zákona o pobytu cizinců. Specifikum tedy spočívá toliko v úpravě fikce. V žádném případě se nejedná o speciální druh žádosti pro děti narozené na území. Podmínkou dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je pak společné soužití cizinců, přičemž není podstatné, jak subjektivně vnímají odloučení z důvodu výkonu trestu odnětí svobody otec a matka žalobkyně, zda otec považuje svou situaci za trvalou, či nikoliv. Podstatné je, že objektivně není možné, aby žalobkyně minimálně po dobu výkonu trestu jejího otce s ním žila ve společné domácnosti (realizovala pobyt). Její otec se o ni nemůže postarat ani jí poskytovat potřebnou péči. Jelikož byla žádost zamítnuta dle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců, není zde ani povinnost posuzovat přiměřenost zásahu rozhodnutí do soukromého a rodinného života žalobkyně. Žalovaný dále uvedl, že v případě společného soužití se musí jednat o situaci, kdy rodič s dítětem na území skutečně žije, což není dáno v situaci, kdy rodič není objektivně schopen se o dítě starat, stýkat se s ním, přispívat na jeho výživu apod. Žádost byla přitom podána již v době, kdy bylo zřejmé, že žalobkyně s otcem nežije, narodila se jen 7 dní před tím, než nabyl právní moci rozsudek v trestní věci otce. Otec žalobkyně prakticky po celý její život pobývá ve výkonu trestu, žalobkyně je zcela závislá na péči matky, která má na území povolen dlouhodobý pobyt.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu. Správní orgány podle ní neodůvodnily svůj závěr, že aplikace § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců vyplývá ze systematického zařazení uvedeného ustanovení a logicky z jeho obsahu. Argumentace žalovaného neobsahovala nic, co by objasnilo aplikaci § 66 odst. 1

písm. d) zákona o pobytu cizinců s ohledem na tuto systematiku a logický obsah. Rovněž odkaz na důvodovou zprávu je irelevantní, neboť ta se týká znění zákona v roce 1999, přičemž od té doby byl zejména vypuštěn odkaz na již neúčinný § 65 zákona o pobytu cizinců. Závěr, že se nejedná o speciální druh žádosti, rovněž nebyl odůvodněn. Dle žalobkyně zákon o pobytu cizinců v § 88 nestanoví podmínku společného soužití cizinců, bez zákonné opory (zmocnění) proto došlo aplikací § 66 odst. 1 písm. d) téhož zákona k rozšíření podmínek pro udělení povolení k trvalému pobytu, přestože se jedná o samostatnou úpravu včetně úpravy náležitostí žádosti. O tom svědčí zařazení do samostatné hlavy zákona a obsah § 88 a § 89 zákona o pobytu cizinců, úprava je tedy úplná. Zákonnodárce odlišil případy dětí narozených na území od dětí, které mají teprve na území vstoupit. Každé rozhodnutí vydané ve správním řízení musí být navíc přiměřené a odpovídat požadavkům dle § 2 odst. 4 správního řádu.

I přes výše uvedený nesouhlas s aplikací § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců žalobkyně z procesní opatrnosti rovněž uvedla, že otázka společného soužití, pokud by se posuzovala, není v posuzované věci zasažena, neboť toto nezahrnuje pouze společné bydlení, nýbrž i finanční rozměr. Výkon trestu má přitom pouze dočasnou povahu, po jeho ukončení bude pokračovat soužití v celé šíři.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že zákon o pobytu cizinců neumožňuje „samostatně“ podat žádost o povolení k trvalému pobytu dle § 88. Smysl uvedeného ustanovení je především v úpravě pobytu do doby, než bude rozhodnuto o žádosti (tzv. fikci), a ve stanovení toho, o jaké druhy pobytu může zákonný zástupce takového dítěte požádat. U nezletilých dětí je to zejména § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Žalobkyně pobyt se svým otcem nemůže realizovat, neboť ten se nachází ve výkonu trestu odnětí svobody, nemůže proto o ni pečovat, není naplněno společné soužití, které zahrnuje především zejména společné bydlení. Finanční rozměr podílení se na péči nebyl žalobkyní specifikován a dle žalovaného ani nemá vliv na posouzení žádosti. Rovněž skutečnost, že výkon trestu je pouze dočasný, není relevantní, neboť podmínky pro povolení k pobytu musí být splněny především k okamžiku rozhodnutí správního orgánu, přičemž v tomto případě společné soužití žalobkyně s otcem nelze realizovat. Nedůvodná je i námitka nepřiměřenosti, neboť při zamítnutí žádosti dle § 75 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ministerstvo není povinno ani oprávněno posuzovat zásah do soukromého a rodinného života. Ministerstvo nemá možnost toto zohlednit, jako je tomu v případě dle § 75 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. K tomuto se vztahovalo i odůvodnění rozhodnutí, § 2 odst. 4 správního řádu proto nebyl porušen.

Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí Ministerstva vnitra, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) [17] Účastníci nečiní sporným, že se žalobkyně narodila na území České republiky. Žádost o vydání bytového oprávnění – povolení k trvalému pobytu byla žalobkyní prostřednictvím zákonného zástupce podána ve lhůtě dle § 88 odst. 3 zákona o pobytu cizinců a rovněž byly k žádosti doloženy všechny zákonné náležitosti dle § 89 téhož zákona, přičemž u žalobkyně byl zákonným zástupcem, který pobýval na území na základě trvalého pobytu, toliko její otec, matka disponovala „pouze“ povolením k dlouhodobému pobytu.

[18] Podstatou sporu je, zda se u cizince narozeného na území současně s § 88 odst. 3 zákona o pobytu cizinců aplikuje i § 66 odst. 1 písm. d) téhož zákona, který vyžaduje společné soužití cizinců, případně zda narození na území je samostatným důvodem k vydání bytového oprávnění. V posuzované věci byl totiž otec žalobkyně odsouzen k výkonu trestu odnětí svobody ve věznici s ostrahou. Dle ministerstva, resp. žalovaného proto realizace soužití žalobkyně a jejího otce nebyla objektivně možná (po dobu, co je otec ve výkonu trestu, nemohou spolu žít ve společné domácnosti, otec se o ni nemůže starat, ani jí poskytnout potřebnou péči). Žalobkyně se naopak domnívá, že se u § 88 odst. 3 zákona o pobytu cizinců jedná o samostatné povolení upravené zvlášť, není proto třeba splnit podmínku společného soužití. Městský soud proto přistoupil k výkladu smyslu § 88 zákona o pobytu cizinců.

[19] Žalobkyně v této souvislosti upozorňuje zejména na systematiku zákona o pobytu cizinců – samostatnost úpravy pobytu v Hlavě V - pobyt cizince narozeného na území. Ze systematického hlediska je skutečně nutné dát žalobkyni za pravdu, že se § 88, společně s § 89 upravujícím náležitosti k žádosti, již od samého počátku platnosti zákona nacházel vždy v samostatné hlavě. Tato dvě ustanovení jsou ostatně jedinými ustanoveními Hlavy V. Na

druhou stranu není možné opominout, že ve svém původním znění toto ustanovení i přes úpravu v samostatné hlavě uvádělo, že pobývá-li zákonný zástupce narozeného cizince na území na základě povolení k pobytu, je povinen v době podle odstavce 1 podat za narozeného cizince žádost policii o udělení víza k pobytu nad 90 dnů, nebo je-li důvod podle § 65 o udělení povolení k pobytu. Ustanovení § 65 se nacházelo v Hlavě IV – trvalý pobyt na území a umožňovalo získat pobyt bez předchozího nepřetržitého pobytu na území. Dle názoru zdejšího soudu nelze tedy vycházet pouze ze systematiky zákona o pobytu cizinců – samostatnosti hlav. Přestože úprava týkající se narození cizince byla a zůstala dodnes v samostatné hlavě, nelze odhlédnout od toho, co touto úpravou zákonodárce v konkrétní době zamýšlel a zamýšlí.

[20] Uvedený § 88 tedy původně výslovně odkazoval na § 65 zákona o pobytu cizinců, čímž existovala přímá vazba mezi těmito ustanoveními (hlavami). Důvodová zpráva k původnímu znění § 88 uváděla, že ustanovení řeší problematiku pobytu cizince, který se narodil na území tak, aby tento cizinec od okamžiku narození měl zákonem dočasně upraven pobyt ze zákona. V rámci tohoto pobytu ze zákona pak lze tomuto cizinci legalizovat pobyt formou některého z druhů pobytu podle návrhu zákona. Dle soudu není proto pochyb o tom, že původním úmyslem zákonodárce nebylo koncipovat narození jako samostatný důvod pobytového oprávnění. Žalobkyně však namítá, že toto je již irrelevantní, neboť od té doby prošly § 88 a § 89 zákona o pobytu cizinců změnami, zejména vypuštěním odkazu na § 65. Soud tak musel zodpovědět otázku, zda v průběhu novelizací došlo i k posunu smyslu právní úpravy a koncipování nového důvodu pro vydání oprávnění k pobytu.

[21] Ke zrušení této výslovné provázanosti došlo hned první novelizací zákonem č. 140/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že v návaznosti na změny § 65 a § 66 byl nadbytečný odkaz na důvod podle § 65. Současně se úpravou § 88 odst. 3 vytváří fikce trvalého pobytu narozeného dítěte (zejména s ohledem na zajištění zdravotní péče), jehož zákonný zástupce má na území povolen trvalý pobyt (viz bod 71 důvodové zprávy).

[22] Mezi tyto změny patřilo i výslovné zakotvení úpravy trvalého pobytu pro cizince, který je nezletilým nebo zletilým nezaopatřeným dítětem cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k pobytu, je-li důvodem žádosti společně soužití těchto cizinců, v § 65 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Důvodová zpráva v této souvislosti konstatuje, že se vytváří předpoklad pro povolování trvalého pobytu dětem, aniž by bylo nutné povolení tohoto pobytu podmiňovat splněním „čekací lhůty“. Dítě tak může z hlediska pobytového získat neprodleně právní status, jako jeho rodič – cizinec (viz bod 48 důvodové zprávy). Současně srovnávací tabulka k návrhu zákona k tomu uvádí, že ve vztahu k Úmluvě o právech dítěte (č. 104/1991 Sb., konkrétně článek 3, případně článek 24) se tímto sleduje zajištění péče nezbytné pro blaho dítěte, včetně práva na nejlepší dosažitelnou zdravotní péči. Z výše uvedeného lze tedy dle názoru soudu dovodit, že i po vypuštění výslovného odkazu na § 65 zákona o pobytu cizinců tato provázanost obou hlav zůstala zachována, bylo však již zbytečné odkazovat na uvedené ustanovení.

[23] Zákonem č. 161/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, došlo k výraznější úpravě povolování trvalých pobytů cizinců. Nicméně dle důvodové zprávy k tomuto zákonu zůstává zachována možnost povolení trvalého pobytu bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu cizince na území České republiky (úprava byla přesunuta z § 65 do § 66). Důvody tohoto povolení, tj. humanitární důvody, jiné důvody hodné zvláštního zřetele, dále je-li to v zájmu České republiky, a do zákona i dříve výslovně přidaná možnost žádosti pokud o oprávnění k pobytu cizinec žádá jako dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti jejich společné soužití, jsou tedy v podstatě i nadále kontinuální.

[24] Další novelizace zákona o pobytu cizinců ve vztahu k § 88 tohoto zákona toliko sledovaly sjednocení pobytového režimu cizinců (rodiče a dítěte) u jednotlivých druhů pobytu. K tomu došlo zejména zákonem č. 379/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Dle důvodové zprávy k tomuto zákonu se: „Cizinci narozenému na území navrhuje zajistit stejný pobytový status, jaký byl přiznán jeho zákonnému zástupci. Stávající právní úprava nezohledňuje zejména případy, kdy se na území narodí dítě cizincům, kterým bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu (např. za účelem společného soužití rodiny). V případech, kdy zákonný zástupce na území pobývá na základě

víza, bude pro dítě žádat rovněž o udělení víza, jak stanoví § 88 odst. 2.“ Smyslem novelizací v podstatě završených zákonem č. 379/2007 Sb. proto bylo umožnění podání takové žádosti o pobytové oprávnění odpovídající druhu pobytu rodičů a odstranění situací, kdy zákonný zástupce musel v některých případech (například u dlouhodobého pobytu) žádat pouze o udělení víza k pobytu nad 90 dnů. Jinými slovy umožnit narozenému dítěti disponovat stejným druhem pobytu jako byl u jeho zákonného zástupce - srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 9. 2016, čj. 33 Cdo 2039/2015, č. 25/2018 Sb. NS, který se vývojem této úpravy podrobně zabýval v souvislosti s účastí narozeného dítěte na veřejném zdravotním pojištění. Jiný významový posun, tj. koncipování nového důvodu oprávnění k pobytu v důsledku vývoje právní úpravy, městský soud neshledal.

[25] Městský soud proto konstatuje, že k vypuštění výslovného odkazu na § 65 zákona o pobytu cizinců, potažmo na Hlavu IV, a k následným novelizačním došlo zejména kvůli čím dál tím komplexnější úpravě druhů pobytových oprávnění, nikoli s úmyslem koncipovat nový důvod pobytového oprávnění, tzn. narození cizince na území.

[26] Městský soud rovněž nemůže souhlasit s žalobkyní, pokud jde o její argumentaci ohledně úplnosti právní úpravy narozeného cizince v samostatné hlavě s ohledem na její obsah. Z úpravy v § 88 zákona o pobytu cizinců je dle soudu zřejmé, že obecnými a neměnnými podmínkami jeho aplikace od počátku platnosti zákona až do současnosti jsou, aby se dítě narodilo na území České republiky, a dále aby zákonný zástupce narozeného cizince pobýval na území na základě oprávnění k (trvalému) pobytu. Jak již soud uvedl výše, rovněž náležitosti k žádosti v § 89 zákona o pobytu cizinců jsou součástí zákona po celou dobu jeho platnosti. Ani z jejich přítomnosti, resp. obsahu v samostatné hlavě nevyplývá, proč by se mělo jednat o nový důvod pobytového oprávnění. Co ale nebylo a není součástí této úpravy, jsou vlastní způsoby rozhodnutí o žádosti, tj. například důvody jejího zamítnutí.

[27] V této souvislosti i Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 16. 2. 2015, čj. 15 A 90/2013-52, konstatoval: „[S]oud upozorňuje na skutečnost, že zmíněné ustanovení § 88 zákona neupravuje způsob rozhodnutí o žádosti. Pro případ cizince narozeného na území České republiky, jehož zákonný zástupce pobývá na území na základě povolení k trvalému pobytu a podá v souladu s § 88 odst. 3 zákona za narozeného cizince žádost o udělení povolení k trvalému pobytu, je způsob rozhodnutí o žádosti stanoven v § 66 odst. 1 písm. d) zákona [...] Správní orgány proto postupovaly správně, pokud žádost žalobkyně posuzovaly podle § 88 zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 66 odst. 1 písm. d) téhož zákona. Soud k tomu doplňuje, že podle důvodové zprávy k zákonu o pobytu cizinců slouží ustanovení § 88 zákona především k tomu, aby měl cizinec, který se narodil na území České republiky, zákonem dočasně upraven pobyt již od okamžiku narození. Hlavním smyslem úpravy pobytu cizince narozeného na území je tudíž jeho ochrana spočívající v tom, že automaticky získává přechodný pobyt po dobu pobytu jeho zákonného zástupce, nejdéle na dobu šedesáti dnů od narození (§ 88 odst. 1 zákona). Cizinec narozený na území, jehož zákonný zástupce zde má trvalý pobyt, dále získává tu výhodu, že v případě podání žádosti o udělení povolení k trvalému pobytu se pobyt cizince narozeného na území považuje za pobyt trvalý od okamžiku narození do právní moci rozhodnutí o této žádosti (§ 88 odst. 3 věta druhá zákona). To znamená, že pokud správní orgán žádosti vyhoví, hledí se na cizince narozeného na území tak, že měl na území trvalý pobyt již od narození.“

[28] Soud si je na druhou stranu vědom i názoru části doktríny, dle kterého: „Cizinecký zákon nestanoví žádný důvod, pro který by tato žádost mohla být zamítnuta (zřejmě vyjma zastavení řízení z důvodu nepředložení náležitostí). Cílem této úpravy je, aby povolení k pobytu získalo dítě narozené v ČR i v případě, že rodina by nesplňovala podmínky pro získání povolení (např. neměla by dostatečné příjmy). Získá-li dítě pobyt dlouhodobý, bude rodina muset však při jeho prodloužení již splňovat podmínky pro standardní povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny.“ (viz Čižinský, P. a kol. *Cizinecké právo*, Praha: Linde, 2012, s. 235). Uvedený názor však není argumentačně nijak odůvodněn, a dle soudu absence důvodů pro zamítnutí žádosti naopak svědčí o tom, že úmyslem zákonodárce nikdy nebylo koncipovat samostatné pobytové oprávnění, resp. jeho zvláštní důvod a na tomto úmyslu se nic do současnosti nezměnilo, jak bylo popsáno výše.

[29] Městský soud si je konečně vědom i rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, čj. 1 Ažs 55/2015-46, ve kterém soud uvedl: „Nejvyšší správní soud se však neztotožňuje s názorem městského soudu, který za rozhodující důvod pro přerušení řízení považoval vedle vyřešení otázky existence platného povolení k trvalému pobytu matky také posouzení důvodu žádosti dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, a to společného soužití

matky a její nezletilé dcery. Stěžovatelka, jako cizinec narozený na území ČR, totiž podala žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 88 odst. 3 tohoto zákona, který neodvozuje nárok na udělení povolení od společného soužití nezletilého cizince a jeho zákonného zástupce, nýbrž pouze od povolení zákonného zástupce narozeného cizince. Je tak třeba přisvědčit stěžovateli, že závěr městského soudu, že předběžnou otázkou pro udělení trvalého pobytu stěžovatelky je též posouzení společného soužití s matkou, je nesrozumitelný, neboť tuto podmínku pro vyhovění žádosti § 88 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nestanoví. Toto pochybení však nemá vliv na zákonnost rozsudku, neboť soud dospěl ke správnému závěru, že žalovaný přerušil řízení o žádosti stěžovatelky důvodně.“ V tomto rozhodnutí se však Nejvyšší správní soud zabýval primárně důvody přerušení řízení a ochranou před nečinností, nezkoumal tedy přímo smysl § 88 zákona o pobytu cizinců, ani své závěry v tomto ohledu nijak neodůvodnil. V posuzované věci naopak městský soud musel přímo hodnotit smysl uvedeného ustanovení, který zdůvodnil výše, a dospěl následně k odlišnému závěru než Nejvyšší správní soud. Nadto Ústavní soud v usnesení ze dne 3. 8. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2020/15, ve kterém přezkoumával výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu, po neopominutelném konstatování, že není součástí soustavy obecných soudů, bez zdůvodnění naopak předestřel: „Má-li dojít k revizi (odejmutí) trvalého pobytu cizince, jehož je žadatel o trvalý pobyt potomkem, je přerušeni řízení o žádosti stěžovatelky o povolení k trvalému pobytu logickým důsledkem zkoumání podmínky uvedené v ustanovení § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.“

[30] Soud z výše uvedených důvodů proto nemohl přisvědčit žalobkyni, že by smyslem § 88 zákona o pobytu cizinců bylo koncipovat samostatný důvod pro vydání pobytového oprávnění, tj. narození. Výše soud popsal, že takový záměr zákonodárce jednoznačně neměl v době přijetí zákona a nelze jej dle soudu dovodit ani v důsledku následného vývoje právní úpravy. S ohledem na výše uvedené se soud v posuzované věci neztotožnil s tím, že zařazení do vlastní hlavy svědčí o úmyslu upravit zvláštní důvod vydání trvalého pobytu, ani že by tato úprava byla úplná. Smyslem § 88 zákona o pobytu cizinců je proto dle soudu jednak toliko dočasně upravit na území pobyt cizince od klíčového okamžiku jeho narození a zároveň mu umožnit prostřednictvím zástupců požádat na území o příslušný druh pobytového oprávnění na území jako má zákonný zástupce (jinak by to s ohledem například na podmínky podání žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů, resp. dlouhodobého pobytu nebylo zde možné). Splnění konkrétních podmínek pro vydání příslušného druhu pobytu tím však dle soudu není dotčeno.

[31] Tento závěr je dle soudu i v souladu s Úmluvou o právech dítěte, neboť respektuje odpovědnost, práva a povinnosti zákonných zástupců (článek 5) ve vztahu k podání žádosti o stejný druh pobytového oprávnění pro dítě, tj. právo dítěte na zachování rodinných svazků v souladu s vnitrostátní úpravou (čl. 8 odst. 1) a jeho zájem (článek 3), jakož i zákaz oddělení dítěte od rodičů proti jejich vůli (článek 9). V tomto ohledu dle soudu mezinárodní závazky nezavazují Českou republiku přiznat dítěti trvalý pobyt pouze z titulu narození na území. Ostatně ve výše citovaném usnesení ze dne 3. 8. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2020/15, Ústavní soud uvedl: „[P]rávo na udělení trvalého pobytu nepředstavuje žádné ústavně chráněné základní právo. Je totiž výsostným právem státu upravit podmínky, za kterých na svém území připustí pobyt cizinců. Ať již krátkodobý nebo trvalý.“

[32] Jelikož se soud ztotožnil s názorem žalovaného, že narození nepředstavuje zvláštní důvod pro vydání pobytového oprávnění, přistoupil následně k posouzení, zda byly v případě žalobkyně splněny podmínky pro zamítnutí její žádosti dle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců (nepotvrzení důvodů uvedených v žádosti dle § 66).

[33] Pokud jde konkrétně o aplikaci § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, městský soud k tomu dodává, že aktuální znění § 66 odst. 1 zákona o pobytu cizinců sice obsahuje množinu důvodů udělení povolení k trvalému pobytu, kterým je společně to, že se povolení k trvalému pobytu vydá bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území. Konkrétně se jedná o humanitární důvody, jiné důvody hodné zvláštního zřetele, dále je-li to v zájmu České republiky, a pokud o oprávnění k pobytu cizinec žádá jako dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti jejich společné soužití. Nicméně z této množiny v posuzované věci s ohledem na legislativní změny v podstatě přicházel v úvahu u žalobkyně pouze důvod dle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo proto nepochybil, pokud v případě cizince aplikovalo § 88 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců.

[34] V posuzované věci však ministerstvo shledalo, že podmínka společného soužití nebyla prokázána, žalobkyně žila ve společné domácnosti pouze s matkou (otec byl ve výkonu trestu odnětí svobody), žádost proto zamítlo dle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců. Žalovaný v tomto směru konstatoval, že není podstatné,

jak nastalou situaci odloučení subjektivně vnímají rodiče žalobkyně, tj. zda například otec považuje situaci za trvalou, či nikoliv. Podstatné je, že objektivně není možné žít ve společné domácnosti s otcem, ani poskytování péče z jeho strany. Z uvedeného tedy vyplývá, že žalovaný při výkladu podmínky společného soužití klade důraz zejména na společné bydlení. Dočasnost situace pro něj nehraje roli, když v době rozhodování je zřejmé, že společný pobyt není realizován kvůli výkonu trestu, a ani finanční rozměr v tomto ohledu není podstatný.

[35] Pojem společného soužití uvedený v § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců není v zákoně o pobytu cizinců definován. Jeho výkladem, resp. splněním této podmínky se soudy zabývaly zejména ve vztahu k cizincům, kteří měli teprve v úmyslu přicestovat na území ze zahraničí (tak například Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 30. 10. 2017, čj. 22 A 5/2016-37, Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. 6. 2017, čj. 48 A 21/2016-44, Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 13. 10. 2015, čj. 57 A 120/2014-46).

[36] Nejvyšší správní soud pak tuto argumentaci převzal a shrnul v rozsudku ze dne 23. 2. 2018, čj. 5 Azs 306/2017-24: „Žalovaný se v napadeném rozhodnutí zabýval výkladem pojmu ‚společné soužití‘ a konstatoval, že zákon o pobytu cizinců tento pojem nedefinuje, nicméně **se musí jednat o situaci, kdy rodič s dítětem skutečně žije, resp. sdílí s ním společnou domácnost.** Potud lze s žalovaným soublasit [...] Účelem právní úpravy obsažené v § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je, aby děti cizinců, kteří již mají povolení k trvalému pobytu na území České republiky, měly možnost získat stejný pobytový status, jako mají jejich rodiče, i když v minulosti nepobývaly a ani v současnosti nepobývají na území ČR. Budoucí společné soužití žadatele s rodičem (rodiči) má být pouze důvodem podání žádosti o povolení k trvalému pobytu. **Společné soužití však nemusí nutně probíhat již v době podání žádosti.** V této souvislosti lze odkázat na § 69 odst. 1 a odst. 4 zákona o pobytu cizinců, podle něhož se žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců podává zásadně na zastupitelském úřadu a pouze pro případ, že žadatel pobývá na území ČR v rámci přechodného pobytu, ji lze též podat Ministerstvu vnitra. Žádost o povolení k trvalému pobytu proto nelze zamítnout pouze z toho důvodu, že společné soužití žadatele a jeho rodiče (rodičů) v době rozhodování správního orgánu dosud neprobíhá. **Pozornost správních orgánů se při posuzování třetí podmínky musí soustředit na ověření toho, zda důvod podání žádosti, tj. soužití s rodičem (rodiči) na území ČR po udělení povolení k trvalému pobytu, se shoduje se skutečným záměrem žadatele.** Žadatel je povinen tvrdit, že důvodem žádosti o trvalý pobyt je budoucí společné soužití s jeho rodičem. **Pokud tvrdí tento důvod a v řízení není prokázáno, že jím není, resp. je prokázáno, že je důvodem něco jiného, žádosti by mělo být podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců vyhověno. Má-li správní orgán pochybnosti o žadatelem tvrzeném důvodu žádosti o povolení trvalého pobytu, je důkazní břemeno na jeho straně a musí postupem podle příslušných procesních ustanovení správního řádu učinit taková skutková zjištění, která vyvrátí žadatelem tvrzený důvod žádosti, případně bude zjištěn důvod jiný [...].** Samotná skutečnost, že stěžovatel v době podání žádosti studoval mimo území ČR, nepředstavuje překážku vylučující jeho budoucí soužití s jeho matkou. Vzhledem k tomu, že § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců požaduje, resp. v rozhodné době požadoval, nezaopatřenost zletilých žadatelů, která je zásadně podmíněna studiem žadatele na střední nebo vysoké škole (§ 178a zákona o pobytu cizinců) a zároveň, jak bylo výše uvedeno, zákon o pobytu cizinců předpokládá, že žadatel v době podání žádosti ještě nepobývá na území ČR, bude tato situace v obdobných případech vcelku pravidelně nastávat. Je však zcela běžné, že studium lze v přiměřené době (obvykle ke konci školního roku) ukončit.“

[37] Jak vyplývá z právě uvedené citace rozsudku Nejvyššího správního soudu, je v nyní posuzované věci třeba zohlednit i judikaturu civilních soudů týkající se pojmu společná domácnost nacházející se v občanském zákoníku, který byl účinný do 31. 12. 2013. Judikatura dovodila, že pojem „společná domácnost“ zpravidla předpokládá společné bydlení, přičemž výjimkou z tohoto pravidla je například dočasný a přechodný pobyt na jiném místě z důvodu léčení, návštěvy příbuzných, výkonu práce apod. Jedná se o spotřební společenství trvalé povahy, proto společnou domácnost představuje jen skutečné a trvalé soužití, v němž její členové přispívají k úhradě a obstarávání společných potřeb a v němž společně a bez rozlišování hospodaří se svými příjmy. Spolužijící fyzická osoba musí žít ve společné domácnosti tak, jako by byla členem rodiny. O společnou domácnost dvou nebo více fyzických osob jde jen tehdy, jestliže spolu skutečně a trvale žijí na jednom nebo více místech a jestliže opravdu společně uhrazují náklady na své potřeby. Vznik společné domácnosti tedy předpokládá, že tyto osoby projeví vůli být členy spotřebního společenství, v němž chtějí nadále setrvávat (viz například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. 21 Cdo 4795/2009). Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 19. 1. 2017,

čj. 9 Azs 304/2016-35, uvedl ve vztahu k úpravě domácnosti dle nového občanského zákoníku: „*Přestože definici společné domácnosti nepřevzal, nelze od ní odhlédnout, a to zvláště, vezmeme-li v úvahu, že soudní praxe pomocí této definice dovodila a do jisté míry ustálila právě i obsah pojmu společné domácnosti, který zůstal zachován i v současné právní úpravě.*“ (Hlava III občanského zákoníku z roku 2012).

[38] Z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2018, čj. 5 Azs 306/2017-24, vyplývá, že ke společnému soužití, resp. žití ve společné domácnosti může, nikoli nutně musí docházet již v průběhu řízení. Pozornost správních orgánů se však musí soustředit na ověření toho, zda důvod podání žádosti, tj. soužití s rodičem na území, se shoduje se skutečným záměrem žadatele. Nelze tak odhlédnout od úmyslu cizinců vést takové společné soužití, jakožto pospolitost. Cílem sloučení rodiny je umožnit realizaci rodinného života, zejména vytvoření či udržení základních vazeb mezi rodinnými příslušníky. Na rozdíl od případu řešeného Nejvyšším správním soudem sice v posuzované věci nebylo důvodem odděleného života zahraniční studium dítěte, nýbrž pobyt otce ve věznici, tj. důvod na straně rodiče (lze si představit například i situaci, kdy by byl rodič dítěte dlouhodobě hospitalizován). Dle městského soudu se i tak jedná o obdobnou situaci a závěry Nejvyššího správního soudu je možné aplikovat i v tomto případě. Má-li tedy správní orgán pochybnosti o žadatelem tvrzeném důvodu žádosti o povolení trvalého pobytu, je důkazní břemeno na jeho straně, tedy aby vyvrátil žadatelem tvrzený důvod. Současně je nutné zkoumat, zda překážka neumožňující společné soužití nemá v dohledné době skončit.

[39] V posuzované věci se však správní orgány spokojily pouze s konstatováním, že výkon trestu odnětí svobody otce žalobkyně v době rozhodnutí objektivně a minimálně po dobu výkonu trestu odnětí znemožňoval žít ve společné domácnosti, tedy realizování společného pobytu s jejím otcem. Úmyslem budoucího společného soužití s tímto rodičem se nezabývaly, nijak důvod žádosti nevyvrátily.

[40] K tomu soud uvádí, že ze správního spisu, konkrétně například ze samotné žádosti o povolení k trvalému pobytu je zřejmé, že jak žalobkyně, tak i její otec uvedli shodnou adresu místa pobytu. Dle rodného listu se žalobkyně narodila dne 17. 11. 2012. V opisu z evidence rejstříku trestů fyzických osob je uvedeno, že Vrchní soud v Praze, jakožto soud odvolací, rozhodl ve věci pod sp. zn. 11 To 1187/2012 dne 23. 11. 2012. Soud dále z evidence historie věznění otce žalobkyně zjistil, že počátek věznění nastal dne 15. 10. 2013, tj. až téměř rok po narození žalobkyně, a skončil dne 26. 2. 2016.

[41] Rozhodnutí správních orgánů byla sice v dané věci vydána až v roce 2014, tj. v době, kdy se měl otec žalobkyně skutečně nacházet již ve výkonu trestu odnětí svobody, nicméně to samo o sobě nevyvrací důvod žalobkyně podané žádosti, tj. že by důvodem žádosti bylo ve skutečnosti něco jiného. S ohledem na počátek věznění otce žalobkyně jednak nelze vyloučit, že po narození žalobkyně do doby nástupu výkonu trestu odnětí svobody otce již probíhalo jejich společné soužití. Zejména se však správní orgány nevypořádaly s tím, že žalobkyně měla v úmyslu žít společně s otcem i po ukončení jeho věznění a otázkou dočasnosti této překážky. Nelze přitom odhlédnout od trvající vůli členů domácnosti, přestože mohou na základě nějaké okolnosti po určitou dobu pobývat na jiném místě (například výkon trestu, případně i dlouhodobá hospitalizace, atd.). Tím spíše pokud již ke společnému soužití docházelo.

[42] Z těchto důvodů proto městský soud přistoupil ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, neboť se ztotožnil s žalobkyní, že samotným výkonem trestu odnětí svobody není úmysl společného soužití sám o sobě zasažen, resp. žalovaný se tímto nezabýval, a nevyvrátil tvrzený důvod žádosti. Napadené rozhodnutí je tedy v tomto směru nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. K zamítnutí žádosti žalobkyně podle § 75 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců pro nepotvrzení důvodu dle § 66 odst. 1 písm. f) téhož zákona pouze z důvodu výkonu trestu odnětí svobody otce žalobkyně proto došlo předčasně. (...)

Pobyt cizinců: zajištění cizince za účelem jeho předání do jiného členského státu EU

k § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 14. 8. 2017 (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřacované znění)

V rozhodnutí o zajištění cizince dle § 129 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, za účelem jeho předání do jiného členského státu podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, se nemusí správní orgán vyslovit k otázce systémových nedostatků ve státě, kam má být cizinec předán, jsou-li současně splněny tři předpoklady: taková námitka nebyla v řízení před správním orgánem vůbec uplatněna; správní orgán poté, co se touto otázkou zabýval, dospěl k závěru, že k systémovým nedostatkům ve státě předání nedochází; a o neexistenci takových nedostatků nejsou důvodné pochybnosti.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2018, čj. 4 Azs 73/2017-29)

Prejudikatura: č. 319/2004 Sb. NSS, č. 1850/2009 Sb. NSS, č. 1825/2009 Sb. NSS a č. 2524/2012 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 21. 12. 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, Sb. rozh. I-13905) a ze dne 16. 2. 2017, C. K. a další (C-578/16 PPU).

Věc: Yassin Hattab I. proti Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie hl. m. Prahy, o zajištění cizince, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce dne 10. 1. 2017 kontaktoval příslušníky žalované na Wilsonově nádraží v Praze poté, co přicestoval vlakem z Německa. Sdělil jim, že v Německu nezískal azyl a chce o něj požádat v České republice. Ke kontrole nepředložil žádný doklad totožnosti, cestovní doklad či vízum. Ze Schengenského informačního systému II žalovaná zjistila, že žalobce, coby nežádoucí osoba nebo osoba představující bezpečnostní riziko, nesmí vstoupit do Schengenského prostoru.

Vzhledem k uvedeným skutečnostem žalovaná žalobce podle § 27 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, dne 10. 1. 2017 zajistila.

Uvedla, že se žalobce podle vlastního vyjádření dostal na území Evropy, resp. do Itálie, za pomoci převaděče, a to v prosinci roku 2015. Z Itálie byl však vyhoštěn, protože neměl cestovní doklad ani vízum. Výpisem ze systému EURODAC zjistila, že žalobce požádal o azyl dne 17. 12. 2015 v Německu, dne 20. 1. 2016 v Dánsku, dne 25. 3. 2016 ve Švýcarsku, dne 24. 11. 2016 v Nizozemí a naposledy dne 19. 9. 2016 opět v Německu. Uvedla, že hrozí vážné nebezpečí jeho útěku, a dne 11. 1. 2017 rozhodla o jeho o zajištění dle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Mírnější zvláštní opatření ve smyslu § 123b uvedeného zákona neshledala v daném případě dostačující ani proveditelná. Konstatovala, že nemůže dopustit, aby se na území České republiky neoprávněně pohybovaly osoby, aniž by byla známa jejich pravá totožnost a trestní minulost. Doba zajištění byla stanovena na 30 dnů s ohledem na skutečnost, že Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) zahájilo řízení podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepřacované znění) (dále „nařízení Dublin III“), a požádalo dožádané členské státy – Dánsko, Nizozemsko, Švýcarsko a Německo o přijetí žalobce zpět.

Dne 2. 2. 2017 ministerstvo informovalo žalovanou, že dne 25. 1. 2017 obdrželo negativní odpověď ohledně zpětvzetí žalobce ze strany Německa, dne 27. 1. 2017 negativní odpověď Dánska a Švýcarska. V odpovědi Dánska a Švýcarska byla jako příslušný stát označena Itálie. Odpověď Dánska obsahovala navíc i souhlas Itálie s přijetím žalobce zpět. Na základě těchto informací (přestože v systému EURODAC shoda s italskými záznamy

nalezena nebyla) ministerstvo zaslalo žádost Itálii o přijetí žalobce zpět, a požádalo proto žalovanou o prodloužení jeho zajištění.

Zajištění bylo rozhodnutím žalované ze dne 6. 2. 2017 prodlouženo o dalších 7 dnů s tím, že existuje reálný předpoklad předání žalobce do Itálie. Následovalo i další prodloužení zajištění, a to rozhodnutím ze dne 14. 2. 2017 o 34 dnů. Dne 16. 2. 2017 ministerstvo rozhodlo o zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany podle § 25 písm. i) ve spojení s § 10a odst. 1 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a určilo, že státem příslušným k posouzení žádosti žalobce je Itálie, kam byl také žalobce následně přemístěn.

Proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 1. 2017 podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který v rozsudku ze dne 23. 2. 2017, čj. 4 A 4/2017-37, konstatoval, že žalovaná byla povinna postupovat podle čl. 18 odst. 1 písm. d) nařízení Dublin III a předat žalobce do státu příslušného k posouzení jeho žádosti o azyl. V době rozhodnutí o zajištění však ještě nebylo zřejmé, který z více shora uvedených států je příslušný k jeho přijetí, a žalovaná se proto v napadeném rozhodnutí nezabývala přijatelností předání do uvedených zemí ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. Toto posouzení však provedla v rozhodnutí o povinnosti žalobce vycestovat podle § 50a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, které vydala současně s žalobou napadeným rozhodnutím o zajištění. Žalovaná dospěla k závěru, že Německo, Nizozemsko, Dánsko i Švýcarsko jsou země, které se zavázaly sdílet hodnoty uznávané Evropskou unií, a není tedy důvod se domnívat, že by žalobce mohl být jakkoli ohrožen. Městský soud považoval uvedené posouzení za dostačující.

Žalobce (stěžovatel) podal kasací stížnost, v níž namítal, že žalovaná posouzení ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III měla učinit v rozhodnutí z úřední povinnosti, a to ve vztahu ke všem členským státům, které hypoteticky připadaly v úvahu jako státy, kam může být stěžovatel následně předán. Poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2011, čj. 7 As 79/2010-164, ze kterého dovodil, že i v rozhodnutí o zajištění za účelem předání podle § 129 zákona o pobytu cizinců musí správní orgán provést alespoň stručnou úvahu o existenci systémových nedostatků azylového řízení ve státě, do kterého má být cizinec předán. Stěžovatel rovněž poukázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS, a uvedl, že správní orgán není povinen vypořádat se s absencí systémových nedostatků jen v případě, že v řízení byly doloženy určité překážky. V opačném případě by mohlo dojít k takovému excesům, jako je zajištění za účelem předání do Řecka, což je principiálně nepřijatelné. Vysvětlil, že v souvislosti s tzv. migrační krizí dochází v některých státech k poměrně rychlým změnám, a bez dalšího proto nelze předpokládat, že všechny evropské státy, kromě Řecka, jsou bezpečné.

Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu věc postoupil rozšířenému senátu a uvedl, že dle usnesení rozšířeného senátu čj. 7 As 79/2010-150 má správní orgán povinnost zabývat se v řízení o zajištění cizince možnými překážkami správního vyhoštění, předání nebo vycestování tohoto cizince v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo kdy před rozhodnutím o zajištění cizince vyšly najevo. Kvalitativní požadavky na posouzení možných překážek předání nemohou být v rozhodnutí o zajištění za účelem předání stejně náročné jako v rozhodnutí o povinnosti opustit území podle § 50a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, popřípadě v rozhodnutí, že podle článku 3 nařízení Dublin III je státem příslušným k posouzení žádosti jiný členský stát. Požadavky, které vymezil druhý senát v rozsudku ze dne 26. 1. 2017, čj. 2 Azs 6/2017-19, již překračují míru, která je nezbytná k ochraně osobní svobody, a to na úkor naplnění účelu zajištění a v rozporu se zásadou vzájemné důvěry členských států Evropské unie.

Druhý senát konstatoval, že „[p]ři posuzování otázky zákonnosti zajištění cizince za účelem jeho předání do státu příslušného pro vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu je správní orgán povinen výslovně zahrnout do svých úvah i otázku faktické a právní uskutečnitelnosti takového předání. To plyne zejména z čl. 27 dublinského nařízení, podle něhož má žadatel nebo jiná osoba uvedená v čl. 18 odst. 1 písm. c) a d) téhož nařízení, právo na podání účinného opravného prostředku k soudu co do skutkové i právní stránky ve formě odvolání proti rozhodnutí o přemístění nebo jeho přezkumu. Soud, který má zákonnost rozhodnutí o předání cizince do jiného členského státu posuzovat, musí mít možnost zhodnotit situaci v tomto členském státě také z hlediska (ne)existence překážek, o nichž hovoří čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 Azs 248/2014-27). Správní orgán se tedy musí zabývat tím, zda nejsou v případě státu, do něž má být cizinec předán, naplněna kritéria dle čl. 3 odst. 2 dublinského nařízení. Zajištění osoby totiž představuje významný zásah do jejich práv a svobod a může

být realizováno pouze za podmínky, že to umožňuje zákon a je-li to nezbytné k naplnění zákonem stanoveného účelu tohoto opatření.“

Podle předkládajícího senátu nebylo možné bez dalšího na rozhodnutí o zajištění cizince za účelem jeho předání aplikovat úvahy, které Nejvyšší správní soud učinil v rozsudku ze dne 25. 2. 2015, čj. 1 Azs 248/2014-27. Předně čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III správním orgánům přímo neukládá povinnost posoudit v konkrétním řízení, zda azylový systém či podmínky přijetí žadatelů v přebírající členské zemi nejsou stíženy systémovými nedostatky, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv EU v individuálním případě daného žadatele. Z tohoto ustanovení jen vyplývá, že Česká republika nesmí cizince do takové země předat. Porušení uvedené povinnosti však toliko na základě rozhodnutí o zajištění za účelem předání není možné. Je třeba připustit, že v případech, kdy je zřejmé či pravděpodobné, že přebírající země nedostatků v azylovém řízení trpí, je třeba se touto otázkou výslovně zabývat již v rozhodnutí o zajištění za účelem předání; jinak by reálně hrozilo, že cizinec bude ve smyslu usnesení rozšířeného senátu čj. 7 As 79/2010-150 v rozporu se svými ústavně zaručenými právy omezen na svobodě, ačkoliv deklarovaného účelu zajištění nejspíš nelze dosáhnout. Taková situace by zřejmě nastala při zajištění cizince za účelem jeho předání do Maďarska, ačkoliv zajištěný cizinec přišel ze Srbska. Již jen na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2016, čj. 5 Azs 195/2016-22, je pravděpodobné, že předání cizince do této země nebude možné. Pokud by snad správní orgán dospěl k závěru, že předání je možné, bylo by namísto, aby tento závěr výslovně vysvětlil, a to již v rozhodnutí o zajištění za účelem předání. V případě většiny ostatních členských zemí Evropské unie však nelze říct, že by zřejmě, či alespoň pravděpodobně trpěly systémovými nedostatky.

V této souvislosti je třeba připomenout, že v právu Evropské unie platí i nadále zásada vzájemné důvěry, jakkoliv otřesená v důsledku migrační krize. V posudku ze dne 18. 12. 2014, 2/13, Soudní dvůr Evropské unie vymezil, že „[z]ásada vzájemné důvěry členských států má v unijním právu zásadní význam vzhledem k tomu, že umožňuje vytvoření a zachování prostoru bez vnitřních hranic. Tato zásada přitom zejména v souvislosti s prostorem svobody, bezpečnosti a práva ukládá každému z těchto států, aby až na výjimečné okolnosti vycházel z toho, že všechny ostatní členské státy dodržují unijní právo, a zejména základní práva, která unijní právo uznává (v tomto smyslu viz rozsudky *N. S. a další*, C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 78 až 80, a *Melloni*, EU:C:2013:107, body 37 a 63). Při uplatňování unijního práva tak mohou být členské státy povinny na základě unijního práva předpokládat dodržování základních práv ze strany ostatních členských států, takže nejenže nemohou od jiného členského státu požadovat vyšší vnitrostátní úroveň ochrany základních práv, než jakou zaručuje unijní právo, ale nemohou ani – až na výjimečné případy – ověřovat, zda tento jiný členský stát skutečně v konkrétním případě dodržel základní práva zaručená Unii. [...] Pokud by EÚLP – tím, že by Unie a členské státy podle ní měly být považovány za Smluvní strany nejen v jejich vztazích s těmi Smluvními stranami, které nejsou členskými státy Unie, ale také v jejich vztazích mezi sebou, a to i tehdy, řídí-li se tyto vztahy unijním právem – vyžadovala, aby členský stát ověřil, zda jiný členský stát dodržuje základní práva, přestože musí podle unijního práva panovat mezi těmito členskými státy vzájemná důvěra, mohla by být přistoupením ohrožena rovnováha, na níž je Unie založena, a autonomie unijního práva.“

V rozhodnutí ze dne 21. 12. 2011, *N. S. a další*, ve spojených věcech C-411/10 a C-493/10, Sb. rozh., s. I-13905, Soudní dvůr Evropské unie konstatoval, že „[z] přezkumu předpisů tvořících společný evropský azylový systém vyplývá, že tento systém byl koncipován v kontextu umožňujícím předpokládat, že všechny státy, které se na něm podílejí, ať jde o členské státy nebo třetí státy, dodržují základní práva, včetně práv, jejichž základem je Ženevská úmluva a protokol z roku 1967, jakož i EÚLP, a že si členské státy mohou v tomto ohledu vzájemně důvěřovat“. Soudní dvůr také uvedl, že na otázku, zda členský stát dodržuje základní práva, nelze pohlížet jako by se jednalo o nevyvratitelnou domněnku. Lze tedy dovodit, že se jedná o vyvratitelnou domněnku, přičemž v případě většiny členských zemí tato domněnka nebyla vyvrácena. To se týká i zemí, do kterých měl být vydán stěžovatel v nyní posuzované věci, tj. Dánska, Nizozemí, Švýcarska, Německa nebo Itálie. Do posledně uvedené země byl ostatně již v mezidobí předán, jak vyplývá z evidenční karty žadatele.

Přesto druhý senát dovodil, že správní orgány jsou povinny podrobit i tyto země zkoumání z hlediska čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. Taková povinnost však vede k nadbytečnému zatěžování správních orgánů, které tak často v krátkosti řízení o zajištění ani nejsou schopny spolehlivého posouzení této otázky. Pro účely zachování svobody pohybu ani pro naplnění povinnosti podle shora citovaného nařízení to v tomto typu řízení není třeba. Tím

spíše toho není třeba ani pro účely druhým senátem zmíněného článku 27 nařízení Dublin III (či spíše článku 47 Listiny základních práv EU, neboť článek 27 tohoto nařízení se nevztahuje na zajišťovací řízení).

Není proto účelné *a priori* nedůvěřovat azylovým systémům a podmínkám v jiných členských zemích, které dosud české správní orgány či soudy v jiných řízeních neshledaly jako problematické, a požadovat, aby správní orgány v každém jednotlivém případě již v řízení o zajištění cizince za účelem jeho předání podle § 129 zákona o pobytu cizinců z vlastní úřední povinnosti řešily otázku, zda bude možné přemístit cizince do jiného členského státu z hlediska důvodů specifikovaných v čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III.

Žalovaná se ve vyjádření k postoupení věci zcela ztotožnila s právním názorem předkládajícího senátu. Řízení o zajištění cizince za účelem jeho předání nelze směřovat s řízením o předání cizince zpět do příslušného státu pro účely posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Jedná se o dvě různá řízení, v rámci kterých vystupují odlišné správní orgány. Rozhodnutí, zda a do jaké země bude cizinec předán, je ve smyslu § 8 písm. b) a c) zákona o azylu na ministerstvu. To je příslušné k vedení řízení o předání, přičemž závěr o předání je podroben samostatnému přezkumu. Policie je za splnění předpokladů uvedených v § 129 zákona o pobytu cizinců oprávněna přistoupit k omezení osobní svobody jednotlivce. Její úlohou není, aby se v tomto řízení zabývala otázkou, jaká země je příslušná k přijetí žadatele o mezinárodní ochranu, natož otázkou, zda netrpí systémovými nedostatky ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. Nutno připomenout, že policie musí ukončit řízení o zajištění do 48 hodin od okamžiku, co byl cizinec zbaven osobní svobody. V tomto časovém rozmezí není policie schopna získat dostatek informací o azylových systémech členských zemí, kam může být zajištěný cizinec předán. I když z daktyloskopického systému EURODAC zjistí, zda a v jakých státech cizinec žádal o udělení mezinárodní ochrany, není tato informace rozhodná pro konečné posouzení, která země je k posouzení žádosti příslušná. V projednávané věci sám stěžovatel nevěděl, v jakých všech státech se pohyboval. I když bylo zjištěno, že o mezinárodní ochranu požádal v Německu, Švýcarsku, Dánsku a Nizozemí, odpovědným státem k posouzení žádosti byla nakonec určena Itálie.

Žalovaná považovala za nadbytečné zabývat se otázkou kvality azylových řízení v zemích, které dodržují vysoký standard ochrany lidských práv a u nichž ani z aktuálních informací žádné pochybnosti v tomto smyslu nevyplývají.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV.

Posouzení věci rozšířeným senátem

(...)

IV.2 Právní názor rozšířeného senátu

[18] Otázkou, zda lze vůbec rozhodnout o zajištění cizince za situace, kdy zákonný účel zajištění nebude pravděpodobně možné uskutečnit, se již rozšířený senát zabýval v usnesení čj. 7 As 79/2010-150. Při svých úvahách vycházel ze základního předpokladu, že zajištění jednotlivce představuje citelný zásah do jednoho z jeho nejvýznamnějších základních práv. I za splnění zákonem stanovených podmínek je proto zajištění možné jen za předpokladu, že účel, pro který je určitá osoba omezena na osobní svobodě, bude naplněn. Nebude-li možné zákonný účel naplnit, je správní orgán naopak povinen cizince neprodleně propustit na svobodu. Výslovně konstatoval, že „*v případech, kdy bude již v době rozhodování správního orgánu o zajištění cizince zřejmé či pravděpodobně, že účel zajištění, tj. správní vyhoštění, vycestování nebo předání cizince, nebude moci být realizován, nebylo by možné zbavení či omezení osobní svobody cizince považovat za souladné s ústavním pořádkem, s mezinárodními závazky ČR v oblasti ochrany základních práv a podle současného právního stavu ani s citovaným ustanovením návratové směrnice. [...] Lze tedy uzavřít, že správní orgán má povinnost se zabývat v řízení o zajištění cizince možnými překážkami správního vyhoštění, předání nebo vycestování tohoto cizince v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo kdy před rozhodnutím o zajištění cizince vyšly najevo. V takové situaci je správní*

orgán povinen možné překážky správního vyhoštění, předání nebo vycestování cizince před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a, jak již konstatoval první senát v rozsudku ze dne 15. 4. 2009, čj. 1 As 12/2009-61, č. 1850/2009 Sb. NSS, učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, předání nebo vycestování cizince alespoň potenciálně možné.“

[19] Od svých již dříve vyslovených závěrů nemá rozšířený senát žádný racionální důvod se odchýlit. Aplikováno na projednávanou věc to znamená, že stěžovatel by nemohl být předán do členského státu určeného podle čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III v případě, existovaly-li by závažné důvody se domnívat, že v tomto státě dochází k systémovým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv EU (čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III).

[20] Rozhoduje-li správní orgán o zajištění cizince za účelem jeho předání do jiného členského státu, je povinen se i přes poměrně krátkou dobu (žalovaná o případném zajištění cizince musí rozhodnout do 48 hodin od prvotního omezení na svobodě) s ohledem na naplnění účelu zajištění a možnou dobu trvání omezení osobní svobody zabývat z úřední povinnosti otázkou faktické a právní uskutečnitelnosti takového předání, tj. i otázkou případných systémových nedostatků azylového řízení ve státě, do kterého má být cizinec předán.

[21] Právě uvedené nicméně nelze chápat tak, že by správní orgány musely v každém jednotlivém rozhodnutí o zajištění podle § 129 zákona o pobytu cizinců výslovně zdůvodňovat, zda ve státě (státech), kam má být cizinec předán, k těmto nedostatkům v rámci azylového řízení dochází či nedochází. Pokud účastník řízení systémové nedostatky v řízení o zajištění nenamítal a správní orgán poté, co se touto otázkou zabýval, dospěl k závěru, že k takovým nedostatkům ve státě předání nedochází, případně o nich nepanují ani důvodné pochybnosti, není nutné, aby své úvahy na dané téma v odůvodnění rozhodnutí výslovně uváděl (obdobně ve vztahu k nicotnosti viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 1 As 12/2003-48, č. 319/2004 Sb. NSS, či ve vztahu k prekluzi práva vyměřit daň rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2009, čj. 1 Afs 33/2009-124).

[22] Evropský azylový systém je vystaven na zásadě vzájemné důvěry a vyvratitelné domněnce, že každý členský stát je bezpečnou zemí (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 12. 2011, *N. S. a další*, C-411/10 a C-493/10, Sb. rozh. I-13905, jenž je v zásadě aplikovatelný i za současné právní úpravy). K tomu Nejvyšší správní soud např. v rozhodnutí ze dne 22. 3. 2016, čj. 9 Asz 27/2016-37, uvedl, že „[m]ožnost vyvrácení domněnky nicméně neznamená, že jakékoli porušení základního práva určitým členským státem se automaticky dotýká povinnosti členských států dodržovat pravidla pro určení příslušnosti k posouzení žádosti a že do tohoto určitého státu nelze žadatele přemístit (body 82 až 85). Je tomu tak pouze tehdy, kdy je třeba vážně se obávat, že dochází k systematickým nedostatkům azylového řízení a podmínek příjmu žadatelů v příslušném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení (bod 86).“

[23] Tak tomu může být při závažných excesech, nárazových či naopak dlouhotrvajících nedostacích v azylovém systému či v případě, že s ohledem na konkrétní okolnosti hrozí riziko nelidského, či ponižujícího zacházení již samotným přemístěním žadatele. V rozsudku ze dne 16. 2. 2017, *C. K. a další*, C-578/16 PPU, Soudní dvůr zdůraznil, že s absolutní povahou zákazu nelidského a ponižujícího zacházení je neslučitelné, aby členské státy mohly odhlédnout od skutečného a prokazaného rizika nelidského či ponižujícího zacházení žadatele o azyl pod záminkou, že nevyplyvá ze systémového nedostatku v příslušném členském státě. Připustil, že i přemístění žadatele o azyl, jehož zdravotní stav je obzvláště závažný, může pro něj samo o sobě s sebou nést skutečné riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv EU, a to bez ohledu na kvalitu přijetí a péči dostupnou v členském státě příslušném pro posouzení jeho žádosti. Zdůraznil, že takový výklad „plně respektuje zásadu vzájemné důvěry, jelikož se zdaleka nedotýká existence domněnky respektování základních práv každým členským státem, a zajišťuje, že výjimečné situace budou členskými státy řádně zohledněny. Ostatně pokud by členský stát provedl přemístění žadatele o azyl za takových okolností, nelidské či ponižující zacházení, které by z toho vyplynulo, by nebylo přímo nebo nepřímo přičitatelné orgánům příslušného členského státu, ale pouze prvně uvedenému členskému státu.“

[24] S ohledem na zásadu vzájemné důvěry členských států, má správní orgán povinnost otázku systémových nedostatků výslovně v rozhodnutí o zajištění vypořádat i bez námítky pouze tehdy, dospěje-li sám k závěru, že takové nedostatky ve státě, kam má být cizinec následně předán existují, případně jsou-li o jejich existenci důvodně pochybnosti. Pochybnosti mohou s ohledem na různorodost konkrétních případů vyvstávat z mnoha okolností a jejich existence proto nemůže být vázána jen na skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti.

[25] Zákodárce svěřil pravomoc rozhodnout o určení státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu ministerstvu, nikoliv žalované [viz § 8 písm. b) a c) zákona o azylu]. Žalovaná má v rámci řízení o určení příslušnosti podle nařízení Dublin III pomocnou úlohu a jejím úkolem je při splnění zákonem stanovených podmínek zajistit osobu, která má být předána do příslušného členského státu (§ 129 zákona o pobytu cizinců). Jakkoliv tedy mají orgány policie pouze pomocnou úlohu, a proto neshromažďují takové podklady, jako ministerstvo, musí žalovaná při posuzování naplnění účelu zajištění vycházet z obecně známých skutečností o nedostacích azylového systému dané země, z poznatků ze své úřední činnosti a také z výpovědí zajištěných cizinců. Ve sporných situacích je pak povinna si podklady potřebné pro posouzení této otázky vyžádat. Ke kvalitě podkladů lze odkázat na standard zpráv o situaci v zemi původu při posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany, ke kterému se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 Azs 105/2008-81, č. 1825/2009 Sb. NSS, podle nějž musejí být „v maximální možné míře (1) relevantní, (2) důvěryhodné a vyvážené, (3) aktuální a ověřené z různých zdrojů, a (4) transparentní a dohledatelné“. V opačném případě by totiž ve sporných případech nemohla učinit úvahu o tom, zda předání cizince do jiného členského státu bude fakticky proveditelné. V tomto důsledku by tak nebylo možné posoudit ani otázku nezbytnosti omezení cizince na jeho osobní svobodě, tj. samotný účel jeho zajištění.

[26] Pokud by stěžovatel uplatnil námítku systémových nedostatků vůči státu, do kterého má být předán v rámci řízení před správním orgánem, a správní orgán by se s takovouto námítkou v rozhodnutí o zajištění nevypořádal, bylo by jeho rozhodnutí zatíženo nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Jakkoliv je dublinský systém založen na principu, že žadatel má právo na věcné posouzení své žádosti o udělení mezinárodní ochrany pouze v jednom členském státě EU, může žadatel takovou námítku uplatnit vůči všem státům, které vzhledem k okolnostem věci připadají v daný okamžik hypoteticky možné jako státy příslušné k jeho přijetí. V době zajišťování cizince totiž nemusí být ještě postaveno najisto, do kterého z členských států bude cizinec následně předán.

[27] Bude-li otázka systémových nedostatků v azylovém řízení namítnuta poprvé až v žalobě proti rozhodnutí o zajištění, bude obecně platit, že krajský soud si v takovémto případě nejprve musí učinit úsudek o důvodnosti této námítky. Dospěje-li k závěru, že o existenci systémových nedostatků panují ve vztahu ke konkrétnímu případu důvodné pochybnosti, bude namíste rozhodnutí správního orgánu zrušit pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Dospěje-li soud k závěru, že systémové nedostatky jsou v konkrétním případě skutečně naplněny, rozhodnutí správního orgánu zruší pro nezákonnost.

IV.3 Aplikace na nyní projednávanou věc

(...) [32] Stěžovatel v řízení před správním orgánem nenamítal systémové nedostatky vůči žádnému z členských států (Německo, Dánsko, Švýcarsko, Nizozemí), které připadaly v době rozhodování o jeho zajištění hypoteticky jako státy předání v úvahu. Námítka konkrétních systémových nedostatků či nelidského a ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv EU nebyla uplatněna ani v řízení před městským soudem, ani v kasační stížnosti. V žalobě, resp. jejím doplnění stěžovatel v souvislosti s chybějícím posouzením namítal nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Stejně důvody uplatnil i v kasační stížnosti.

[33] Povinnost žalované tuto otázku z úřední povinnosti výslovně v rozhodnutí o zajištění vypořádat rozšířený senát v projednávané věci neshledal.

[34] Z rozhodovací praxe správních soudů a správních orgánů ani z obecně dostupných informací nevyplývají žádné poznatky o tom, že by v Německu, Dánsku, Švýcarsku či Nizozemí docházelo k systémovým nedostatkům či alespoň pochybnostem o fungování azylového řízení ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III. S ohledem na

konkrétní okolnosti nelze ani dovodit, že by stěžovateli předáním do těchto států hrozilo nelidské či ponižující zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv EU, či že by žádosti o mezinárodní ochranu byly v těchto státech posuzovány v rozporu se zásadami azylového práva. Uvedené státy patří mezi vyspělé demokratické země s fungujícím právním systémem, které dodržují vysoký standard ochrany lidských práv. Všechny tyto členské státy jsou obecně považovány za bezpečné země.

[35] Shodné závěry vyplývají i z rozhodnutí žalované ze dne 11. 1. 2017 založeného na l. č. 25 správního spisu, kterým byla stěžovateli uložena povinnost vycestovat dle § 50a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. V tomto rozhodnutí žalovaná hodnotila, zda je vycestování do těchto států ve smyslu čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III možné. Uvedenému závěru svědčí i obsah kasační stížnosti, ve které stěžovatel žádné konkrétní nedostatky azylového řízení v těchto členských státech, či alespoň pochybnosti o jejich existenci neuvedl.

[36] Žalovaná proto nebyla v rozhodnutí o zajištění podle § 129 zákona o pobytu cizinců povinna výslovně zdůvodňovat, zda v Německu, Dánsku, Švýcarsku a Nizozemí dochází či nedochází k systémovým nedostatkům v rámci azylového řízení. Neměla - li žalovaná tuto povinnost, nemůže být ani žalobou napadené rozhodnutí, které tuto úvahu neobsahovalo, zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. V tomto smyslu je proto nutné korigovat odůvodnění rozsudku městského soudu, který konstatoval, že v postupu žalované neshledal pochybení, neboť možnost předání stěžovatele do některého ze shora uvedených členských států, byla z hlediska existence systémových nedostatků dostatečně posouzena v rozhodnutí o povinnosti stěžovatele vycestovat, vydaném téhož dne jako žalobou napadené rozhodnutí.

[37] Pro úplnost rozšířený senát uvádí, že žaloba i kasační stížnost byly podány přede dnem 15. 8. 2017, v posuzované věci proto není použitelný § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců (ve znění novely provedené zákonem č. 222/2017 Sb., která nabyla účinnosti dne 15. 8. 2017) podle kterého soud řízení o žalobě či kasační stížnosti zastaví, pokud je zajištění cizince ukončeno před vydáním rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o zajištění cizince, resp. před rozhodnutím soudu o kasační stížnosti (blíže viz např. rozsudky ze dne 26. 10. 2017, čj. 10 Azs 272/2017–22, ze dne 13. 12. 2017, čj. 1 Azs 378/2017–21, nebo ze dne 18. 1. 2018, čj. 1 Azs 228/2017–24).

V.

Shrnutí

[38] V rozhodnutí o zajištění cizince dle § 129 odst. 1 zákona o pobytu cizinců za účelem jeho předání do jiného členského státu podle nařízení Dublin III se nemusí správní orgán vyslovit k otázce systémových nedostatků ve státě, kam má být cizinec předán, jsou-li současně splněny tři předpoklady: taková námitka nebyla v řízení před správním orgánem vůbec uplatněna, správní orgán poté, co se touto otázkou zabýval, dospěl k závěru, že k systémovým nedostatkům ve státě předání nedochází a o neexistenci takových nedostatků nejsou důvodné pochybnosti.

Kompetenční spory: odvolání proti rozhodnutí předsedy Českého statistického úřadu

k § 162 odst. 4 písm. a) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

O odvolání proti rozhodnutí předsedy Českého statistického úřadu ve věci státní služby rozhoduje náměstek ministra vnitra pro státní službu jako nadřízený služební orgán [§ 162 odst. 4 písm. a) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, čj. Komp 3/2017–34)

Prejudikatura: č. 2557/2012 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 199/2015 Sb.

Věc: Český statistický úřad proti Ministerstvu vnitra, za účasti Ing. Petry K., o určení pravomoci mezi správními orgány.

Předsdkyně žalobce dne 27. 7. 2017 rozhodla o platu – snížení osobního příplatku osoby zúčastněné na řízení. Proti tomuto rozhodnutí podala osoba zúčastněná na řízení opravný prostředek. Žalobce tvrdil, že jde o rozklad proti rozhodnutí jeho předsdkyně, žalovaný měl za to, že jde o odvolání proti rozhodnutí žalobce jako služebního orgánu, o kterém má rozhodnout náměstek ministra vnitra pro státní službu. Tento spor nevyřešilo ani jednání mezi žalobcem a žalovaným (které žalobce považoval za dohádovací řízení ve smyslu § 133 správního řádu, žalovaný nikoliv, neboť trval na tom, že je nadřízeným služebním orgánem vůči předsdkyni žalobce).

Rozhodnutím ze dne 12. 9. 2017 náměstek ministra vnitra pro státní službu zrušil rozhodnutí tehdejší předsdkyně žalobce ze dne 27. 7. 2017 a vrátil jí věc jako služebnímu orgánu I. stupně k novému projednání. Žalobce měl za to, že vydáním rozhodnutí náměstkem ministra vnitra ze dne 12. 9. 2017 byl završen kladný kompetenční spor mezi účastníky tohoto řízení. Žalobce trval na tom, že o rozkladu měl rozhodnout jeho předseda.

Žalobce odvodil pravomoc předsedy vydat rozhodnutí ve věci osoby zúčastněné na řízení zejména s ohledem na postavení Českého statistického úřadu v systému dělby moci a nezávislosti tohoto úřadu. Stanovení platu úzce souvisí s problematikou nezávislosti, garantované též právem EU. Tato věc přesahuje dle názoru žalobce jeho vlastní zájem, dotýká se obdobně i dalších ústředních orgánů státní správy. Některé z těchto orgánů spadají pod vykonavatele státní správy mimo její organizační soustavu a spojují v sobě dva zdánlivě protikladné prvky: nezávislost a výkon státní správy. Jejich nezávislost je dána právě tím, že tvoří relativně samostatné organizační složky státu, mají vlastní rozpočtovou kapitolu a v jejich čele nestojí člen vlády.

Poté, kdy Ústavní soud nálezem ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14, zrušil § 17 odst. 3 větu čtvrtou zákona o státní službě, může hypoteticky nastat situace, že žalovaný, jehož ministr je členem vlády, svým rozhodnutím natolik navýší platy – osobní příplatky jednotlivých státních zaměstnanců u žalobce, až by tím byla narušena systemizace a nebyl by dostatek prostředků na platy potřebného počtu státních zaměstnanců u žalobce. Ostatně nelze ani teoreticky dopustit, aby prostřednictvím rozhodování náměstka pro státní službu byl žalobce „trestán“ v rovině finanční.

Žalobce měl za to, že zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, je zvláštním předpisem ve vztahu k zákonu o státní službě. Správní řád v § 152 neobsahuje výčet věcí, v nichž by nebyla dána pravomoc „*ve-doucího jiného ústředního správního úřadu*“ rozhodnout o rozkladu. Platná právní úprava tak poněkud paradoxně umožňuje souběh dvou opravných prostředků. Za předpokladu, že by byla dána pouze jedna možnost, pak je to s ohledem na specifické postavení předsedy žalobce rozklad. V neposlední řadě je třeba vzít v úvahu i jistou horizontálně-vertikální hierarchii, kdy předseda žalobce stojí v čele žalobce, zatímco náměstek ministra vnitra pro státní službu v čele ministerstva nestojí. Nelze přehlédnout ani to, že rozhodnutí o platu nese v sobě kromě prvků veřejnoprávních i prvky soukromoprávní. V případě, že by byla dána pravomoc žalovaného, ocitl by se žalobce ve druhé instanci mimo řízení; o jeho platební povinnosti by bylo rozhodnuto, aniž by se mohl jako účastník řízení vyjádřit k opravnému prostředku státního zaměstnance.

Proto žalobce navrhl vydat rozsudek, kterým by soud určil, že příslušným rozhodnout o opravném prostředku (rozkladu) osoby zúčastněné na řízení proti rozhodnutí bývalé předsdkyně žalobce ze dne 27. 7. 2017 je nyní předseda žalobce. Současně navrhl vyslovit nicotnost rozhodnutí náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 12. 9. 2017.

Žalovaný vycházel z názoru, že rozhodnutí ze dne 12. 9. 2017, kterým podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušil rozhodnutí předsdkyně žalobce a věc jí vrátil k novému projednání, vydal náměstek ministra vnitra pro státní službu v rámci jemu zákonem o státní službě svěřené působnosti. Právě tento náměstek je podle § 168 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 162 odst. 4 písm. a) zákona o státní službě nadřízeným služebním orgánem vůči předsdkyni žalobce, resp. odvolacím služebním orgánem ve věcech, v nichž předsdkyně žalobce rozhodla v prvním stupni jako služební orgán příslušný podle § 10 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě.

Podle § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, je Český statistický úřad dalším ústředním orgánem státní správy. Okruh působnosti žalobce jako ústředního

správního úřadu není zákonem č. 2/1969 Sb. vymezen. Působnost žalobce jako ústředního správního úřadu je vymezena zákonem o státní statistické službě. Žalobce je ústředním správním úřadem se stanovenou věcnou působností v oblasti státní statistické služby, nikoli v oblasti státní služby ve smyslu zákona o státní službě. Podle § 3 odst. 2 zákona o státní statistické službě v čele žalobce stojí předseda. Předseda se považuje za služební orgán podle zákona o státní službě.

Žalovaný proto položil soudu otázku, zda daný spor je vůbec kompetenčním sporem ve smyslu § 97 a násl. s. ř. s. a zda je žalobce k podání kompetenční žaloby aktivně legitimován ve smyslu § 98 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejde o spor mezi Ministerstvem vnitra a Českým statistickým úřadem, tj. o spor mezi dvěma ústředními správními úřady, ale o spor mezi náměstkem ministra vnitra pro státní službu a předsedou žalobce jakožto dvěma služebními orgány, z nichž jeden má podle zákona o státní službě postavení nadřízeného služebního orgánu. Žalobce není správním úřadem, který si osobuje pravomoc vést řízení a vydat rozhodnutí, neboť tím je jeho předseda, jakožto služební orgán v ústředním správním úřadu.

Podle § 10 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě je předseda žalobce, jako vedoucí služebního úřadu, služebním orgánem vůči státním zaměstnancům zařazeným v Českém statistickém úřadu. Podle § 162 odst. 2 zákona o státní službě je příslušný k rozhodování v ostatních věcech služby (tj. kromě rozhodování ve věcech kárné odpovědnosti) v prvním stupni.

Ze zákona o státní službě jednoznačně vyplývá, že nadřízeným služebním orgánem vůči předsedovi žalobce, jako vedoucímu služebního úřadu, který nemá nadřízený služební úřad, je podle § 162 odst. 4 písm. a) zákona o státní službě náměstek ministra vnitra pro státní službu. Proti rozhodnutí žalobce jako služebního orgánu lze podle § 81 a násl. správního řádu podat odvolání, odvolacím orgánem je podle § 168 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 162 odst. 4 písm. a) zákona o státní službě nadřízený služební orgán, tj. náměstek ministra vnitra pro státní službu (jde o zvláštní zákon ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu).

Rozklad proti rozhodnutí předsedkyně žalobce ze dne 27. 7. 2017, jenž osoba zúčastněná na řízení podala, bylo třeba podle obsahu posoudit jako odvolání, neboť působnost předsedy žalobce, svěřená mu zákonem o státní službě, nespadá do věcné působnosti v oblasti státní statistické služby, tj. do věcné působnosti vedoucího ústředního správního úřadu – Českého statistického úřadu. Zákon č. 2/1969 Sb., ani zákon o státní statistické službě a ani zákon o státní službě nesvěřují žalobci ani jeho předsedovi působnost jiného ústředního správního úřadu v oblasti státní služby.

Žalovaný se neztotožnil s žalobcem v tom, že platná právní úprava umožňuje souběh dvou opravných prostředků, neboť § 178 odst. 2 správního řádu na uvedený případ nedopadá. Specialitu § 162 odst. 4 zákona o státní službě ve vztahu k § 178 správního řádu uvádí i odborná literatura.

Na základě shora uvedených skutečností měl žalovaný za to, že je podle § 168 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 162 odst. 4 písm. a) zákona o státní službě správním (služebním) orgánem příslušným k projednání a rozhodnutí o opravném prostředku proti rozhodnutí předsedkyně žalobce jakožto služebnímu orgánu, který vydal rozhodnutí v řízení ve věcech služby v prvním stupni. Proto žalovaný navrhl, aby soud vydal rozsudek, kterým prohlásí, že příslušný vydat rozhodnutí o opravném prostředku (odvolání) proti rozhodnutí předsedkyně žalobce ze dne 27. 7. 2017 je náměstek ministra vnitra pro státní službu.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí o opravném prostředku proti rozhodnutí předsedkyně Českého statistického úřadu o platu je náměstek ministra vnitra pro státní službu.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Soud musel nejprve zvážit, zda jde o kompetenční spor ve smyslu § 97 s. ř. s. Žalobce a žalovaný si oba osobují pro své orgány pravomoc rozhodnout o opravném prostředku proti rozhodnutí předsedkyně žalobce

jakožto služebního orgánu, který vydal rozhodnutí v řízení ve věcech služby v prvním stupni. Při splnění dalších podmínek by tak šlo o kladný kompetenční spor.

[18] Je nepochybné, že ve věci lze uvažovat jen o kompetenčním sporu ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Aplikace § 97 odst. 1 písm. a) nebo b) s. ř. s. z logiky věci nepřichází do úvahy, neboť obě posléze uvedená ustanovení odkazují na spory správního úřadu s orgánem územní, zájmové nebo profesní samosprávy, resp. mezi orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem.

[19] Ministerstvo vnitra i Český statistický úřad jsou bezesporu ústřední správní úřady ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a to ať již z hlediska materiálního, tak hlediska formálního (viz § 1 bod 8, resp. § 2 bod 1 zákona č. 2/1969 Sb.). Působnost Českého statistického úřadu leží v oblasti státní statistické služby a je blíže vymezena v § 4 zákona o státní statistické službě.

[20] Soud si je vědom toho, že v daném případě žalobce i žalovaný usilují o vyslovení pravomoci rozhodnout o opravném prostředku nikoliv přímo pro sebe, ale pro předsedu žalobce, respektive náměstka ministra vnitra pro státní službu, kteří mají o věci rozhodovat jako služební orgány podle zákona o státní službě. Ani tato skutečnost však nebrání soudu kompetenční spor věcně rozhodnout.

[21] Soud již ve své minulě rozhodovací praxi dospěl k závěru, že může rozhodnout o pravomoci vydat rozhodnutí i ve vztahu k takovému správnímu orgánu, který není a ani nemůže být účastníkem kompetenčního sporu, jelikož není ústředním správním úřadem ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Vycházel přitom z toho, že dospěje-li k závěru, že pravomoc vydat rozhodnutí ve věci uvedené v kompetenční žalobě má správní orgán, který není žalobcem ani žalovaným, ale je některému z nich organizačně podřízen, soud rozsudkem uloží povinnost rozhodnout v dané věci přímo tomuto správnímu orgánu (viz rozsudek ze dne 4. 8. 2011, čj. Komp 5/2010-35, č. 2557/2012 Sb. NSS, bod [53]). Obdobné úvahy samozřejmě platí i tehdy, je-li správní orgán jinak součástí organizační struktury účastníka řízení o kompetenční žalobě. V tomto smyslu se neuplatní ani norma uvedená v § 98 odst. 3 s. ř. s. (přibrání jiného správního orgánu jako dalšího žalovaného), neboť tato norma zjevně míří jen na takové správní orgány, které mohou být účastníky kompetenčního sporu podle § 97 s. ř. s.

[22] Předseda žalobce i náměstek ministra vnitra pro státní službu jsou v zákonem vymezeném rozsahu správními orgány, současně jsou oba součástí organizační struktury žalobce i žalovaného jako ústředních správních úřadů. Je sice pravda, že ve výsledku dospěl soud k závěru, že předseda žalobce je v rozsahu věcí státní služby podle zákona o státní službě ve vztahu k náměstkovi ministra vnitra pro státní službu podřízeným služebním orgánem (viz dále). Ani to však nebrání soudu rozhodnout, protože to je již otázka věcného posouzení tohoto případu. Pro vymezení sporu jako sporu kompetenčního je klíčové jen to, že účastníky řízení jsou ústřední správní úřady ve smyslu § 97 odst. 1 písm. c) s. ř. s., které si osobují pravomoc vydat rozhodnutí pro správní orgány, které jsou součástí jejich struktury. Podstatné je, že žalobce i žalovaný jsou i formálně ústředními správními úřady, pročež již jen proto mezi nimi nemůže být v obecné rovině vztah instanční nadřazenosti a podřazenosti.

[23] Soud tedy dále posoudil podstatu sporu mezi žalobcem a žalovaným.

[24] Spor o pravomoc vyvěrá ze zákona o státní službě. Podle § 10 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě je služebním orgánem mj. vedoucí služebního úřadu, tedy i předseda žalobce, vůči ostatním státním zaměstnancům. Skutečnost, že sám předseda žalobce ve služebním poměru není [§ 2 odst. 1 písm. j) zákona o státní službě], nemá vliv na jeho postavení služebního orgánu vůči ostatním státním zaměstnancům v daném úřadu. Podle § 162 odst. 2 zákona o státní službě je předseda žalobce jako služební orgán příslušný k rozhodování v ostatních věcech služby (tj. kromě rozhodování ve věcech kárné odpovědnosti) v prvním stupni.

[25] Podle § 162 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě je nadřízeným služebním orgánem náměstek ministra vnitra pro státní službu vůči vedoucímu služebního úřadu, který nemá nadřízený služební úřad. Skutečnost, že toto ustanovení je speciální normou, která nahrazuje pro účely řízení ve věcech státní služby úpravu § 178 správního řádu o nadřízeném správním orgánu, je nepochybná; stejného názoru je ostatně též právní doktrína (srov. Kopecký, M. komentář k § 162, in: Pichrt, J. a kol. *Zákon o státní službě. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 517).

[26] Žalobce nepředkládá žádné relevantní argumenty ve prospěch jiného závěru. Odkazuje jen na odlišná či konkurující stanoviska k nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14, N 122/77 SbNU 759, č. 199/2015 Sb., ve věci návrhu prezidenta republiky na zrušení zákona o státní službě. Naproti tomu náleží sám potvrzuje shora podané argumenty. Ústavní soud vysvětloval, že hierarchicky uspořádaný systém správních úřadů a jejich vykonavatelů či nositelů není v rozporu s požadavkem funkční nezávislosti mj. ČSÚ. Dělbá moci a moc vyžaduje klíčovou funkci vlády v ní: „*Je proto zásadní rozdíl v situaci, kdy vláda takový systém ovládá a uspořádává za pomoci jednotlivých složek systemizace státní služby, a v situaci, kdy se dostane např. do střetu s Českým statistickým úřadem při pořádání sčítání lidu nebo s Úřadem pro ochranu osobních údajů, Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže atd. při plnění jejich kompetencí*“ (bod 237 nálezu). „*Za řádný chod státní správy a nyní i státní služby nese odpovědnost vláda vůči Poslanecké sněmovně, nikoli vůči předsedům několika ústředních správních úřadů různého typu. Těto odpovědnosti ji nemůže zbavit ani zákon Parlamentu, byť by s ním vláda souhlasila*“ (bod 239).

[27] Nic jiného neplyne ani z požadavků práva EU, na které se žalobce (vágně) odvolává. Nařízení č. 223/2009 stanoví právní rámec pro vývoj, vypracovávání a šíření evropské statistiky (čl. 1, srov. též bod 29 preambule nařízení). Nařízení sice nezávislost, integritu a odpovědnost vnitrostátních orgánů, včetně Českého statistického úřadu, předpokládá (čl. 1, srov. též bod 20 preambule, podle něhož „[a]by se posílila důvěra v evropskou statistiku, vnitrostátní statistické orgány v každém členském státě by měly, podobně jako statistický úřad Společenství v rámci Komise, požívat profesionální nezávislost“), žádná konkrétní pravidla v tomto ohledu však nestanoví.

[28] „*Profesionální nezávislost*“ nařízení definuje tak, že se statistika musí vyvíjet, vypracovávat a šířit nezávisle, zejména pokud jde o výběr používaných technik, definic, metodik a zdrojů a o načasování a obsah všech forem šíření, bez jakýchkoli tlaků politických či zájmových skupin nebo orgánů Společenství či vnitrostátních orgánů, aniž jsou dotčeny institucionální rámce, jakými jsou institucionální nebo rozpočtová ustanovení či definice statistických potřeb, at již na úrovni Společenství, či na vnitrostátní úrovni; „*nestrannosti*“ pak rozumí, že se statistika musí vyvíjet, vypracovávat a šířit neutrálním způsobem a že se všem uživatelům musí dostat rovného zacházení (čl. 2 odst. 1 písm. a) a b) nařízení). Detaily přesného postavení statistických orgánů ohledně jejich profesionální nezávislosti a nestrannosti nařízení ponechává na členských státech, s přihlédnutím k tradicím jejich uspořádání státní služby.

[29] Jakkoliv žalobce v tomto ohledu poukazuje na separátní stanovisko soudce Zemánka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14, ani z tohoto stanoviska neplyne nic jiného, než bylo právě uvedeno. Soudce Zemánek sice v odůvodnění nálezu postrádal větší poukaz na „*politický rozměr unijního požadavku nezávislosti některých správních orgánů*“. Současně však upozornil, že ani větší rozbor práva EU „*by neoslabil názor Ústavního soudu*“, který Zemánek sdílí, že ani posun unijní legislativy směrem k požadavku politické nezávislosti „*neukládá členským státům povinnost frontálního prolomení zásady národní institucionální autonomie. Předmětné unijní směrnice ponechávají vnitrostátním opatřením prostor pro volbu forem a mechanismů implementace požadavku nezávislosti, odpovídající modelu ukotvení postavení nezávislých správních orgánů v právním řádu toho kterého státu, což platí i pro institucionální opatření, nutně doprovázející přímo aplikovatelná unijní nařízení*“.

[30] Na základě výše uvedeného dospěl soud k závěru, že rozhodování o opravném prostředku proti rozhodnutí předsedy Českého statistického úřadu jako služebního orgánu ve věci platu přísluší náměstkovi ministra vnitra pro státní službu (výrok I.). Pokud již náměstek ministra vnitra takové rozhodnutí vydal, učinil tak na základě zákonem mu svěřené pravomoci a jeho rozhodnutí proto nemůže být nicotné, jak tvrdí žalobce.

Kompetenční spory: popření pohledávky přihlášené do rozvrhového řízení

k § 7 odst. 1, § 267a odst. 1 a § 337 a násl. občanského soudního řádu ve znění účinném ke dni 19. 6. 2018

Pravomoc soudů rozhodovat v občanském soudním řízení ve smyslu § 267a odst. 1 věty první o. s. ř., o popření pohledávky přihlášené do rozvrhového řízení (§ 337 a násl. o. s. ř.), pokud jde o její

pravost či výši v případě, kdy nejsou splněny podmínky pro to, aby o takové námitce rozhodl exekuční soud, může být založena i tehdy, jde-li o pohledávku, o níž má podle zvláštních předpisů rozhodovat správní orgán (§ 7 odst. 1 *in fine* o. s. ř.). Pokud je popírána pravost či výše přihlášené pohledávky, která již byla přiznána pravomocným rozhodnutím příslušného správního orgánu, a jde-li již jen o posouzení zda, případně v jakém rozsahu, je takový exekuční titul způsobilým podkladem soudní exekuce, odpadl důvod, pro který bylo rozhodování svěřeno jinému orgánu než soudu a nic tak nebrání soudu o takovém návrhu rozhodnout. Je-li naopak v rozvrhovém řízení popírána pravost či výše pohledávky, která dosud věřiteli nebyla přiznána pravomocným rozhodnutím správního orgánu, má tento orgán též pravomoc vydat rozhodnutí stejného obsahu, jako by to učinil podle § 267a odst. 1 soud. V tomto případě jde o „věc nepatřící do pravomoci soudů“ ve smyslu § 267a odst. 1 *in fine* o. s. ř.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 19. 6. 2018, čj. Konf 21/2017-10)

Prejudikatura: č. 2275/2011 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Českým telekomunikačním úřadem a Obvodním soudem pro Prahu 6, za účasti žalobkyně společnosti s ručením omezeným Rao a žalované akciové společnosti T-Mobile Czech Republic, ve věci vyloučení pohledávky žalované vůči žalobkyni z rozvrhu výtěžku exekuce.

Český telekomunikační úřad (dále jen „ČTÚ“) podal návrh na rozhodnutí sporu o pravomoc mezi ním a Obvodním soudem pro Prahu 6 ve věci odporové žaloby, vedené pod sp. zn. 8 C 8/2016, kterou se žalobkyně domáhala vyloučení pohledávky žalované z uspokojení z rozvrhu výtěžku exekuce prováděné soudní exekutorkou. V exekučním řízení vystupovala žalobkyně v postavení povinné, žalovaná v postavení oprávněné. Pohledávka, jejíž vyloučení se žalobkyně domáhala, byla žalované proti žalobkyni přiznána pravomocným rozhodnutím ČTÚ ze dne 14. 2. 2002. Důvodem, pro který žalobkyně navrhla její vyloučení, je její promlčení, neboť žalovaná podala exekuční návrh po uplynutí zákonem stanovené promlčecí lhůty.

Žalobkyně (jako povinná) při rozvrhovém jednání namítla promlčení předmětné pohledávky. Na základě konaného rozvrhového jednání vydala soudní exekutorka dne 25. 4. 2015 usnesení o rozvrhu, kterým výrokem III rozhodla tak, že námitce promlčení žalobkyně nevyhověla a pohledávku žalované zařadila do třetí skupiny podle § 337c odst. 1 písm. c) o. s. ř.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 28. 8. 2015, čj. 14 Co 241/2015-87, zrušil na základě odvolání žalobkyně výrok III a věc v tomto rozsahu vrátil soudní exekutorce k dalšímu řízení. Městský soud neakceptoval právní názor soudní exekutorky, dle kterého byl důvod popření pohledávky uplatněn opožděně (s odvoláním na přiměřenou aplikaci § 55 odst. 1 a 2 exekučního řádu), a nebylo tedy třeba se jím zabývat. Městský soud upozornil, že pokud povinná uplatnila v rámci rozvrhové fáze exekučního řízení vůči pohledávce oprávněné námitku promlčení, popřela tím její základ, tedy i pravost. Z tohoto důvodu se soudní exekutorka měla uplatněnou námitkou věcně zabývat. Zavázal ji proto právním názorem posoudit, zda je pohledávka oprávněné skutečně promlčena, či nikoliv, a upozornil, že za tímto účelem bude nutno posoudit, zda sporná pohledávka vyplývá z dřívějšího občanskoprávního či obchodněprávního vztahu mezi oprávněnou a povinnou. Jelikož tuto skutečnost není možné z rozhodnutí ČTÚ zjistit, bude nutné vycházet z obsahu nalézacího spisu.

Soudní exekutorka proto následně usnesením ze dne 29. 9. 2015 rozhodla o námitkách povinné tak, že o nich nelze podle § 337e odst. 1 o. s. ř. v rozvrhovém usnesení rozhodnout; vzhledem k tomu, že o námitkách povinné nelze rozhodnout bez provádění důkazů, vyzvala současně povinnou, aby do třiceti dnů podala odporovou žalobu a podání tohoto návrhu v téže lhůtě prokázala. Toto usnesení potvrdil městský soud usnesením ze dne 18. 11. 2015, čj. 14 Co 422/2015-92, a uvedl, že s ohledem na námitku povinné je třeba posoudit, zda vztah mezi ní a oprávněnou byl občanskoprávní či obchodněprávní; to vyžaduje provedení dokazování smlouvou, na jejímž základě bylo oprávněnou povinné plněno, ta však nebyla součástí exekučního spisu. Proto byl správný i postup, kterým exekutorka povinnou odkázala na podání odporové žaloby.

Povinná se výzvou soudní exekutorky řídila a podala u Obvodního soudu pro Prahu 6 odporovou žalobu. Řízení o této žalobě nicméně Obvodní soud pro Prahu 6 usnesením ze dne 16. 8. 2016, čj. 8 C 8/2016-12,

zastavil s tím, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena ČTÚ (výroky I a II). Svůj postup odůvodnil tím, že pohledávka, jejíž vyloučení z rozvrhového řízení se žalobkyně domáhala, byla žalované (jako oprávněné v exekčním řízení) přiznána vykonatelným rozhodnutím ČTÚ, vydaným v rámci jeho pravomoci, vyplývající pro něj z § 129 odst. 1 věty první zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. V dané věci jde tedy o spor vyplývající z poměru soukromého práva, který dle zákona o elektronických komunikacích projednává ČTÚ namísto soudů. Nejedná se tedy o věc, jejíž projednání a rozhodnutí je svěřeno soudům v občanském soudním řízení (§ 7 odst. 1 o. s. ř.); pro tento neodstranitelný nedostatek podmínky řízení proto muselo být řízení, v souladu s § 104 odst. 1 o. s. ř., zastaveno. Jelikož o nároku, který byl v tomto řízení uplatněn, nebylo dosud ČTÚ rozhodnuto, rozhodl soud současně se zastavením řízení o postoupení věci ČTÚ, do jehož pravomoci podle § 129 zákona o elektronických komunikacích náleží.

ČTÚ s postupem obvodního soudu nesouhlasil, a podal proto zvláštnímu senátu návrh na řešení negativního kompetenčního sporu. Uvedl, že z podané žaloby a jejího doplnění vyplývá, že žalobkyně požaduje, aby soud vyloučil z uspokojení výtěžku exekuce pohledávku, kde je exekucním titulem vykonatelné rozhodnutí ČTÚ, přičemž důvodem, pro který by tak měl soud učinit, je žalobkyní namítané promlčení této pohledávky. Dle názoru ČTÚ se žalobkyně nedomáhala určení pravosti nebo výše pohledávky nebo určení, že pohledávka je promlčená, a proto je v této věci jednoznačně dána pravomoc soudu o takovém návrhu rozhodnout.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci vyloučení pohledávky žalované vůči žalobkyni z rozvrhu výtěžku exekuce je soud, a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 6 zrušil.

Z odůvodnění:

[6] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním orgánem a soudem se zvláštní senát řídil následující úvahou.

[7] Podle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. je negativním kompetenčním sporem ten, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků. V nyní rozhodované věci popřel svou pravomoc Obvodní soud pro Prahu 6 i ČTÚ, jedná se proto o negativní kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný zvláštní senát podle zákona č. 131/2002 Sb.

[8] Východiskem pro úvahy zvláštního senátu při rozhodování jakéhokoli kompetenčního sporu mezi orgánem veřejné správy a soudem ve věci soukromoprávních je premisa, dle které rozhodovací pravomoc zde náleží zásadně soudům; v případech, kdy zákonodárce výslovně legislativně zakotví, že určitá oblast sporů v oblasti soukromého práva má být svěřena do rozhodovací pravomoci správního orgánu, jde o výjimku z tohoto obecného pravidla. Výluky z rozhodovací pravomoci obecných soudů ve prospěch správních orgánů je třeba vykládat restriktivně, a je tedy nutno posoudit, zda lze v zákoně nalézt dostatečnou oporu pro závěr soudu, že se konkrétní věc vymyká z jeho obecné rozhodovací pravomoci (viz například rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 13. 4. 2010, čj. Konf 108/2009-11, č. 2275/2011 Sb. NSS).

[9] Pokud jde o úpravu rozvrhové fáze exekucního řízení (§ 337 a násl. o. s. ř.), obecně platí, že jakýkoliv účastník rozvrhového řízení (tedy i povinný) může vůči jakémukoli uplatněné pohledávce vznést námitky popírající její pravost, výši, zařazení do skupiny nebo pořadí. Z § 337e o. s. ř. vyplývá, že o včas uplatněných námitkách rozhodne soud v rozvrhovém usnesení, lze-li o nich rozhodnout bez provádění důkazů. Není-li to možné, odkáže soud toho, kdo námitku uplatnil, aby ve lhůtě třiceti dnů od právní moci rozvrhového usnesení podal návrh podle § 267a odst. 1 o. s. ř. V těchto případech rozhoduje o důvodnosti námítky soud v civilním (sporném) řízení, kde deklaruje pravost nebo výši popírané pohledávky, případně její zařazení do skupiny nebo pořadí ve smyslu § 337c odst. 1 o. s. ř. Jde-li o případ popření pravosti pohledávky (jako je tomu v nyní posuzované věci, kdy povinná namítá její promlčení) vede se v řízení podle § 267a odst. 1 o. s. ř. v zásadě standardní nalézací řízení (omezené pouze tím, že lze věcně projednat pouze námitky vznesené v rámci rozvrhového řízení); typově nejde o řízení o žalobě na plnění, neboť rozhodnutí soudu má deklaratorní povahu. Výsledek tohoto soudního řízení pak předurčuje další postup v rozvrhové fázi exekucního řízení – vyslovil-li by například soud, že namítaná pohledávka je promlčená, v rámci rozvrhového řízení by se k ní nepřihlíželo. Je-li žalobou podanou podle § 267a odst. 1 o. s. ř. popírána pohledávka, která dosud nebyla přiznána pravomocným rozhodnutím (lhostejno zda

soudu či správního orgánu), nebo pohledávka, která byla pravomocným rozhodnutím přiznána, avšak žaloba je podána tím, kdo nebyl účastníkem předcházejícího nalézacího řízení (podle § 159a o. s. ř. pro něj výsledek takového řízení není závazný), bude soud v tomto řízení posuzovat, zda přihlášená pohledávka po právu existuje, v jaké výši a zda svědčí tomu, kdo ji uplatnil proti povinnému. Jak však již bylo uvedeno, rozhodnutí soudu nenahrazuje rozhodnutí ukládající povinnost k plnění, ale pouze deklaruje „pravost“ takové pohledávky pro potřeby rozhodování v exekučním řízení ve smyslu § 337c o. s. ř. Je vhodné dodat, že byla-li již popíraná pohledávka pravomocně přiznána, soud v řízení vedeném dle § 267a odst. 1 o. s. ř. znovu neotvírá právní základ věci (tedy důvodnost nárokové pohledávky), ale zohledňuje pouze skutečnosti, ke kterým došlo později (po vydání rozhodnutí – exekučního titulu) a které mohly mít případně vliv na další existenci takto přiznané pohledávky – typicky například (částečně) splnění dluhu, jeho promlčení apod. (viz například usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 11. 2009, sp. zn. 20 Cdo 3094/2007).

[10] V nyní posuzované věci jde o věc specifickou v tom, že pravomocně přiznanou pohledávku popírá povinná ve vztahu k oprávněné. Jelikož jsou obě účastníky exekučního řízení, procesním nástrojem k tomu, aby pohledávka nebyla uspokojena z výtěžku provedeného rozvrhu, není odporová žaloba podle § 267a odst. 1 o. s. ř., ale návrh na (částečně) zastavení exekuce ve smyslu § 268 odst. 1 písm. h) o. s. ř. Z uvedeného je zřejmé, že povinná neměla být se svou námitkou odkazována na podání odporové žaloby, ale její námitka měla být vyhodnocena jako návrh na částečné zastavení výkonu rozhodnutí, a o tomto návrhu tak mělo být rozhodováno v rámci exekučního řízení.

[11] S ohledem na shora popsaný procesní stav dané věci nicméně zvláštní senát nemá k dispozici procesní prostředky, kterými by mohl dosáhnout toho, aby bylo o předmětné námitce povinné rozhodnuto uvedeným způsobem. Nemůže-li zvláštní senát jakkoli zasáhnout do rozhodnutí, kterým byla povinná odkázána se svou námitkou na vyvolání řízení, ve kterém bude rozhodnuto o pravosti jí popírané pohledávky, existuje zde prostor pouze pro to, aby určil, zda má o takovém (již podaném) návrhu rozhodnout soud v občanském soudním řízení, či správní orgán (ČTÚ) v řízení správním.

[12] Podle § 267a odst. 1 o. s. ř. platí, že „*návrhem podle třetí části je třeba uplatnit vůči věřiteli popření pravosti, výše, skupiny nebo pořadí některé z pohledávek přihlášených k rozvrhu výtěžku nebo jinak uspokojovaných při výkonu rozhodnutí tam, kde byl nařízen výkon rozhodnutí srážkami ze mzdy, přikázáním pohledávky nebo jiných práv anebo prodejem movitých věcí, správou nemovitě věcí, prodejem nemovitých věcí nebo postižením závodu. Nejde-li o věc patřící do pravomoci soudu (§ 7 odst. 1), rozhodne o pravosti nebo výši pohledávky příslušný správní nebo jiný orgán.*“ Z dikce § 267a odst. 1 věty první o. s. ř. je zřejmé, že o popření pravosti pohledávky jsou primárně (v souladu s obecně založenou pravomocí soudu rozhodovat spory a jiné právní věci vyplývající z poměrů soukromého práva § 7 odst. 1 o. s. ř.) povolány rozhodnout soudy v občanském soudním řízení. Pouze **nejde-li o věc patřící do pravomoci soudů**, rozhodne o návrhu jiný, zákonem k tomu výslovně povolaný, orgán (§ 267a odst. 1 *in fine* o. s. ř.).

[13] Ustanovení § 267a odst. 1 *in fine* o. s. ř. ovšem není kompetenčním ustanovením, které by samo o sobě zakládalo rozhodovací pravomoc správního orgánu (k tomu viz rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 22. 1. 2015, čj. Konf 11/2014-11). Je tedy nutné zabývat se tím, zda lze takovou pravomoc dovodit z předpisů správního práva, upravujících působnost a pravomoci příslušného správního orgánu – zde ČTÚ.

[14] Působnost ČTÚ je v pozitivním smyslu vymezena v § 108 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. Ze zde podaného výčtu jeho pravomocí nelze dovodit, že by byl ČTÚ povolán k tomu, aby rozhodoval o pravosti pohledávky přihlášené do rozvrhové fáze exekučního řízení; je přitom třeba mít na zřeteli, že existence odpovídajícího zákonného zmocnění je pro založení rozhodovací pravomoci správního orgánu podmínkou *sine qua non* (viz čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 2 odst. 2 správního řádu).

[15] Nelze ovšem současně přehlédnout existenci § 108 odst. 2 citovaného zákona, podle kterého ČTÚ „*vykonává i další činnosti, pokud to vyplývá z ustanovení tohoto zákona anebo jiných právních předpisů*“.

[16] Ustanovení § 267a odst. 1 *in fine* o. s. ř. je nepochybně „*jiným právním předpisem*“, ve smyslu § 108 odst. 2 zákona o elektronických komunikacích. Jak však již bylo uvedeno, toto ustanovení samo o sobě není pro svou neurčitost způsobilé založit rozhodovací pravomoc správního orgánu. Dle názoru zvláštního senátu nicméně

citované ustanovení nelze interpretovat tak, že odkazuje jen na případy, kdy zvláštní zákon výslovně zakládá správnímu orgánu pravomoc rozhodovat o popření pohledávky v exekučním řízení; namísto je spíše výklad extenzivní, vycházející z toho, co je onou „věcí“ nepatřící do pravomoci soudů.

[17] Pojem „věc“ [(ne)patřící do pravomoci soudů] je dle názoru zvláštního senátu nutno vykládat jako hmotné právní vztah, který existuje mezi jeho stranami. Jde-li o vztahy definované předpisy práva soukromého, pak řešení sporů (a „jiných právních věcí“) z nich plynoucích spadá zásadně do pravomoci soudů v občanském soudním řízení, ledaže zvláštní zákon svěřuje tuto pravomoc jiným (správním) orgánům. V obou případech jde tedy o „věc“ definovanou předpisy práva soukromého, rozdílný je pouze procesní režim, v němž budou případně řešeny spory či jiné otázky z ní vyvstálé.

[18] Svěřuje-li tedy zvláštní zákon správnímu orgánu pravomoc rozhodovat spory soukromoprávní povahy (čímž vytváří výjimku z obecné rozhodovací pravomoci soudů v občanském soudním řízení – § 7 odst. 1 o. s. ř.), **jde o věc nepatřící do pravomoci soudů**; § 267a odst. 1 *in fine* o. s. ř. tak nepochybně předpokládá, že jsou-li tyto orgány povolány rozhodovat ve věci samé (tzn. zde rozhodovat spory), mají pravomoc rozhodovat i o pravosti či výši pohledávky, která v ní má svůj základ, byla-li proti ní vznesena námitka v rámci rozvrhové fáze exekučního řízení. Jestliže tedy bude do rozvrhového řízení přihlášena pohledávka, která dosud nebyla věřiteli povinného přiznána pravomocným rozhodnutím, pak je-li vydání takového rozhodnutí (o věci samé) svěřeno správnímu orgánu, má tento správní orgán též pravomoc vydat deklaratorní rozhodnutí stejného obsahu, jako by to učinil podle § 267a odst. 1 o. s. ř. soud. Přijetí opačného výkladu by vedlo k tomu, že by soud v občanském soudním řízení musel při rozhodování o pravosti či výši takové pohledávky nutně posuzovat hmotně právní podstatu věci (oprávněnost uplatněné pohledávky), což je ovšem vyhrazeno jinému orgánu; tím by fakticky vykořčil mimo rámec § 7 odst. 1 o. s. ř.

[19] Pokud však již byla přihlašovaná pohledávka přiznána pravomocným rozhodnutím správního orgánu (jako tomu je i v nyní posuzované věci), jedná se o situaci typově odlišnou. Důvody, pro které zákonodárce odnímá soudům jejich rozhodovací pravomoc v některých soukromoprávních věcech a svěřuje je správním orgánům (kromě velkého množství typově podobných sporů, které by neúměrně zatěžovaly soudy, jde především typicky o agendu, vyžadující specifické odborné znalosti, jimiž soudy zásadně nedisponují) byly již rozhodnutím správního orgánu ve věci samé konzumovány. Jde-li již jen o posouzení, zda bylo přiznané právo již promlčeno, zda došlo k (částečné) úhradě přiznané pohledávky apod. (tedy posouzení, zda, případně v jakém rozsahu, je exekuční titul způsobilý k soudní exekuci), odpadl důvod, pro který bylo rozhodování svěřeno jinému orgánu, než soudu. K posouzení těchto otázek, které mají význam pro **soudní** exekuci, je soud v občanském soudním řízení bezpochyby plně kompetentní.

[20] Lze tedy uzavřít, že za situace, kdy (i) neexistuje ustanovení zákona, které by jednoznačně zakládalo pravomoc ČTÚ rozhodnout o předmětném návrhu a (ii) nelze nalézt racionální důvody pro které by rozhodnutí v soukromoprávním sporu mělo být odňato obecné rozhodovací pravomoci soudů v občanském soudním řízení ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř., je k rozhodnutí o předmětném návrhu na popření pohledávky uplatněné v rámci rozvrhové fáze exekučního řízení příslušný soud (výrok I. tohoto usnesení).