

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

1 2019 / XVII. ROČNÍK / 31. 1. 2019

## OBSAH

<b>3820.</b> Řízení před soudem: rozšířený senát; rozhodování o totožnosti skutkových stavů.....	3
<b>3821.</b> Řízení před soudem: přezkum místní příslušnosti .....	7
<b>3822.</b> Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti o udělení víza či povolení k pobytu.....	14
<b>3823.</b> Daňové řízení: rozhodnutí o změně exekučního titulu .....	16
Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí o změně exekučního titulu .....	16
<b>3824.</b> Daňové řízení: obnova řízení.....	20
Řízení před soudem: místní příslušnost soudu v řízení o obnově dle daňového řádu .....	20
<b>3825.</b> Daňové řízení: výkaz daňových nedoplatků; exekuční příkaz.....	23
<b>3826.</b> Daň z příjmů: paušální daňově účinné výdaje .....	27
<b>3827.</b> Daň z nemovitostí: poplatník daně z nemovitých věcí; skutečný vlastník nemovité věci .....	30
<b>3828.</b> Stavební řízení: opatření na sousedním pozemku .....	33
<b>3829.</b> Katastr nemovitostí: zjevně nepřipustná žádost; nové rozhodnutí.....	36
<b>3830.</b> Volby do zastupitelstev obcí: vyškrtnutí ze seznamu voličů; uzavření seznamu voličů .....	43
<b>3831.</b> Služební poměr: příslušník bezpečnostního sboru; propuštění ze služebního poměru; zákaz podnikání	45
<b>3832.</b> Pobyt cizinců: právo na výmaz údajů ze Schengenského informačního systému druhé genera- ce a z evidence nežádoucích osob .....	50
<b>3833.</b> Veřejné zdravotní pojištění: vyměřovací základ; příjmy z užití nebo poskytnutí práv z průmyslo- vého vlastnictví .....	55
<b>3834.</b> Právo na informace: žaloba proti opakovanému odmítnutí poskytnout informace.....	61
<b>3835.</b> Státní památková péče: povinnost uzavřít dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeolo- gických výzkumů .....	66

## Řízení před soudem: rozšířený senát; rozhodování o totožnosti skutkových stavů

k § 17 odst. 1 soudního řádu správního

**I. Předpokladem posuzování rozpornosti právních názorů ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. vyslovených v různých rozhodnutích senátů Nejvyššího správního soudu je kromě totožnosti či srovnatelnosti interpretovaných ustanovení právních předpisů také srovnatelnost skutkových okolností případů, resp. skutkového stavu, jak jej senáty vzaly za základ svých rozhodnutí.**

**II. Rozšířený senát při rozhodování dle § 17 odst. 1 s. ř. s. nemá pravomoc posuzovat, zda skutkový stav jednotlivých rozhodovaných případů byl skutečně rozdílný, nebo ne, případně zda různé senáty pouze nepřecenily dílčí odlišnosti v souhrnu obdobných případů. Rozšířený senát není další přezkumnou instancí nad ostatními senáty Nejvyššího správního soudu a nepřísluší mu přehodnocovat skutkové závěry případů těmito senáty posuzovaných.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2018, čj. 2 Azs 340/2017-72)*

**Prejudikatura:** č. 3510/2017 Sb. NSS a č. 3252/2015 Sb. NSS.

**Věc:** Andrii H. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, o zrušení rozhodnutí správního orgánu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se odvolal proti rozhodnutí Policie ČR, Krajskému ředitelství policie hl. m. Prahy, odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort ze dne 10. 3. 2017 ve věci správního vyhoštění. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 15. 5. 2017 odvolání zamítl jako nepřipustné. Žalobce podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného k Městskému soudu v Praze.

Městský soud měl za rozhodující, že stěžovatel za přítomnosti tlumočnicka podepsal správním orgánem sepsané prohlášení o vzdání se práva na odvolání, které obsahuje náležitosti podání podle § 37 odst. 2 správního řádu (č. 500/2004 Sb.). Nepřisvědčil ani námitkám stran jazyka, do něhož mu bylo tlumočeno, a neuvěřil ani tvrzení o nátlaku ze strany správního orgánu. Městský soud žalobu zamítl rozhodnutím ze dne 4. 8. 2017, čj. 2 A 63/2017-28.

Žalobce (stěžovatel) proti rozsudku Městského soudu podal kasační stížnost. V té uvedl, že jak v odvolacím řízení, tak i ve správní žalobě opakovaně namítal, že vzdání se práva na odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebyl jeho svobodný projev vůle, neboť byl učiněn v hektické situaci, pod nátlakem orgánu I. stupně a bez porozumění danému jednání. K prohlášení o vzdání se práva na odvolání nelze přihlížet, neboť nenaplnjuje znaky vyžadované zákonem pro relevantní právní jednání a je v rozporu se základními zásadami práva na spravedlivý proces. K prokázání skutečnosti, že na něj byl vyvíjen nátlak (a projev jeho vůle tak nebyl svobodný), stěžovatel kromě svého čestného prohlášení navrhol svědecké výpovědi osob zajištěných žalovaným téhož dne v rámci akce „*Rohlík 2017*“ (stěžovatel v kasační stížnosti označil několik konkrétních osob). Žalovaný ani městský soud se otázkou uvedeného nátlaku (ač ta je pro posuzovaný případ stěžejní) náležitě nezabývali a s důkazními návrhy stěžovatele se nevypořádali.

Stěžovatel dále vyjádřil přesvědčení, že s ním od začátku bylo jednáno způsobem nasvědčujícím skutečnosti, že správní orgán prvního stupně měl již před provedením dokazování jasno o výsledku. V této souvislosti poukázal zejména na pokládání dle jeho názoru sugestivních a kapiózních otázek (např.: „*Jste si plně vědom svého protiprávního jednání v souvislosti s vašim neoprávněným výkonem pracovní činnosti na území České republiky a možných důsledků z něj vyplývajících?*“). I z této okolnosti stěžovatel nepřímou dovozuje, že byl jako zajištěný cizinec vystaven nepřiměřenému nátlaku ze strany správního orgánu I. stupně, kdy pod hrozbou citelnější újmy tomuto nátlaku podlehl.

Městský soud pochybil i v tom, že nesprávně posoudil vzdání se práva na odvolání jako podání učiněné v souladu s § 37 správního řádu. Ze správního spisu nelze dovodit, že by se stěžovatel vzdal svého práva na odvolání

ústně, tento úkon tudíž musí být posuzován jako písemný. V takovém případě však nejsou splněny požadavky předepsané v § 37 odst. 2 správního řádu, zejména komu je podání adresováno, místo trvalého pobytu, popřípadě jiné adresy pro doručování. Bez významu není ani to, že dané vzdání se práva na odvolání připravil správní orgán I. stupně, aniž by o to stěžovatel sám žádal. Správní orgán I. stupně tak podle judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 6. 1. 2012, čj. 5 As 120/2011-80) překročil svou poučovací povinnost. Takový postup je zjevným porušením základních zásad správního řízení a právního státu.

Závěrem kasační stížnosti vytkl stěžovatel správním orgánům několik vad správního řízení. Předně poukázal na skutečnost, že tlumočení probíhalo po celou dobu správního řízení do ruského jazyka, kterému zejména v komplexních právních otázkách nerozuměl. Tlumočnick mu byl navíc ustanoven až po zahájení řízení s tím, že stěžovateli nebyla přetlumočena prvotní listina včetně poučení o jeho právech. Správní řízení, které se svým obsahem shoduje s dalšími desítkami řízení zahájených a provedených téhož dne a v den následující u stejného orgánu I. stupně, trvalo od zahájení do jeho údajně pravomocného ukončení v I. stupni v řádu několika hodin. Toto je naprosto nestandardní postup, navíc problematiku přesahující do práva Evropské unie nelze v tak krátké době kvalifikovaně posoudit. Stěžovatel poukázal na standardní praxi správních orgánů v obdobných věcech, kterou je podle něj rozhodování v řádu desítek dnů či jednotek měsíců. To podle něj nasvědčuje faktu, že celé řízení u orgánu I. stupně v této věci bylo hektické, zkratkovité a vůbec nezohledňovalo právo na spravedlivý proces. Stěžovatel byl následně nátlakem donucen k „*prohlášení o vzdání se práva na odvolání*“, aby mohl odejít od správního orgánu, aniž si mohl být vědom povahy a důsledků svého jednání. Městský soud sice připustil, že správní řízení bylo krátké, nicméně v tomto nezákonnost postupu správního orgánu neshledal.

Předkládající senát ze správního spisu mimo jiné zjistil, že kromě předtištěného formulářového prohlášení o vzdání se práva na odvolání ze dne 10. 3. 2017, které stěžovatel podepsal, je součástí správního spisu také vlastnoručná a podepsaná přípis stěžovatele na poslední straně rozhodnutí správního orgánu I. stupně učiněný v mateřském jazyce (v azbuce), jímž se stěžovatel vzdává práva na odvolání.

Při předběžném posouzení věci druhý senát dospěl k závěru, že k zásadním otázkám nastoleným v nyní projednávané věci existuje rozporná judikatura. Téměř totožné věci rozhodoval třetí, čtvrtý i pátý senát. V uvedených věcech se jednalo o skutkově stejné případy pouze s malými odlišnostmi: (cizinec ne/mluvil česky, vlastnoručně uvedl: „*vzdávám se odvolání*“, „*vzdávám se apelace*“, či „*nebudu se odvolávat*“ apod., ne/sepsal čestné prohlášení).

Další právní věci týkající se akce „*Rohlík 2017*“, které byly doposud rozhodnuty, se od níže uvedených věcí odlišovaly v zásadní otázce, konkrétně v existenci vlastnoručního prohlášení cizince o vzdání se odvolání, proto podle předkládacího senátu nejsou pro posuzovanou věc relevantní.

Třetí a pátý senát dospěly při posuzování popsaného skutkového stavu k závěru, že tento příliš nesvědčí o vážně míněném projevu vůle vzdát se práva na odvolání (srov. rozsudek ze dne 23. 11. 2017, čj. 3 Asz 272/2017-17, ze dne 14. 11. 2017, čj. 5 Asz 270/2017-17, ze dne 29. 11. 2017, čj. 5 Asz 271/2017-31, a ze dne 29. 11. 2017, čj. 5 Asz 273/2017-31), zejména v souvislosti s tím, že cizinec následně podal odvolání (v některých případech spolu s čestným prohlášením), v němž uvedl, že tento jeho projev byl učiněn pod (nespecifikovaným) nátlakem a v hektické situaci, bez možnosti poradit se s právním zástupcem. Naproti tomu podle čtvrtého senátu stěžovatel vůli vzdát se práva podat odvolání projevil dostatečně jasným způsobem (viz rozsudky ze dne 9. 11. 2017, čj. 4 Asz 196/2017-23 a čj. 4 Asz 197/2017-23) zejména když námitku, že na něj byl vyvíjen nátlak, formuloval velice obecně, bez bližší konkretizace. Dle čtvrtého senátu pouze rychlý postup v řízení a s tím spojený určitý stres, v němž se cizinec nacházel, nelze považovat za nátlak, který by měl za následek neúčinnost prohlášení stěžovatele o vzdání se práva na odvolání.

Předkládající senát Nejvyššího správního soudu postoupil věc rozšířenému senátu, neboť dospěl k závěru, že existuje rozdílná rozhodovací praxe tříčlenných senátů v otázce rozhodné pro posouzení věci. Touto otázkou je, zda skutečnost, že cizinec v řízení o správním vyhoštění, které proběhlo v řádu hodin, vlastnoručně v mateřském jazyce dopsal na převzaté rozhodnutí, že se nebude odvolávat (ať již to formuloval jako „*nebudu se odvolávat*“, nebo „*vzdávám se odvolání/apelace*“), následně podepsal předpřipravené prohlášení o vzdání se práva na odvolání a zároveň při výslechu uvedl, že hodlá dobrovolně vycestovat, představuje, nebo nepředstavuje dostatečně jasnou a svobodně vyjádřenou vůli cizince vzdát se práva na odvolání za situace, že následně toto odvolání podal.

Rozšířený senát dospěl k závěru, že ve věci není dána jeho pravomoc a vrátil věc druhému senátu k dalšímu řízení.

## Z odůvodnění

### III. Posouzení rozšířeným senátem – pravomoc

[14] Rozšířený senát se nejprve musel zabývat otázkou, zda má pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Podle něj, dospěje-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.

[15] Otázka, s níž předkládající senát postoupil věc rozšířenému senátu, je formulována tak, že rozhodnými pro posouzení dostatečně jasně a svobodně vyjádřené vůle cizince vzdát se práva na odvolání za situace, že následně toto odvolání podal, jsou kumulativní účinky několika skutečností. Kromě vlastnoručního přípisu „*v mateřském jazyce*“ o vzdání se práva na odvolání je to také podpis správním orgánem připraveného prohlášení o vzdání se práva na odvolání a dále výrok cizince při účastnickém výslechu před správním orgánem, že hodlá dobrovolně vycestovat.

[16] Předkládající senát ovšem současně od vzájemně kolidujících rozhodnutí odlišil další případy. Jejich skutkový základ sice také spočívá v policejní akci „*Rohlík 2017*“; jiné jsou však „*v zásadní otázce*“, totiž v tom, že se v nich nevyskytuje vlastnoruční přípis cizince o vzdání se práva na odvolání.

[17] Je tedy zřejmé, že předkládající senát spatřuje podstatu věci a základ rozporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu právě v posouzení účinků vlastnoručního přípisu stěžovatele, byť ve spojení s dalšími okolnostmi případu. Předmětem sporu přitom ani podle předkládajícího senátu není obecná otázka účinků vzdání se práva na odvolání účastníkem správního řízení ve smyslu § 81 odst. 2 správního řádu, ale posouzení konkrétního úkonu stěžovatele z hlediska jeho obsahu a okolností, za nichž byl učiněn.

[18] Do působnosti rozšířeného senátu náleží řešení rozporů v právních názorech ostatních senátů Nejvyššího správního soudu (§ 17 s. ř. s.), tedy v názorech na právní otázky podstatné pro posouzení rozhodovaných případů (shodně např. Rigel, F. In: Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 119 a násl.). Právní otázkou není jen interpretace právní normy, ale také subsumpce zjištěného skutkového stavu do (hypotézy) právní normy, tedy právní hodnocení zjištěného skutkového stavu. Např. v usnesení ze dne 12. 5. 2015, čj. 7 As 69/2014-50, č. 3252/2015 Sb. NSS, vyslovil rozšířený senát tento závěr: „*Posouzení, zda je vynález nový a zda je výsledkem vynálezecké činnosti, je otázkou právní a vychází ze skutkového stavu věci zjištěného na základě hodnocení důkazů.*“

[19] Posuzování shody či rozpornosti právních názorů vyslovených v různých rozhodnutích senátů Nejvyššího správního soudu má však také své limity. Předpokladem tohoto poměření je kromě totožnosti či srovnatelnosti interpretovaných ustanovení právních předpisů také srovnatelnost skutkových okolností posuzovaných případů, resp. skutkového stavu, jak jej vzaly za základ svých rozhodnutí senáty Nejvyššího správního soudu.

[20] V rozsudku ze dne 11. října 2016, čj. 2 As 96/2015-59, č. 3510/2017 Sb. NSS, věc *Babiččiny nudle*, rozšířený senát vyhodnotil odlišně pravděpodobnost záměny téměř totožných ochranných známek, než jak ji posoudil první senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 2. 9. 2015, čj. 1 As 86/2015-29. Rozšířený senát tak ale učinil za situace, kdy oba senáty vyšly ze shodně zjištěného skutkového stavu věci, navíc v návaznosti na odlišné posouzení právní otázky spočívající v důsledcích vyhodnocení slovního prvku kombinované ochranné známky jako popisného nebo fantazijního na závěr o zaměnitelnosti ochranných známek s tímto prvkem.

[21] Senáty, mezi jejichž právními závěry spatřuje druhý senát rozpor v nyní projednávané věci, však ve svých rozhodnutích vycházely z rozdílného skutkového stavu posuzovaných věcí ohledně průběhu řízení před správním orgánem I. stupně, zejména pokud jde o způsob, jakým se jednotliví stěžovatelé měli vzdát práva na odvolání, a okolnosti, za nichž tak měli učinit.

[22] Čtvrtý senát v obou svých výše citovaných zamítavých rozsudcích čj. 4 Azs 196/2017-23 a 4 Azs 197/2017-23 vyšel ze skutkového zjištění, že „*sám stěžovatel na poslední list rozhodnutí správního orgánu I. stupně vlastní rukou připsal v rodném jazyce prohlášení přeložené tlumočnickem jako „vzdávám se práva na odvolání, které osvědčil svým jménem a podpisem“ (bod 11, resp. 10 odůvodnění uvedených rozsudků, zvýrazněno rozšířeným senátem). K odmítnutí závěru, že by stěžovatelé neporozuměli svým úkonům, vedly čtvrtý senát též další okolnosti jím posuzovaných případů. Konkrétně, že v řízení před správním orgánem prvního stupně nikdy nevznikli námitky, že by průběhu řízení či nějakému konkrétnímu úkonu nerozuměli, ani výhrady proti způsobu tlumočení. Rovněž ze správních spisů je zřejmá schopnost stěžovatelů odpovídajícím způsobem reagovat na pokládané otázky.*

[23] Naproti tomu třetí senát v rozsudku čj. 3 Azs 272/2017-17 posuzoval cizincem rukou v češtině připsaný text „*odvolávat se nebudu*“ na správním orgánem připravený formulář, který s přihlédnutím k ostatním skutkovým okolnostem případu nelze podle třetího senátu bez dalšího postavit naroveň úkonu spočívajícímu ve vzdání se práva na odvolání. Proto zavázal městský soud zabývat se jak podmínkami, za nichž bylo vzdání se práva učiněno, i případnými důvody zpochybňujícími tuto zdánlivě jasnou skutečnost.

[24] Pátý senát ve svém rozsudku čj. 5 Azs 270/2017-17 negativně hodnotil věrohodnost ručního přípisu v azbuce „*вздавам се права одволані*“, který podle pátého senátu neodpovídá tomu, jak by tento úkon stěžovatel učinil vážně písemně ve svém mateřském jazyce. Tyto pochybnosti vyplynuly i z čestného prohlášení stěžovatele v ukrajinském jazyce, které bezprostředně po skončení správního řízení a kontaktu s právním zástupcem předložil, společně s úředně ověřeným překladem, správním orgánu. Pátý senát přitom zohlednil i jazykovou rozdílnost obou stěžovatelových úkonů. Stejně jako třetí senát dospěl pátý senát k závěru o nedostatečnosti zjištění a vyhodnocení všech rozhodných okolností a s tímto závazným právním názorem věc vrátil městskému soudu.

[25] Odlišnost skutkového stavu, který vzaly jednotlivé senáty za základ svých právních závěrů, je o to významnější, že předmětem posuzování byla otázka pravosti, vážnosti, určitosti, srozumitelnosti a dobrovolnosti projevu vůle. Při jejím hodnocení je nutné přihlížet ke všem skutkovým okolnostem, ze kterých lze o obsahu projevené vůle usuzovat. Senáty takto při posuzování úkonů stěžovatelů v jimi rozhodovaných případech hodnotily nejen pouhou existenci vlastnoručního přípisu, ale i jeho přesnou formulaci, jeho jazyk, jazykovou vybavenost účastníka řízení, jeho následné chování a další skutkové okolnosti.

[26] Jednotlivé senáty tak v jimi posuzovaných případech vyšly z rozdílně zjištěného stavu věci. Mezi jejich odlišnými závěry proto nelze spatřovat rozpor, který by bylo možno odstranit předložením věci rozšířenému senátu. Právní závěry učiněné na základě určité kombinace skutkových okolností nevytvořily pravidlo předurčující hodnocení skutkových okolností ve věci jiné.

[27] Rozšířenému senátu nepřísluší posuzovat ani to, zda skutkový stav jednotlivých posuzovaných případů byl skutečně rozdílný, nebo ne, případně zda různé senáty pouze neprecenily dílčí odlišnosti v souhrnu obdobných případů. Rozšířený senát není další přezkumnou instancí nad ostatními senáty Nejvyššího správního soudu a nepřísluší mu přehodnocovat skutkové závěry případů těmito senáty posuzovaných. Jeho sjednocující role je dána výlučně v otázkách právních.

[28] Nelze přehlédnout, že v nyní posuzovaném případě je skutkový stav ohledně vlastnoručního přípisu cizince, z nějž správní orgány i městský soud dovodily nepřípustnost později podaného odvolání, opět poněkud jiný než ve všech výše popsanych případech. Na poslední straně rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 10. 3. 2017 je vedle podpisu cizince stvrzujícího převzetí rozhodnutí ručně, špatně čitelně a v azbuce napsáno zhruba toto: „*Отказую от права на апіляцыю пратив гэтаго рэшэння*“; doplněno jménem a příjmením stěžovatele, datem 10. 3. 2017 a podpisem. Text není přeložen do českého jazyka.

## Řízení před soudem: přezkum místní příslušnosti

k § 64 soudního řádu správního

k § 105 odst. 1 občanského soudního řádu

**Krajský soud může podle § 105 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. z vlastní iniciativy zkoumat nedostatek místní příslušnosti jen do doby, než začne jednat ve věci samé, tj. do doby, než při ústním jednání vyzve účastníky k přednesům ve věci. Rozhoduje-li soud bez jednání, může místní příslušnost zkoumat do vydání rozhodnutí ve věci samé. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že místně nepřislušný krajský soud již učinil procesní úkony týkající se vedení řízení či vydal rozhodnutí procesního charakteru, ani doba, která mezitím uplynula od podání žaloby.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2018, čj. Nad 99/2018-75)*

**Prejudikatura:** č. 27/2003 Sb. NSS a č. 1548/2008 Sb. NSS.

**Věc:** M. H. V. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o určení místní příslušnosti.

Žalobce se svou žalobou doručenou Městskému soudu v Praze domáhal přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 14. 4. 2015. Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 12. 12. 2014.

Městský soud rozhodl usnesením ze dne 3. 4. 2018, čj. 5 A 69/2015-54, o postoupení věci Krajskému soudu v Hradci Králové. Postoupení věci odůvodnil odkazem na § 7 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 172 odst. 7 (vzhledem k datu podání žaloby správně podle § 172 odst. 6 – pozn. rozšířeného senátu) zákona o pobytu cizinců. Z citovaného ustanovení vyplývá, že k řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí je místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je cizinec v den podání žaloby hlášen k pobytu. Jelikož městský soud z obsahu správního spisu zjistil, že žalobce byl ke dni podání žaloby hlášen k pobytu v Pardubicích, postoupil věc podle § 7 odst. 5 s. ř. s. (správně podle § 7 odst. 6 s. ř. s. – pozn. rozšířeného senátu) k vyřízení krajskému soudu.

Krajský soud vyjádřil nesouhlas s postoupením věci městským soudem, a proto předložil spis k rozhodnutí o příslušnosti Nejvyššímu správnímu soudu. Krajský soud upozornil na skutečnost, že k žalobě byl přiložen stejnopis žalobou napadeného rozhodnutí, z něhož byla zřejmá adresa místa pobytu žalobce. Městský soud měl tedy postoupit spis Krajskému soudu v Hradci Králové po doručení žaloby. To však městský soud učinil až poté, co provedl všechny úkony nezbytné k rozhodnutí ve věci samé, přičemž rozhodl i o návrzích žalobce na přiznání odkladného účinku žalobě. Dle krajského soudu pro zkoumání a posuzování místní příslušnosti platí zásada *perpetuatio fori*, podle níž se místní příslušnost jako podmínka řízení posuzuje podle okolností, které existují v den zahájení řízení, tj. v den podání žaloby u soudu, a trvá až do skončení řízení. Krajský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, čj. 8 Azs 118/2006-81, a dále na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017, čj. Nad 315/2017-49, ze dne 21. 3. 2018, čj. Nad 50/2018-76, a ze dne 28. 2. 2018, čj. Nad 25/2018-39.

Ačkoliv by tedy krajský soud měl být místně příslušným k projednání a rozhodnutí věci, s ohledem na to, že městský soud učinil ve věci řadu přípravných úkonů, rozhodl o návrzích žalobce na přiznání odkladného účinku žalobě a účastníci místní nepřislušnost městského soudu nenamítali, došlo ke zhojení nedostatku místní příslušnosti. Dle krajského soudu není dán důvod pro postoupení věci.

Šedý senát Nejvyššího správního soudu při posuzování věci dospěl k závěru, že otázka, kdy dochází ke zhojení nedostatku místní příslušnosti, není v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena jednotně, respektive z ní jednoznačně nevyplývá okamžik, do kterého může správní soud z vlastní iniciativy místní příslušnost zkoumat.

V rozsudku ze dne 22. 3. 2007, čj. 8 Azs 118/2006-81, Nejvyšší správní soud ke zkoumání místní příslušnosti uvedl, že „[s]oud je oprávněn zkoumat nedostatek místní příslušnosti jen do doby, než začne jednat ve věci samé, tj. do doby, než při ústním jednání vyzve účastníky k přednesům ve věci, nebo než vydá rozhodnutí, rozhoduje-li bez

*jednání; poté již může místní příslušnost zkoumat jen k námitce účastníka řízení, která však musí být uplatněna při jeho prvním úkonu vůči soudu“.*

V usnesení ze dne 9. 8. 2017, čj. Nad 254/2017-56, dospěl sedmý senát k závěru, že ke zhojení nedostatku místní příslušnosti nedošlo a místně příslušným je Krajský soud v Brně. Městský soud před rozhodnutím o postoupení věci vyzval žalobkyni k zaplacení soudního poplatku, sdělil připojení jiného rozhodnutí k projednávání žalobě a vyzval žalovaného k zaslání vyjádření k žalobě a spisového materiálu.

V usnesení ze dne 17. 8. 2017, čj. Nad 258/2017-50, devátý senát posuzoval situaci, kdy městský soud postoupil usnesením ze dne 29. 6. 2017 Krajskému soudu v Brně žalobu ze dne 6. 8. 2014, tedy téměř po třech letech. Po zjištění pobytu žalobkyně ke dni podání žaloby devátý senát rozhodl, že místně příslušným k projednání a rozhodnutí je Krajský soud v Brně. Devátý senát se nijak nezabýval dobou, která uplynula od podání žaloby do postoupení věci, ani tím, jaké přípravné úkony městský soud před postoupením věci provedl. Devátý senát uvedl, *„že na rozhodnutí o místní příslušnosti neměla vliv skutečnost, že projednávaná věc napadla u Městského soudu v Praze v roce 2014, ale Krajskému soudu v Brně byla postoupena až v roce 2017. Z citovaného § 11 odst. 1 o. s. ř. plyne, že pro určení místní příslušnosti soudu jsou až do skončení řízení rozhodné okolnosti, které tu jsou v době zahájení, tedy v době podání žaloby. Právě proto je odrazem perpetuatio fori. Vzhledem k tomu, že v době podání žaloby byl k jejímu projednání a rozhodnutí věci příslušný Krajský soud v Brně, zůstává soudem místně příslušným až do skončení řízení.“*

Osmý senát v usnesení ze dne 22. 8. 2017, čj. Nad 255/2017-41, posuzoval situaci, kdy městský soud postoupil věc Krajskému soudu v Brně, přičemž před postoupením věci vyzval žalobkyni k zaplacení soudního poplatku, vyzval žalovaného k zaslání vyjádření k žalobě a spisového materiálu, a následně požádal o sdělení, na jaké adrese měla žalobkyně zajištěno ubytování v České republice. Za uvedené situace osmý senát dospěl k závěru, že místně příslušným je Krajský soud v Brně.

V usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2017, čj. Nad 315/2017-49, čtvrtý senát posuzoval situaci, kdy městský soud zaslal žalobkyni poučení a usnesení s výzvou k úhradě soudních poplatků a předložení plné moci, žalované poučení a výzvu k vyjádření k žalobě a k návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, vyžádal si od žalované kompletní správní spis a následně po uhrazení soudních poplatků žalobkyni a obdržení vyžádaných dokumentů usnesením nepříznal žalobě odkladný účinek. Poté požádal městský soud žalobkyni o sdělení místa pobytu a následně v reakci na sdělení adresy rozhodl o postoupení věci krajskému soudu. Čtvrtý senát věc uzavřel s tím, že ačkoliv by místně příslušným měl být Krajský soud v Hradci Králové (s ohledem na místo pobytu žalobkyně v době podání žaloby), postupem městského soudu již došlo ke zhojení nedostatku místní příslušnosti a k řízení je tak místně příslušný městský soud. Ke zhojení nedostatku místní příslušnosti došlo díky tomu, že městský soud *„[j]iž v době od podání žaloby učinil řadu úkonů a také rozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, a s ohledem na to, že účastníci řízení v žádném ze svých podání nenamítali nepřislušnost městského soudu“.*

Na tento závěr navázal čtvrtý senát v usnesení ze dne 21. 3. 2018, čj. Nad 50/2018-76. V tomto případě městský soud zaslal žalobci výzvu k úhradě soudního poplatku a poučení, žalovanému poučení a žalobu k vyjádření a rozhodl o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě. Následně obdržel městský soud vyjádření žalovaného a správní spis a vyzval žalovaného ke sdělení, kde je žalobce hlášen k pobytu. Městský soud dále vyzval žalovaného k provedení místního šetření za účelem ověření místa trvalého pobytu žalobce. Poté, co soud obdržel sdělení, že žalobce se již dva roky nachází na adrese spadající do obvodu krajského soudu, rozhodl městský soud o postoupení věci. I v tomto případě konstatoval čtvrtý senát, že došlo ke zhojení nedostatku místní příslušnosti s ohledem na úkony učiněné městským soudem a na to, že účastníci řízení v žádném ze svých podání nepřislušnost městského soudu nenamítali. Čtvrtý senát navíc zdůraznil, že od podání žaloby do rozhodnutí o postoupení věci uplynulo téměř půl roku.

Šestý senát se zabýval otázkou zhojení nedostatku místní příslušnosti v usnesení ze dne 28. 2. 2018, čj. Nad 25/2018-39. Odkázal na závěry uvedené v usnesení ze dne 30. 11. 2017, čj. Nad 315/2017-49, a konstatoval, že se jedná o stejnou situaci, *„protože Krajský soud v Ostravě v projednáváné věci dlouhodobě jednal, jelikož rozhodoval o žádosti žalobce o osvobození od soudních poplatků a návrhu žalobce na ustanovení zástupce, dále jej*



vyzval k doplnění žaloby“. Dle šestého senátu tak provedením uvedených úkonů došlo ke zhojení nedostatku místní příslušnosti.

Obdobně k dané otázce přistoupil naposledy rovněž desátý senát v usnesení ze dne 29. 3. 2018, čj. Nad 69/2018-49. Šlo o postoupení věci Krajským soudem v Praze městskému soudu. Také v tomto případě došlo dle desátého senátu ke zhojení nedostatku místní příslušnosti, neboť krajský soud již v době od podání žaloby učinil řadu úkonů a účastníci řízení v žádném ze svých podání nenamítali jeho nepřislušnost. Krajský soud v Praze vyzval žalobkyně k zaplacení soudního poplatku a k předložení plné moci, žalovaného vyzval k předložení správního spisu a k vyjádření k žalobě a poučil jej dle § 8 a § 51 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný se k věci samé vyjádřil a následně se žalobkyně vyjádřily k replice žalovaného.

Přestože se sedmý, osmý ani devátý senát ve svých usneseních z roku 2017 ke zhojení nedostatku místní příslušnosti výslovně nevyjádřily, z jejich závěrů implicitně vyplývá, že ke zhojení nedostatku místní příslušnosti v uvedených případech nedošlo a soudy byly ke dni postoupení věci stále oprávněny zkoumat místní příslušnost z vlastní iniciativy. Takový závěr je proto podle názoru předkládajícího senátu v rozporu s následnými usneseními čtvrtého, šestého a desátého senátu.

Za těchto okolností proto sedmý senát předložil rozšířenému senátu k rozhodnutí následující právní otázku:

*Do kterého okamžiku může správní soud z vlastní iniciativy zkoumat místní příslušnost? Kdy dojde ke zhojení případného nedostatku místní příslušnosti, a to zejména v případě rozhodování bez nařízení jednání ve smyslu § 51 s. ř. s.?*

S ohledem na skutečnost, že soudní řád správní vlastní úpravu zkoumání místní příslušnosti neobsahuje, je dle názoru sedmého senátu třeba na základě § 64 s. ř. s. přiměřeně použít ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu, konkrétně § 105 o. s. ř. Ostatně, Nejvyšší správní soud již v minulosti uvedené ustanovení občanského soudního řádu právě z důvodu absence úpravy podmínek zkoumání místní příslušnosti podpurně aplikoval, např. v rozsudku ze dne 22. 2. 2007, čj. 2 Azs 156/2006-38: „Podle § 105 odst. 1 občanského soudního řádu, které je třeba v souladu s § 64 s. ř. s. použít i ve správním soudnictví (s. ř. s. totiž vlastní úpravu zkoumání místní příslušnosti neobsahuje), totiž zvažuje místní příslušnost soud před tím, než začne jednat o věci samé, případně k námitce účastníka, je-li uplatněna při prvním úkonu, který účastníkovi přísluší.“ Dále v rozsudku ze dne 15. 8. 2007, čj. 6 As 6/2007-33, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[m]ístní příslušnost zkoumá soud před tím, než začne jednat o věci samé (§ 105 odst. 1 věta první zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ldále jen „o. s. ř.“ i ve spojení s § 64 s. ř. s.). Rozhodl-li soud o věci samé bez jednání, zkoumá místní příslušnost jen před vydáním rozhodnutí (§ 105 odst. 1 věta první o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Nenil-li soud, u něhož byl návrh podán, k jeho vyřízení místně příslušný, postoupí jej k vyřízení soudu příslušnému (§ 7 odst. 6 s. ř. s.).“

Sedmý senát má s ohledem na právní úpravu v § 105 o. s. ř. za to, že i v řízení před správními soudy může soud zkoumat místní příslušnost z vlastní iniciativy až do zahájení jednání ve věci samé, případně, rozhoduje-li soud bez jednání, až do vydání rozhodnutí ve věci samé. Na tomto závěru nic nemění skutečnost, zda místně nepřislušný správní soud již učinil procesní úkony týkající se vedení řízení či vydal rozhodnutí procesního charakteru. Rovněž doba, která mezitím uplynula od podání žaloby, není bez odpovídající právní úpravy spolehlivým kritériem pro určení, kdy soud může zkoumat svou místní příslušnost z vlastního podnětu.

V nyní posuzované věci proto podle sedmého senátu ke zhojení nedostatku místní příslušnosti nedošlo, a to i přesto, že městský soud již ve věci učinil řadu úkonů (zaslal žalobci výzvu k úhradě soudního poplatku a žalovanému žalobu k vyjádření, opakovaně rozhodl o nepřiznání odkladného účinku, zaslal žalobci žádost o doložení listin apod.). Jednalo se totiž pouze o procesní úkony, které nemají vliv na možnost zkoumání místní příslušnosti. Rozhodnutí ve věci samé městský soud nevydal a ani neproběhlo jednání ve věci samé ve smyslu konkrétního roku. S ohledem na zásadu *perpetuatio fori* by proto měl být místně příslušným Krajský soud v Hradci Králové.

Otázka místní příslušnosti úzce souvisí s právem na zákonného soudce garantovaným čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Za současného stavu se krajské soudy nachází v nejistotě, jak postupovat při posuzování místní příslušnosti. Jedná se přitom o jednu ze základních podmínek řízení. Množí se spory o místní příslušnost, které musí následně rozhodovat Nejvyšší správní soud, čímž dochází ke zbytečným průtahům v řízení. Spory

navíc často vznikají ve věcech mezinárodní ochrany, správního vyhoštění, rozhodnutí o povinnosti opustit území, jakož i v dalších věcech, u nichž § 56 s. ř. s. stanoví přednostní projednání.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že k projednání a rozhodnutí věci je příslušný Krajský soud v Hradci Králové.

### Z odůvodnění:

#### V.

#### Právní posouzení rozšířeným senátem

[27] Podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod „[n]ikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon.“

[28] Podle § 7 odst. 1 s. ř. s. „[n]estanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení věcně příslušný krajský soud“.

[29] Podle § 7 odst. 6 s. ř. s. „[n]ení-li soud, u něhož byl návrh podán, k jeho vyřízení místně příslušný, postoupí jej k vyřízení soudu příslušnému. Nesouhlasí-li tento soud s postoupením věci, předloží spisy k rozhodnutí o příslušnosti Nejvyššímu správnímu soudu. Rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o této otázce jsou soudy vázány.“

[30] Podle § 172 odst. 6 věty první zákona o pobytu cizinců, ve znění platném ke dni podání žaloby, „[k] řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí je místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je cizinec v den podání žaloby hlášen k pobytu; jde-li o cizince, který nemusí hlásit pobyt, krajský soud, v jehož obvodu se převážně zdržuje, a v ostatních případech krajský soud, v jehož obvodu byl zjištěn pobyt cizince na území“.

[31] Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalobce byl ke dni podání žaloby hlášen k pobytu v Pardubicích, tj. v obvodu Krajského soudu v Hradci Králové [viz příloha č. 2 k zákonu č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)]. Je tedy nepochybné, a mezi městským soudem a krajským soudem zároveň nesporné, že k okamžiku podání žaloby byla dle pravidel místní příslušnosti podle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, ve znění platném ke dni podání žaloby, dána místní příslušnost krajského soudu a bylo tomu tak i po celou dobu řízení, neboť pro určení místní příslušnosti soudu ve správním soudnictví jsou až do skončení řízení rozhodné okolnosti, které tu jsou v době jeho zahájení (usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 10. 2007, čj. Nad 13/2007-39, č. 1458/2008 Sb. NSS; viz rovněž zásada *perpetuatio fori* popisována níže v bodu [39] tohoto usnesení).

[32] Klíčovou právní otázkou v projednávané věci je určení okamžiku, do kterého může správní soud z vlastní iniciativy zkoumat místní příslušnost, respektive kdy dojde ke zhojení jejího případného nedostatku. S ohledem na výše citovanou judikaturu je třeba určit, zda správní soudy v případě rozhodování bez nařízení jednání ve smyslu § 51 s. ř. s. zkoumají místní příslušnost až do vydání rozhodnutí ve věci samé, nebo se touto otázkou již nemohou zabývat poté, kdy ve věci provedou určité penzum přípravných úkonů či vydají určité procesní rozhodnutí (rozhodnutí o předběžném opatření, usnesení o přiznání či nepřiznání odkladného účinku, rozhodnutí o žádosti o osvobození od soudních poplatků atd.).

[33] Smyslem ustanovení o příslušnosti soudu je určení konkrétního soudu. Tato ustanovení jsou důsledkem jednak mnohosti soudů v rámci soudní soustavy, jednak jejich konkrétním rozmístěním na území republiky. Jedná se o pravidla, jež stanoví, na který soud je třeba se obrátit (z hlediska účastníků) a který soud má povinnost věc projednat a rozhodnout (z hlediska soudu).

[34] Je-li dána pravomoc soudů působících ve správním soudnictví (srov. § 4 a násl. s. ř. s.), přichází na řadu zodpovězení otázky, která konkrétní systémová složka správního soudnictví, tj. krajský soud nebo Nejvyšší správní soud (srov. § 3 s. ř. s.), se bude určitým případem zabývat věcně. Ostatně i podle rozsudku ze dne 21. 2. 2013, čj. 6 Ads 164/2012-31, č. 2853/2013 Sb. NSS, „zákonně ustanovení o místní příslušnosti soudu v určitých věcech není bez dalšího způsobilé zasáhnout do stávající pravomoci soudu v těchto věcech, tedy tuto pravomoc nemůže ani zcela nově založit, ani ji rozšířit. Založení místní i jiné příslušnosti soudu k projednání a rozhodnutí věci vždy následuje až po založení jeho odpovídající pravomoci.“ Teprve v rámci dané pravomoci je namísto rozlišovat

věcnou a následně místní příslušnost (srov. rovněž Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 55–56).

[35] Po podání návrhu na zahájení řízení je tedy soud povinen nejprve postavit na jisto, čeho se navrhovatel domáhá a zda je jeho podání vůbec projednatelné ve správním soudnictví. V návaznosti na to je dále nutno stanovit, zda v řízení bude jednat a rozhodovat krajský nebo Nejvyšší správní soud. Je-li dána věcná příslušnost krajského soudu (srov. § 7 odst. 1 s. ř. s.), je následně nutno určit, který konkrétní krajský soud bude k projednání a rozhodnutí dané věci příslušný i místně.

[36] Určení, který soud působící v rámci správního soudnictví je věcně a místně příslušný k projednání a rozhodnutí konkrétní věci, je součástí ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces a práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[37] Otázku své příslušnosti zkoumá soud jako jednu z podmínek řízení. Při zkoumání věcné i místní příslušnosti platí zásada *perpetuatio fori* (trvání příslušnosti), podle které jsou pro určení věcné a místní příslušnosti až do skončení řízení rozhodné okolnosti, které tu jsou v době jeho zahájení (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2003, čj. Nad 52/2003-28, č. 27/2003 Sb. NSS, nebo usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 10. 2007, čj. Nad 13/2007-39, č. 1458/2008 Sb. NSS). Jestliže se v průběhu řízení tyto okolnosti změní, nemá to na určení příslušnosti vliv. Výjimku z této zásady, jakož i z ústavní zásady, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci (čl. 38 odst. 1 Listiny), představuje institut přikázání věci jinému soudu, neboli tzv. delegace. O této změně místní příslušnosti může v případech stanovených zákonem (z důležitých důvodů) rozhodnout Nejvyšší správní soud postupem podle § 9 s. ř. s.

[38] Mezi zkoumáním věcné i místní příslušnosti existuje rozdíl v tom, kdy v průběhu procesu k němu může docházet. Rozdílné jsou pak i důsledky tohoto zkoumání.

[39] Věcnou příslušnost (§ 7 odst. 1 a 4 s. ř. s.) zkoumá soud kdykoli za řízení (příčemž platí, že pro její posouzení jsou vždy určující okolnosti, které zde byly při zahájení řízení). Až do rozhodnutí ve věci samé tedy může soud vyvodit důsledky z toho, že dojde k závěru o své věcné nepřislušnosti ať už z vlastní iniciativy, nebo na základě námítky účastníka. Otázku věcné příslušnosti je povinen zkoumat z úřední povinnosti i Nejvyšší správní soud. Nedostatek věcné příslušnosti totiž způsobuje zmatečnost řízení [srov. § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[40] Naopak místní příslušnost (§ 7 odst. 2 a 3 s. ř. s.) zkoumá soud na začátku řízení. V projednávané věci je sporné, do kterého okamžiku může správní soud z vlastní iniciativy místní příslušnost zkoumat, respektive kdy dojde ke zhojení jejího případného nedostatku. Platí však, že tomu nemůže být kdykoli během řízení, tj. po celou dobu jeho trvání až do rozhodnutí ve věci samé. V určitém okamžiku musí i případný nedostatek místní příslušnosti být zhojen. Pokud soud v rámci těchto časových bodů procesu nevyvolá svou nepřislušnost, nemůže tak již následně učinit; to znamená, že musí věc projednat a rozhodnout o ní, i když podle zákonných pravidel není jeho místní příslušnost dána. Nedostatek místní příslušnosti, nebyl-li soudem shledán, ani účastníkem namítnut ve smyslu § 7 odst. 6 s. ř. s., rovněž (na rozdíl od nedostatku věcné příslušnosti) nezpůsobuje zmatečnost řízení, k níž je v rámci kasacího přezkumu Nejvyšší správní soud povinen přihlížet *ex officio*, tedy z úřední povinnosti.

[41] Pravidla místní příslušnosti zajišťují efektivní fungování soudního systému jako celku, a to jak z perspektivy účastníků řízení, tak i samotného soudního výkonu. Z tohoto úhlu pohledu jsou rovněž výrazem zásady procesní ekonomie. Účastníkům řízení mají pravidla místní příslušnosti za cíl zajistit místní a časovou dostupnost soudu v jejich blízkosti. Je především v jejich zájmu, aby případný nedostatek místní příslušnosti namítali. Z hlediska výkonu rozhodovací činnosti pak pravidla místní příslušnosti umožňují soudu „být nablízku“, tedy provádět dokazování co nejkratší cestou a s nejmenšími náklady v místě, kde probíhalo předchozí správní řízení, případně kde se stal skutek (obzvláště v případech místního šetření, výslechu osob). Pravidla místní příslušnosti však rovněž slouží k zajištění rovnoměrného zatížení soudů a jsou zárukou toho, že soudní ochrana bude na celém území státu dostupná – pokud možno – za stejných podmínek a ve stejně přiměřeném časovém horizontu.

[42] Jak již bylo uvedeno, nedostatek místní příslušnosti je (na rozdíl od věcné nepřislušnosti) zhojitelným nedostatkem podmínek řízení. V případě pravidel místní příslušnosti jde totiž pouze o vymezení rozsahu působnosti mezi soudy stejného článku soustavy, nikoliv o jejich věcnou specializaci. Pohledem na „justiční

mapu“ lze zjistit, že v případě umístění sídel některých soudů na území republiky jde – obzvláště z hlediska časové a místní dostupnosti těchto soudů – spíše o teoretický koncept smyslu a účelu pravidel místní příslušnosti než o jejich praktické naplnění. Některé soudy umístěné zejména ve velkých městech totiž ve skutečnosti sídlí dokonce přímo ve stejných budovách (např. Obvodní soud pro Prahu 1 a Obvodní soud pro Prahu 7, Městský soud v Brně a Okresní soud Brno-venkov nebo Obvodní soudy pro Prahu 4, 6, 8, 9 a 10, které se všechny nacházejí ve společném areálu) či mají sídla dokonce mimo obvod své působnosti (např. Okresní soud Plzeň-sever a Okresní soud Plzeň-jih v Plzni nebo Okresní soud Praha-západ a Okresní soud Praha-východ v Praze).

[43] Jak upozornil již předkládající senát, občanský soudní řád v § 105 odst. 1 spojuje zhojení nedostatku místní příslušnosti s okamžikem začátku jednání ve věci samé. To znamená, že soud může místní příslušnost zkoumat „do doby, než při prvním jednání vyzve účastníky k přednesům ve věci anebo než vydá rozhodnutí v případě, že rozhoduje bez jednání; později ji může zkoumat jen k námitce účastníka, pokud ji uplatnil při prvním úkonu, který mu přísluší“ (Winterová, A., Macková, A. a kol. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací.* 7. vydání. Praha: Linde, 2014, s. 116). Obdobně rovněž komentářová literatura k § 105 o. s. ř. uvádí: „Soud ex officio může zkoumat místní příslušnost zásadně jen do okamžiku, než začne jednat o věci samé, tj. do okamžiku přednesení žaloby účastníkem či přečtení žaloby soudem. Pokud soud rozhoduje bez jednání, pak může místní příslušnost zkoumat jen do vydání rozhodnutí, což však neplatí v případě vydání platebního rozkazu, bude-li následně zrušen. V každém případě je žádoucí vyřešit otázku místní příslušnosti co nejdříve, neboť až poté dochází k naplňování účelu řízení, jímž je ochrana práv a oprávněných zájmů účastníků“ (Přidal, O. in: Svoboda K., Smolík P., Levý J., Šínová R. a kol.: *Občanský soudní řád. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 447).

[44] Ustanovení § 105 odst. 1 o. s. ř. je tedy založeno na východisku, že soud může sám ze své iniciativy otázku místní příslušnosti zkoumat pouze před tím, než začne jednat o věci samé – typicky do prvního jednání, je-li nařízeno, a rozhoduje-li soud bez jednání, pak do vydání rozsudku. Rozhodný je tedy okamžik, kdy se soud začne zabývat věcí z materiálního hlediska, neboli kdy začne řešit vlastní předmět řízení.

[45] Nejvyšší soud vychází ve své judikatuře z názoru, že vydání rozhodnutí procesního charakteru není překážkou pro to, aby se soud z vlastní iniciativy otázkou místní příslušnosti nadále zabýval, nezačal-li jednat ve věci samé. Např. v usnesení ze dne 30. 4. 2009, sp. zn. 23 Cdo 937/2009, dospěl k závěru, že pokud byla námitka nedostatku místní příslušnosti účastníkem uplatněna opožděně a soud nezačal jednat ve věci samé (toliko rozhodl o vstupu do řízení dle § 107a o. s. ř.), ke zhojení nedostatku místní příslušnosti nedošlo: „Soud prvního stupně však rozhodl o vstupu do řízení namísto dosavadního žalobce, aniž začal jednat ve věci samé, a možnost zkoumat místní příslušnost z vlastní iniciativy soudu je tedy dosud otevřena; ke zhojení nedostatku místní příslušnosti proto nedošlo a rozhodnutí tak bylo vydáno místně nepřislušným soudem, bez zřetele na to, že námitka nedostatku místní příslušnosti uplatněná účastníkem není včasná.“

[46] S ohledem na skutečnost, že soudní řád správní neobsahuje vlastní úpravu zkoumání místní příslušnosti, je třeba v souladu s § 64 s. ř. s. i ve správním soudnictví přiměřeně použít ustanovení občanského soudního řádu, konkrétně shora citovaného § 105 odst. 1 o. s. ř. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2007, čj. 2 Azs 156/2006-38, a ze dne 15. 8. 2007, čj. 6 As 6/2007-33). Zjevně není ani důvod pro to, aby soudy ve správním soudnictví přistupovaly ke zkoumání místní příslušnosti jinak než soudy civilní. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že ve správním soudnictví se oproti občanskému soudnímu řízení častěji nekoná ústní jednání. Není to však dáno odlišnou právní úpravou, neboť podmínky pro možnost rozhodnout o věci samé bez jednání jsou v obou procesních předpisech obdobné (viz zejména § 51 odst. 1 s. ř. s. a § 115a ve spojení s § 101 odst. 4 o. s. ř.), ale spíše užívanou praxí a častější potřebou provedení důkazů při jednání v civilním řízení.

[47] I ve správním soudnictví tedy krajský soud může z vlastní iniciativy zkoumat místní příslušnost jen do doby, než začne jednat ve věci samé. Rozhoduje-li bez jednání, může místní příslušnost zkoumat do vydání rozhodnutí ve věci samé. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že místně nepřislušný správní soud před postoupením věci soudu příslušnému již učinil procesní úkony týkající se vedení řízení či vydal rozhodnutí procesního charakteru. Rovněž doba, která mezitím uplynula od podání žaloby, není rozhodným kritériem pro určení, kdy soud může zkoumat svou místní příslušnost z vlastního podnětu. Přístup zvolený v usneseních čtvrtého, šestého a desátého senátu (viz rozhodnutí citovaná v tomto usnesení) nepřinesl jednoznačná kritéria. Jeho používání by i nadále vedlo ke značné kazuistice, a tudíž i právní nejistotě ohledně přesného okamžiku, kdy

dochází ke zhojení nedostatku místní příslušnosti, jakož i i právní nejistotě ohledně okolností, které toto zhojení mohou způsobit.

[48] Rozšířený senát současně upozorňuje na skutečnost, že stále platí, že zkoumání místní příslušnosti se „na rozdíl od příslušnosti věcně soustředí jen na začátek řízení. Není-li nedostatek místní příslušnosti odhalen, ať již soudem samotným či k námítkce účastníka řízení, a není-li věc postoupena k vyřízení soudem místně příslušnému (§ 7 odst. 6 s. ř. s.), je pro další řízení případný nedostatek místní příslušnosti již zhojen. Má se tedy za to, že rozhoduje soud místně příslušný, ačkoli tomu tak není. Soud je oprávněn zkoumat nedostatek místní příslušnosti jen do doby, než začne jednat ve věci samé, tj. do doby, než při ústním jednání vyzve účastníky k přednesům ve věci, nebo než vydá rozhodnutí, rozhoduje-li bez jednání; poté již může místní příslušnost zkoumat jen k námítkce účastníka řízení, která však musí být uplatněna při jeho prvním úkonu vůči soudu. Jde-li o žalobce, je jeho prvním úkonem vůči soudu podání žaloby, které je zcela v jeho dispozici. Právě podáním žaloby u konkrétního soudu žalobce určuje soud, který považuje za soud místně příslušný, a tuto svoji volbu nemůže později zpochybňovat. Kdykoli později (např. při ústním jednání) uplatněná námítka místní nepřislušnosti žalobci tedy nepřislúší, resp. nemůže být za žádných okolností úspěšná, nemůže vést k postoupení věci jinému soudu“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, čj. 8 Azs 118/2006-81).

[49] I přes výše uvedené nicméně platí, že je velmi žádoucí, aby místní příslušnost soud zkoumal vždy co nejdříve po zahájení řízení. Nejsou-li soudu již z žaloby známy okolnosti, které jsou rozhodné pro určení místní příslušnosti, je soud povinen v co nejkratší době od zahájení řízení tyto okolnosti vhodným procesním postupem zjistit, a ověřit tak, zda je jeho místní příslušnost ve věci dána. Stále platí stará nepsaná soudcovská zásada, že soudce si má ujasnit na počátku po obdržení žaloby, zda je jeho úkolem věc projednat a rozhodnout a zda mu v tom nic nebrání. Pokud takové překážky zjistí, má učinit vše, aby se věc dostala bez zbytečného odkladu na stůl toho, komu patří. Není-li tomu tak, má soustředěně postupovat tak, aby bez zbytečných průtahů věc projednal a rozhodl. Bohužel, projednávaný případ takový přístup nevykazuje.

[50] V projednávané věci si totiž nelze nevsimnout, že žaloba byla městskému soudu doručena dne 24. 4. 2015. Již v tomto podání žalobce, přesněji v napadeném rozhodnutí, které k žalobě připojil, byly obsaženy okolnosti rozhodné pro určení místní příslušnosti, tj. konkrétně informace, že žalobce byl ke dni podání žaloby hlášen k pobytu na adrese v Pardubicích, která se nachází v obvodu Krajského soudu v Hradci Králové. O postoupení věci tomuto soudu však městský soud rozhodl usnesením teprve dne 3. 4. 2018, tedy bez několika málo dnů celé tři roky (!) po podání žaloby. Městský soud v mezidobí provedl rovněž řadu procesních úkonů. Poslední procesní úkon soudu před postoupením věci krajskému soudu (konkrétně usnesení, kterým městský soud nepřiznal žalobě odkladný účinek) byl učiněn již dne 17. 6. 2016. K postoupení věci krajskému soudu tedy došlo bezmála dva roky od posledního úkonu soudu ve věci. Nelze tedy než konstatovat, že postup městského soudu nebyl v souladu se zásadou procesní ekonomie a nepřispěl k rychlosti poskytnutí soudní ochrany žalobci.

[51] Rozšířený senát však na posuzovanou věc vztáhl předeslané právní závěry a shledal, že navzdory výše popsanému postupu městského soudu ke zhojení nedostatku místní příslušnosti v projednávané věci nedošlo.

## VI.

### Shrnutí a závěr

[52] Je žádoucí, aby soud zkoumal místní příslušnost vždy co nejdříve po zahájení řízení. Pro určení místní příslušnosti soudu jsou až do skončení řízení rozhodné okolnosti, které tu jsou v době jeho zahájení.

[53] Nejsou-li krajskému soudu již z žaloby známy okolnosti, které jsou rozhodné pro určení místní příslušnosti, je soud povinen v co nejkratší době od zahájení řízení tyto okolnosti vhodným procesním postupem zjistit a ověřit tak, zda je jeho místní příslušnost ve věci dána.

[54] Krajský soud může podle § 105 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. z vlastní iniciativy zkoumat nedostatek místní příslušnosti jen do doby, než začne jednat ve věci samé, tj. do doby, než při ústním jednání vyzve účastníky k přednesům ve věci. Rozhoduje-li soud bez jednání, může místní příslušnost zkoumat do vydání rozhodnutí ve věci samé. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že místně nepřislúšný krajský soud již

učinil procesní úkony týkající se vedení řízení či vydal rozhodnutí procesního charakteru, ani doba, která mezitím uplynula od podání žaloby.

[55] Později může krajský soud místní příslušnost zkoumat jen k námitce účastníka řízení, která však musí být uplatněna při jeho prvním úkonu vůči soudu. Jde-li o žalobce, je jeho prvním úkonem vůči soudu podání žaloby, které je zcela v jeho dispozici. Podáním žaloby u konkrétního soudu žalobce určuje soud, který považuje za soud místně příslušný, a tuto svoji volbu nemůže později zpochybňovat. Kdykoli později (např. při ústním jednání) uplatněná námitka místní nepřislušnosti žalobci tedy nepřislúší, tj. nemůže být za žádných okolností úspěšná a nemůže vést k postoupení věci jinému soudu.

[56] S ohledem na skutečnost, že v projednávané věci městský soud postoupil věc krajskému soudu ještě předtím, než začal jednat ve věci samé, rozšířený senát dospěl podle § 7 odst. 6 s. ř. s. k závěru, že ve věci nedošlo ke zhojení nedostatku místní příslušnosti a k řízení je tak místně příslušný Krajský soud v Hradci Králové.

## 3822

### Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti o udělení víza či povolení k pobytu

k § 169h zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 222/2017 Sb. (dále jen „zákon o pobytu cizinců“)

**Pro soudní přezkum rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti o udělení víza či povolení k pobytu podle § 169h zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, postačí, jsou-li v něm vymezeny zákonné důvody, pro něž příslušný správní orgán vyhodnotil žádost jako nepřijatelnou.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2018, čj. 6 A/zs 289/2018-21)

**Prejudikatura:** č. 3603/2017 Sb. NSS a č. 3744/2018 Sb. NSS.

**Věc:** N. L. D. proti Velvyslanectví České republiky v Hanoji o povolení k trvalému pobytu, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně podala dne 20. září 2017 žádost o povolení k trvalému pobytu. Žalovaný žádost vyhodnotil jako nepřijatelnou, neboť si žalobkyně předem nesjednala termín k jejímu podání (§ 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců] a nepodala žádost osobně (§ 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců). Žalovaný proto téhož dne učinil záznam o usnesení o této skutečnosti do spisu a zároveň o ní vyrozuměl žalobkyni tak, že jí zaslal stejnopis záznamu společně s žádostí i jejími přílohami.

Žalobkyně napadla usnesení o nepřijatelnosti žádosti žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Krajský soud nejprve konstatoval, že napadený úkon žalovaného je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Dále zdůraznil, že i na usnesení podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců se vztahují požadavky správního řádu na náležitosti rozhodnutí. Odůvodnění napadeného usnesení však obsahovalo pouze citaci příslušných ustanovení zákona o pobytu cizinců a zcela postrádalo úvahy, které žalovaného vedly k vydání tohoto rozhodnutí. Krajský soud tudíž usnesení žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost rozsudkem ze dne 29. června 2018, čj. 22 A 205/2017-25.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Zdůraznil, že postupoval přesně podle dotčených ustanovení zákona o pobytu cizinců, která jsou speciální úpravou vůči správnímu řádu. Pokud by zákonodárce zamýšlel vztáhnout na usnesení podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců obecné požadavky správního řádu na odůvodnění rozhodnutí, nestanovil by v zákoně o pobytu cizinců zvláštní kvalitativní požadavky pro sdělení důvodů nepřijatelnosti žádosti. Navíc, i pokud by stěžovatel postupoval při vyhotovování svého

usnesení podle správního řádu, odůvodnění tohoto rozhodnutí by zůstalo prakticky stejné, neboť stěžovatel v této fázi řízení nedisponoval žádnými podklady a neměl žádný prostor pro uvážení.

Stěžovatel dále poukázal na rozdíl ve významu obratu „sdělit důvod nepřijatelnosti“ oproti „odůvodnění rozhodnutí“ a na smysl a účel novelizace zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 222/2017 Sb., jimiž bylo zefektivněni postupu žalovaného při vypořádávání se se zjevnými vadami žádosti o povolení k pobytu. Požadavek krajského soudu na řádné odůvodnění usnesení podle § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců ve smyslu obecného správního řádu tuto právní úpravu zbavuje smyslu. Nižším nárokům na odůvodnění usnesení o nepřijatelnosti žádosti o pobytové oprávnění rovněž odpovídá skutečnost, že se takové usnesení pouze poznamenává do spisu a nelze se proti němu odvolat. V tomto směru stěžovatel upozornil, že samotný fakt, že je takový úkon soudně přezkoumatelný v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, z něj dělá hybridní právní konstrukt a diskvalifikuje Ministerstvo zahraničních věcí z jeho role nadřízeného správního orgánu vůči žalovanému.

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

### Z odůvodnění:

### III.

#### Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Podle § 169h odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců je žádost o vydání povolení k trvalému pobytu nepřijatelná, jestliže si cizinec předem nesjednal termín jejího podání stanovený tímto zákonem. „*Nepřijatelnost žádosti zjišťuje u žádosti podané na zastupitelském úřadu zastupitelský úřad a u žádosti podané ministerstvu ministerstvo. Je-li žádost nepřijatelná, řízení není zahájeno a na žádost se hledí, jako by nebyla podána; tuto skutečnost ministerstvo nebo zastupitelský úřad cizinci písemně sdělí včetně důvodů nepřijatelnosti, učiní o ní usnesení do spisu a vrátí tiskopis žádosti, veškeré předložené doklady a správní poplatky, pokud byl uhrazen. Obdobně se postupuje, nepodá-li cizinec žádost osobně, ač je k tomu podle zákona povinen*“ (§ 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců).

[8] Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu vyžaduje, aby správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl „*[d]ůvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při vykladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námítkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí*“.

[9] Nejvyšší správní soud připomíná, že ve svém rozsudku ze dne 16. května 2018, čj. 6 Azs 82/2018-19, č. 3744/2018 Sb. NSS, dovedl, že usnesení o nepřijatelnosti žádosti o pobytové oprávnění je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Proti takovému rozhodnutí nejsou v systému veřejné správy přípustné žádné opravné prostředky, neboť se jedná o usnesení, které se pouze poznamenává do spisu (§ 76 odst. 5 správního řádu), lze je však napadnout přímo správní žalobou (srov. též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2017, čj. 7 Azs 227/2016-36, č. 3603/2017 Sb. NSS). Na tomto právním názoru setrval Nejvyšší správní soud i v rozsudcích ze dne 16. května 2018, čj. 6 Azs 80/2018-19, ze dne 27. června 2017, čj. 1 Azs 26/2018-37, ze dne 1. července 2018, čj. 9 Azs 123/2018-26 a ze dne 15. srpna 2018, čj. 4 Azs 150/2018-35.

[10] Výše citovaný § 169h byl do zákona o pobytu cizinců vložen zákonem č. 222/2017 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 další související zákony. Dle důvodové zprávy k tomuto zákonu (sněmovní tisk č. 990/0, 7. volební období, www.psp.cz) má nově zavedený institut nepřijatelnosti žádosti o pobytové oprávnění přispět k zefektivnění řízení v případech, kdy je zjevné, že žádost v podobě, v jaké byla podána, nemůže být z formálního hlediska úspěšná.

[11] Nicméně ani § 169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců příslušnému správnímu orgánu (tedy zastupitelskému úřadu či Ministerstvu vnitra) neumožňuje vrátit cizinci žádost společně se sdělením, že je tato žádost nepřijatelná a nebylo zahájeno řízení, zcela bez uvedení důvodu. Toto ustanovení totiž vyžaduje, aby byly cizinci písemně sděleny důvody nepřijatelnosti žádosti. V projednávaném případě stěžovatel sdělil žalobkyni tyto důvody prostřednictvím kopie záznamu o usnesení o nepřijatelnosti žádosti do spisu. Tento záznam má formulářovou

podobu – obsahuje předtištěné důvody nepřijatelnosti podle § 169h odst. 1 a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, u nichž stěžovatel pouze vyznačil, který z nich byl v konkrétním případě žalobkyně naplněn.

[12] Stěžovatel tedy učinil výrok usnesení „žádost je nepřijatelná“ na základě toho, že si žalobkyně předem nesjedнала termín k jejímu podání a nepodala ji osobně. Takové odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud vzhledem ke specifické povaze usnesení o nepřijatelnosti žádosti podle §169h odst. 3 zákona o pobytu cizinců za zcela dostatečné. Stěžovatel přesvědčivě namítl, že neexistují žádné další okolnosti, které by bylo možné do odůvodnění takového rozhodnutí zahrnout. Žalobkyně si totiž buď termín k podání žádosti předem sjedнала, či nikoli. Stejně tak žádost buď podala, nebo nepodala osobně. Jde o skutečnosti, které jsou zřejmé již při podání žádosti, žalobkyně se k nim nemusela nijak vyjadřovat a stěžovatel v tomto směru nevedl žádné dokazování. Stěžovatel tedy nemá co do usnesení o nepřijatelnosti žádosti uvést jiného, než že žalobkyně si termín k podání žádosti předem nesjedнала a nepodala ji osobně. Žalobkyně může takové závěry pochopitelně zpochybňovat, posuzování takto ložených námitek se však již bude pohybovat v rovině zákonnosti (správnosti) rozhodnutí žalovaného, nikoli jeho přezkoumatelnosti. Ostatně v nyní projednávané věci žalobkyně namítala (kromě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele), že nebyla povinna si osobní termín k podání žádosti sjednat a že žádost podala osobně. K posouzení těchto námitek však krajský soud nepotřebuje, aby stěžovatel své rozhodnutí podrobněji odůvodnil. Pokud by se stěžovatel domníval, že žalobkyně nebyla povinna sjednat si předem termín podání žádosti, nevyhodnocoval by její žádost jako nepřijatelnou z důvodu nesplnění této povinnosti. Stejně tak by napadené usnesení stěžovatel nevydával, pokud by se nedomníval, že žalobkyně žádost o povolení k trvalému pobytu nepodala osobně. Oba tyto své závěry stěžovatel v žalobou napadeném usnesení jednoznačně vyjádřil. Krajskému soudu tudíž nic nebrání toto rozhodnutí v rámci věcných námitek žalobkyně přezkoumat.

## 3823

### Daňové řízení: rozhodnutí o změně exekučního titulu

#### Řízení před soudem: soudní přezkum rozhodnutí o změně exekučního titulu

k § 169 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

**Rozhodnutí o změně exekučního titulu vydané podle § 169 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, není vyloučeno ze soudního přezkumu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2018, čj. 3 AfS 173/2017-37)

**Prejudikatura:** č. 791/2006 Sb. NSS, č. 2001/2010 Sb. NSS, č. 2622/2012 Sb. NSS, č. 3368/2016 Sb. NSS a č. 3564/2017 Sb. NSS.

**Věc:** Mirko M., insolvenční správce dlužníka VICTORIAGRUPPE Aktiengesellschaft, proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o změnu exekučního titulu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutími ze dne 29. 9. 2014 rozhodl Specializovaný finanční úřad (dále jen „správce daně“) o změně exekučního titulu podle § 169 daňového řádu. Těmito rozhodnutími, adresovanými společností VICTORIA-GRUPPE Aktiengesellschaft, učinil správce daně exekučními tituly vykonatelná rozhodnutí o stanovení daně namísto zajišťovacích příkazů, které jim předcházely. Odvolání proti rozhodnutím správce daně zamítl žalovaný rozhodnutími ze dne 15. 12. 2015.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce jakožto ustanovený insolvenční správce shora uvedeného daňového subjektu žalobou u Městského soudu v Praze, který ji odmítl usnesením ze dne 31. 5. 2017, čj. 5 Af 13/2016-47. Městský soud dospěl k závěru, že napadená rozhodnutí spadají pod kompetenční vylouku stanovenou v § 70 písm. c) s. ř. s., neboť se jedná o administrativní úkon správce daně v rámci daňové exekuce, jímž se



pouze určuje, na základě jakého exekučního titulu bude nadále pokračováno v exekuci. Městský soud přirovnal změnu exekučního titulu k rozhodnutí o pokračování daňové exekuce, které je dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2006, čj. 1 Afs 154/2005-64, č. 1048/2007 Sb. NSS, taktéž vyloučeno ze soudního přezkumu, coby rozhodnutí, jímž se jen upravuje průběh řízení. Účelem změny exekučního titulu dle § 169 daňového řádu je přijmout takový postup, při kterém nemusí dojít k zastavení exekuce ve vztahu k zajišťovacímu příkazu a vzápětí k nařízení exekuce ve vztahu k rozhodnutí o stanovení daně. Správci daně při takovém rozhodování nepřisluší žádné správní uvážení.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že změna exekučního titulu má zpravidla vliv na výši vymáhané daňové povinnosti a dotýká se tak přímo vlastnického práva daňového subjektu. Pokud by proti takovému rozhodnutí nebyla přípustná žaloba, byla by daňovému subjektu odepřena soudní ochrana, neboť by výše vymáhané daňové povinnosti nepodléhaly soudní kontrole. Stěžovatel odmítl názor městského soudu, který změnu exekučního titulu přirovnal k rozhodnutí o pokračování exekuce. Zatímco rozhodnutím o pokračování daňové exekuce se rozhoduje o tom, zda se bude v exekuci pokračovat, změnou exekučního titulu se rozhoduje o tom, pro jakou částku se daňová exekuce povede.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě i na odůvodnění napadeného rozsudku, s nímž se ztotožnil. Dle jeho názoru spadá rozhodnutí o změně exekučního titulu pod kompetenční vyluku dle § 70 písm. a) s. ř. s. K změně exekučního titulu nedochází z vůle správce daně, nýbrž při naplnění objektivního kritéria, tj. hypotézy právní normy obsažené v § 169 daňového řádu. Správce daně tudíž tímto rozhodnutím pouze osvědčuje naplnění podmínek stanovených v citovaném ustanovení. Veřejná subjektivní práva jsou dotčena již vydáním samotného zajišťovacího příkazu, respektive vedením zajišťovací daňové exekuce. Rozhodnutí o změně exekučního titulu dle § 169 daňového řádu je vázáno na vydání rozhodnutí o stanovení daně nebo na splatnost daně. Tímto úkonem, byť se jedná v intencích daňového řádu o rozhodnutí, se nezakládají, nemění, neruší, ani závazně neurčují práva a povinnosti daňového subjektu.

Dále byla podle žalovaného naplněna i kompetenční vyluka stanovená v § 70 písm. c) s. ř. s., neboť změna exekučního titulu je rozhodnutím ryze procesního charakteru, které zajišťuje kontinuitu ve vymáhání zajištěné částky. Tím dochází k plynulému přechodu ze zajišťovací daňové exekuce, při níž je exekučním titulem vykonatelný zajišťovací příkaz dle § 176 odst. 1 písm. c) daňového řádu, na uhrazovací daňovou exekuci, kde je exekučním titulem vykonatelné rozhodnutí, jímž je stanoveno peněžité plnění dle § 176 odst. 1 písm. b) daňového řádu. Takovým postupem zůstávají zachovány účinky již provedených úkonů.

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

### Z odůvodnění:

[13] Městský soud v napadeném usnesení vyšel z premisy, že rozhodnutí o změně exekučního titulu nemůže mít žádný vliv na práva a povinnosti daňového subjektu, neboť se jedná pouze o administrativní úkon správce daně podobný rozhodnutí o pokračování v daňové exekuci. Nejvyšší správní soud tento názor nesdílí.

[14] Při posuzování přípustnosti žaloby proti rozhodnutí o změně exekučního titulu podle § 169 daňového řádu vycházel Nejvyšší správní soud z úvahy, zda, a případně za jakých podmínek a v jakém rozsahu, jsou rozhodnutí správce daně v rámci daňové exekuce přezkoumávána správními soudy.

[15] Nejvyšší správní soud se prvně zabýval přezkoumatelností **zajišťovacího příkazu**, tedy individuálního správního aktu vydávaného v zajišťovací daňové exekuci. Otázku, zda je zajišťovací příkaz rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., vyřešil Nejvyšší správní soud již v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 24. 11. 2009, čj. 9 Afs 13/2008-90, č. 2001/2010 Sb. NSS. Citovaný rozsudek se sice vztahuje k tehdy účinnému zákonu č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, jelikož je však úprava zajišťovacího příkazu v § 167 daňového řádu obsahově obdobná dříve účinné úpravě obsažené v § 71 zákona o správě daní a poplatků, konstantní judikatura správních soudů o přípustnosti správní žaloby proti zajišťovacímu příkazu vydávanému podle daňového řádu nepochybuje (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 6. 4. 2017, čj. 1 Afs 4/2017-40, č. 3564/2017 Sb. NSS). Ve své navazující rozhodovací činnosti se Nejvyšší správní soud zabýval podmínkami vydání tohoto rozhodnutí, jejichž naplnění jsou správní soudy oprávněny posuzovat. Tou základní je vysoká pravděpodobnost stanovení

daňové povinnosti, kterou bude třeba v budoucnu splnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2016, čj. 2 Afs 244/2016-58). Spolu s tím musí být naplněna i existence odůvodněných obav, že daň bude v době její vymahatelnosti nedobytná nebo že v této době bude vybrání daně spojeno se značnými obtížemi. V rozsudku ze dne 7. 1. 2016, čj. 4 Afs 22/2015-104, č. 3368/2016 Sb. NSS, tak Nejvyšší správní soud shrnul, že při přezkumu zákonnosti zajišťovacího příkazu vydaného na daň dosud nestanovenou podle § 167 odst. 1 daňového řádu je třeba se zabývat především tím, zda správní orgány řádně zdůvodnily, z čeho dovozují odůvodněnou obavu, tj. přiměřenou pravděpodobnost, že „(i) *daň bude v budoucnu v určité výši stanovena a zároveň že (ii) v době její vymahatelnosti bude tato daň nedobytná nebo bude její vybrání spojeno se značnými obtížemi. Tyto skutečnosti musí být uvedeny v odůvodnění rozhodnutí správních orgánů*“.

[16] Nesplní-li daňový subjekt dobrovolně povinnost uloženou zajišťovacím příkazem, může správce daně přistoupit k daňové exekuci. Daňová exekuce je zahájena vydáním **exekučního příkazu**, který mimo jiné obsahuje odkaz na exekuční titul; tím může být i vykonatelný zajišťovací příkaz [§ 176 odst. 1 písm. c) daňového řádu]. Rovněž exekuční příkaz, respektive **rozhodnutí o námitkách proti tomuto příkazu**, je rozhodnutím přezkoumatelným podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního. Rozsahem tohoto přezkumu se Nejvyšší správní soud (na půdorysu předchozí právní úpravy – zákona o správě daní a poplatků) zabýval například v usnesení ze dne 24. 11. 2004, čj. 1 Afs 47/2004-75. Z něj se podává, že se správní soud při přezkumu rozhodnutí vydaného v exekučním řízení nemůže zabývat skutečnostmi, které nastaly v řízení vyměřovacím (zde před vydáním vykonatelného výkazu nedoplatků). Nejvyšší správní soud zde dále konstatoval, že „[j]e li u správního soudu napadeno rozhodnutí vydané v exekučním řízení, pak přirozeně soud může zkoumat jen samotnou existenci titulu a vhodnost zvoleného způsobu exekuce, poměr výše pohledávky k ceně exekucí postižené věci apod., navíc za podmínek, že stížnost tvrdí například, že exekuční titul neexistuje, zvolený způsob exekuce není zákonem připuštěn, že cena postižené věci je v nepoměru k výši pohledávky atp.“ V rozsudku rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud judikoval, že soudní přezkum rozhodnutí o námitkách proti exekučnímu příkazu je do určité míry omezený a koncentruje se na případné „*vybočení*“ z řádné daňové exekuce založené na principu proporcionality. Námitkami proti exekučnímu příkazu podle citovaného rozsudku totiž nelze brojit proti samotnému daňovému nedoplatku stanovenému samostatným rozhodnutím, a následný soudní přezkum tedy „*může být zaměřen zejména na vhodnost a proporcionalitu způsobu a rozsahu provedení exekuce, na vykonatelnost exekučního titulu, na jeho právní účinnost vůči povinnému apod., nikoliv již na přezkum důvodnosti samotného exekučního titulu*“ (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2017, čj. 4 Afs 1/2017-193). Touto problematikou se Nejvyšší správní soud dále zabýval v citovaném rozsudku rozšířeného senátu sp. zn. 2 Afs 81/2004. Není sporu o tom, že i exekuční příkaz (respektive rozhodnutí o námitkách proti němu) vydávaný podle současné úpravy obsažené v daňovém řádu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. výše citovaný rozsudek čj. 1 Afs 4/2017-40). K výše uvedeným závěrům lze doplnit, že stejný názor zastává judikatura správních soudů rovněž k přezkumu exekučních příkazů vydaných podle správního řádu. V rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2012, čj. 44 A 95/2011-49, č. 2622/2012 Sb. NSS, se tento soud zabýval ochranou proti exekučnímu příkazu vydanému k vymození nepeněžitě povinnosti, přičemž vyslovil, že „[v] řízení o žalobě proti exekučnímu příkazu (§ 111 správního řádu) lze exekuční titul zkoumat pouze z hlediska jeho samotné existence, pravomoci správního orgánu exekuční titul vydat, právní moci exekučního titulu, skutečnosti, zda povinnost stanovená v exekučním titulu zavazuje povinného z exekučního příkazu, skutečnosti, zda exekuční titul vymáhanou povinnost vůbec ukládá, anebo skutečnosti, zda exekučním titulem uložená povinnost je fakticky vůbec splnitelná, ať už z důvodu právní či faktické nemožnosti takového plnění nebo z důvodu natolik neurčitého vymezení ukládané povinnosti, že to brání v jejím splnění“. Tento rozsah soudního přezkumu lze nepochybně přiměřeně vztáhnout i na exekuční příkazy vydané v daňové exekuci.

[17] Jak vyplývá ze šora citovaných rozhodnutí správních soudů, u zajišťovacího příkazu i exekučního příkazu (rozhodnutí o námitkách proti tomuto příkazu) je dán přesně vymezený rámec, ve kterém je soud oprávněn posoudit jejich zákonnost. V zajišťovací daňové exekuci lze napadnout zajišťovací příkaz z hlediska existence přiměřené pravděpodobnosti stanovení daně v určité výši a obavy, že tato daň bude obtížně vymahatelná. Navazující exekuční příkaz, jehož podkladem je právě zajišťovací příkaz jakožto exekuční titul, je pak posuzován mj. z hlediska toho, zda existuje právě ono podkladové rozhodnutí – zajišťovací příkaz, zda bylo řádně doručeno či zda je vydal správní orgán k tomu oprávněný.

[18] Veden těmito judikaturními závěry, uvážil Nejvyšší správní soud o otázce přípustnosti soudního přezkoumu **rozhodnutí o změně exekučního titulu** a shledal, že není rozumného důvodu, proč by mu dané rozhodnutí nemělo podléhat.

[19] Rozhodnutí o změně exekučního titulu vydávané podle § 169 daňového řádu navazuje na již probíhající daňovou exekuci a jeho smyslem je umožnit pokračování daňové exekuce v situaci, kdy se stávající exekuční titul stal ze zákonem předvídaných důvodů obsoletním. To vyplývá ze znění citovaného ustanovení, podle něhož nebyla-li „**při vymáhání zabájeném na základě zajišťovacího příkazu zajištěná částka ubražena do doby zániku účinnosti zajišťovacího příkazu z důvodu toho, že zajištěná daň se stala splatnou podle § 168 odst. 4 nebo 5, rozhodne správce daně, že vykonatelné rozhodnutí o stanovení daně se stává exekučním titulem namísto zajišťovacího příkazu a současně uvede vyšší nedoplatku, pro jehož úhradu má být vymáhání nadále prováděno. Účinky provedených exekučních úkonů zůstávají zachovány v rozsahu vymezeném novým exekučním titulem.**“ Rozhodnutí o změně exekučního titulu má tedy jakýsi překlenovací charakter. Ten ovšem není bez významu, neboť podstatou tohoto překlenutí je záměna rozhodnutí ukládajících peněžitou povinnost (exekučních titulů), a to aniž by byl znovu vydán exekuční příkaz odkazující na nový exekuční titul (vykonatelné rozhodnutí o stanovení daně). Lze tedy mít za to, že rozhodnutí podle § 169 daňového řádu *de facto* nahrazuje exekuční příkaz. Podobnost s exekučním příkazem je patrná i z porovnání obsahových náležitostí těchto rozhodnutí. Podle § 178 odst. 2 daňového řádu obsahuje výrok exekučního příkazu kromě obecných náležitostí rozhodnutí dle § 102 odst. 1 téhož zákona rovněž „*a) způsob provedení daňové exekuce, b) vyšší nedoplatku, pro který je exekuce nařizována, c) vyšší exekučních nákladů podle § 183 odst. 1 a 2, d) odkaz na exekuční titul*“. Ve výroku rozhodnutí o změně exekučního titulu pak správce daně označí jednak **vykonatelné rozhodnutí o stanovení daně a uvede, že se stává exekučním titulem** namísto zajišťovacího příkazu, dále uvede rovněž **vyšší nedoplatku**, pro jehož úhradu má být exekuce nadále vedena, a stanoví rozsah účinků provedených exekučních úkonů z předešlého exekučního řízení vedeného na podkladě zajišťovacího příkazu.

[20] Tím se rozhodnutí o změně exekučního titulu také liší od rozhodnutí o pokračování v daňové exekuci podle § 181 odst. 1 *in fine* daňového řádu. Zatímco pokračování daňové exekuce podle citovaného ustanovení má svůj základ stále v totožném exekučním titulu a odstraňuje se jím jen dočasně nastolený klid v řízení, při přeměně zajišťovací exekuce na exekuci uhrazovací dochází ke změně podkladového rozhodnutí, tedy právního základu vymáhání. Odkaz městského soudu i žalovaného na právní názory vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2006, čj. I Afs 154/2005-64, je nepřípadný, neboť v uvedené věci byla řešena výlučně povaha rozhodnutí o pokračování v daňové exekuci, přičemž (jak již bylo vyloženo) jde o rozhodnutí jiné povahy, než je rozhodnutí vydávané dle § 169 daňového řádu. Neobstojí rovněž poukaz žalovaného na judikaturní závěry vyslovené k povaze rozhodnutí o výsledné ceně (§ 221 odst. 4 daňového řádu). Na rozdíl od rozhodnutí vydaného dle § 169 daňového řádu zde ještě nedochází k žádnému zásahu do práv a povinností daňového subjektu; jde jen o stanovení výchozí hodnoty nemovitosti pro potřeby jejího následného exekučního prodeje, aniž by se jím předjímalá výsledná cena, za kterou bude tato věc reálně vydražena. Jde tedy evidentně o typově zcela odlišné rozhodnutí.

[21] Zcela lichá je pak i argumentace žalovaného, dle které posuzované rozhodnutí fakticky není rozhodnutím zasahujícím do práv daňového subjektu, ale jen jakýmsi procesním automatismem, kdy správce daně, bez možnosti jakékoli diskrece, musí při naplnění hypotézy uvedené v § 169 daňového řádu takové rozhodnutí vydat. Představa, že pouze v případech, kdy právní úprava svěčuje správnímu (daňovému) orgánu k rozhodování diskreční oprávnění, jde o rozhodnutí, kterým se zakládají, mění, ruší, či závazně deklarují práva a povinnosti konkrétních adresátů, se zcela vymyká doktrinálnímu i judikaturnímu chápání pojmu „*správní rozhodnutí*“. I pokud právní úprava stanoví, že při splnění stanovených podmínek musí správní (daňový) orgán vydat rozhodnutí určitého obsahu, jde z jeho strany o aplikaci práva a na možnosti dopadu takového rozhodnutí do právní sféry jeho adresáta to ničeho nemění.

[22] S ohledem na výše uvedené má Nejvyšší správní soud za to, že daňovému subjektu by neměla být odepřena možnost soudní ochrany proti rozhodnutí o změně exekučního titulu. Nelze totiž připustit, aby v situaci, kdy exekuční řízení vedené proti daňovému subjektu bude pokračovat na základě jiného než původního právního důvodu, nebylo možné přezkoumat, zda podmínky pro vymáhání nadále trvají, respektive v jakém rozsahu.

Změnou exekučního titulu dochází ke změně právního důvodu vedení daňové exekuce, a proto je třeba připustit přezkoumání podmínek této změny. Pokud by právní úprava předmětný postup správce daně neumožňovala, není pochyb o tom, že exekuční příkaz, na jehož základě by byla exekuce (z důvodu změny v exekučním titulu) znovu nařízena, by soudnímu přezkumu podléhal (viz odst. [16]); jen proto, že právní úprava umožňuje tento postup zjednodušit, nemůže být daňový subjekt zbaven práva domáhat se odpovídajícího soudního přezkumu.

[23] Soudní přezkum rozhodnutí o změně exekučního titulu by proto měl být umožněn především k posouzení, zda nový exekuční titul dostojí zákonným požadavkům, aby bylo možné na jeho základě pokračovat v daňové exekuci. Soud tak může zejména posoudit, zda rozhodnutí o stanovení daně bylo vydáno orgánem nadaným touto pravomocí, zda je vykonatelné, zda ukládá vymáhanou povinnost, či zda povinnost stanovená v rozhodnutí o stanovení daně zavazuje právě povinného z exekučního příkazu vydaného v původní zajišťovací exekuci. Z dikce § 169 daňového řádu je dále zřejmé, že podmínkou pro zde předpokládaný postup je též přetrvávající existence neuhrazené částky zajištěné zajišťovacím příkazem; výše této částky, pro kterou bude v exekuci pokračováno, musí být v rozhodnutí obligatorně uvedena. Nelze nalézt důvod, pro který by i splnění této podmínky daňové exekuce nemohlo podléhat soudnímu přezkumu.

## 3824

### Daňové řízení: obnova řízení

#### Řízení před soudem: místní příslušnost soudu v řízení o obnově dle daňového řádu

k § 105 a § 117 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

k § 65 soudního řádu správního

**I. Řízení o povolení či nařízení obnovy řízení podle § 117 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, je, na rozdíl od řízení o prohlášení nicotnosti podle § 105 daňového řádu, řízením, které nemá úzkou souvislost s původním řízením. Jeho „předmětem“ není přezkoumávané rozhodnutí v úzkém slova smyslu, jak je tomu u zkoumání, zda takové rozhodnutí je, či není nicotné, nýbrž to, zda jsou dány důvody k opětovnému „otevření“ řešení věci původním rozhodnutím již vyřešené.**

**II. Místně příslušným k projednání žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. proti rozhodnutí ve věci nařízení či povolení obnovy podle § 117 a násl. daňového řádu je krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správce daně, který v této věci rozhodl v prvním stupni, nikoli soud, v jehož obvodu je sídlo správce daně, který vydal rozhodnutí, jehož se řízení ve věci nařízení či povolení obnovy řízení týká.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2018, čj. 2 As 188/2018-19)

**Prejudikatura:** č. 3450/2016 Sb. NSS.

**Věc:** S. D. V. proti Generálnímu finančnímu ředitelství o obnovu řízení, o kasační stížnosti žalobce.

Usnesením ze dne 16. 5. 2018, čj. 30 Af 44/2018-34, rozhodl Krajský soud v Brně, že věc žalobce se podle § 7 odst. 2 a 5 s. ř. s. postupuje Městskému soudu v Praze. V předmětné věci se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného, v němž se žalovaný ztotožnil se závěry Odvolacího finančního ředitelství, že v dané věci nebyly naplněny podmínky pro povolení obnovy řízení podle § 117 odst. 1 daňového řádu.

Krajský soud odkázal na § 117 a násl. daňového řádu a konstatoval, že řízení o povolení obnovy je úzce spjato s řízením, v němž bylo vydáno původní rozhodnutí ve věci. Jeho účelem je náprava vadně zjištěného skutkového stavu, objeví-li se dodatečně nové důkazní prostředky, které nemohly být dříve bez zavinění obou stran zúčastněných na řízení uplatněny, popřípadě dojde-li ke zpochybnění použitých důkazních prostředků z hlediska

jejich legality či k následně změně v posouzení předběžné otázky. Lze jej chápat jako pokračování řízení, v němž bylo původní rozhodnutí ve věci vydáno, neboť jeho smyslem je napravit vady spočívající v nesprávně či neúplně zjištěném skutkovém stavu, k nimž došlo v předcházejícím řízení. Dle krajského soudu tak existuje blízká souvislost řízení o povolení obnovy, v němž bylo vydáno nyní žalobou napadené rozhodnutí, s původně vedeným exekučním řízením, v němž byl zamítnut návrh žalobce na vyloučení majetku z daňové exekuce.

Krajský soud odkázal dále na závěry Nejvyššího správního soudu vyřčené v rozsudku ze dne 3. 10. 2017, čj. 9 As 282/2017-41, v němž se jednalo o určení místní příslušnosti krajského soudu. Nejvyšší správní soud uvedl, že „[ř]ízení o prohlášení nicotnosti lze vnímat v úzké návaznosti na řízení, v němž bylo nicotné rozhodnutí vydáno, neboť jeho smyslem je odstranit nedostatky, k nimž v předcházejícím řízení došlo. Nemělo by žádné smyslu vést řízení o prohlášení nicotnosti, pokud by vůbec nedošlo k faktickému vydání rozhodnutí, u něžž se posuzuje, zda je nicotné.“ Krajský soud měl za to, že uvedené úvahy byly přenositelné i na jím posuzovanou věc, v níž bylo předmětem přezkumu rozhodnutí vydané v řízení o povolení obnovy dle § 117 a násl. daňového řádu.

Krajský soud proto uzavřel, že za správní orgán, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni dle § 7 odst. 2 s. ř. s., je nutné považovat Finanční úřad pro hlavní město Prahu, který v původním řízení, v jehož rámci byl návrh na obnovu řízení uplatněn, rozhodoval v prvním stupni o návrhu žalobce na vyloučení majetku z daňové exekuce.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozhodnutí kasační stížnost, v níž namítl s odkazem na § 7 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 119 odst. 1 daňového řádu, že zamítavé rozhodnutí o povolení obnovy řízení v prvním stupni vydalo Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně, a proto je místně příslušným soudem k projednání jeho žaloby Krajský soud v Brně.

Stejně jako krajský soud odkázal stěžovatel na rozsudek ze dne 3. 10. 2017, čj. 9 As 282/2017-41, v němž Nejvyšší správní soud mimo jiné uvedl, že účelem novelizovaného znění § 7 odst. 2 s. ř. s. je dosažení rovnoměrnějšího rozprostření žalob u krajských soudů napříč republikou a odbřemenění Městského soudu v Praze. Dle názoru stěžovatele bylo tedy z uvedených důvodů usnesení krajského soudu zcela v rozporu se zněním i účelem § 7 odst. 2 s. ř. s. a judikaturou Nejvyššího správního soudu.

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

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Jako sporná otázka vyvstala, zda je v projednávané věci správním orgánem, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s., Odvolací finanční ředitelství, a místně příslušným k projednání žaloby je tedy Krajský soud v Brně, či zda je tímto orgánem Finanční úřad pro hl. m. Prahu, Územní pracoviště pro Prahu 8, a místně příslušným soudem je Městský soud v Praze.

[14] Podle § 7 odst. 2 s. ř. s. „[n]estanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni, nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti.“

[15] Podle § 7 odst. 5 věta první s. ř. s. „[b]yl-li návrh ve věci správního soudnictví podán u soudu, který není věcně příslušný k jeho vyřízení, postoupí jej tento soud k vyřízení soudu věcně a místně příslušnému“.

[16] Podle § 119 odst. 1 daňového řádu „[o]bnovu řízení povolí nebo nařídí správce daně, který ve věci rozhodl v posledním stupni, a neshledá-li důvod povolení obnovy, návrh zamítne“.

[17] Krajský soud založil svou úvahu o místní příslušnosti na tom, že řízení o povolení obnovy podle § 117 a násl. daňového řádu je, stejně jako řízení o prohlášení nicotnosti podle § 105 daňového řádu, úzce spjata s řízením, v němž bylo vydáno původní rozhodnutí ve věci, a proto by měl být za správní orgán, který ve

věci vydal rozhodnutí v prvním stupni ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s., považován Finanční úřad pro hl. m. Prahu, Územní pracoviště pro Prahu 8.

[18] Nejvyšší správní soud se však s uvedeným názorem krajského soudu neztotožnil. Obnova řízení podle § 117 a násl. daňového řádu je v tomto právním předpisu rozdělena na dvě relativně svébytná, zároveň navazující řízení, a to na řízení o povolení nebo nařízení obnovy řízení a na samotnou obnovu řízení, v níž je vydáno nové rozhodnutí.

[19] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že „v řízení o povolení obnovy správce daně nezkoumá, zda rozhodnutí vydané v původním daňovém řízení je v souladu se zákonem nebo zda rozhodnutí předchází úplné zjištění skutkového stavu věci. Správce daně se může zabývat toliko otázkami vymezenými v zákoně o správě daní a poplatků; zkoumá tedy jen, zda byly pro povolení obnovy řízení splněny taxativně stanovené podmínky. V daném případě bylo tedy jeho povinností zkoumat pouze to, zda vyšly najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění daňového subjektu nebo správce daně uplatněny již dříve v řízení, a zda současně mohly mít podstatný vliv na výrok rozhodnutí. Přitom pojem ‚nové skutečnosti‘ je nutno chápat tak, že může jít jen o skutečnosti v době rozhodování již existující, které nově vyšly najevo a v době rozhodování i přes svoji existenci nebyly známy poplatníkovi ani správci daně, a proto nemohly být žádným způsobem využity. Mohly však vyjít najevo i nové důkazy, které subjekt neměl v rozhodné době k dispozici, které však potvrzují, nebo mohou prokazovat jím uváděné skutečnosti. Musí se však jednat o takový nový důkaz, který dodatečně umožňuje prokázat již dříve tvrzené skutečnosti.“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2006, čj. 1 Afs 36/2006-86, a ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Afs 64/2009-64). Ačkoliv se uvedené závěry vztahují k zákonu č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, který předcházel daňovému řádu, s ohledem na téměř totožnou úpravu v obou zákonech jsou vztahovatelné i k nynější úpravě (srov. v širších souvislostech rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2013, čj. 7 Afs 90/2013-42, a ze dne 9. 12. 2015, čj. 7 Afs 128/2015-28).

[20] Řízení o povolení či nařízení obnovy podle § 117 a násl. daňového řádu je tedy, na rozdíl od řízení o prohlášení nicotnosti podle § 105 daňového řádu, řízením, které nemá úzkou souvislost s původním řízením. Jeho „předmětem“ není přezkoumávané rozhodnutí v úzkém slova smyslu, jak je tomu u zkoumání, zda takové rozhodnutí je, či není nicotné, nýbrž to, zda jsou dány důvody k opětovnému „otevření“ řešení věci původním rozhodnutím již vyřešené. Správce daně, který rozhodoval v původním řízení v posledním stupni (§ 119 odst. 1 daňového řádu), totiž zkoumá v řízení o povolení, či nařízení obnovy, zda jsou splněny podmínky pro povolení či nařízení obnovy podle § 117 odst. 1 daňového řádu, či ne. Tento správce daně však nerozhoduje o věci samé, o níž se jednalo v onom původním řízení.

[21] Krajským soudem uvedená judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se řízení o prohlášení nicotnosti proto není aplikovatelná na projednávaný případ.

[22] Ke vznesenému argumentu ohledně účelu novelizace § 7 odst. 2 s. ř. s. zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, Nejvyšší správní soud dodává následující. V důvodové zprávě k citovanému zákonu je akcentováno, že „[z]ásada, podle které je k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu místně příslušný (nejde-li o některou ze zákonem stanovených výjimek) krajský soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni, v praxi způsobuje, že je takovými žalobami nejzatiženější Městský soud v Praze. Mimo přezkoumávání rozhodnutí, která vydal Magistrát hlavního města Prahy, jakož i rozhodnutí správních úřadů hlavního města Prahy, přezkoumává i rozhodnutí ústředních orgánů státní správy se sídlem v Praze (protože na něj přešla dosavadní působnost Vrchního soudu v Praze), a kromě toho přezkoumává i rozhodnutí krajských úřadů Středočeského kraje, jež mají sídlo v Praze. Při takto stanovené místní příslušnosti pro řízení před správními soudy dochází k nerovnoměrnému nápadu u jednotlivých soudů (především u Městského soudu v Praze a u Krajského soudu v Praze). S tím stále naléhavěji vyvstává otázka průtahů v řízení a práva na projednání věci v přiměřené lhůtě. Jelikož v Praze sídlí s výjimkou Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a Energetického regulačního úřadu všechny ústřední orgány státní správy, Městský soud v Praze rozhoduje o typově nejsložitějších věcech v porovnání s ostatními krajskými soudy, a mimo to ještě musí řešit agendu, která by správně měla napadat u Krajského soudu v Praze, jelikož řada středočeských institucí má sídlo v obvodu Prahy. Tyto okolnosti mají samozřejmě vliv i na celkový objem tzv. nedodělků, tedy věcí, které nejsou pravomocně skončeny. Celkový podíl nedodělků u Městského soudu v Praze (agenda Ca – přezkum správních rozhodnutí)

čini za rok 2008 67,3 % ze všech nedodělků v soudním řízení správním a za rok 2009 již 72 %.“ A dále tato zpráva uvádí, že „[o]dbřemenění Městského soudu v Praze by se mělo projevit ve zkrácení neuspokojivé délky řízení před tímto soudem (která je v některých agendách několikanásobná oproti jiným krajským soudům) a odstranění průtahů v řízení, které mohou být v rozporu s právem na spravedlivý proces zaručeným čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jelikož je Městský soud zatížen nejvíc ze všech krajských soudů a rozhoduje o nejsložitějších agendách, odráží se to i na délce řízení. Z hlediska budoucího vývoje je tento stav neudržitelný, jelikož každoročním nárůstem počtu podání u Městského soudu se bude prodlužovat nejenom délka řízení, ale bude narůstat i celkový počet nedodělků.“ Z uvedeného tedy plyne, že záměrem zákonodárce nebylo odbřemenění krajských soudů obecně, jak naznačuje Krajský soud v Brně, ale jednoznačně odbřemenění Městského soudu v Praze, na nějž dopadala předchozí úprava takovým způsobem, že neúměrně prodlužovala délku řízení před tímto soudem.

[23] Nejvyšší správní soud přiznává, že nynější úprava může z hlediska určení místní příslušnosti dopadnout na Krajský soud v Brně jeho vyšším zatížením. Může též způsobit i jisté obtíže, bude-li se vést ve správním soudnictví souběžně jednak řízení o žalobě proti původnímu rozhodnutí správce daně II. stupně (místně příslušný je zde soud dle sídla správce daně I. stupně), jednak o žalobě proti rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto ve věci povolení obnovy řízení ve vztahu k tomuto původnímu rozhodnutí (místně příslušný bude soud dle sídla zde správce daně I. stupně, v původním řízení však odvolacího správce daně, tedy velmi často jiný krajský soud). Není však úlohou Nejvyššího správního soudu tyto problémy řešit, zejména jde-li o otázky kompetenční (viz podobný argument v bodě 61 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2016, čj. 6 As 165/2015-38, č. 3450/2016 Sb. NSS), výkladem právní úpravy ohledně místní příslušnosti podle § 7 odst. 2 s. ř. s. způsobem, který by výrazně abstrahoval od doslovného znění relevantních zákonných ustanovení a dal přednost dosažení výše uvedených dílčích účelů (nezatížit Krajský soud v Brně a nezkomplikovat případně řízení ve správním soudnictví týkající se aktů správce daně, jež by mohla být v skutku vedena současně u více soudů). Oba výše uvedené dílčí problémy jsou řešitelné řádným výkonem státní správy soudů či řádnou komunikací soudů mezi sebou (i v rámci jednoho krajského soudu by takto musely, v závislosti na konkrétních pravidlech rozvrhu práce, mezi sebou komunikovat různé soudní senáty, aby zkoordinovaly dvě řízení fakticky spolu úzce související).

[24] Jak vyplývá z výše uvedeného, Krajský soud v Brně založil své rozhodnutí na dobře promyšlené, avšak při celkovém zhodnocení méně přesvědčivé právní úvaze, že řízení o povolení obnovy je obdobně související jako řízení o prohlášení nicotnosti podle § 105 daňového řádu s původním řízením. Nesprávně tak vyhodnotil, že správním orgánem, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s., byl Finanční úřad pro hl. m. Prahu, Územní pracoviště pro Prahu 8. Protože tímto orgánem byl Odvolací finanční úřad, místně příslušným podle § 7 odst. 2 s. ř. s. byl právě Krajský soud v Brně.

### Daňové řízení: výkaz daňových nedoplatků; exekuční příkaz

k § 152, § 154, § 160 a § 176 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákona č. 30/2011 Sb.

**I. Jakkoli je vykonatelný výkaz nedoplatků ve smyslu judikatury chápán jakožto pouhý interní podklad, je především zákonem stanoveným exekučním titulem [§ 176 odst. 1 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu]. Představuje stejně jako např. vykonatelný platební výměr zákonný podklad pro nařízení exekuce, tedy zásah státu do majetkové sféry daňového dlužníka. Fakt, že je aktem „interní“ povahy, nikterak nesnižuje požadavek na jeho přezkoumatelnost. Musí být proto zjištělné, jak správce daně k vyšší vymáhané dlužné daně dospěl.**

**II. Požadavek na přezkoumatelnost nesplňuje bez dalšího samotná sestava vytvořená automatizovaným daňovým systémem, není-li z ní jednoznačně zřejmé či dohledatelné, kdy a na jaké neuhrazené daňové povinnosti byly přijaté platby dle § 152 (popř. § 154) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, použity.**

**III. Krajský soud je v rámci rozhodování o žalobě proti exekučnímu příkazu povinen věcně přezkoumat výkaz nedoplatků, který je zákonným podkladem pro vydání exekučního příkazu (exekučním titulem); zejména je povinen postavit najisto, které platby byly na které nedoplatky žalobce správcem daně použity, a kdy a zda tak správce daně učinil v souladu s § 152, resp. § 154 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, jakož i to, že provedená platba byla poukázána na nedoplatek, který je vymahatelný, jinými slovy, zda nebyla např. použita na úhradu nedoplatku, který s ohledem na lhůtu stanovenou v § 160 daňového řádu již nelze vymáhat.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, čj. 5 Afs 342/2017-40)*

**Prejudikatura:** č. 3381/2016 Sb. NSS, č. 3455/2016 Sb. NSS a č. 3686/2018 Sb. NSS.

**Věc:** Boris S. proti Finančnímu úřadu pro hlavní město Prahu o daňový nedoplatek, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný nařídil exekučním příkazem ze dne 25. 10. 2016 daňovou exekuci příkázáním pohledávek z účtu k vymození nedoplatku ve výši celkem 187 860 Kč. Exekuční příkaz napadl žalobce žalobou k Městskému soudu v Praze, v níž namítal, že žalovaný napadené rozhodnutí vydal, aniž daňové nedoplatky existovaly a aniž správně posoudil důvody a okolnosti pro vydání exekučního příkazu po právní stránce. Namítal, že žalovaný měl výčet údajných daňových nedoplatků specifikovat ve vykonatelném výkazu nedoplatků pod položkou 0001 sestaveného ke dni 21. 10. 2016, který však nebyl žalobci nikdy doručen. Žalobce tvrdil, že výkaz nedoplatků byl sestaven v rozporu se skutečností, neboť žalobce uváděné daně uhradil řádně a včas, a tedy nemohlo existovat ani příslušenství daně. K soupisu jednotlivých položek údajného daňového nedoplatku uvedl, že obsahoval nesprávné údaje o nezaplacené dani (DPH či dani z příjmů fyzických osob), a v příloze doložil, kdy byly jednotlivé položky zaplacený. Jelikož daň byla zaplacená řádně a včas, nebylo možné, aby vznikl úrok. Žalobce doložil výpisy z banky o odepsání jednotlivých plateb a namítal, že napadené rozhodnutí vůbec neobsahovalo údaje o tom, že daně byly zaplacený, nebylo zřejmé, jak a kdy bylo případně správcem daně s platbou nakládáno. Namítal zmatečnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, které bylo možné dovodit mimo jiné z položky č. 8, kde byl žalovaným uveden k datu 1. 4. 2015 nedoplatek ve výši 6 965 Kč s tím, že se jedná o daň z příjmů fyzických osob podávajících příznání. Tento údaj žalobce považoval za zjevně nesprávný s ohledem na daňové příznání k dani z příjmů fyzické osoby za zdaňovací období roku 2014, podle něhož žalobce vykázal daň ve výši 26 055 Kč a současně deklaroval zaplacení daně zálohami ve výši celkem 31 200 Kč. Uvedený stav žalovaný nijak nezpochybnil, přesto vykázal v napadeném rozhodnutí nedoplatek ve výši 6 965 Kč, přičemž nebylo zřejmé, jak k této částce žalovaný dospěl. Žalovaný tudíž vedl exekuci na neexistující nedoplatky na daních.

Městský soud nařídil ve věci jednání, v jehož průběhu žalobce doplnil k vyjádření žalovaného, že položky pod č. 6 a 7 představující částky ve výši 17 092 Kč a 20 891 Kč a k tomu dvě položky úroků 4 700 Kč a 5 051 Kč byly zaplacený, avšak nebylo zřejmé, kam byly platby přiřazeny, jak s nimi bylo žalovaným naloženo, na které staré nedoplatky byly použity. Dále předložil soudu dva dokumenty získané v mezidobí – soupisy plateb od roku 2014 do roku 2016 a pohyby na osobním účtu. Uvedl, že k jeho žádosti žalovaný předložil sjetinu z počítače s kódovou tabulkou, poukázal přítom na nepřehlednost těchto sestav a tabulky kódování, z nichž nebylo nic zřejmé.

Městský soud konstatoval, že v posuzované věci byl exekuční příkaz vydán postupem, který odpovídal daňovému řádu. Podkladem pro jeho vydání byl vykonatelný výkaz nedoplatků, který byl finančním úřadem sestaven v rámci jeho pravomoci. Způsob, jakým byl výkaz nedoplatků sestaven, neporušoval zákon, který svěřoval daňovému úřadu pravomoc takový výkaz sestavit a zahrnout do něj nezaplacené a pravomocně uložené daňové povinnosti. Z vyjádření žalovaného dle soudu vyplynulo, že výkaz nedoplatků je toliko interním předpisem správce daně a jako takový se daňovému subjektu nedoručuje. K námitce žalobce, že daňový subjekt neměl žádný přehled o tom, jak jsou nové platby používány na úhradu starého dluhu, městský soud uvedl, že ačkoliv bylo možné souhlasit se shora uvedenou námitkou, bylo třeba konstatovat, že je v pravomoci správce daně, aby nově přijaté platby určené i k úhradě nově vzniklých a vyměřených daní použil na úhradu staré daňové povinnosti. Současně zákon správci daně neukládá povinnost vyrozumívat daňového dlužníka o způsobu, jak bylo



naloženo s každou jednotlivou platbou. Jestliže tedy v daném případě žalovaný tak nepostupoval, nebylo možné jeho postup považovat za nezákonný.

Proti rozhodnutí městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Dle názoru stěžovatele městský soud bez dalšího odsouhlasil za správný postup a za „správnou evidenci“ pouhé tvrzení žalovaného, které bylo ale v rozporu s doklady doloženými soudem. Stěžovatel doložil soudu zaplacení konkrétních položek z exekučního titulu – výkazu nedoplatek a žalovaný kromě tvrzení o postupu dle § 152 daňového řádu nedoložil nic. Odůvodnění městského soudu (jakož i žalovaného) pouhým odkazem na § 152 daňového řádu bylo dle stěžovatele nepřezkoumatelné, pokud žalovaný nedoložil, kam konkrétně zaúčtoval zaplacené peníze. To, že bylo zaplacené, bylo nesporné a doložené – jen nebylo zřejmé, jak správce daně s penězi disponoval. Takovou informaci správce daně, dle názoru soudu, nebyl povinen poskytnout a sám soud se uspokojil s tvrzením žalovaného, podle kterého bylo s platbami disponováno dle podmínek daňového řádu. Přitom jedině informace od žalovaného, kam konkrétně použil peníze placené na jeho účet, by umožnila stěžovateli, ale i každému jinému, rozporovat správnost postupu orgánu veřejné moci.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že výkaz nedoplatek není rozhodnutím, nýbrž vnitřním dokladem správce daně (výpisem z evidence daní) a daňovému subjektu se nedoručuje. Výkaz nedoplatek a potažmo i exekuční příkaz obsahují nedoplatky specifikované druhem daně, číslem jednacím rozhodnutí, datem vydání rozhodnutí, splatností nedoplatku a výší nedoplatku. Jedná se o nedoplatky vykonatelné, se kterými byl stěžovatel v daném případě seznámen. Ve vyjádření k žalobě byly jednotlivé nedoplatky vymáhané předmětným exekučním příkazem zcela přesně popsány. Dále konstatoval, že skutečně nelze proti exekučnímu příkazu uplatnit opravné prostředky, ale lze proti němu uplatnit jiný ochranný prostředek pro oblast placení, tj. námitku ve smyslu § 159 daňového řádu. V daném případě stěžovatel námitku neuplatnil. K tvrzení stěžovatele, že úhrada nedoplatek byla správcem daně doložena, žalovaný uvedl, že úhrady předmětných nedoplatek správcem daně, potažmo žalovanému doloženy nebyly (byly doloženy pouze soudem), nicméně žalovaný se tvrzením úhrady ve vyjádření k žalobě zabýval, úhrady připísané na osobní daňový účet stěžovatele prověřil a došel k závěru, že platbami odpovídajícími svojí výší nedoplatekům vymáhaným předmětným exekučním příkazem nebyly tyto nedoplatky uhrazeny, neboť je správce daně použil zcela v souladu s § 152 daňového řádu. Nesouhlas stěžovatele s použitím plateb na ten který nedoplatek nelze řešit v rámci exekučního řízení. Stěžovatel mohl požádat správce daně o sdělení, na které konkrétní daňové nedoplatky byly jím konkretizované platby použity, a v případě nesouhlasu s jejich použitím vznést námitku ve smyslu § 159 daňového řádu.

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

### Z odůvodnění:

[12] Zásadní otázkou ve věci je faktická přezkoumatelnost správcem daně sestaveného výkazu nedoplatek jakožto exekučního titulu, který byl v projednávané věci uplatněn.

[13] Ustanovení § 176 daňového řádu ve znění účinném v posuzované době obsahuje výčet exekučních titulů, mezi nimi i výkaz nedoplatek, který je exekučním titulem i v posuzované věci. Výkaz nedoplatek je veřejnou listinou, kterou sestavuje správce daně na základě údajů evidence daní, není rozhodnutím, ale pouze vnitřním dokladem správce daně, proti němuž nejsou přípustné opravné prostředky. Vzhledem k absenci opravných prostředků judikatura připouští, že i v exekučním řízení lze namítat věcnou nesprávnost výkazu nedoplatek. Proti výkazu nedoplatek lze sice brojit námitkou dle § 159 daňového řádu, ovšem námitku nelze považovat za účinný prostředek nápravy, neboť výkaz nedoplatek se dlužníku vůbec nedoručuje, dlužník se s ním seznámí teprve prostřednictvím doručovaného exekučního příkazu. Z tohoto hlediska lze považovat výjimečné prolomení vázanosti exekučního orgánu exekučním titulem za správné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2016, čj. 9 Afs 52/2015-59, č. 3455/2016 Sb. NSS).

[14] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 5. 2008, čj. 2 Ans 6/2007, uvedl, že výkaz nedoplatek se nikomu nedoručuje (vystavuje se pro potřeby správce daní) a smyslem jeho existence je sumarizace nedoplatek a jejich předání k vymáhání. K charakteru výkazu se vyjádřil také Nejvyšší soud např. v usnesení ze dne 28. 3. 2007, čj. 20 Cdo 1204/2006-64; konstatoval, že jde standardně o interní doklad mezi vyměřovací a vymáhacím

oddělením, resp. mezi vyměřovací a vymáhací fázi daňového řízení; jedná se o tzv. jiný materiální úkon správce daně, v němž se prolínají znaky organizační, technické a pomocné.

[15] Nejvyšší správní soud konstatuje, že bez ohledu na výše uvedené je vykonatelný výkaz nedoplatků především zákonem stanoveným exekučním titulem (§ 176 odst. 1 písm. a) daňového řádu], jakkoli je chápán jakožto jakýsi interní podklad. Představuje, stejně jako např. vykonatelný platební výměr, zákonný podklad pro nařízení exekuce, tedy ingerenci státu do majetkové sféry daňového dlužníka. Fakt, že je aktem „interní“ povahy, nikterak nesnižuje požadavek na jeho přezkoumatelnost.

[16] Městský soud především pochybil, pokud dospěl k závěru, že v řízení o žalobě proti exekučnímu příkazu se nelze zabývat samotným výkazem nedoplatků, a ustal na závěru, že správce daně postupoval v souladu s dikcí zákona, který mu stanoví pořadí úhrady daně (§ 152 daňového řádu).

[17] Nejvyšší správní soud konstatoval ve zmiňovaném rozsudku čj. 9 AfS 52/2015-59, že: „V exekučním řízení lze v podaném odvolání proti exekučnímu příkazu namítat věcnou nesprávnost výkazu nedoplatků, jakožto exekučního titulu dle § 176 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, jelikož proti výkazu nedoplatků neexistuje účinný prostředek k nápravě jeho věcných nesprávností.“ S účinností od 1. 1. 2014 je v § 178 odst. 4 daňového řádu *expressis verbis* vyloučena možnost podat proti exekučnímu příkazu opravné prostředky. Za situace, kdy daňový řád již odvolání proti exekučnímu příkazu nepřipouští a námitka dle § 159 daňového řádu není řádným opravným prostředkem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, čj. 7 AfS 131/2015-32, č. 3381/2016 Sb. NSS), není ani účinným prostředkem nápravy, jak dovodil devátý senát v rozsudku čj. 9 AfS 52/2015-59, je povinen věcnou správnost výkazu nedoplatků posoudit soud v rámci žaloby proti exekučnímu příkazu.

[18] Pro vedení exekuce musí existovat podklady, které nebyly relevantním způsobem zpochybněny. Exekuční příkaz obsahuje pouze odkaz na exekuční titul – výkaz nedoplatků, nikoli však samotný exekuční titul; musí být proto alespoň jednou jeho obsah umožněno přezkoumat. Jak již bylo uvedeno výše, není výkaz nedoplatků rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. samostatně přezkoumatelným, nejedná se o rozhodnutí, jímž by se ukládaly povinnosti (ty jsou založeny zpravidla platebními výměry). Nicméně obsahuje rozhodné údaje, které ve svém důsledku stanoví výši vymáhané daně. Jakožto exekuční titul má pro výkon rozhodnutí nepochybně klíčový význam. Musí být proto zjištělné, jak správce daně k výši vymáhané dlužné daně dospěl. Výkaz nedoplatků musí být soudem podroben přezkumu z hlediska jeho správnosti. Není akceptovatelné přezkoumat exekuční příkaz z hlediska jeho správnosti a zákonnosti, aniž by byla ověřena správnost údajů v něm (per výkaz nedoplatků) uvedených a postaveno najisto, že platby (a nedoplatky) tam uvedené mají oporu v řádně zjištěném stavu a jsou správné.

[19] Stěžovatel v řízení před městským soudem opakovaně namítal, že výkaz nedoplatků obsahoval i neexistující daňové pohledávky, uvedl které, a v některých případech doložil provedení konkrétních plateb. Pokud žalovaný poukazuje na to, že některé platby byly v souladu se zákonnou úpravou použity na platby předchozí, musí být schopen prokázat, na které předchozí nedoplatky byly ty které platby použity a kdy tak bylo učiněno. V tomto směru je zcela nepřijatelné poukazovat na bdělost daňového subjektu a jeho možnost průběžně nahlížet do výkazu nedoplatků; neobstojí ani prostý odkaz žalovaného na postup dle zákona, který následně aproboval městský soud. Takové odůvodnění totiž v praxi mimo jiné vylučuje možnost přezkoumat např. zánik práva na výběr nedoplatku, jinými slovy přezkoumat, zda provedené platby nebyly poukázány k úhradě nedoplatků již prekludovaných.

[20] Náležitosti výkazu nedoplatků vymezuje § 176 odst. 2 daňového řádu. Ten stanoví, že výkaz nedoplatků musí obsahovat: označení správce daně, který výkaz nedoplatků vydal; číslo jedací; označení daňového subjektu, který neuhradil nedoplatek; údaje o jednotlivých nedoplatcích; podpis úřední osoby s uvedením jména a pracovního zařazení a otisk úředního razítka; potvrzení o vykonatelnosti; den, k němuž je výkaz nedoplatků sestaven. Vytýkané nedostatky by mohly být zahrnuty pod položku *údaje o jednotlivých nedoplatcích*.

[21] Městský soud se nezabýval tím, zda byly jednotlivé vyčíslené nedoplatky dostatečně definovány tak, aby stěžovatel mohl bez obtíží zjistit, jaké nedoplatky jsou ve výkazu nedoplatků vyznačeny a pro které nedoplatky se tedy vede exekuce na jeho majetek. Nezjišťoval, zda došlo, či nedošlo k chybnému vyčíslení jednotlivého nedoplatku, jak stěžovatel opakovaně tvrdil a dokládal.

[22] Neobsahuje-li již samotný výkaz nedoplatků veškeré náležitosti dle § 176 odst. 2 daňového řádu, stěžlí lze dospět k závěru, že tyto náležitosti může obsahovat poté samotný exekuční příkaz na takový výkaz nedoplatků odkazující. Není-li zřejmé, jaký konkrétní nedoplatek existuje, resp. jakou cestou (být zákonem stanovenou) provedených úhrad plateb ten který nedoplatek vznikl, nelze než konstatovat, že výkaz nedoplatků je nejasný a neurčitý a ve svém důsledku nepřezkoumatelný.

[23] Při posouzení správnosti údajů obsažených ve výkazu nedoplatků zcela jistě není spor o výši daně předepsané na základě platebních výměrů; tyto nelze jakkoli v řízení exekučním přezkoumávat; v daném případě nadto exekučním titulem nejsou jednotlivé platební výměry [§ 176 odst. 1 písm. b) daňového řádu]. V rámci nyní vedeného řízení se nepřezkoumává samotná výše stanovené (vyměřené či doměřené) daně, ale výše správcem daně vyčíslených nedoplatků vzniklých na základě správcem daně provedených „přesunů plateb“, které stěžovatel poukázal na úhradu konkrétních daňových povinností. Sporné ve věci je, zda vyčíslené nedoplatky, tak jak je správce daně do výkazu uvedl dle své evidence, jsou správné a mají reálný základ.

[24] Z výkazu nedoplatků musí být proto přezkoumatelným způsobem seznatelné, jak k té které konkrétní výši nedoplatku, který je veden u fakticky uhrazené daně, správce daně dospěl. Správce daně proto musí být schopen doložit, na kterou neuhrazenou daň tu kterou provedenou platbu podle § 152 daňového řádu poukázal a kdy tak učinil. Pouhý odkaz na to, že správce daně postupoval v souladu se zákonem, nepostačí, resp. neumožňuje zjistit, zda podle zákona skutečně postupoval. Správce daně je povinen prokázat, že nedoplatek, na který je ta která platba směřována, skutečně existoval, jakož i to, že provedená platba byla poukázána na nedoplatek, který je vymahatelný, jinými slovy, zda nebyla např. použita na úhradu nedoplatku, který s ohledem na lhůtu stanovenou v § 160 daňového řádu již nelze vymáhat.

[25] Jakkoli lze připustit, že odůvodnění každého takto vzniklého nedoplatku může být za situace automatizovaného přiřazování plateb náročnější, nelze na průkaznost tohoto systému resignovat. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že ze samotných „sjetin“ ze systému ADIS daňový dlužník není schopen tok svých plateb a jejich směřování správcem daně vysledovat. Výkaz nedoplatků musí být přezkoumatelný, tento požadavek nespĺňuje bez dalšího samotná sestava vytvořená automatizovaným daňovým systémem, není-li z ní jednoznačně zřejmé či dohledatelné, kdy a na jaké neuhrazené daňové povinnosti byly přijaté platby dle § 152 (popř. § 154) daňového řádu použity. Naopak, tím spíše je třeba, aby provedené úhrady plateb, v jejichž důsledku dospěl správce daně ke konečné výši nedoplatku na jednotlivých daních, který je ve výkaze nedoplatků vyčíslen a pro který je exekuce vedena, byly zjistitelné. Uvedené nemůže nahradit vyjádření a vysvětlení postupu žalovaného až ve vyjádření ke kasační stížnosti; to bylo namísto učinit v řízení před krajským soudem. (...)

## 3826

### Daň z příjmů: paušální daňové účinné výdaje

k § 7 odst. 7 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném k 16. 12. 2015

**Daňový poplatník je oprávněn uplatnit výdaje ve výši 80 % z příjmů z živnostenského podnikání řemeslného [§ 7 odst. 7 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů] pouze tehdy, pokud je držitelem živnostenského oprávnění k tzv. řemeslné živnosti. Nepostačuje oprávnění k živnosti volné spolu s prokazováním konkrétního obsahu uskutečněné činnosti, ze které daňový výdaj vyplývá.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2018, čj. 7 AfS 232/2017-25)

**Prejudikatura:** č. 1266/2007 Sb. NSS.

**Věc:** Jiří K. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 16. 12. 2015 žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil dodatečný platební výměr Finančního úřadu pro Královéhradecký kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 18. 5. 2015, kterým byla žalobci doměřena daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2014 ve výši 11 940 Kč.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, který rozsudkem ze dne 31. 5. 2017, čj. 31 Af 15/2016-29, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud konstatoval, že jádrem sporu mezi žalobcem a žalovaným je posouzení právní otázky, zda je určujícím kritériem pro stanovení výše tzv. paušálních daňově účinných výdajů, které je poplatník oprávněn uplatnit z příjmů z živnostenského podnikání podle § 7 odst. 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, výhradně vymezení živnosti v živnostenském oprávnění uděleném poplatníkovi. Podle krajského soudu naplnění formálního kritéria (držba živnostenského oprávnění) bylo nezbytné pro to, aby bylo možné považovat určité příjmy za příjmy ze živnosti, tj. příjmy podle § 7 zákona o daních z příjmů, za právní úpravy účinné před rokem 2014. Avšak i tehdy platilo, že v případě, že daňový subjekt překročil meze vydaného živnostenského oprávnění, bylo nutné na tyto příjmy pohlížet jako na příjmy ze živnosti. Počínaje zdaňovacím obdobím roku 2014 pak podřazení dosažených příjmů pod příjmy podle § 7 zákona o daních z příjmů není podmíněno naplněním formálního kritéria. Ze zákona o daních z příjmů ani ze zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, (dále jen „živnostenský zákon“) nelze dovodit jako podmínku pro uplatnění příslušného paušálního výdaje držbu příslušného živnostenského oprávnění. Absence příslušného živnostenského oprávnění znamená pro daňový subjekt pouze to, že musí být schopen prokázat jinými důkazními prostředky, že příjmy, z nichž paušální výdaje uplatňuje, jsou příjmy ze živnostenského podnikání. V nyní posuzovaném případě to znamená, že žalobce byl povinen takovými jinými prostředky prokázat, že příjmy, z nichž uplatňoval paušální výdaje, byly příjmy z živnostenského podnikání řemeslného. Žalobce tvrdil, že skutečně vykonává jako svou hlavní činnost klempířství a opravu karoserií a že tato činnost je jediným zdrojem jeho zdanitelných příjmů. Na podporu daného tvrzení žalobce navrhl přezkoumat obsahovou náplň jeho činnosti podle jím vystavených faktur (které správci daně zároveň předložil), popřípadě provedení výslechu svědků, žalobcových zákazníků. Těmito důkazy se finanční orgány blíže nezabývaly, podle žalovaného totiž neprokazují držbu živnostenského oprávnění na živnost řemeslnou. S daným závěrem žalovaného však krajský soud nesouhlasil. Povinností žalovaného (respektive správce daně) bylo zabývat se blíže důkazy, respektive důkazními návrhy, kterými žalobce hodlal prokazovat, že příjmy, z nichž uplatňoval paušální výdaje, byly skutečně příjmy z živnostenského podnikání řemeslného.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Krajský soud podle jeho názoru pochybil při posouzení, zda je určujícím kritériem pro stanovení paušálních daňově účinných výdajů, které je daňový subjekt oprávněn uplatnit z příjmů ze živnostenského podnikání podle § 7 odst. 7 zákona o daních z příjmů, výhradně rozsah živnosti v živnostenském oprávnění uděleném daňovému subjektu.

Jednou z podmínek, která musí být splněna, aby se jednalo o živnostenské podnikání, je naplnění podmínek podle živnostenského zákona, tj. v případě řemeslné živnosti splnění odborné způsobilosti, na jejímž základě je vydáno řemeslné živnostenské oprávnění. Živnost lze provozovat pouze na základě živnostenského oprávnění, což je v souladu s § 10 živnostenského zákona prokazováno výpisem z živnostenského rejstříku. V případě absence tohoto oprávnění se nejedná o živnostenské podnikání, jehož příjmy lze podřadit pod § 7 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, nýbrž o podnikání, jehož příjmy spadají pod písm. c) téhož ustanovení, což má zásadní vliv na případné uplatnění výdajů paušální částkou podle § 7 odst. 7 téhož zákona. Pod živnostenské podnikání lze tedy příjem podřadit tehdy, pokud poplatník příslušné živnostenské oprávnění vlastní. V posuzovaném případě zdaňovacího období roku 2014 žalobce nedisponoval živnostenským oprávněním na živnost řemeslnou, ale pouze živností volnou, jejíž náplň se prolínala s jím deklarovanou řemeslnou živností „*klempířství a oprava karoserií*“.

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

### Z odůvodnění:

(...) [18] Nejvyššímu správnímu soudu je předloženo k posouzení, zda je určujícím kritériem pro výši uplatnitelných paušálních daňově účinných výdajů dle § 7 odst. 7 písm. a) nebo b) zákona o daních z příjmů, které

je poplatník oprávněn uplatnit z příjmů z živnostenského podnikání [§ 7 odst. 1 písm. b)], výhradně vymezení živnosti v živnostenském oprávnění uděleném poplatníkovi. Krajský soud založil odůvodnění svého rozsudku na předpokladu, že pro podřazení daňově relevantních příjmů do kategorie „příjem ze živnostenského oprávnění“ dle § 7 odst. 1 písm. b) již není po účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, nezbytné, aby dotčená osoba rovněž disponovala příslušným oprávněním k činnosti. Z rozdílnosti pojmů užitých v § 7 odst. 1 písm. b) ve znění účinném do 31. 12. 2013 a po tomto datu („příjmy ze živnosti“ resp. „příjem ze živnostenského podnikání“) dovedl nezbytnost materiálního hodnocení konkrétní činnosti bez ohledu na to, zda daňový subjekt rovněž disponuje příslušným veřejnoprávním oprávněním. Uvedené východisko pak přenesl do subtilnější roviny při úvaze, jak nahlížet na „příjmy z živnostenského podnikání řemeslného“ dle § 7 odst. 7 písm. a) zákona o daních z příjmů účinného pro rozhodné zdaňovací období.

[19] Nejvyšší správní soud je však přesvědčen, že obě nastíněné souvislosti nejsou ve skutečnosti natolik silně provázány. Je tomu tak jednak z důvodů subjektivních, neboť nebylo sporu, že žalobce byl držitelem živnostenského listu pro živnost volnou a ani správce daně nezpochyboval, že by se v jeho případě nejednalo o příjmy a související náklady z živnostenského podnikání. Rovněž však z důvodů objektivních souvisejících s povahou právní úpravy uplatňování výdajů nikoli ve skutečné, ale v paušální výši.

[20] Nejvyšší správní soud proto nepředjímá, zda lze o příjmu z živnostenského podnikání obecně hovořit i za situace, kdy daňový subjekt sice nedisponuje živnostenským oprávněním, avšak vykonávaná činnost materiálně koresponduje s činností vykonávanou jinak v rozsahu živnostenského oprávnění. Daňový subjekt měl živnostenské oprávnění pro volnou živnost, pro výrobu, obchod a služby neuvedené v přílohách 1–3 živnostenského zákona. Lze proto jen poznamenat, že odkaz krajského soudu na rozsudek ze dne 28. 2. 2006, čj. 5 Afs 8/2005-87, č. 1266/2007 Sb. NSS, není v této věci zcela příležitý. Lze nepochybně souhlasit s přístupem, podle kterého vykročení z rozsahu mezi živnostenského podnikání při zachování soustavnosti posuzované činnosti by nemělo příjem automaticky diskvalifikovat při hodnocení jako příjmu ze živnosti a činit z něj ostatní příjem z příležitostné činnosti podle § 10. Nyní je však třeba posoudit, zda lze u příjmů získaných z činnosti bez živnostenského oprávnění rovněž uplatnit paušální výdaje ve výši 80 % namísto 60 %, což je problém kvalitativně odlišný. Nejvyšší správní soud sice konstatoval, že „*skutečnost, že stěžovatel podnikal bez konkrétního oprávnění, vztahujícího se přímo k provádění činnosti rekonstrukce kotelny, není pro daný případ rozhodná, neboť správce daně posuzuje pouze skutečnosti rozhodné pro správné vyměření daně, nikoliv skutečnosti spadající do působnosti jiného, zde živnostenského, správního orgánu*“, současně je však třeba vidět, že v uvedené věci byly uplatněny reálné, nikoli paušální výdaje, a v nyní projednávané věci to byl žalobce, kdo využil „*uživatelského komfortu*“ při uplatnění výdajů v nejvýhodnější výši oproti „*běžnému*“ rozsahu paušálních výdajů u příjmů z živnostenského podnikání podle § 7 odst. 7 písm. b). Zde již nejde o podřazení příjmů (resp. výdajů) do kategorie, která obsahově nejvíce konvenuje skutečně vykonávané činnosti, aby kvalifikace příjmů co nejvěrněji odpovídala skutečnému stavu, ale o rozsah daňové vstřícnosti k těm, kteří nedisponují živnostenským oprávněním k činnosti, ze které uplatňují nejvýhodnější výdajový paušál.

[21] Jako jeden z důvodů zavedení výdajových paušálů se uvádí, že v některých případech nejsou příjmy živnostníků vysoké, náklady na vedení účetnictví, a tím i náklady na daňové inkaso, vzhledem k nim by vysoké byly a uplatněním reálných výdajů tvorbou skutečného základu daně by ke zvýšení daňového inkasa nedošlo (shodně Pelc V.: *Zákon o daních z příjmů. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2015). Za splnění zákonných předpokladů se může daňový subjekt rozhodnout využít mnohem jednoduššího způsobu uplatnění daňových výdajů výdajovým paušálem. Že jde o pro daňový subjekt výhodnou možnost, zřetelně vyplývá i z následného „*zastropování*“ výdajů, které lze ve zdaňovacím období takto uplatnit (od 1. 1. 2015) a následného razantního snížení této částky s účinností od 1. 7. 2017 z předchozích 1 600 000 Kč na nyníjších 800 000 Kč. Oproti co nejvěrnějšímu vyjádření a uplatnění daňových výdajů jakožto výdajů prokazatelně vynaložených na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů se daňovému subjektu dostává oprávnění do jisté míry rezignovat na co nejvěrnější zachycení daňově rozhodných skutečností ve prospěch efektivní správy vlastních daňových záležitostí. Za této situace je však plně odůvodněné, aby rovněž správce daně mohl takto uplatněné daňové výdaje posoudit způsobem, který by byl efektivní a jednoznačný co do klasifikace oprávněnosti uplatnění paušálních výdajů v konkrétním rozsahu. Krajský soud však ukládá správci daně i v případě takto uplatněných výdajů povinnost

materiálně posuzovat obsah uskutečněné činnosti, ze které daňový výdaj vzešel bez ohledu na to, zda vůbec lze činnost kvalifikovat jako řemeslné živnostenské podnikání.

[22] Zákon o daních z příjmů neobsahuje, a ani nemůže obsahovat vymezení příjmů z živnostenského podnikání řemeslného. Ve věci nebylo sporu, že žalobce uplatnil výdaje k činnosti klempířství a oprava karoserií, že jde o činnost, kterou příloha 1 k živnostenskému zákonu vymezuje jako živnost řemeslnou a rovněž nebylo sporné, že žalobce nebyl držitelem živnostenského oprávnění k této řemeslné živnosti. Zákon o daních z příjmů bezpečně míří v § 7 odst. 7 písm. a) do působnosti živnostenského zákona. Nelze nalézt vysvětlení, proč by zákon o daních z příjmů odkazoval při interpretaci „živnostenského podnikání řemeslného“ k živnostenskému zákonu, aby pak z těchto kritérií následně nevycházel a překlenul je poukazem na potřebu materiálního posouzení obsahu každé konkrétní činnosti daňového subjektu.

[23] Živností je podle § 2 soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem. Základní podmínkou vyplývající z živnostenského zákona je oprávnění provozovat živnost v souladu s vydaným živnostenským oprávněním (§ 10 odst. 1). Ustanovení § 21 pak upravuje, jakým způsobem lze v případě řemeslných živností prokazovat odbornou způsobilost na rozdíl od živností volných, u kterých není třeba odbornou ani jinou způsobilost prokazovat (§ 25). Je plně v souladu se zněním zákona a plně logické, pokud zákonodárce svazuje oprávnění uplatnit výdajový paušál v maximální výši tam, kde výkon živnostenského podnikání předpokládá dosažení určité kvalifikace. Ta pak skýtá předpoklad určité úrovně při výkonu živnostenského podnikání, při výkonu řemesla. Právě živnostenské oprávnění deklaruje, že řemeslnou činnost provádí osoba, která má k této činnosti kvalifikační předpoklady. Na druhou stranu nelze nalézt rozumný důvod, pro který by předmětného zvýhodnění měli požívat rovněž ti, kteří tuto kvalifikaci buď nemají, nebo minimálně nejsou držiteli živnostenského oprávnění k výkonu konkrétní řemeslné živnosti. Těm pak nezbyvá než případně postupovat podle § 7 odst. 7 písm. b) a uplatnit paušální výdaje v menším rozsahu. Správce daně proto postupoval správně, pokud žalobci doměřil zjištěný rozdíl.

## 3827

### Daň z nemovitostí: poplatník daně z nemovitých věcí; skutečný vlastník nemovité věci

k § 3 odst. 1 a § 8 odst. 1 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném k 15. 9. 2017

**Poplatníkem daně z nemovitých věcí podle § 3 odst. 1 a § 8 odst. 1 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, je skutečný vlastník nemovité věci, nikoliv pouze osoba evidovaná v katastru nemovitostí, a to i tehdy, je-li existence vlastnického práva deklarována zpětně, s účinky *ex tunc*. Lhůta pro přiznání a placení daně však poplatníkovi začne běžet teprve od okamžiku, kdy je najisto postaveno, že byl v daném zdaňovacím období vlastníkem nemovité věci, tedy zpravidla od právní moci rozhodnutí, kterým je tato skutečnost deklarována.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2018, čj. 7 Af 351/2018-32)

**Prejudikatura:** č. 871/2006 Sb. NSS, č. 979/2006 Sb. NSS a č. 1358/2007 Sb. NSS.

**Věc:** Jaroslav L. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o doměření daně, o kasací stížnosti žalobce.

Při nedobrovolné veřejné dražbě konané dne 7. 9. 2007 žalobce pozbyl vlastnické právo ke stavbě v katastrálním území obce Písek (dále jen „stavba“). Okresní soud v Písku však rozsudkem ze dne 24. 11. 2014, čj. 6 C 227/2007-507, konstatoval neplatnost nedobrovolné veřejné dražby (rozsudek nabyt právní moci dne 26. 10. 2015). Finanční úřad pro Jihočeský kraj, územní pracoviště ve Strakonících (dále jen „správce daně“), následně dospěl k závěru, že žalobce v důsledku rozsudku Okresního soudu v Písku vlastnického práva ke stavbě nikdy nepozbyl, a platebními výměry ze dne 8. 2. 2017 doměřil žalobci daň z nemovitých věcí za zdaňovací

období roku 2014 (ve výši 35 949 Kč) a 2015 (ve výši 35 949 Kč). Žalovaný zamítl dne 15. 9. 2017 žalobcovu odvolání a napadená rozhodnutí správce daně potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Konstatoval, že určení neplatnosti veřejné dražby má účinky *ex tunc*, neboť neplatná dražba nebyla způsobilá vyvolat zamýšlené právní následky. Žalobce proto vlastnické právo ke stavbě nikdy nepozbyl. Po určitou dobu mu sice bylo bráněno v uskutečňování plného panství nad nemovitostí, to však nebránilo tomu, aby byl nadále poplatníkem daně, neboť § 8 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, označuje za poplatníka toliko „vlastníka“ zdanitelné stavby nebo zdanitelné jednotky a dále nespécifikuje, že by mu musela zároveň svědčit veškerá práva z vlastnictví plynoucí. Nezákonná veřejná dražba proto zasáhla do žalobcových práv, na svých právech byl však zkrácen tím, že nemohl fakticky vlastnické právo ke stavbě vykonávat, a nikoliv povinností zaplatit daň z nemovitých věcí. Daňové právo tudíž nepředstavuje prostředek nápravy zmíněné nezákonnosti; ten musí žalobce hledat v příslušných institutech soukromého práva.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Účinky rozsudku Okresního soudu v Písku nastaly podle něj *ex nunc*, a proto dražba, jejíž neplatnost byla tímto rozsudkem vyslovena, ztratila své účinky až ke dni právní moci rozsudku. Až do právní moci rozsudku bylo dražbu nutné považovat za platnou a zpětně zapsání vlastnického práva stěžovatele do katastru nemovitostí za pouhou právní fikci. Uplatnění daně z nemovitých věcí v projednávaném případě bylo nadto hrubě nespravedlivé. Smyslem této majetkové daně je totiž zdanění nemovitého majetku, k němuž poplatníkovi svědčí vlastnické právo. Vlastnictví nemovité věci je nicméně nutné chápat jako hodnotu, která přináší vlastníkovu majetkové aktivum, přičemž smyslem daně z nemovitých věcí je postižení této hodnoty. K naplnění této hodnoty může dojít pouze prostřednictvím oprávnění předmět vlastnictví držet, užívat, mít z něj užitek a nakládat s ním (§ 1012 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku). Těmito oprávněními však stěžovatel v době, kdy byl vlastníkem stavby vydražitel, nedisponoval a z vlastnického práva ke stavbě tak neměl žádný prospěch. Obsah vlastnického práva mu nebylo možné přisuzovat zpětně, neboť, pokud by například chtěl v době, kdy byl za vlastníka považován vydražitel, uzavřít smlouvu o převodu stavby, nebyla by účinná a katastr nemovitostí by vklad nepovolil; stejně tak daňové příznání k dani z nemovitých věcí podané před právní mocí rozsudku Okresního soudu v Písku by bylo odmítnuto jako podané neoprávněnou osobou. Z uvedených důvodů nebyl smysl a účel daně z nemovitých věcí v projednávaném případě naplněn a daň neměla být doměřena. Jedná se o analogickou situaci jako v případě restitucí, kdy povinnost uhradit daňový nedoplatek zůstala subjektu, který byl poplatníkem k 1. lednu daného zdaňovacího období.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[7] Stěžovatel namítá, že účinky rozsudku, kterým byla veřejná dražba prohlášena za neplatnou, nastaly *ex nunc*, nikoliv *ex tunc*. S touto argumentací se soud neztotožnil. Vlastnictví k předmětu dražby na vydražitele nepřechází na základě smlouvy, ale na základě právní skutečnosti, kterou je příklep licitátora (viz § 53 zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 12. 2007, sp. zn. 21 Cdo 930/2007). Pokud pak soud prohlásí dražbu za neplatnou, „deklaruje tím, že vydražitel vlastnické právo k vydražené nemovitosti nikdy nenabyl“ (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2007, sp. zn. 22 Cdo 224/2007). Je tedy zřejmé, že rozhodnutí o vyslovení neplatnosti veřejné dražby má účinky *ex tunc*, a nikoliv *ex nunc*, jak tvrdí stěžovatel, a že to byl tudíž stěžovatel, kdo byl vlastníkem stavby po celou dobu od neplatné veřejné dražby až do nabytí právní moci rozsudku, kterým byla neplatnost veřejné dražby vyslovena, byť disponoval pouze holým vlastnictvím.

[8] Skutečnost, že stěžovatel disponoval pouze holým vlastnictvím ke stavbě, podle soudu nemůže vést ani k tomu, že mu neměla být doměřena daň z nemovitých věcí. Daň z nemovitých věcí, jak stěžovatel správně uvedl, je přímou majetkovou daní, což znamená, že daňová povinnost se váže k vlastnictví nemovitého majetku. Jak ostatně plyne také z jasného znění § 8 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí, poplatníkem daně je zásadně vlastník (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2006, čj. 2 Afs 28/2005-55, publ.

pod č. 871/2006 Sb. NSS). Pro vznik daňové povinnosti není relevantní, zda a jakým způsobem dochází k nakládání s předmětem daně, ale pouze to, zda k daněnému statku vlastnické právo existuje, či nikoliv: „*Povinnost uhradit daň z nemovitostí je [...] třeba vnímat jako povinnost související s vlastnictvím nemovitosti, nikoliv jako nakládání s touto nemovitostí*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, čj. 8 Afs 33/2007-47, publ. pod č. 2280/2011 Sb. NSS). Pokud by se totiž přihlíželo k faktickému užívání předmětu daně, jak soud obdobně uvedl ve vztahu k silniční dani, jež je rovněž přímou majetkovou daní, jednalo by se o „*daň zcela jiného typu, která by byla založena na užívání určitých veřejných statků (zde: pozemní komunikace), a nikoliv na vlastnictví (dispozici) k určité věci*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2006, čj. 2 Afs 101/2005-67, publ. pod č. 1358/2007 Sb. NSS). Obdobně ve vztahu k nemovitým věcem je případný hospodářský výnos plynoucí z jejich faktického užívání zpravidla zdaněn daní z příjmů.

[9] Závěr krajského soudu, že daňová povinnost k dani z nemovitých věcí měla stíhat stěžovatele, přestože disponoval pouze holým vlastnictvím, je proto správný. Přitakání stěžovateli výkladu by totiž vedlo k vytvoření jen stěží řešitelných obtíží při správě daně z nemovitých věcí. Pokud by byl správce daně nucen kromě samotného vlastnictví přihlížet rovněž k tomu, zda mohl poplatník vlastnické právo náležitě využívat, bylo by velice obtížné nalézat hranice, kdy by bylo vyměření či doměření daně oprávněné (či spravedlivé), a kdy už nikoliv. V praxi totiž může dojít k nespočtu situací, ve kterých je výkon vlastnického práva k nemovitým věcem do určité míry omezen, ať už z vůle vlastníků, jednání jiných osob či v důsledku *vis maioris* (srov. otázku daně z nemovitostí patřících do konkursní podstaty řešenou rozsudkem čj. 8 Afs 33/2007-47). Pro balancování, ve kterých z těchto situací je namísto daně z nemovitých věcí vyměřit či doměřit, a ve kterých už nikoliv, by zároveň chyběla jakákoliv objektivní kritéria, v důsledku čehož by se jednalo o činnost výrazně arbitrární a do značné míry nerealizovatelnou.

[10] Je zároveň nutné zdůraznit, že poplatníkem daně z nemovitých věcí je skutečný vlastník, a nikoliv toliko osoba evidovaná v katastru nemovitostí jako vlastník. V rozsudku ze dne 5. 11. 2015, čj. 1 Afs 162/2015-50, se Nejvyšší správní soud zabýval situací, kdy byla daň z nemovitostí doměřena osobě, která nemovitost nabyla na základě absolutně neplatné kupní smlouvy (a jednalo se tedy o „*zrcadlový*“ případ k nyní projednávané věci). Soud v této situaci připomněl, že výklad daňových předpisů musí zohledňovat skutečnost, že ne vždy je zápis vkladu do katastru v souladu se skutečným stavem věcí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2005, čj. 2 Afs 94/2004-50, publ. pod č. 979/2006 Sb. NSS). V takové situaci je pak třeba pro účely daně z nemovitých věcí vycházet z toho, kdo byl v daném období opravdu vlastníkem věci podle práva, nikoli podle zápisu v katastru nemovitostí.

[11] S ohledem na specifické okolnosti nyní projednávaného případu soud považuje za nezbytné vyjádřit se také k otázce včasného přiznání a placení daně z nemovitých věcí. Bylo by totiž absurdní, kdyby aplikace výše uvedených závěrů ve spojení s deklaratorním rozhodnutím o tom, že původní vlastník vlastnické právo nikdy nepozbyl (zde v důsledku absolutní neplatnosti jiného nabývacího titulu), vedla k tomu, že by se tento vlastník automaticky ocitl v prodlení s placením daně z nemovitých věcí (často i v délce několika let), přestože fakticky nebyl nikdy schopen daně z nemovitostí přiznat a uhradit ve lhůtě, neboť před takovým deklaratorním rozhodnutím za vlastníka vůbec nebyl považován a daň mu nebyla vyměřována. V takové situaci rozhodné není namíste, aby byl za takové důsledky „*znovunabytí*“ vlastnického práva s účinky *ex tunc* sankcionován či penalizován, případně aby byl povinen hradit úrok z prodlení. Je proto nutné uzavřít, že je-li vlastnictví nemovitě věci deklarováno zpětně, tj. s účinky *ex tunc*, lhůty pro přiznání a placení daně začnou běžet teprve od právní moci takového deklaratorního rozhodnutí, neboť teprve tímto okamžikem je najisto postaveno, kdo je skutečným poplatníkem daně z nemovitých věcí.

(...)

[13] S ohledem na uvedené soud uzavírá, že stěžovatel nikdy nepřestal být vlastníkem stavby, a stíhala jej proto povinnost k dani z nemovitých věcí. Nejvyšší správní soud nijak nepopírá, že stěžovateli mohla v důsledku neplatné dražby a faktické nemožnosti nakládat se stavbou vzniknout újma a že stěžovatel vzniklou situaci vnímal jako nespravedlivou. Nicméně, jak již uvedl krajský soud, tuto výjimečnou skutečnost nelze zohlednit redefinováním a rozvolněním jasně stanoveného pravidla pro určení poplatníka daně z nemovitých věcí. Právní řád vlastníkovu nemovitosti zároveň k nápravě případné újmy poskytuje dostatek jiných, typicky soukromoprávních prostředků, jejichž účelem je nadto řešení právě takové situace, v jaké se stěžovatel ocitl v projednávaném případě,



typicky možnost náhrady škody ze strany toho, kdo způsobil neplatnost nedobrovolné veřejné dražby. Na tomto obecném nasměrování k soukromoprávní ochraně nic nemění to, jakou reálnou vyhlídku na úspěch má uplatnění daného prostředku ochrany v konkrétním případě.

## 3828

### Stavební řízení: opatření na sousedním pozemku

k § 141 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

**Stavební úřad je dle § 141 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, oprávněn uložit ve veřejném zájmu vlastníkům sousedních nemovitostí, aby umožnili provedení prací ze svých pozemků či staveb. Toto oprávnění nelze rozšiřovat tak, že by zahrnovalo i uložení povinnosti strpět omezení vlastnických práv za účelem řádného užívání sousední stavby v průběhu stavebních prací.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2018, čj. 4 As 272/2018-34)

**Prejudikatura:** č. 3073/2014 Sb. NSS.; č. 72/2018 Sb. NS.

**Věc:** Akciová společnost ROTOCAST proti Magistrátu hlavního města Prahy, za účasti 1) Petra K. a 2) Pavla K., o uložení opatření na sousedním pozemku nebo stavbě, o kasační stížnosti žalobce.

Úřad městské části Praha 5 rozhodnutím ze dne 7. 12. 2016 zamítl žádost žalobce o uložení opatření podle § 141 stavebního zákona. Uvedl, že pozemky, jejichž součástí je stavba, pro kterou mělo být opatření na sousedních pozemcích stavebním úřadem uloženo, jsou přístupné z ulice H. Stavba domu je obklopena pozemkem ve vlastnictví žadatele, ze kterého lze podle názoru stavebního úřadu provádět údržbu stavby bez toho, aby bylo uloženo opatření na sousedních pozemcích v intencích a z důvodů uvedených v žádosti. Pokud lze práce provést bez využití sousedních nemovitostí, nelze rozhodnutí o uložení opatření na sousedním pozemku nebo stavbě vydat.

Rozhodnutí I. stupně následně potvrdil i žalovaný dne 15. 6. 2017.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze. Namítal, že uložení opatření podle § 141 stavebního zákona bylo nutné z důvodu nezbytných prací na jeho nemovitostech, které znemožní užívání jediného vstupu do nemovitosti.

Městský soud zamítl žalobu rozsudkem ze dne 14. 8. 2018, čj. 6 A 183/2017-35. Konstatoval, že § 141 stavebního zákona taxativním výčtem stanoví případy, ve kterých je stavební úřad oprávněn vydat rozhodnutí a uložit sousedům, přesněji vlastníkům nebo osobám, které mají jiná věcná práva k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich, aby umožnili (strpěli) provedení prací (včetně přístupu) ze svých pozemků nebo staveb. Soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že žalobce, tak jak svou žádost formuloval, nepožadoval uložení povinnosti jiným osobám k umožnění provedení samotných prací, ale umožnění (náhradního) přístupu do domu, v němž budou takové práce prováděny. Tak široce založenou povinnost však § 141 stavebního zákona neobsahuje, jelikož své využití limituje výslovně na stav, kdy je nutné uložit k provedení prací. Tak tomu podle obsahu spisu v daném případě nebylo, proto nebylo možné již z tohoto důvodu k uložení této povinnosti, která výrazně omezuje třetí osoby ve výkonu vlastnického práva, přistoupit.

Podle městského soudu tedy v posuzovaném případě nebyly naplněny zákonné podmínky pro uložení povinnosti podle § 141 odst. 1 stavebního zákona, neboť žalobce dostatečně nedoložil „*potřebnost vstupu*“ na sousední nemovitosti, respektive to, z jakého důvodu nelze využít vlastního pozemku pro přístup k nemovitosti, kdy takové řešení v případě nedohody vlastníků sousedních nemovitostí musí být prioritou. Žalobce sice obecně zdůvodnil, že je to kvůli tomu, že je potřeba nemovitost odkopat, nanést funkční izolaci, zajistit opravu cihlové

zdi a zapřažení severního svahu, avšak dostatečně nezdůvodnil, z jakého důvodu musel všechny tyto úpravy dělat v takovém rozsahu najednou, a za vědomí toho, že si znemožní jediný přístup k nemovitosti.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítal, že zamýšlené práce na nemovitostech jsou zcela nezbytné a nutné a že těmito pracemi dojde k přerušení jediného přístupu do nemovitosti stěžovatele. Nemovitost stěžovatele má poškozenou svislou hydroizolaci. Práce na provedení nutné opravy hydroizolace domu vyžadují úplné odtěžení přístupového chodníku, který nyní kopíruje severní a východní stranu bytového domu. Provedení těchto prací je s ohledem na vlhnutí nemovitosti nevyhnutelné. Zamýšlené práce lze označit za udržovací práce podle § 3 odst. 4 stavebního zákona, podle kterého se údržbou stavby rozumějí práce, jimiž se zabezpečuje její dobrý stavební stav tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její užitelnost.

K argumentaci soudu a žalovaného, že zajištění přístupu do domu není součástí provádění nezbytných prací dle § 141 stavebního zákona, resp. tyto práce nebudou vykonávány z předmětných sousedních pozemků, stěžovatel uvádí, že zajištění přístupu do domu po dobu provádění udržovacích prací lze podřadit pod § 141 stavebního zákona. Nejedná se totiž pouze o samotné udržovací práce, ale o zajištění podmínek pro tyto udržovací práce a jednou z podmínek pro vykonání výše uvedených udržovacích prací je mj. zajištění přístupu do domu. V opačném případě by nebylo možné tyto udržovací práce provést.

Stěžovatel odkázal také na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2017, sp. zn. 22 Cdo 3398/2016, podle kterého lze podle § 141 stavebního zákona dosáhnout přístupu na pozemek bez dostatečného přístupu obdobně jako prostřednictvím soukromoprávních institutů. Pokud by zajištění vstupu do nemovitosti nebylo možné v žádném případě podřadit pod udržovací práce a s tím související možnost opatření dle § 141 stavebního zákona, *ad absurdum* by provedení jakýchkoliv udržovacích prací, které znemožní přístup do nemovitosti, bylo odkázáno pouze na souhlas a domluvu s vlastníky sousedních nemovitostí pro zajištění přístupu bez ohledu na nutnost udržovacích prací. Opatření dle § 141 stavebního zákona však směřuje právě k těmto situacím, kdy udržovací práce jsou nezbytné a domluva není možná.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s posouzením věci městským soudem. Za zásadní považoval skutečnost, že stavba domu je obklopena pozemkem ve vlastnictví stěžovatele, ze kterého lze provádět údržbu stavby. Žalovaný také trvá na závěru, že podle § 141 stavebního zákona lze přístup na pozemek nařídit pro umožnění provedení prací z pozemků či staveb, nikoliv pro zajištění přístupu do domu po dobu provádění udržovacích prací.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení kasační stížnosti

[18] Podle § 141 odst. 1 stavebního zákona platí, že „[p]ro vytvoření podmínek k provedení stavby nebo její změny, nutných zabezpečovacích prací, nezbytných úprav, udržovacích prací a k odstranění stavby nebo zařízení může stavební úřad uložit těm, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům či stavbám na nich, aby umožnili provedení prací ze svých pozemků nebo staveb, pokud mezi zúčastněnými osobami nedošlo k dohodě. Účastníkem řízení je ten, v jehož prospěch má být povinnost uložena, a ten, z jehož pozemku nebo stavby mají být práce prováděny.“

[19] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s výkladem tohoto ustanovení provedeným městským soudem a správními orgány. Citované ustanovení dává stavebnímu úřadu oprávnění nařídit vlastníkům pozemků a staveb umožnit provedení prací na sousední stavbě ze svých pozemků nebo staveb v taxativně vyjmenovaných případech. Ustanovení výslovně umožňuje stavebnímu úřadu pouze uložit dotčeným osobám povinnost umožnit provedení prací ze svého pozemku nebo stavby, a nikoliv umožnit přístup ke stavbě na sousedním pozemku z důvodu provádění prací na této stavbě. Ostatně již v rozsudku ze dne 4. 2. 2016, č. 9 As 1/2016-50,

bod 20, Nejvyšší správní soud uvedl: „*podmínkou pro to, aby těm, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům či stavbám na nich, mohlo být uloženo, aby umožnili provedení prací ze svých pozemků nebo staveb, je kromě nemožnosti dospět mezi zúčastněnými osobami k dohodě též to, aby provedení prací nebylo možné jinak než ze sousedních pozemků či staveb*“.

[20] Je namístě také zdůraznit, že citované ustanovení užitím pojmu „*může*“ dává stavebnímu úřadu správní uvážení, zda v uvedených případech uloží jiným vlastníkům umožnit provedení prací ze svých pozemků nebo staveb, či nikoliv (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS).

[21] Jelikož citované ustanovení umožňuje stavebnímu úřadu poměrně významný zásah do vlastnického práva, není možné jej vykládat extenzivně. Stavební zákon jako právní předpis veřejného práva nemůže sloužit k řešení situací, které jsou primárně předmětem soukromého práva (viz § 1022 a § 1029 až § 1036 občanského zákoníku). Z § 141 stavebního zákona proto nelze dovozovat, že umožňuje stavebnímu úřadu uložit vlastníkům pozemků a staveb povinnost umožnit také nerušené užívání sousední stavby, na které jsou prováděny práce, které dosavadnímu způsobu užívání dočasně brání. Je třeba poukázat na to, že § 141 stavebního zákona je nutné vykládat a aplikovat v souladu s obecnou úpravou zvláštních pravomocí stavebního úřadu obsaženou především v § 132 odst. 2, 3 a 5 stavebního zákona. Z těchto ustanovení vyplývá, že využití pravomoci stavebního úřadu k uložení umožnění opatření na sousedním pozemku či stavbě je možné ve veřejném zájmu, přičemž takovým veřejným zájmem může být i zajištění toho, aby stavba neohrožovala životy, zdraví, majetek či jiné hodnoty. Tento veřejný zájem je třeba v rozhodnutí stavebního úřadu náležitě odůvodnit. Oprávnění stavebního úřadu dle § 141 stavebního zákona tedy nemá sloužit primárně k ochraně soukromých práv a zájmů, včetně zájmu stěžovatele na zajištění řádného užívání jím vlastněné nemovitosti v souladu s jejím účelem po dobu provádění rekonstrukčních prací. Tomuto výkladu odpovídá i to, že za zásah do práva vlastníka sousední nemovitosti dle § 141 stavebního zákona nenáleží tomuto dotčenému vlastníku náhrada za omezení vlastnického práva (ani stavební příspěvek dle § 138 stavebního zákona), pouze případná náhrada způsobené škody (srov. § 141 odst. 2 stavebního zákona). Extenzivní připuštění oprávnění stavebního úřadu omezovat v zájmu komfortnějšího či ekonomičtějšího způsobu provádění stavebních prací, tj. v soukromém zájmu, vlastnická práva sousedů, by znamenalo porušení ústavním pořádkem zaručeného práva na ochranu vlastnictví (čl. 11 Listiny základních práv a svobod) tam, kde je namístě především řešení soukromoprávní cestou, tedy např. dohodou sousedů i za cenu případné finanční kompenzace.

[22] K odlišnému závěru nelze dospět ani na základě rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2017, sp. zn. 22 Cdo 3398/2016, č. 72/2018 Sb. NS, na který na podporu své argumentace v kasační stížnosti odkazuje stěžovatel. Podle tohoto rozsudku zásah správního orgánu do soukromoprávních poměrů podle § 141 stavebního zákona má subsidiární povahu ve vztahu k § 1022 občanského zákoníku, který se týká využití sousedního pozemku pro účely práce na stavbě včetně možnosti uplatnit právo přístupu na sousední pozemek žalobou. Uvedený rozsudek sice § 141 stavebního zákona přisuzuje obdobný význam jako ustanovením občanského zákoníku umožňujícím přístup na pozemek bez dostatečného přístupu, ale tomu je třeba rozumět pouze ve výše uvedeném smyslu, tj. za účelem provedení nezbytných prací na stavbě při shledání veřejného zájmu.

[23] Nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatel nezbytnost užití sousední nemovitosti k zajištění přístupu do stavby za účelem provedení stavebních úprav neprokázal. Stěžovatel v kasační stížnosti připouští, že provedení všech prací zároveň je pro něj ekonomicky výhodnější, přičemž nevylučuje možnost jiných (jakkoli nákladnějších) řešení. Námítka, že pokud nebudou všechny práce provedeny současně, dojde k vyššímu zatížení okolí imisemi, nebyla nijak přezkoumatelně doložena. Podstatné je také to, že dotčená stavba je ze tří stran obklopená pozemkem ve vlastnictví stěžovatele, který je přístupný z ulice H. či ze schodiště ve vlastnictví hlavního města Prahy. Tyto okolnosti ve svém souhrnu Nejvyšší správní soud vedou k závěru, že užití sousedního pozemku k zajištění přístupu do stavby dotčené stavebními úpravami je pro stěžovatele výhodnější, ale nikoliv nezbytné.

[24] Zajištění přístupu do stavby dotčené stavebními pracemi nájemcům je nakonec soukromoprávní povinností, která pro stěžovatele vyplývá ze zákonných ustanovení o nájmu bytu. Příslušná ustanovení občanského zákoníku ostatně obsahují i úpravu situací, kdy lze provádět stavební práce omezující užívání bytu i bez souhlasu nájemce (srov. § 2259 a násl.). Nejedná se však o relevantní okolnost pro posouzení nyní rozhodované věci.

**Katastr nemovitostí: zjevně nepřijatelná žádost; nové rozhodnutí**

k § 66 odst. 1 písm. b) a § 101 písm. b) správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

**Žádost o vydání nového rozhodnutí dle § 101 písm. b) správního řádu ve věci pravomocného rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí návrhu na vklad do katastru nemovitostí – a to s právními účinky zpětně ke dni doručení (původního) návrhu – není žádostí zjevně právně nepřijatelnou ve smyslu § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, čj. 5 As 122/2016-36)*

**Prejudikatura:** č. 962/2006 Sb. NSS a č. 1633/2008 Sb. NSS.

**Věc:** Jan V. proti Zeměměřičskému a katastrálnímu inspektorátu v Praze o zápis do katastru nemovitostí, o kasační stížnosti žalobce.

Žádostmi ze dne 2. 9. 2009 se žalobce domáhal zahájení nového řízení a vydání nového rozhodnutí, jímž bude vyhověno jeho třem žádostem, resp. návrhům na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí, které žalobce doručil dne 8. 12. 2005 Katastrálnímu úřadu pro Středočeský kraj, katastrální pracoviště Benešov (dále jen „správní orgán I. stupně“). Ten je všechny pravomocně zamítl rozhodnutími ze dne 27. 3. 2006. Vycházel přitom ze sdělení pověřeného soudního exekutora, podle kterého byla jedna z prodávajících omezena v dispozicích se svými nemovitostmi, a to na základě usnesení Okresního soudu v Kladně o nařízení exekuce.

Žalobce posléze zjistil, že zmíněné usnesení o nařízení exekuce nabylo právní moci dne 6. 9. 2006, přičemž jeho účinky vůči prodávající nastaly až k tomuto datu, tj. k datu následujícímu po podepsání kupních smluv a podání návrhů na vklad. Podle názoru žalobce tedy správní orgán I. stupně návrhy na vklad zamítl neoprávněně, a proto podal žádosti o zahájení nového řízení a vydání nového rozhodnutí v daných věcech ve smyslu § 101 písm. b) správního řádu; dle tohoto ustanovení lze totiž vydat nové rozhodnutí ve věci tehdy, jestliže jím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta.

Usneseními ze dne 26. 10. 2009 správní orgán I. stupně řízení o žádostech žalobce ze dne 2. 9. 2009 zastavil. Rozhodnutími ze dne 11. 1. 2010 žalovaný zamítl odvolání žalobce proti usnesením o zastavení řízení a současně tato usnesení potvrdil. Tato rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně byla zrušena a vrácena žalovanému k dalšímu řízení rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 2013, čj. 10 A 58/2010-39, a to z důvodu vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.

Následně vydal správní orgán I. stupně v každém ze tří řízení o žádostech ze dne 2. 9. 2009 další dvě usnesení (ze dne 26. 6. 2013 a ze dne 4. 9. 2013) o zastavení řízení; tato rozhodnutí však byla zrušena a věci byly vráceny správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení. Poté správní orgán I. stupně – napočtvrté – opět rozhodl o zastavení řízení usneseními ze dne 25. 3. 2014, v nichž důvody svého postupu vyložil ve stručnosti takto: žádosti stěžovatele ze dne 2. 9. 2009 jsou zjevně právně nepřijatelné, protože právní účinky vkladu práva nemohou nastat k jinému dni, než je den podání návrhu na vklad – viz § 2 odst. 3 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem. Žalobce ovšem žádal o povolení vkladu práva s účinky k jinému dni (8. 12. 2005), než k jakému byly předmětné žádosti podány (10. 9. 2009).

Proti usnesením o zastavení řízení podal žalobce odvolání, která žalovaný zamítl a současně tato usnesení potvrdil. Držel se základní argumentace správního orgánu I. stupně a konstatoval, že právní účinky povolení vkladu práva do katastru nemovitostí na základě žalobcem podané žádosti jsou spojeny s datem jejího podání, nikoli s datem podání původního návrhu na vklad, který byl zamítnut. Žalovaný přitom poukázal na to, že institut nového rozhodnutí není řádným ani mimořádným opravným prostředkem. Nelze tedy ve vztahu k němu hovořit o „pokráčování“ v již ukončeném řízení. V tom je třeba spatřovat rozdíl od obnovy řízení, která v dané věci mohla být teoreticky rovněž využita, avšak jak uvedl sám žalobce, pro podání žádosti o povolení obnovy řízení již uplynula zákonná objektivní lhůta.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Praze zamítl jako nedůvodnou rozsudkem ze dne 9. 5. 2016, čj. 46 A 66/2014-36.

Krajský soud vyšel ze systematiky správního řádu a zařazení institutu tzv. nového rozhodnutí do jeho části druhé, hlavy X (nadepsané „*obnova řízení a nové rozhodnutí*“). Z tohoto zařazení nevyplývá, že by nové rozhodnutí mělo být výsledkem opravného prostředku a nelze to dovodit ani z toho, že ve stejné hlavě X je vedle nového rozhodnutí upravena i obnova řízení. Účelem vydání nového rozhodnutí dle § 101 písm. b) správního řádu není zjednat nápravu nezákonného správního rozhodnutí. Ke změně, či zrušení nezákonných rozhodnutí, která jsou v právní moci, slouží mimořádné opravné prostředky, tedy přezkumné řízení a obnova řízení. Tyto mimořádné opravné prostředky v režimu správního řádu byly až do 31. 12. 2011 přípustné i proti rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vklad – viz § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2011. Jejich využití však bylo vázáno na relativně úzký okruh případů, a především na nepřekročitelnou lhůtu pro jejich podání. V daném případě žalobce žádost o povolení obnovy řízení právě z důvodu uplynutí lhůty nepodal. Namísto toho podal žádost o provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí v přesvědčení, že novým rozhodnutím se rozhoduje o původní žádosti, lze ho vydat kdykoliv a jeho účelem je napravit nezákonnost původního rozhodnutí. Takové pojetí nového řízení a nového rozhodnutí však podle názoru krajského soudu nemůže obstát, neboť by ve výsledku vedlo k tomu, že by se z něho stal – v rozporu se systematikou správního řádu – univerzální, časově neomezený mimořádný opravný prostředek s velmi širokým záběrem.

V návaznosti na to krajský soud konstatoval, že v novém řízení se nerozhoduje o původní žádosti, která byla pravomocně zamítnuta, nýbrž o žádosti nové. Nové řízení není pokračováním původního řízení, nýbrž řízením zcela samostatným (v pořadí nejméně druhým) vedeným o tomtéž právu vůči totožným účastníkům. Podmínkou vydání nového rozhodnutí dle § 101 písm. b) správního řádu není zjištění, že původní rozhodnutí, jež má být nahrazeno rozhodnutím novým, je v rozporu se zákonem, nebo že skutkový stav ke dni vydání rozhodnutí byl jiný, což lze prokázat nově se objevivšími důkazy. To jsou základní předpoklady pro vyhovění mimořádným opravným prostředkům (viz výše). Žádosti o vydání nového rozhodnutí dle § 101 písm. b) správního řádu se však vyhová tehdy, jestliže oproti původnímu rozhodnutí, v němž byla žádost zamítnuta, lze nyní žádosti vyhovět.

Na základě tohoto rozboru krajský soud uzavřel, že v případě podání žádosti o vydání nového rozhodnutí dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu rozhoduje správní orgán o této nové žádosti, nikoli o žádosti, kterou bylo zahájeno řízení, v němž byla žádost zamítnuta (původní rozhodnutí). V režimu řízení o žádosti o provedení vkladu práva do katastru nemovitostí to znamená, že pokud by katastrální úřad vyhověl žádosti o vydání nového rozhodnutí podle citovaného ustanovení, nastaly by v souladu s § 2 odst. 3 zákona č. 265/1992 Sb. právní účinky vkladu ke dni podání žádosti o vydání nového rozhodnutí, tj. v této věci ke dni 10. 9. 2009, nikoliv ke dni podání návrhu na vklad, jež byl zamítnut (původní rozhodnutí). Žalobce ovšem výslovně požadoval, aby správní orgán I. stupně rozhodl o původních návrzích na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí doručených dne 8. 12. 2005, o nichž přitom již bylo pravomocně rozhodnuto, a provedl vklad s právními účinky zpětně k uvedenému dni. Ve své podstatě dle názoru krajského soudu žalobce nežádal vydání nového rozhodnutí o právu, které bylo mezi týmiž účastníky předmětem původního správního řízení, nýbrž vydání nového rozhodnutí v pravomocně skončeném řízení, což není možné.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Oponoval závěru krajského soudu, dle kterého se v případě nového rozhodnutí nejedná o mimořádný opravný prostředek. Systematika správního řádu dle stěžovatele svědčí o opaku; bez jakékoli pochybnosti řadí institut nového rozhodnutí vedle institutu obnovy řízení a dokonce normuje oběma institutům společná ustanovení v § 102. Obnova řízení přitom není jako mimořádný opravný prostředek problematizována a totéž platí i o novém rozhodnutí. Nové rozhodnutí má evidentně sloužit nápravě rozhodnutí původního, přičemž správní řád v § 102 odst. 9 konstatuje, že nové rozhodnutí „*brání právním účinkům původního rozhodnutí*“. Správní řád dle stěžovatele nikde nestanoví, že by se při novém řízení neměl zjišťovat rozpor původního rozhodnutí se zákonem a považuje za nesmyslné toto pro nové řízení vylučovat, neboť by to bránilo komplexnímu a spravedlivému posouzení věci.

Dále stěžovatel na základě prostého znění § 101 písm. b) správního řádu, v němž se výslovně uvádí, že „*novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta*“, vyvozoval, že zákon přímo předpokládá, že novým rozhodnutím bude rozhodováno o původní zamítnuté žádosti. Provést nové řízení a vydat nové

rozhodnutí je možné z více důvodů, které se od sebe liší, avšak společná ustanovení v § 102 správního řádu jim dávají jakési společné zázemí. V § 102 odst. 6 správního řádu se přitom výslovně připouští možnost „využít podkladů původního rozhodnutí“. Navíc jedná-li se v novém řízení o původní žádosti a použijí-li se přitom podklady původního rozhodnutí, pak je krajským soudem tvrzená procesní oddělenost obou řízení pouze formální. Nové řízení se tak dle stěžovatele stává pokračováním řízení původního.

S odkazem na znění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, čj. 6 As 12/2008-73, stěžovatel uzavřel, že jednoduše jde vydat rozhodnutí ve věci, ve které již bylo nějaké rozhodnutí vydáno, k čemuž není nutné dogmaticky trvat na tom, zda se tím pokračuje, nebo nepokračuje v původním řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasací stížnosti připomněl pouze to, že ke dni vydání rozhodnutí o zamítnutí původních návrhů na vklad měl k dispozici vyjádření exekutora, podle kterého byl jeden z prodávajících omezen v nakládání se svým spoluvlastnickým podílem na nemovitostech, a to na základě usnesení o nařízení exekuce. Správní orgán I. stupně tak neměl jinou možnost než návrhy na vklad zamítnout, neboť domněnku stěžovatele o neoprávněnosti tohoto postupu nelze obhájit.

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

### Z odůvodnění:

[23] Podstatou věci je posouzení, zda žádosti stěžovatele, jimiž se s odkazem na § 101 písm. b) správního řádu domáhal vydání nového rozhodnutí ve věci zamítnutých návrhů na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí s účinky vkladu ke dni podání těchto návrhů, jsou žádostmi zjevně právně nepřijatelnými, či nikoli. Právě s odkazem na zjevnou právní nepřijatelnost žádostí stěžovatele totiž správní orgán I. stupně řízení o těchto žádostech zastavil podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu.

[24] Případy, kdy se jedná o tzv. zjevně právně nepřijatelnou žádost, správní řád nijak explicitně nestanoví, nicméně z povahy věci půjde o takovou žádost, u níž bude *prima facie* jasné, že jí není možné vyhovět; pro tyto případy správní řád předvídá zjednodušený postup, kdy správní orgán tuto žádost věcně neprojednává a řízení o ní rovnou zastaví. Uvedené potvrzuje i relevantní judikatura, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, čj. 2 As 74/2007-55, č. 1633/2008 Sb. NSS, podle něhož představuje „zjevná právní nepřijatelnost“ neurčitý právní pojem, který je nutno vykládat restriktivním způsobem, a z důvodu ochrany práv účastníků je možno k naznačenému způsobu rozhodnutí přikročit jen tehdy, jestliže je skutečně již na první pohled zřejmé, že žádosti nelze vyhovět. To znamená, že tato nepřijatelnost musí být patrna již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování.

[25] V daném případě správní orgán I. stupně ani žalovaný žádné zjišťování či dokazování ve věci neprováděli a k žádostem stěžovatele v podstatě od samého počátku přistupovali jako k žádostem, kterým není možné právně vyhovět. Ke stejnému závěru dospěl též krajský soud, který ve svých závěrech vyšel z toho, že v případě podání žádosti o vydání nového rozhodnutí dle § 101 písm. b) správního řádu rozhoduje správní orgán o této nové žádosti, nikoli o žádosti, kterou bylo zahájeno řízení, v němž byla žádost zamítnuta (původní rozhodnutí). To znamená, že v souladu s § 2 odst. 3 zákona č. 265/1992 Sb. bylo možné žádosti stěžovatele vyhovět pouze s účinky vkladu ke dni 10. 9. 2009, nikoli ke dni 8. 12. 2005, jak žádal stěžovatel. Proto byla jeho žádost vyhodnocena jako zjevně právně nepřijatelná a řízení o ní bylo bez dalšího zastaveno.

[26] Tento závěr Nejvyšší správní soud nesdílí. Skutečnost, že stěžovatel žádal o vydání nového rozhodnutí dle § 101 písm. b) správního řádu s účinky zpětně k uvedenému datu, sama o sobě jeho žádost nijak zjevně nediskvalifikuje, resp. neznamená, že jí není možné „na první pohled“ vyhovět. A dále – a to především – argumentace obou správních orgánů i krajského soudu ve výsledku vlastně popírá smysl využití institutu nového rozhodnutí dle § 101 písm. b) správního řádu u pravomocných rozhodnutí o zamítnutí vkladu práva do katastru nemovitostí.

[27] Návrh na vklad do katastru nemovitostí je svojí podstatou vlastně žádost o provedení zápisu práva – zde zápisu změny práva vlastnického na základě kupní smlouvy s konstitutivními účinky. Takové žádosti stěžovatel podal dne 8. 12. 2005 a byly pravomocně zamítnuty. V právní moci je rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání (§ 73 odst. 1 správního řádu). U rozhodnutí správních orgánů, která jsou v právní moci, se standardně rozlišuje: (i) formální právní moc – tzn., že rozhodnutí nelze napadnout řádným opravným

prostředkem, a (ii) materiální právní moc – tzn., že rozhodnutí je nezměnitelné a nezrušitelné; projevem materiální právní moci je pak tzv. překážka věci rozhodnuté. Překážka věci pravomocně rozhodnuté ve správním řízení (*rei administratae*) je formulována vcelku úzce a v souladu s § 48 odst. 2 správního řádu se vztahuje pouze na případy, kdy v totožné věci bylo přiznáno právo, nebo uložena povinnost.

[28] Podle citovaného ustanovení platí: „*Přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.*“ Tato obecná překážka řízení před správním orgánem vychází ze zásady právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře (§ 2 odst. 3 správního řádu) a jejím cílem je zabránit opakovanému rozhodování v případě, že „*právo již bylo přiznáno*“, nebo „*povinnost uložena*“ (v totožné věci). Ani o jeden z těchto případů v nyní projednávané věci nejde. Jedná se o rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vklad, tj. o „*negativní*“ rozhodnutí [nevyhovění žádosti (návrhu) na přiznání práva], na které se překážka věci rozhodnutí nevztahuje, jak vyplývá nejen ze zákona (§ 48 odst. 2 správního řádu), ale i z relevantní judikatury; srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 6. 2008, čj. 22 Ca 402/2007-24, ve věci zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby, dle kterého materiální právní moci mohou pojmově nabýt jen rozhodnutí pozitivní, a nikoli rozhodnutí negativní. „*Není proto žádné právní překážky, která by bránila tomu, aby správní orgán, který první žádost občana o vydání správního rozhodnutí zamítl, o nové žádosti v téže věci rozhodl pozitivně (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 12. 2000, čj. 22 Ca 58/2000-31). Shora uvedené ostatně akcentuje i současný správní řád, když podle jeho § 101 písm. b) provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci lze tehdy, jestliže novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta.*“ Obdobně judikoval i Nejvyšší správní soud ve stěžovatelskem odkazovaném rozsudku ze dne 30. 10. 2008, čj. 6 As 12/2008-73, ve věci zamítnutí návrhu na opravu chyby v katastrálním operátu a naznačený pohled potvrzuje také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2013, čj. 2 As 72/2013-65, ve věci vydání nemovitosti dle § 9 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, či usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 7. 2008, sp. zn. II. ÚS 1500/08, ve věci vyměření dlužného pojistného a penále – v obou posledně zmíněných případech se naopak jednalo o přiznání práva, resp. uložení povinnosti, o němž lze v téže věci rozhodnout pouze jednou.

[29] Ke stejnému závěru dospívá setrvalě i právní teorie a odborná literatura, srov. např. Vedral, J. *Správní řád, Komentář, II. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 502 a násl.: „*Ne každé pravomocně rozhodnutí má ovšem účinky překážky věci pravomocně rozhodnuté. Takovou překážku netvoří např. rozhodnutí o zamítnutí žádosti o přiznání nějakého práva. [...] Rozhodnutím o zamítnutí žádosti se nepřiznávají žádná práva a neukládají žádné povinnosti.*“ Obdobně viz Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha, C. H. Beck, 2012, s. 220 či Hoetzel, J. *Československé správní právo – část všeobecná*. Praha, Melantrich, 1937, s. 365 a násl.

[30] Z uvedeného je zjevné, že správní akt v podobě rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí návrhu na vklad do katastru nemovitostí nabývá pouze formální právní moci, nikoli materiální právní moci – tudíž nezakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté ve správním řízení (*rei administratae*). Lze proto konstatovat, že původní žádosti (návrhy) stěžovatele byly pravomocně zamítnuty, aniž by tím byla založena překážka věci rozhodnuté a vyloučena možnost aplikace § 101 písm. b) správního řádu, podle kterého platí: „*Provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci lze tehdy, jestliže novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta.*“

[31] Jednoduše řečeno, původní negativní rozhodnutí ve věci návrhu na vklad do katastru nemovitostí nijak nebrání provedení nového řízení a vydání nového, tentokrát pozitivního rozhodnutí ve věci. Není přitom podstatné, zda se stěžovatel proti rozhodnutí o zamítnutí vkladu bránil a uplatnil opravné prostředky v souladu s § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2011; podle tohoto ustanovení totiž byl (do uvedeného data) proti rozhodnutí o zamítnutí vkladu opravný prostředek přípustný s tím, že „*pokud podanému opravnému prostředku katastrální úřad nevyhoví v plném rozsahu, rozhoduje o podaném opravném prostředku soud*“. Na základě výkladu tohoto ustanovení podaného v usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 14. 8. 2006, čj. Konf 64/2005-33, č. 967/2006 Sb. NSS, připadalo po 1. 1. 2003 v úvahu – v důsledku nepřímé novelizace – pouze podání žaloby ve smyslu páté části občanského soudního řádu. Stěžovatel tuto žalobu nepodal, nicméně správní řád pro aplikaci § 101 písm. b) nestanoví podmínku v podobě vyčerpání opravných prostředků, resp. žaloby podle páté části o. s. ř. Stejně tak k novému posouzení pravomocně rozhodnuté věci a vydání nového rozhodnutí dle

citovaného ustanovení není třeba ani změny skutkových či právních okolností věci. V tomto ohledu není správní řád rovněž nijak limitující. Je však potřeba připustit, že podstata toho, proč je možné původně zamítnuté žádosti vyhovět, zpravidla bude spočívat právě ve změně výchozích skutkových či právních okolností věci (někdy se v tomto případě ve zvláštních zákonech hovoří o rozhodování *cum clausula rebus sic stantibus* či institutu zásadní změny okolností).

[32] Z pohledu souzené věci je důležité, že byla splněna základní podmínka pro aplikaci § 101 písm. b) správního řádu, tj. pravomocné zamítnutí původních žádostí (návrhů) stěžovatele. V dalším bylo již na správních orgánech, aby věcně posoudily, zda je možné těmto žádostem (návrhům) vyhovět – tedy provést zápis vlastnického práva stěžovatele do katastru nemovitostí, a to vkladem s účinky ke dni 8. 12. 2005. V případě jiných účinků vkladu než zpětně k tomuto dni, kdy stěžovatel doručil původní žádosti (návrhy), by totiž jeho žádosti o provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí dle § 101 písm. b) správního řádu postrádaly smyslu. Bylo by možné podat rovnou nové návrhy na vklad s právními účinky ke dni doručení těchto návrhů. O to ovšem stěžovateli v dané věci zjevně nešlo. Jeho projev vůle byl jasný a směřoval k tomu, aby původně zamítnutým žádostem, resp. návrhům na vklad bylo nyní vyhověno ve smyslu § 101 písm. b) správního řádu – tedy aby bylo vydáno nové rozhodnutí, kterým se vklad povoluje, a to logicky zpětně s právními účinky ke dni doručení původních návrhů (8. 12. 2005). Toto bylo nutné respektovat a povinností správních orgánů bylo věcně posoudit, zda je možné původním návrhům nyní vyhovět, a to ve světle stěžovatelem uváděných nových (změněných) skutečností a relevantní právní úpravy.

[33] Naznačenému věcnému projednání žádostí stěžovatele nijak nebrání ani krajským soudem a především oběma správními orgány opakovaně zmiňovaný § 2 odst. 3 zákona č. 265/1992 Sb., který stanovil: „*Právní účinky vkladu vznikají na základě pravomocného rozhodnutí o jeho povolení ke dni, kdy návrh na vklad byl doručen katastrálnímu úřadu. Každý má právo nahlédnout do evidence doručených návrhů.*“ Prakticky totožná je i současná právní úprava – tedy zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), kterým byl zrušen mj. zákon č. 265/1992 Sb.; podle § 10 katastrálního zákona: „*Právní účinky zápisu nastávají k okamžiku, kdy návrh na zápis došel příslušnému katastrálnímu úřadu.*“ Minulá i současná právní úprava zápisu práv do katastru nemovitostí tedy shodně vychází z principu zpětných právních účinků, přičemž podle katastrálního zákona se tento princip vztahuje nejen na zápisy prováděné vkladem, jako tomu bylo podle zákona č. 265/1992 Sb., ale je společný pro všechny typy zápisů, tj. i záznam a poznámku.

[34] Na zmíněném principu zpětných účinků zápisu do katastru nemovitostí stojí i žádosti stěžovatele o vydání nového rozhodnutí a v tomto směru rozhodně nejde ani nemůže jít o žádosti zjevně právně nepřipustné. Naopak žádosti stěžovatele – pokud se jimi domáhal vydání nového rozhodnutí o původním návrhu – plně konvenovaly a vycházely z tehdy platné právní úpravy v § 2 odst. 3 zákona č. 265/1992 Sb., na kterou s účinností od 1. 1. 2014 navázal i katastrální zákon (byť s určitými odchylkami v podobě rozšíření principu zpětných účinků na všechny zápisy, jak již bylo zmíněno, nebo v tom, že právní účinky neváže zpětně „*ke dni*“, ale „*k okamžiku*“, kdy návrh na zápis došel příslušnému katastrálnímu úřadu).

[35] Na základě uvedeného je nutno odmítnout jako lichý argument, že § 2 odst. 3 zákona č. 265/1992 Sb. brání tomu, aby bylo vyhověno žádostem stěžovatele o vydání nového rozhodnutí podle § 101 písm. b) správního řádu. Vedle odkazu na § 2 odst. 3 zákona č. 265/1992 Sb. argumentoval žalovaný, a zejména pak krajský soud také tím, že institut tzv. nového rozhodnutí nemá charakter opravného prostředku a že se v novém řízení nerozhoduje o původní žádosti, která byla pravomocně zamítnuta, ale vede se zcela samostatné řízení.

[36] Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu není možné původní žádosti (návrhy) stěžovatele podané dne 8. 12. 2005 oddělovat od jeho žádostí podaných dne 10. 9. 2009 a tvrdit, že se o nich vede samostatné řízení. Krajský soud i správní orgány se v tomto směru mýlí a popírají vzájemnou vnitřní vazbu obou žádostí, jejichž předmět je stále stejný. Jedná se o stále tutéž žádost (návrh) podanou dne 8. 12. 2005. Následně dne 10. 9. 2009 podaná žádost je pouze procesním návrhem na provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí na základě původní žádosti, pro jehož podání správní řád nestanoví žádnou lhůtu a jenž nemá žádné hmotněprávní důsledky. Ostatně řízení o vydání nového rozhodnutí mohl podle § 102 odst. 3 správního řádu zahájit i bez žádosti stěžovatele sám správní orgán I. stupně z úřední povinnosti (*ex officio*); k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2016, čj. 3 As 261/2015-38, v němž se sice řešila otázka vydání nového rozhodnutí



dle § 101 písm. b) správního řádu ve vztahu k jednorázovému příspěvku (dávce) ke zmírnění některých krivd způsobených komunistickým režimem, nicméně jeho závěry týkající se toho, že „[...] se jedná stále o tutéž dávku a tedy stejný předmět řízení“, jsou nepochybně použitelné *mutatis mutandis* též v této věci.

[37] Předmět řízení je stále stejný a je jím v každém jednotlivém řízení vždy původní žádost, resp. návrh na vklad podaný dne 8. 12. 2005; ten je jakýmsi pomyslným „nosičem“ a podstatou celé věci, kterou nelze ignorovat a na kterou nové řízení zcela jednoznačně navazuje, což podporuje nejen citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, ale i mnohá ustanovení § 102 správního řádu, která jsou společná jak pro obnovené řízení povolené nebo nařízené podle § 100 správního řádu, tak pro nové řízení podle § 101 správního řádu. Jedním z nich je § 102 odst. 6 správního řádu, který stanoví: „*V novém řízení může správní orgán využít podkladů původního rozhodnutí včetně podkladů rozhodnutí o odvolání, nevylučuje-li to důvod nového řízení. Právní názor odvolacího správního orgánu je pro správní orgán provádějící nové řízení závazný, pokud se tento právní názor vlivem změny právního stavu nebo skutkových okolností nestal bezpředmětným.*“

[38] Krajský soud citované ustanovení využil pro podporu svých závěrů, když ho interpretoval tak, že, pokud by bylo nové řízení pokračováním řízení původního, možnost využití dříve shromážděných podkladů pro vydání nového rozhodnutí by byla automatická a nebyl by důvod ji výslovně upravovat. Podle názoru Nejvyššího správního soudu takto nelze *a priori* uvažovat a v podstatě *a contrario* domýšlet text zákona, který umožňuje využít podkladů původního rozhodnutí. Z toho je totiž naopak patrné, že nové řízení je koncipováno jako pokračování původního řízení, a proto také dává možnost využít původních podkladů. Nové řízení s řízením původním v podstatě tvoří jeden celek, což potvrzuje též druhá věta § 102 odst. 6 správního řádu, která – s výhradou skutkových či právních změn – konstatuje vázanost právním názorem odvolacího orgánu v původním řízení. Tuto tezi potvrzuje i komentářová literatura – blíže viz Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 567–573, či Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 891, který sice hovoří o (relativní) samostatnosti nového řízení ve vztahu k původnímu řízení, avšak současně konstatuje, že „*mezi nimi jsou samozřejmě určité styčné plochy*“. A právě onou styčnou plochou je zde podle názoru zdejšího soudu to, že předmětem řízení je stále stejná žádost, resp. návrh na vklad a že nové řízení je vedeno a nové rozhodnutí ve věci vydáváno na základě tohoto původního návrhu na vklad. Ostatně žádný jiný (nový) návrh na vklad ani stěžovatel nepodal, jak již bylo vysvětleno výše.

[39] Taktéž skutečnost, že podle § 102 odst. 9 správního řádu se původní rozhodnutí ve věci novým rozhodnutím neruší, nijak nepopírá naznačenou provázanost původního a nového řízení. V případě nových rozhodnutí vydávaných na základě § 101 písm. b) až e) správního řádu sice původní rozhodnutí formálně existuje, nové rozhodnutí ovšem brání jeho vykonatelnosti nebo jiným právním účinkům. Je tu tedy opět jasná vazba a vzájemná propojenost obou řízení, která od sebe nelze striktně separovat a činit z nich dvě samostatná řízení.

[40] Ve světle shora uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že argumentace krajského soudu nemůže obstát. Nic na tom nemění ani skutečnost, že v obecné rovině krajský soud správně vyšel z toho, že institut tzv. nového rozhodnutí podle § 101 správního řádu nepatří svým charakterem mezi opravné prostředky. V této dílčí otázce nelze dát za pravdu stěžovateli, neboť smyslem opravných prostředků je zjednání nápravy vydaných rozhodnutí. Podstatou vydání tzv. nového rozhodnutí je nové posouzení již pravomocně rozhodnuté věci – a to buď za stejných, anebo zpravidla změněných výchozích skutkových či právních podmínek.

[41] K tomu je třeba dodat, že stěžovatel byl k podání žádosti o vydání nového rozhodnutí dle § 101 písm. b) správního řádu zjevně veden zjištěním, že zásadní skutková okolnost, na níž správní orgán I. stupně vystavěl svá rozhodnutí o zamítnutí jeho návrhů na vklad, neobstojí; konkrétně se jednalo o to, že právní účinky nařízení exekuce vůči jedné z prodávajících osob – spočívající v omezení jejich dispozičních práv s nemovitostmi – nastaly v době před podpisem kupní smlouvy, nýbrž až poté. Otázkou, zda toto zjištění stěžovatele týkající se skutkového stavu věci by bylo dostatečným důvodem pro povolení obnovy řízení ve smyslu § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, se správní orgány nezabývaly. Stěžovatel žádost o obnovu řízení z důvodu uplynutí tříleté objektivní lhůty nepodal. V dané situaci zvolil prakticky jediný možný postup a využil institut tzv. nového rozhodnutí upravený v § 101 správního řádu, který z taxativně vymezených důvodů pod písm. a) až e) připouští zásah do věci pravomocně rozhodnuté. Jedním z těchto důvodů upraveným pod písm. b) citovaného ustanovení je i skutečnost, že novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta. Na základě

žádostí stěžovatele podaných dne 10. 9. 2009 tedy bylo povinností správního orgánu I. stupně posoudit podstatu věci a zvážit, zda těmto žádostem vyhoví, tj. rozhodne o povolení návrhů stěžovatele na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí s účinky ke dni 8. 12. 2005, nebo zda řízení zastaví ve smyslu § 102 odst. 4 věty první správního řádu; podle tohoto ustanovení totiž: „*Pokud žádost účastníka neodůvodňuje zahájení nového řízení, rozhodne správní orgán usnesením o tom, že řízení zastaví.*“ Jakkoli hlavní myšlenka není legislativně vyjádřena příliš zdařile, neboť samotné řízení o vydání nového rozhodnutí je zahájeno již podáním žádosti, zákonodárce tímto mířil zjevně na situaci, kdy žádost neodůvodňuje vydání nového rozhodnutí ve věci (v takovém případě je tedy třeba řízení zastavit).

[42] S ohledem na obavy žalovaného, že v případě vyhovění žádostem stěžovatele by byl zpochybněn princip materiální publicity a důvěra v dosud evidované údaje v katastru nemovitostí, neboť v mezidobí mohlo dojít k několika převodům vlastnického práva, nutno poznamenat ještě následující.

[43] Skutečnost, že rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí návrhu na vklad nezakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté, je podmínkou nutnou, nikoli však dostačující pro to, aby bylo vydáno nové rozhodnutí dle § 101 písm. b) správního řádu. Návěť § 101 správního řádu stanoví, že provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí „*lze*“ z důvodů dále stanovených [pod písm. a) až e)]. Vydání nového rozhodnutí není tedy koncipováno jako nárokové a správní řád zde připouští uvážení správního orgánu, které je limitováno zejména základními zásadami činnosti správních orgánů. Výsledek správního uvážení musí odpovídat zejména tomu, že správní orgány jsou povinny šetřit práva nabytá v dobré víře, což vyplývá nejen z § 2 odst. 3 správního řádu. Tato základní zásada činnosti správních orgánů je zdůrazněna znovu v § 102 odst. 7 správního řádu, a to právě pro případ nového řízení směřujícího k vydání nového rozhodnutí. Ochrana práv nabytých v dobré víře jakožto jeden ze základních projevů principu právní jistoty se projevuje celou řadou požadavků jak na tvorbu práva, tak na jeho aplikaci. V projednávaném případě se pojí především s absencí lhůty, v níž lze vydat nové rozhodnutí podle § 101 správního řádu. Prakticky je tedy možné nové rozhodnutí vydat kdykoli, přičemž významným korektivem je zde právě předchozí individuální posouzení souladnosti takového postupu s požadavkem přiměřenosti a ochrany práv, jichž bylo nabyto v dobré víře (§ 102 odst. 7 správního řádu). V případě, že by ochrana práv nabytých v dobré víře v návaznosti na původní zamítnutí návrhů na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí – typicky právě proto, že v mezidobí došlo k dalším převodům vlastnického práva k předmětným nemovitostem – převážila nad zájmem žadatele (stěžovatele) na vydání nového rozhodnutí ve věci, bylo by nepochybně namíste řízení zastavit v souladu s § 102 odst. 4 správního řádu.

[44] Tento závěr nijak nezpochybňuje uplatnění zásady materiální publicity stanovené občanským zákoníkem (§ 984 odst. 1), jejímž prostřednictvím je ostatně chráněna právě dobrá víra; reflektuje pouze to, že v případě pravomocného rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí návrhu na vklad do katastru nemovitostí není vyloučeno vydání nového rozhodnutí ve smyslu § 101 písm. b) správního řádu – a to s právními účinky zpětně ke dni doručení (původního) návrhu na vklad. Vyjde-li zřejší soud z konstrukce regulativně racionálního zákonodárce, pak nelze jinak než konstatovat, že pokud zákonodárce chtěl možnost použití nového rozhodnutí zcela eliminovat, mohl a měl tak výslovně učinit v § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb., kterým s účinností od 1. 1. 2012 vyloučil v případě rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vklad možnost využití opravných prostředků podle správního řádu. Jak již bylo uvedeno, podstatou nového rozhodnutí není zjednaní nápravy, nýbrž nové posouzení věci; nepatří tedy v obecné rovině mezi opravné prostředky, a daná vyluka se zde neuplatní (podobně to platí i pro aktuální právní úpravu, tj. katastrální zákon, který v § 18 odst. 5 rovněž nevylučuje jako nepřípustné nové rozhodnutí dle § 101 správního řádu).

[45] Přeneseno na nyní posuzovanou věc to znamená, že pokud v případě pozemků, které stěžovatel v roce 2005 koupil, došlo k dalším převodům vlastnického práva, na což lze u většiny pozemků usuzovat z obsahu odůvodnění jednotlivých usnesení správního orgánu I. stupně ze dne 25. 3. 2014, nelze se shora naznačenému posouzení (přiměřenosti a ochrany práv nabytých v dobré víře) vyhnout a bez dalšího řízení zastavit s odkazem na § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu, jako to učinil správní orgán I. stupně, jehož postup potvrdil žalovaný a posléze akceptoval též krajský soud.

## Volby do zastupitelstev obcí: vyškrtnutí ze seznamu voličů; uzavření seznamu voličů

k § 28 odst. 2 a § 33 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

**I. Orgán vedoucí stálý seznam voličů vychází zásadně z evidenčního údaje o trvalém pobytu občana, přičemž pro absenci materiálního pouta k obci jej může vyškrtnout (§ 28 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí) jen v případech, kdy je přihlášení k trvalému pobytu zjevně realizováno za účelem manipulace voleb obstaráním hlasů formálních voličů.**

**II. Uzavření seznamu voličů určuje jen obsah výpisu z tohoto seznamu, nikoli okruh osob, kterým svědčí u voleb aktivní volební právo (§ 33 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí).**

(Podle usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 4. 10. 2018, čj. 24 A 2/2018-10)

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 85/2011 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 6/11), č. 104/1996 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 275/96).

**Věc:** O. T., za účasti Obecního úřadu Karlova Studánka, o doplnění seznamu voličů.

Dne 27. 9. 2018 Obecní úřad Karlova Studánka (dále jen „obecní úřad“) vyškrtl navrhovatele ze seznamu voličů. Navrhovatel se návrhem doručeným krajskému soudu dne 2. 10. 2018 domáhá toho, aby jej soud prohlásil za fakticky a materiálně žijícího občana Karlovy Studánky ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 6/11, č. 85/2011 Sb. ÚS, nařídil obecnímu úřadu zapsat jej trvale do seznamu voličů tak, aby se navrhovatel mohl za 5 dní zúčastnit komunálních voleb a dále, aby byly odstraněny účinky písemnosti obecního úřadu ze dne 27. 9. 2018 pro nezákonnost.

Navrhovatel uvedl, že v Karlově Studánce je materiálně žijícím již desetiletí, a proto na něj nelze vztáhnout výše citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 6/11, který vycházel z jiných skutkových okolností; zejména navrhovatel poukázal na to, že nikdo z objektu, z něhož byli občané ze stálého seznamu voličů vyškrtnuti, nepodal kandidátku a v obecních volbách nekandiduje. Nadto poukázal na to, že vyškrtnutí ze stálého seznamu voličů bylo provedeno bez jakýchkoli řádných lhůt. Vše bylo uděláno tak, aby žádný z devatenácti vyškrtnutých občanů neměl šanci k volbám jít. K vyvěšení totiž došlo 27. 9. 2018 a pak následovaly tři dny volna. Teprve 1. října mohl navrhovatel reagovat, což i učinil, kdy si ověřil, že se vyškrtnutí týká i jeho (ve sdělení o vyškrtnutí byl označen jen iniciálami „O. T.“). Starostka potvrdila, že se jedná o jméno navrhovatele a odmítla jej zapsat do seznamu voličů. S ohledem na běh lhůt ve věcech řízení o stálém seznamu voličů tak není možno se reálně domoci opravy tohoto seznamu před volbami do zastupitelstev obcí. Navrhovatel následně citoval z výše citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/11 a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, čj. Vol 13/2004-91, č. 472/2005 Sb. NSS. Poukázal na to, že Ústavní soud sice v citovaném nálezu umožnil ve svém výkladu zamezit manipulování voleb obstaráváním hlasů formálních voličů, deklaroval ale jasně, že nelze omezovat aktivní volební právo osob, které ve volebním regionu žijí dlouhou dobu, kdy poukázal na doporučení Benátské komise, která uvedla, že požadované období pobytu podmiňující přístup k volbám by nemělo být delší 6 měsíců. Navrhovatel však žije v obci Karlova Studánka materiálně a fakticky již cca 12 let. Navrhovatel dále poukázal na připojené prohlášení občana M. P., dle kterého navrhovatel v Karlově Studánce žije, vyřizuje si v ní obchodní schůzky a maluje v ní obrazy, setkává se tam s občany, vede společenský život, je členem místních občanských sdružení, účastní se hudebních produkcí a pořádá je, žije aktivním uměleckým životem, účastní se voleb i zasedání zastupitelstva obce.

Krajský soud rozhodl, že navrhovatel se doplňuje do stálého seznamu voličů vedeného Obecním úřadem Karlova Studánka.

### Z odůvodnění:

[6] Soud zjistil ze sdělení obecního úřadu ze dne 27. září 2018, čj. 779/1/2018, že obecní úřad vyškrtl ze stálého seznamu voličů 19 osob, označených iniciálami, přihlášených k trvalému pobytu v hotelu D., přičemž toto vyškrtnutí odůvodnil odkazem na výše citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 6/11 a dále konstatováním, že zmíněné

osoby v obci fakticky nežijí a nemají k ní žádný jiný faktický vztah, nejsou občany obce v materiálním slova smyslu, a proto jim nesvědčí s ohledem na ustálenou judikaturu právo volit v obci do jejího zastupitelstva. Co do skutkových zjištění obecni úřad uvedl: „V rovině faktických zjištění pak obecni úřad vyšel z obecného poznání života v malé obci, že níže uvedené osoby nejsou jejími občany, v obci nebydlí, a pokud v níže uvedeném objektu dočasně přebývají, má jejich pobyt ryze přechodnou povahu bez vytvoření nebo založení občanského nebo obdobného vztahu k obci.“ Z podání obecního úřadu ze dne 2. října 2018, čj. 812/2018, které bylo založeno do spisu podepsaného soudem sp. zn. 24 A 1/2018, soud zjistil, že dle obecního úřadu navrhovatel ani občan M. P. nepodali žádost o doplnění údajů nebo provedení oprav v seznamu voličů ve smyslu § 28 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Z výpisu z Informačního systému základních registrů soud zjistil, že navrhovatel je nepřetržitě hlášen k trvalému pobytu na adrese K. S. X od 8. září 2010. Z listiny datované dnem 1. října 2018, označené jako „Svěddecká výpověď“ a podepsané M. P. soud zjistil, že občan P. osvědčuje, že navrhovatel žije v Karlově Studánce, vede tam obchodní schůzky, maluje obrazy, vede společenský život, je činný v místním občanském sdružení, účastní se hudebních produkcí a žije aktivním uměleckým životem; účastní se voleb a zasedání zastupitelstva obce.

[7] Realizace volebního práva je ve smyslu citovaného § 4 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí neodmyslitelně spjata s místem trvalého bydliště občana. Ve věcech volebních však nelze pojem trvalého bydliště občana chápat výlučně v rovině evidenčního charakteru. K výkladu pojmu trvalé bydliště pro oblast právních vztahů ve věcech volebních se zásadním způsobem vyjádřil Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/11, když dospěl k závěru, že „[v] situaci, kdy je trvalý pobyt rozhodujícím kritériem pro vznik aktivního i pasivního volebního práva do orgánů samosprávy obce, je třeba vzhledem k závažnosti možných dopadů pečlivě zkoumat i skutečnost, zda přihlášení nebylo zcela účelovým jednáním, jehož jediným cílem byl právě vznik aktivního volebního práva, tedy jednáním obcházejícím volební zákon“.

[8] Z uvedeného nálezu je dle podepsaného soudu zřejmé, že zjišťování materiálního občanství v obci je jen korektivem, který má zabránit zneužití zákonem benevolentně nastaveného kritéria trvalého pobytu. Nemá být nahrazením kritéria trvalého pobytu. Z toho plyne, že orgán vedoucí stálý seznam voličů vychází zásadně z evidenčního údaje o trvalém pobytu občana, přičemž pro absenci materiálního pouta k obci jej může vyškrtnout jen v případech, kdy je přihlášení k trvalému pobytu zjevně realizováno za účelem manipulace voleb obstaráním hlasů formálních voličů. Tomuto výkladu nasvědčují jednak velmi krátké lhůty pro zjednání nápravy nedostatků ve věcech vedení stálého seznamu voličů (48 hodin dle § 28 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí a 3 dny dle § 88 s. ř. s.), které nedávají prostor k rozsáhlému dokazování o poutu konkrétního jedince k určité obci, jednak obecný ústavní imperativ výkladu volebních zákonů ve prospěch volebního práva, jak jej Ústavní soud vyjádřil kupříkladu v nálezu ze dne 15. 10. 1996 sp. zn. IV. ÚS 275/96, č. 104/1996 Sb. ÚS, kdy uvedl, že účelem volebních zákonů je volit a být volen, a proto „*sporná ustanovení musí vždy být vykládána k tomuto právu vstřícně – tedy tak, aby pokud možno bylo umožněno volit či být volen, a ne naopak*“.

[9] Vyškrtnutí navrhovatele ze seznamu voličů však žádné skutečnosti nasvědčující účelovému přihlášení se k trvalému pobytu za účelem manipulace voleb neuvádí. Naopak připouští jeho pobyt – byť „*dočasně povahy*“ – v objektu na adrese K. S. X (hotel D.). S ohledem na prokázaný více než osm let trvající zápis trvalého pobytu navrhovatele na uvedené adrese není zřejmé, v čem má ona dočasnost spočívat.

[10] Navíc soud sdílí přesvědčení navrhovatele, že je to naopak postup obecního úřadu, jenž představuje excesivní jednání způsobilé znemožnit využití aktivního volebního práva navrhovatelem. K tomuto závěru soud dospívá jednak z nedostatečného odůvodnění vyškrtnutí občanů ze stálého seznamu voličů, jednak z jeho načarování.

[11] Soud připomíná, že stejným obecnímu úřadu bylo usnesením podepsaného soudu ze dne 6. 11. 2014, čj. 22 A 111/2014-52, píkázáno zjednat nápravu ve stálém seznamu voličů, přičemž již tehdy soud poukazoval na to, že obecní úřad „*argumentoval paušálně ve vztahu ke všem dotčeným osobám v obecné rovině tvrzeními opírajícími se o znalost poměrů v obci*“. Podobně jako před čtyřmi lety i nyní se obecní úřad omezil jen na neurčité a nekonkrétní odůvodnění vyškrtnutí ze seznamu voličů. Navíc opětovně k vyškrtnutí přistoupil těsně před konáním voleb do zastupitelstev obcí, přestože žádná z tvrzených skutečností nenastala těsně před provedeným vyškrtnutím. Nic nebránilo obecnímu úřadu přistoupit k vyškrtnutí dříve, tak aby tento krok mohl být podroben soudní

kontrolu ještě před konáním komunálních voleb. V postupu obecního úřadu se tak zračí zjevná snaha o zamezení nejen účasti vyškrtnutých osob ve volbách ve dnech 5.–6. října 2018, ale i snaha o znemožnění efektivního využití prostředku ochrany, jímž je návrh dle § 88 s. ř. s.

[12] V situaci takto mimořádného excusu ze strany správního orgánu vedoucího stálý seznam voličů, kdy je možnost odstranění nedostatku ve stálém seznamu voličů z jeho strany postupem dle § 28 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí více než iluzorní, se soud nezabýval tím, zda byla žádost o tento postup podána a jak s ní bylo naloženo, ale rozhodl věcně tak, že navrhovatele doplnil do stálého seznamu voličů vedeného obecním úřadem. Navrhovatel je totiž více než osm let (!) v obci trvale přihlášen k trvalému pobytu a obecní úřad nikterak, ani náznakem neuvedl skutečnosti, které by svědčily o tom, že jeho trvalý pobyt má za cíl manipulaci voleb. Tento zcela mimořádný postup soud zvolil právě s ohledem na potřebu efektivní ochrany aktivního volebního práva navrhovatele, neboť setrvání na požadavku vyčerpání prostředků ochrany podle § 28 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí by ve svém výsledku vedlo k odepření ústavně zaručeného práva volit.

[13] Soud podotýká, že dle § 28 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí dva dny přede dnem voleb obecní úřad stálý seznam voličů v 16.00 hodin uzavře. Upozorňuje však, že toto ustanovení je navázáno na další krok ve volebním procesu, jímž je předání výpisu z tohoto seznamu okrskovým volebním komisím. Uzavření seznamu voličů tak determinuje jen obsah výpisu z tohoto seznamu, nikoli okruh osob, kterým svědčí u voleb aktivní volební právo. Tomu odpovídá i § 33 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, který umožňuje voliči, který není zapsán ve výpisu ze seznamu, prokázat své právo hlasovat ve volebním okrsku, a okrsková volební komise pak má povinnost dopsat jej do výpisu ze seznamu dodatečně a umožnit mu hlasování.

[14] Z citovaného § 33 odst. 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí pak plyne, že toto usnesení prokazuje navrhovateli jeho právo hlasovat ve volebním okrsku Karlova Studánka pro případ, že by během voleb ve dnech 5.–6. října 2018 nebyl zahrnut mezi voliče ve výpisu ze stálého seznamu voličů.

## 3831

### **Služební poměr: příslušník bezpečnostního sboru; propuštění ze služebního poměru; zákaz podnikání**

k § 48 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění zákona č. 530/2005 Sb. (v textu jen „zákon o služebním poměru“)

k čl. 26 odst. 2 a čl. 44 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

**Vedení účetnictví na základě živnostenského oprávnění a za odměnu pro společenství vlastníků jednotek v bytovém domě, v němž příslušník bezpečnostního sboru bydlí, resp. vlastní byt, bez dalšího neohrožuje zájem na řádném výkonu služby a plnění služebních povinností v bezpečnostním sboru. Na základě nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 24/17, č. 235/2018 Sb., nelze zákaz takového podnikání dovodit z § 48 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve spojení s vnitřním předpisem vydaným ředitelem bezpečnostního sboru. Zákaz takové výdělečné činnosti totiž nepřiměřeně zasahuje do práva příslušníka bezpečnostního sboru podnikat podle čl. 26 odst. 2 ve spojení s čl. 44 Listiny základních práv a svobod.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2018, čj. 6 As 176/2017-96)

**Prejudikatura:** č. 285/2004 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 214/1994 Sb., č. 171/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 643/04), č. 158/2010 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 3168/09), č. 42/2013 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1241/12) a č. 235/2018 Sb.

**Věc:** Ing. Eva O. proti Generálnímu řediteli Hasičského záchranného sboru České republiky o propouštění ze služebního poměru, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 17. května 2013 propustil ředitel Hasičského záchranného sboru hlavního města Prahy žalobkyni ze služebního poměru příslušníka Hasičského záchranného sboru České republiky (dále jen „HZS ČR“). Důvodem byla podnikatelská činnost žalobkyně provozovaná na základě živnostenského oprávnění – vedení účetnictví pro společenství vlastníků jednotek, jehož byla žalobkyně členkou. Podle § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru nesmí příslušník HZS ČR vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu podle tohoto zákona. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 29. července 2013.

Žalobkyně se následně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného žalobou k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 20. dubna 2017, čj. 6 Ad 20/2013-51, zamítl. Městský soud se neztotožnil s tvrzením, že žalobkyně pouze vykonávala správu vlastního majetku, která je ze zákazu podle § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru vyňata na základě interního aktu žalovaného. Vzal za prokázané, že žalobkyně vykonávala na základě živnostenského oprávnění činnost, za kterou pobírala odměnu ve výši 14 000 Kč ročně. Tento příjem vykazovala žalobkyně v daňovém přiznání jako příjem osoby samostatně výdělečně činné. Tím dávala najevo, že se věnuje podnikání, a nikoli správě vlastního majetku. Městský soud nepovažoval za relevantní, že byl žalobkyni za účinnosti předchozí úpravy udělen souhlas k provozování živnosti.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, jíž se domáhala jeho zrušení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatelka zdůraznila, že smyslem § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru není zakázat příslušníkům bezpečnostních sborů výdělek z jiné činnosti, než je služba, ale zamezení střetu osobních zájmů se zájmy služby. Činnosti vyňaté ze zákazu lze provozovat v jakékoli formě, tedy i podnikáním. Propuštění stěžovatelky ze služebního poměru kvůli správě vlastního majetku, kterou vykonávala řadu let a kterou měla do roku 2007 povolenou, odporovalo principu proporcionality i spravedlnosti.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že výdělečné podnikání nelze považovat za správu majetku. Zákon ve spojení s pokynem generálního ředitele HZS ČR taxativně vymezuje okruh výdělečných činností, které příslušníci bezpečnostních sborů mohou vykonávat, činnost stěžovatelky však do tohoto okruhu nespadá.

V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka zdůraznila, že v minulosti jí služební funkcionář správu účetnictví pro společenství vlastníků jednotek povolil, tato činnost tudíž nekolidovala se zájmy služby.

Nejvyšší správní soud při projednávání věci dospěl k závěru, že omezení výdělečné činnosti příslušníků bezpečnostních sborů na základě § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů odporovalo čl. 26 odst. 2 a čl. 44 ve spojení s čl. 4 odst. 2 a 4 Listiny, neboť zcela eliminovalo právo příslušníků bezpečnostních sborů podnikat a provozovat jinou výdělečnou činnost. Zmocnění pro ředitele příslušného bezpečnostního sboru stanovit výjimky z tohoto zákazu – tedy meze základního práva příslušníka bezpečnostního sboru podnikat a provozovat výdělečnou činnost – překračovalo ústavní limity pro delegaci normotvorby podle článku 79 odst. 3 ve spojení s čl. 15 Ústavy. Zákon o služebním poměru totiž nestanovil žádný základ a hranice, které by měl ředitel bezpečnostního sboru respektovat při vydávání interního aktu řízení (*sic!*) omezujícího základní právo příslušníka. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud nenalezl způsob, jak uvedený rozpor překlenout ústavně konformním výkladem, usnesením ze dne 30. srpna 2017, čj. 6 As 176/2017-43, přerušil řízení a předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru.

Ústavní soud nálezem ze dne 11. září 2018, sp. zn. Pl. ÚS 24/17, č. 235/2018 Sb., návrhu Nejvyššího správního soudu vyhověl a § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru (ve znění zákona č. 530/2005 Sb.) zrušil uplynutím dne 30. června 2019. Ústavní soud odkázal na svůj nálezev ve věci elektronické evidence tržeb ze dne 12. prosince 2017, sp. zn. Pl. ÚS 26/16, č. 8/2018 Sb., v němž vyhodnotil jako protiústavní příliš obecné a nedostatečné meze, které zákon dával vládě pro stanovení konkrétních výjimek z povinnosti elektronicky evidovat tržby, a dovodil, že tím spíše nemůže z ústavního pohledu obstát napadené ustanovení zákona o služebním poměru, které pro podzákoně omezení práva příslušníka bezpečnostního sboru podnikat neobsahuje kritéria vůbec žádná. Výhradu zákona nelze obcházet tím, že se na úrovni zákona zcela znemožní výkon základního práva a poté se prostřednictvím normativních aktů exekutivy stanovují výjimky, které rozsah základního práva opět rozšiřují a v konečném důsledku jeho meze obecně stanovují. Odložením derogačních účinků nálezu do 30. června 2019

dal Ústavní soud zákonodárci možnost formulovat napadené ustanovení ústavně konformně a též zohlednit, že nevykonávání jiné výdělečné činnosti je jednou z podmínek pro přijetí do služebního poměru příslušníka bezpečnostního sboru. Obecné soudy Ústavní soud zavázal, aby v mezidobí od vyhlášení nálezu do přijetí nové právní úpravy nacházely spravedlivou rovnováhu mezi zájmem na řádném výkonu služby v bezpečnostních sborech a právy příslušníků a přitom dočasně samy nalézaly limity základního práva dle článku 26 Listiny.

Usnesením ze dne 25. září 2018, čj. 6 As 176/2017-86, Nejvyšší správní soud vyslovil, že se v řízení pokračuje, a zároveň účastníky řízení vyzval, aby se vyjádřili k závěrům, které Ústavní soud vyslovil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/17.

Stěžovatelka uvedla, že považovala za ústavně významné i to, že fakticky k vedení účetnictví společností vlastníků jednotek živnostenské oprávnění nepotřebovala. Pokud by živnostenský list neměla, nemohl by nikdo její činnost označit za výdělečnou. Její propuštění ze služebního poměru tak v podstatě vyvolala pouhá existence živnostenského oprávnění a drobný příjem, který řádně zdanila. To bylo zcela v rozporu s účelem příslušné právní úpravy, kterou proti stěžovatce žalovaný v podstatě zneužil.

Žalovaný zdůraznil, že výdělečná činnost je překážkou již samotného přijetí do služebního poměru, která trvá po celou dobu trvání služebního poměru, existují z ní však výjimky. Tyto výjimky z obecného zákazu výdělečné činnosti vymezil žalovaný v rozsahu odpovídajícím závěrům Ústavního soudu. Vstup do služebního poměru a přijetí podmínek jeho výkonu jsou dobrovolné. Služební poměr nelze stavět na roveň klasickému pracovněprávnímu vztahu. V nynějším případě, kdy bylo jednoznačně prokázáno, že stěžovatelka dlouhodobě a nepřetržitě provozovala živnostenské podnikání, tak neměl žalovaný jinou možnost než ji ze služebního poměru propustit. Žalovaný též zopakoval, že činnost stěžovatelky nebylo možné považovat za správu vlastního majetku.

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

### Z odůvodnění:

### III.

#### Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...) [24] Podle § 48 odst. 2 věty za středníkem se omezení výdělečné činnosti příslušníků bezpečnostních sborů nad rámec služby nevztahuje mimo jiné na další činnosti stanovené interními akty vydanými řediteli bezpečnostních sborů. Článek 1 odst. 1 písm. f) pokynu generálního ředitele HZS ČR ze dne 28. března 2013, k provedení § 48 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění zákona č. 530/2005 Sb. (dále jen „pokyn“), potom příslušníkům bezpečnostních sborů umožňuje vykonávat správu vlastního majetku, a to mimo výkon služby s tím, že tak nebude narušován výkon služby či připravenost k výkonu služby či jinak způsobován střet se zájmy HZS ČR, snížena důvěra veřejnosti v HZS ČR či veřejnou správu vůbec (odst. 2).

[25] Právní řád České republiky pojem „*správa vlastního majetku*“ užívá v řadě předpisů, aniž by vymezil jeho obsah. Nejvyšší soud se k tomuto pojmu nepřímo vyjádřil v rozsudku ze dne 21. května 2008, sp. zn. 29 Cdo 152/2007, když posuzoval, zda může být jediným předmětem podnikání obchodní společnosti právě správa vlastního majetku. Tehdy vyslovil názor, že „*správa vlastního majetku není podnikáním, a nemůže proto být ani předmětem podnikání obchodní společnosti. Jde o činnost, jež je vlastní každé obchodní společnosti, neboť je nezbytná k jejímu řádnému fungování. Ke správě vlastního majetku není třeba žádného úředního povolení.*“ Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že uvedené je třeba chápat i tak, že podnikání nemůže nikdy být správou vlastního majetku (v opačném případě by byl popřen závěr Nejvyššího soudu, neboť část činností považovaných za správu vlastního majetku by byla zároveň podnikáním; mezi množinami činností zastřešenými těmito pojmy tedy musí být vztah disjunkce). To je velice důležité, neboť obsah pojmu „*podnikání*“ český právní řád na rozdíl od „*správy vlastního majetku*“ jednoznačně definuje.

[26] V době rozhodování žalovaného byl ještě účinný obchodní zákoník, který v § 2 odst. 1 vymezoval podnikání jako soustavou činnost prováděnou podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem

dosazení zisku. Podnikatelem přitom podle tohoto zákona byla mimo jiné osoba, která podniká na základě živnostenského oprávnění [§ 2 odst. 2 písm. b) obchodního zákoníku]. Také ze současné právní úpravy, tedy z § 420 odst. 1 občanského zákoníku lze dovodit, že podnikáním je výdělečná činnost vykonávaná na vlastní účet a odpovědnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku. Ustanovení § 421 odst. 2 občanského zákoníku potom stanoví vyvratitelnou domněnku, že osoba disponující živnostenským oprávněním je podnikatelem. Zbývá uvést, že podle § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), je živností „soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem“.

[27] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že otázku, zda příslušník bezpečnostního sboru vykonává zakázanou výdělečnou činnost, je nutné posuzovat spíše z materiálního hlediska – tedy zda takovou činnost skutečně vykonává, nikoli zda disponuje oprávněním umožňujícím mu takovou činnost vykonávat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2003, čj. 5 A 121/2002-42, č. 285/2004 Sb. NSS). To ostatně vyplývá i z citovaných soukromoprávních předpisů, dle nichž je podnikatelem pouze taková osoba se živnostenským oprávněním, která živnost skutečně vykonává. Dílčí závěr městského soudu, že stěžovatelka má živnostenské oprávnění, a proto podniká, je tedy poněkud zkratkovitý. Stěžovatelka však nejenže měla příslušné živnostenské oprávnění, ale účetnictví společností vlastníků jednotek skutečně dlouhodobě vedla, a to za každoročně vyplácenou odměnu. Naplnila tedy všechny znaky podnikání, a proto její činnost nemůže být správou vlastního majetku.

[28] Podpůrně lze uvést, že za účinnosti předchozí právní úpravy vykonávala stěžovatelka svoji činnost na základě souhlasu služebního funkcionáře vydaného podle § 152 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru příslušníků Policie České republiky ve spojení s § 10 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů. Tento souhlas byl přitom vydáván právě *k provozování živnosti nebo účasti na živnostenském podnikání nebo k vykonávání jiné výdělečné činnosti v pracovním nebo obdobném poměru*, nikoli ke správě vlastního majetku (k níž nebyl souhlas zapotřebí). Je přitom oprávněné domnívat se, že co bylo živností či živnostenským podnikáním (tedy podnikáním podle obchodního zákoníku) před účinností zákona o služebním poměru, si tento charakter zachovalo i nadále, neboť definice této činnosti se ani s nabytím účinnosti občanského zákoníku z roku 2012 nezměnila.

[29] Činnost, kterou stěžovatelka vykonávala, je tedy živnostenským podnikáním, což zároveň vylučuje posoudit ji jako správu vlastního majetku, jak stěžovatelka žádala. Výjimka ze zákazu výdělečné činnosti stanovená v čl. 1 odst. 1 písm. f) pokynu se zde tudíž neuplatní. Stěžovatelka nicméně namítala i to, že svou činností nenarušila plnění svých služebních povinností a důvěru v HZS ČR, protože bylo její propuštění neproporcionální.

[30] Žalovaný má pravdu v tom, že mu text zákona o služebním poměru nedával žádný prostor pro zvážení, zda je výdělečná činnost vykonávaná příslušníkem bezpečnostního sboru ve střetu se zájmy služby. Podle § 48 odst. 2 tohoto zákona příslušník *nesmí* vykonávat jinou výdělečnou činnost než službu (až na výjimky stanovené zákonem a interními akty ředitelů bezpečnostních sborů). Pokud příslušník toto omezení poruší, *musí* být propuštěn [§ 42 odst. 1 písm. f) tamtéž].

[31] Nejvyšší správní soud nicméně nemohl přehlédnout, že § 48 odst. 2 zjevně zasahuje do práva podnikat garantovaného čl. 26 odst. 1 Listiny. Podle čl. 44 Listiny může zákon příslušníkům bezpečnostních sborů omezit právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost, přičemž zákonodárce v tomto směru není omezen souvislostí s výkonem služby, jako je tomu u práv dle čl. 18, 19 a 27 odst. 1 až 3 Listiny. Na druhou stranu, i takové omezení musí být stanoveno zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny), musí šetřit podstaty a smyslu práva podnikat a nesmí být zneužíváno k jiným účelům, než k jakému bylo stanoveno (čl. 4 odst. 4 Listiny).

[32] Právě přesvědčení o rozporu § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru s uvedenými ustanoveními Listiny vedlo Nejvyšší správní soud k návrhu Ústavnímu soudu na jeho zrušení. Ústavní soud tomuto návrhu vyhověl a napadené ustanovení pro nepřipustnou delegaci normotvorby omezující rozsah základního práva na interní akt žalovaného zrušil, derogáčnící účinky nálezů sp. zn. Pl. ÚS 24/17 však odsunul až ke dni 30. června 2019. To však Nejvyššímu správnímu soudu nebrání zohlednit, že právní úprava, kterou by měl na posuzovanou věc aplikovat, je v rozporu s ústavním pořádkem. Ostatně i Ústavní soud v závěrečné části svého nálezů uvedl, že „v mezidobí od vyhlášení tohoto nálezů až do doby účinnosti nové právní úpravy pak jsou správní soudy sice formálně



*povinny aplikovat napadené ustanovení jakožto platnou součást právního řádu, zároveň však jsou povinny s ohledem na čl. 4 Ústavy poskytovat ochranu základním právům účastníků řízení a nacházet spravedlivou rovnováhu mezi zájmem na řádném výkonu služby v bezpečnostních sborech na straně jedné a právy příslušníků bezpečnostních sborů, která jsou zrušenou právní úpravou omezoována, na straně druhé. Hlediska, která mohou být brána na zřetel, jsou kupř. obsažena [ve vládním návrhu zákona č. 530/2005 Sb.]. Pokud zákonodárce rezignoval na vyvážení těchto zájmů, resp. práv tím, že limity základního práva dle čl. 26 Listiny, resp. též dalších ústavně zaručených práv, sám nevymezil, nýbrž stanovení těchto mezi bez dalšího delegoval na interní akty řízení, jsou soudy povinny tyto hranice dočasně nalézat do doby, než je stanoví sám zákonodárce přijetím nové právní úpravy.“*

[33] Ústavní soud tedy správní soudy zavázal, aby v každém konkrétním případě zvážily, zda výkon základního práva podnikat či provozovat jinou výdělečnou činnost dle čl. 26 Listiny ze strany příslušníka bezpečnostního sboru narušil veřejný zájem na řádném výkonu služby natolik, aby ospravedlnil propuštění příslušníka ze služebního poměru. Jinými slovy správním soudům uložil, aby spory ohledně propuštění příslušníka bezpečnostního sboru na základě porušení § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru posoudily pomocí testu proporcionality.

[34] Test proporcionality se standardně skládá ze tří kroků – testu vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti v užším slova smyslu (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 12. října 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, č. 214/1994 Sb., a navazující judikaturu). Nejprve je však nutno identifikovat legitimní cíl omezení základního práva (zde práva podnikat), jímž zpravidla bývá ochrana jiného základního práva či veřejného zájmu. Každé omezení základního práva musí nějaký legitimní cíl sledovat, v opačném případě by se zákonodárce (popřípadě orgán aplikující zákonnou úpravu) dopustil nepřítupné svévole. Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/17 přitom vyplývá, že cílem omezení práva příslušníka bezpečnostního sboru podnikat je zajištění řádného výkonu služby. Stejný závěr lze učinit na základě právní úpravy regulující postavení vojáků z povolání, kteří na základě článku 44 Listiny podléhají stejným omezením jako příslušníci bezpečnostních sborů.

[35] Podle § 47 odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, smí voják „*výjimečně vykonávat výdělečnou činnost pouze s písemným souhlasem služebního orgánu, neovlivní-li tato činnost výkon jeho služby nebo jiný důležitý zájem služby*“. Zákon o vojácích z povolání tedy výslovně stanoví jako cíl omezení práva vojáka podnikat zájem na řádném výkonu služby či jiný důležitý zájem služby. Nejvyšší správní soud nevidí důvod, proč by mělo být na příslušníky bezpečnostních sborů podle zákona o služebním poměru nahlíženo jinak – opačný přístup by naopak vyvolával neodůvodněnou nerovnost. Lze se tedy domnívat, že omezením práva příslušníků bezpečnostních sborů podnikat sledoval zákonodárce právě ochranu zájmu na řádném výkonu služby a plnění služebních povinností, zachování důvěry veřejnosti v bezpečnostní sbory a zamezení střetu zájmů příslušníka se zájmy služby. Že tento cíl nevyjádřil výslovně v textu zákona o služebním poměru, lze považovat za nedůslednost, nikoli však za potvrzení toho, že by smyslem právní úpravy mělo být omezit příslušníkům bezpečnostních sborů právo podnikat bez dalšího. Jak již bylo řečeno, takový výklad zákona by byl protiústavní. Pokud by zákon žádný konkrétní cíl nesledoval, byla by tím znemožněna soudní kontrola v tom směru, zda není omezení práva na podnikání v konkrétním případě zneužito k jiným účelům, než pro který bylo stanoveno, jak požaduje čl. 4 odst. 4 Listiny.

[36] Takový závěr podporuje i právě projednávaný případ. Formálně vzato stěžovatelka totiž zákon o služebním poměru opravdu porušila, neboť – jak Nejvyšší správní soud dovodil výše – vykonávala podnikatelskou činnost. Na druhou stranu však v této činnosti nelze spatřovat ohrožení zájmu, který § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru chrání, tedy zájmu na řádném výkonu služby příslušníka HZS ČR. Činnost, kterou žalovaná stěžovatelka vyvíjí, se omezovala na vedení účetnictví společenství vlastníků jednotek, jehož je stěžovatelka členkou. Stěžovatelka se podle všeho nesnažila rozšířit své podnikání a přivydělat si vedením účetnictví dalších subjektů, i když by jí to její kvalifikace umožňovala. Ze zjištěného skutkového stavu nevyplývá, že by vedení účetnictví společenství vlastníků jednotek jakkoliv narušovalo řádné plnění služebních povinností stěžovatelky.

[37] Na základě uvedeného lze usoudit, že propuštění stěžovatelky z bezpečnostního sboru nesledovalo žádný legitimní cíl. Nelze proto ani posuzovat, zda bylo omezení (či spíše vyloučení) jejího práva podnikat proporcionální, neboť chybí ono hledisko, vůči němuž by měla být přiměřenost takového opatření posuzována. Nejvyšší správní soud opět zdůrazňuje, že k propuštění příslušníka bezpečnostního sboru může dojít pouze tehdy, pokud jeho výdělečná činnost ohrožuje zájem chráněný zákonem o služebním poměru, jímž je zajištění řádného výkonu služby, ochrana důvěry veřejnosti v bezpečnostní sbory a zamezení střetu zájmů příslušníka se zájmy služby.

Jelikož stěžovatelka žádný z těchto zájmů neohrozila (resp. nebylo to v řízení prokázáno), zasáhl žalovaný svým rozhodnutím do jejich základních práv v rozporu s článkem 1 odst. 2 a 4 Listiny. Nejvyšší správní soud na závěr podotýká, že pouze tento závěr vyhovuje požadavkům, jež na soudní rozhodnutí klade Ústavní soud. Ten totiž v nálezu ze dne 13. března 2013, sp. zn. IV. ÚS 1241/12 (N 42/68 SbNU 425), konstatoval, že „[s]pravedlnost je hodnotovým principem, který je společný všem demokratickým právním řádům [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 643/04 ze dne 6. 9. 2005 (N 171/38 SbNU 367), nálezy sp. zn. II. ÚS 3168/09 ze dne 5. 8. 2010 (N 158/58 SbNU 345), bod 25]. Nad každým utvářením soudního rozhodnutí klene se dvojí imperativ: rozhodnutí musí být nejen zákonné, ale především spravedlivé. Úkolem soudu je právě rozpoznat skrze zákon spravedlnost.“

[38] Na tomto závěru nemůže nic změnit ani argumentace žalovaného. Tvrdím, že vstup do služebního poměru včetně omezení a zákazů, které z něj vyplývají, je dobrovolný, v daném případě žalovaný přehlíží, že stěžovatelka v takové situaci nebyla. Ustanovení § 13 odst. 1 písm. i) zákona o služebním poměru se vztahuje na přijímání do služebního poměru a nikterak se netýká stěžovatelky, která již ve služebním poměru byla; ke změně právní úpravy, o níž žalovaný opřel její propuštění ze služebního poměru, došlo za trvání jejího služebního poměru. Vedle toho, uchazeči o přijetí do služebního poměru a již přijatí příslušníci samozřejmě mají zachování možnost svobodně se rozhodnout, zda vstoupí do služebního poměru či v něm setrvají za cenu, že pak musí akceptovat omezení vyplývající pro ně z čl. 44 Listiny. To však samozřejmě jen potud, pokud jsou tato omezení v souladu s podmínkami omezení základních práv, které Listina předepisuje. Jak je zřejmé z citovaného nálezu Ústavního soudu, § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru podmínky omezení základních práv vyplývající mimo jiné z § 44 Listiny nespĺňuje. To, že se někdo „dobrovolně“ podrobí protiústavnímu právnímu režimu nebo v něm „dobrovolně“ setrvává, protiústavnost bez dalšího nekonvaliduje.

## 3832

### Pobyt cizinců: právo na výmaz údajů ze Schengenského informačního systému druhé generace a z evidence nežádoucích osob

k § 154 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 427/2010 Sb.

k čl. 1 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému II. generace (SIS II)

**I. Při přezkumu žádosti o likvidaci záznamu v Schengenském informačním systému druhé generace musí správní orgán zvážit, zda stále přetrvává základní účel vedení záznamu, tj. zajištění vysoké úrovně bezpečnosti v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva Evropské unie včetně udržování veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku a zajišťování bezpečnosti a národní bezpečnosti [viz čl. 1 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006, o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II)]. Rozhodnutí o dalším vedení záznamu musí obsahovat alespoň stručné odůvodnění, proč i nadále předmětná osoba představuje takovou hrozbu pro země zapojené v systému SIS II, že je nezbytné, aby údaj o ní nebyl vyřazen ze systému SIS II s ohledem na podstatu a důvodnost původního vložení záznamu a také dobu, která od něj uplynula.**

**II. Také pro vedení záznamu o osobě v evidenci nežádoucích osob platí, že s postupující dobou budou důvody pro uchování záznamu oslabovat, přičemž správní orgán musí při hodnocení důvodnosti vedení záznamu o konkrétní osobě v evidenci nežádoucích osob v některých specifických případech zohlednit také definici nežádoucí osoby obsaženou v § 154 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců. Důvody pro další vedení záznamu v evidenci nežádoucích osob musí policejní orgán konkrétně označit v rozhodnutí, jímž žadateli sdělí, že záznam o jeho osobě nebude z evidence nežádoucích osob vymazán. Nepostačí,**

**pokud policejní orgán pouze odkáže na dříve uložený trest vyhoštění (na dobu neurčitou), obzvláště za situace, kdy při ukládání tohoto trestu nebyla zvažována důvodnost jeho konkrétní výměry.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 7. 2018, čj. 14 A 59/2017-52)*

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 119/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 4503/12).

**Věc:** Afrim Y. proti Policejnímu prezidiu České republiky o výmaz údajů ze Schengenského informačního systému a z evidence nežádoucích osob.

Žalobce, státní příslušník Kosovské republiky, se dopustil trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 171 odst. 2 písm. b) zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění zákona č. 152/95 Sb. (dále jen „trestní zákon“) tím, že dne 27. 12. 1996 ve večerních hodinách pod záminkou uskutečnění telefonního hovoru v telefonní budce umístěné v blízkosti věznice, uprchl službu konajícímu vychovateli, přestože mu měl výkon trestu odnětí svobody skončit až dne 29. 7. 1997. Za tento trestný čin mu byl udělen trest odnětí svobody po dobu dvou let a trest vyhoštění rozsudkem Okresního soudu v Chomutově ze dne 18. 5. 1999, čj. 4 T 243/97-80. Tento rozsudek se také stal důvodem k zařazení žalobce do evidence nežádoucích osob a vložení záznamu do Schengenského informačního systému druhé generace (dále jen „systém SIS II“).

Dne 8. 3. 2000 byl žalobce na dobu neurčitou zaevidován do evidence nežádoucích osob podle § 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a podle § 154 odst. 3 písm. a) téhož zákona označen za nežádoucí osobu.

Zároveň byl o žalobci veden záznam v systému SIS II za účelem odepření vstupu nebo zákazu pobytu na území státu schengenského prostoru (dále jen „záznam“). K vložení záznamu do systému SIS II došlo orgány České republiky, a to s odkazem na § 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců a na čl. 24 SIS II.

Žalobce podal dne 31. 7. 2017 u žalovaného žádost o likvidaci osobních údajů z evidence nežádoucích osob a údajů ze systému SIS II, neboť dle jeho názoru nepředstavuje závažné ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti ani bezpečnosti smluvních států ve smyslu čl. 24 odst. 2 SIS II a § 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců.

Dne 2. 10. 2017 žalobce obdržel sdělení žalovaného ze dne 27. 9. 2017 (dále jen „sdělení“), jímž žalovaný žádosti žalobce nevyhověl. V odůvodnění uvedl, že žalobce byl do evidence nežádoucích osob zaevidován ode dne 8. 3. 2000 na dobu neurčitou podle § 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců [ve spojení s § 154 odst. 3 písm. a) téhož zákona]. Dodal, že u osob evidovaných v evidenci nežádoucích osob z důvodu uloženého trestu vyhoštění na dobu neurčitou, které jsou současně evidovány v systému SIS II, je záznam nastaven v souladu s čl. 29 odst. 2 SIS II na dobu 3 let. Tento záznam je pravidelně přezkoumáván vkládajícím útvarům Policie České republiky (Ředitelství služby cizinecké policie) ve smyslu uvedeného ustanovení, tedy před uplynutím nastavené doby 3 let, a platí-li důvody pro vložení záznamu, tedy je-li stále platný trest vyhoštění na dobu neurčitou (pokud nebylo upuštěno od výkonu trestu vyhoštění na základě rozhodnutí příslušného soudu, příp. osoba nebyla omilostněna prezidentem republiky na základě vlastní žádosti), je u záznamu standardně prodloužena platnost na další tříleté období. V případě žalobce přitom důvody pro jeho zařazení do uvedených informačních systémů trvají, neboť z těchto systémů by žalobce mohl být vyřazen pouze tehdy, pokud by pravomocné rozhodnutí soudu bylo vykonáno či pokud by trest vyhoštění byl prominut nebo amnestován prezidentem republiky. Proto žalovaný doporučil žalobci obrátit se na Okresní soud v Chomutově, který mu trest vyhoštění uložil, aby mu tento trest prominul, anebo se obrátit na Kancelář prezidenta republiky se žádostí o omilostnění trestu vyhoštění prezidentem republiky.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu. Domáhal se zrušení rozhodnutí Policejního prezidia České republiky v části, v níž byla zamítnuta žádost žalobce o likvidaci osobních údajů o osobě žalobce dle § 154 zákona o pobytu cizinců, a v části, v níž byla zamítnuta žádost žalobce o likvidaci osobních údajů o své osobě vedených v systému SIS II podle čl. 24 odst. 1 SIS II.

Žalobce uvedl, že vložení záznamu (a rozhodnutí o jeho prodloužení) do systému SIS II bylo ze strany České republiky protiprávním úkonem odporujícím jak zákonu o pobytu cizinců, tak Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina“), Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a v neposlední řadě též Listině základních práv Evropské unie. Dle žalobce lze do systému SIS II zařadit záznam o cizinci, je-li tu důvodné nebezpečí,

že jeho přítomnost může závažným způsobem ohrozit veřejný pořádek nebo bezpečnost smluvních států. Důvodnost takového nebezpečí ani míra závažnosti ohrožení veřejného pořádku nebo bezpečnosti přítom u žalobce není dána. Navíc uvedená kritéria nebyla v jeho případě posouzena individuálně, jak to vyžaduje čl. 21 SIS II, neboť policejní orgán rozhodl o zápisu a prodloužení záznamu, aniž by se blíže zabýval konkrétními důvody potenciálního nebezpečí, které žalobce pro členské státy představuje. Žalobce nepopíral, že se dopustil výše uvedeného skutku, namítal však, že tento jeho protiprávní čin zdaleka nedosahoval takové intenzity, aby i po 21 letech odůvodňoval závěr orgánů České republiky o „*důvodném a závažném ohrožení veřejného pořádku či bezpečnosti*“ v případě jeho přítomnosti na území členských států Evropské unie. Žalobce se domníval, že s takto výrazným časovým odstupem lze na potenciálně závažné nebezpečí, které by měl pro členské státy představovat, usuzovat pouze z velmi závažných důvodů. Připomněl, že trest vyhoštění je běžné v České republice ukládán na dobu od jednoho roku do deseti let, přičemž v případě žalobce soud pochybil, pokud konkrétní dobu neurčil. O to více je pak nutné zkoumat onu závažnou míru rizika ohrožení veřejného pořádku v případě vložení či obnovení záznamu. Žalobce uzavřel, že provedení a prodlužování záznamu se jeví jako extrémně nepřiměřené ve vztahu k míře narušení veřejnoprávní normy.

Žalovaný uvedl, že žalobce byl označen za nežádoucí osobu na základě § 154 odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců a na základě § 154 odst. 6 téhož zákona byl pak žalobce zaevidován do evidence nežádoucích osob. Vzhledem k tomu, že je Česká republika ode dne 21. 12. 2007 jedním ze států schengenského prostoru, byly osobní údaje žalobce vloženy rovněž do schengenského informačního systému a podle čl. 96 Schengenské úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985, sjednané v Schengenu dne 19. 6. 1990, se tak opatření k zamezení vstupu rozšířilo na celý schengenský prostor. Jelikož přítom doposud nebyl žalovaný informován ze strany žalobce ani oslovených institucí, že došlo k prominutí trestu vyhoštění či jeho amnestování prezidentem republiky, a rovněž dotčený rozsudek okresního soudu nebyl zrušen, nejsou dány důvody pro výmaz záznamu. Žalovaný přítom na žádost žalobce (i obecně každé 3 roky) prověřil, zda důvody pro zařazení žalobce do výše uvedených informačních systémů nadále trvají, přičemž s ohledem na výše uvedené nemohl než dospět k závěru, že tomu tak je, a tudíž nemohl žádosti žalobce vyhovět.

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

### Z odůvodnění:

(...) Soud tedy shledal, že uložený trest vyhoštění je nadále platný, přičemž se podává, že byl z důvodu tehdejší právní úpravy uložen na dobu neurčitou. Za této situace byl žalobce zařazen do evidence nežádoucích osob v souladu s § 154 odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců a v tomto správním úkonu nelze seznat libovůli správních orgánů.

Jestliže však soud posoudil, zdali žalovaný v nyní napadeném rozhodnutí řádně zvažil důvody pro ponechání záznamu o žalobci v evidenci nežádoucích osob a systému SIS II, shledal, že v tomto ohledu napadené rozhodnutí postrádá dostatečně odůvodnění.

S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu, dle nichž je nezbytné napadené sdělení policie považovat z materiálního hlediska za rozhodnutí, musí toto sdělení splňovat základní podmínky, které jsou na správní rozhodnutí kladeny právními předpisy (především správním řádem) a soudní judikaturou. Mezi tyto základní náležitosti rozhodnutí správního náleží dle § 68 odst. 1 správního řádu výroková část, odůvodnění a poučení účastníků. V odůvodnění správního rozhodnutí se uvedou 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 vypořádával s návrhy a námitkami účastníků a z jejich vyjádření k podkladům rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). To znamená, že správní orgán v rámci odůvodnění musí odůvodnit přezkoumatelným způsobem, jakými úvahami byl veden jak při vlastním dokazování, tak i při výkladu právních pojmů a celkovém hodnocení řešených právních otázek, přičemž odůvodnění musí být individuální a konkretizované pro danou věc (viz již rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, čj. 6 A 48/92-23). Z odůvodnění každého správního rozhodnutí musí dostatečně vyplynout úvahy, jimiž se správní orgán při jeho vydání řídil, neboť jedině tak lze spolehlivě doložit správnost, a tedy i zákonnost postupu správního orgánu (srov. závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109). K tomu, zda je napadené

rozhodnutí přezkoumatelné, pak soud musí přihlídnout z úřední povinnosti, a za situace, kdy shledá rozhodnutí nepřezkoumatelným, se pak nezabývá samotnou zákonností.

Jak již bylo řečeno, žalovaný ve svých úvahách vyšel pouze ze skutečnosti, že žalobci byl uložen trest vyhoštění na dobu neurčitou, přičemž tento fakt sám o sobě dle žalovaného postačuje k důvodnosti vyřčených závěrů. Dle soudu však takto lapidární závěr nebylo možno ve věci žalobce učinit, a to jak ve vztahu k vedení záznamu o žalobci v evidenci nežádoucích osob, tak v systému SIS II.

Pro posuzování důvodnosti vedení záznamu o osobě v systému SIS II soud předně vyzdvihuje, že SIS II přímo počítá s tím, že dotčený orgán bude průběžně sledovat, zdali přetrvává nezbytnost dalšího vedení záznamu. Takto již čl. 11 preambule SIS II uvádí, že „[z]áznamy za účelem odepření vstupu nebo pobytu by v SIS II měly být uchovávány nanejvýš po dobu potřebnou pro splnění účelů, pro které byly tyto záznamy pořizeny. Obecnou zásadou je, že by měly být ze SIS II automaticky vymazány po uplynutí tří let. Rozhodnutí o uchování záznamu po delší dobu by mělo vycházet z komplexního individuálního posouzení. Členské státy by měly během tohoto tříletého období tyto záznamy přezkoumat a vést statistiku o počtu záznamů, u nichž byla doba uchování prodloužena.“ Výše citovaný čl. 29 odst. 1 SIS II rovněž počítá s tím, že se záznamy vložené do systému SIS II uchovávají pouze po dobu nezbytnou pro splnění účelů, pro které byly vloženy.

Z uvedeného vyplývá, že při přezkoumání nutnosti zachovat uvedený záznam v systému SIS II musí dotčený orgán vážít, zdali stále přetrvává základní účel vedení záznamu, tj. zajištění vysoké úrovně bezpečnosti v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva Evropské unie, včetně udržování veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, a zajišťování bezpečnosti a národní bezpečnosti (viz čl. 1 odst. 2 SIS II). Jestliže pak citované nařízení výslovně počítá s tím, že v průběhu doby bude důvodnost vedení záznamu v systému SIS II oslabovat, je povinností rozhodujícího orgánu (ať k žádosti žadatele, či dokonce *ex officio* každé tři roky) tuto důvodnost pečlivě hodnotit. A to jednak s přihlídnutím ke specifikům dané věci a pak také (a to je pro nyní posuzovanou věc s těžšími) k aktuálnímu stupni nebezpečí spočívajícího v možné přítomnosti posuzované osoby v některém ze států zahrnutých v systému SIS II.

Soud připomíná, že SIS II již pro vložení záznamu do systému SIS II stanoví, že toto rozhodnutí může být učiněno pouze na základě posouzení jednotlivých případů (viz čl. 21 a čl. 24 odst. 1). Uvedené ostatně také vyplývá z věty druhé § 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců, přičemž dle tohoto ustanovení lze chápat přefazení osoby z evidence nežádoucích osob do systému SIS II za výsledek určité vyšší, kvalifikovanější úvahy policie, která je v tomto směru odstupňovaná, a ke které vedle pouhé možnosti ohrožení uvedených zájmů (veřejný pořádek a bezpečnost) přistupuje ještě nutnost „*důvodného nebezpečí*“, že zde možnost jejich ohrožení skutečně je, přičemž nejde již o možnost toliko hypotetickou, ale o možnost důvodně předpokládanou (srov. shodně Kučera, V. Schengenský informační systém a přezkum ve správním soudnictví. *Právní rozhledy*, 2011, č. 2, s. 52-58). Pokud jsou dány tyto „*zostřené*“ důvody již při vložení záznamu, tak nutnost jejich zvažování ještě více vyvstane při hodnocení opodstatnění dalšího vedení záznamu, protože, jak již bylo uvedeno, citované nařízení počítá s tím, že v průběhu doby budou důvody pro vedení záznamu oslabovat.

Z výše uvedeného pak vyplývá, že je povinností rozhodujícího orgánu (žalovaného) při posouzení možnosti výmazu záznamu ze systému SIS II pečlivě vážít, zdali nadále trvají důvody pro uchování záznamu v daném systému, a to s ohledem na znění a podstatu SIS II. A při vyřízení žádosti žadatele musí rozhodující orgán tyto důvody ve svém rozhodnutí náležitě specifikovat, a to také s přihlídnutím k délce vedení záznamu. To znamená, že rozhodnutí o dalším vedení záznamu musí obsahovat alespoň stručné odůvodnění, proč i nadále předmětná osoba představuje takovou hrozbu pro země zapojené v systému SIS II, že je nezbytné, aby údaj o ní nebyl (s ohledem na podstatu a důvodnost původního vložení záznamu a také dobu, která od něj uplynula) ze systému SIS II vyřazen. Nepostačí přitom, pokud i po více jak patnácti letech rozhodující orgán pouze odkáže na dříve uložený trest vyhoštění (na dobu neurčitou), neboť tento trest sám o sobě (i s ohledem na právní úpravu platnou v době jeho ukládání – viz též dále) nemusí automaticky odůvodňovat uchování záznamu. SIS II ani § 154 odst. 6 zákona o pobytu cizinců totiž nestanoví, že každá osoba vedená v evidenci nežádoucích osob musí být automaticky zařazena do systému SIS II, a proto je povinností žalovaného konkrétně (na základě aktuálně zjištěných skutečností) uvést, proč je nezbytné, aby byl údaj o žalobci nadále veden v systému SIS II. To však žalovaný v nyní

posuzované věci ne učinil, a proto je napadené rozhodnutí ve vztahu k vedení záznamu o žalobci v systému SIS II nepřezkoumatelné.

Ve vztahu k ponechání údajů o žalobci v evidenci nežádoucích osob soud (s ohledem na jedinečná specifika nyní projednávané věci) vyzdvihuje, že v daném případě bylo povinností žalovaného přihlídnout k definici nežádoucí osoby obsažené v § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Dle tohoto ustanovení se nežádoucí osobou rozumí cizinec, jemuž nelze umožnit vstup na území z důvodu, že by tento cizinec při pobytu na území mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek, ohrozit veřejné zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých nebo obdobný zájem chráněný na základě závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy. Bylo tedy povinností žalovaného tyto základní podmínky k žádosti žalobce o odstranění záznamu z evidence posoudit. A to bez ohledu na provedení záznamu dle § 154 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, který jasně stanoví okruh případů, kdy bude určitá osoba označena za nežádoucí (tj. pokud se na ni bude vztahovat pravomocné rozhodnutí o trestu vyhoštění z území nebo o správním vyhoštění) a skutečnost, že § 155 odst. 2 zákona o pobytu cizinců s tímto hodnocením *a priori* nepočítá. Platí totiž, že aby byl žalobce nadále veden v evidenci nežádoucích osob, musí být skutečně považován za osobu nežádoucí ve smyslu § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Soud vyzdvihuje, že při uložení trestu vyhoštění v současnosti (respektive po účinnosti zákona č. 253/1997 Sb.) budou podmínky § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců po dobu trvání trestu vyhoštění velmi pravděpodobně vždy splněny. Od účinnosti zákona č. 253/1997 Sb., kterým byl novelizován § 57 tehdy platného trestního zákona, jakož i po přijetí nového trestního zákoníku (viz § 80), již soud v trestním rozsudku rozhoduje o konkrétní době, na kterou se trest vyhoštění vztahuje, přičemž podle § 57 odst. 2 trestního zákona a nyní § 80 odst. 2 trestního zákoníku při uložení trestu vyhoštění, jakož i určení konkrétní výměry jeho délky, soud přihlídneme mj. ke stupni ohrožení bezpečnosti lidí, majetku nebo jiného obecného zájmu. Stupeň ohrožení bezpečnosti lidí, majetku nebo jiného obecného zájmu vyjadřuje míru, v jaké nastala nebo hrozila újma těmto chráněným hodnotám ze spáchaného trestného činu a v jaké hrozí z dalšího pobytu pachatele na území České republiky. Stupeň uvedeného ohrožení bude dán především charakterem, rozsahem a závažností spáchané trestné činnosti, významem a rozsahem ohrožených hodnot, dále skutečností, zda došlo k poruše na chráněných zájmech nebo zůstalo jen u jejich ohrožení a do jaké míry se ohrožení přiblížilo vzniku poruchy atd. Kromě toho je třeba zvažovat, jaké nebezpečí – s ohledem na osobu pachatele a ostatní rozhodné okolnosti – hrozí zmíněným chráněným hodnotám z dalšího pobytu pachatele na našem území (viz též Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník: komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 982). Uvedené hledisko obsažené v trestních předpisech tak lze do určité míry chápat jako obdobu podmínky obsažené v dovětku § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť okolnosti ústící v uložení konkrétní výměry trestu vyhoštění budou velmi pravděpodobně korespondovat se závěrem, že během stanovené doby by odsouzený cizinec při pobytu na území mohl ohrozit bezpečnost státu, závažným způsobem narušit veřejný pořádek, ohrozit veřejné zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých nebo obdobný zájem chráněný na základě závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy. Navíc tyto důvody budou seznatelné z odůvodnění uloženého trestního rozsudku, a to jak ve vztahu k tomu, proč bylo nezbytné uložit trest vyhoštění, tak i ve vztahu ke konkrétní výměře tohoto trestu. Není proto vyloučeno, aby policejní orgán při hodnocení nezbytnosti vedení záznamu o osobě v evidenci nežádoucích osob vyšel z tohoto hodnocení vyřčeného soudem rozhodujícím o vině a trestu.

Nezbytnost zohlednění samotné definice obsažené v § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců při hodnocení důvodnosti vedení záznamu o konkrétní osobě v evidenci nežádoucích osob, původně zaznamenané dle § 154 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, však bude vyvstávat při posuzování záznamu vedeného o osobách, jimž byl trest vyhoštění uložen před přijetím zákona č. 253/1997 Sb., kterým byl novelizován § 57 tehdy platného trestního zákona. Jak již bylo řečeno, v uvedené době byl při uložení tohoto trestu odsouzenému odepřen vstup na území automaticky na dobu neurčitou, tedy i tehdy, kdy by dle současné právní úpravy trest vyhoštění na dobu neurčitou nepřipadal v úvahu. V současné době soud uloží trest vyhoštění na dobu neurčitou pachatelé pouze v nejzávažnějších případech, kdy vzhledem k potřebě ochrany společnosti a nápravy pachatele i k okolnostem rozhodným pro jeho výměru nepostačuje uložení časově omezeného trestu vyhoštění ani na nejdelší možnou dobu 10 let. Uložení trestu vyhoštění na dobu neurčitou tak bude přicházet v úvahu především za situace, kdy je pachatel opětovně odsouzen za trestný čin, jehož povaha a závažnost vyžaduje uložení trestu vyhoštění, který

sice již byl pachateli uložen dřívějším rozsudkem v trvání do 10 let, ale pachatel ho nerespektoval nebo se vyhýbal jeho výkonu (viz Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník: komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 982). Jak také zdůraznil Ústavní soud, při ukládání trestu vyhoštění na dobu neurčitou musí obecný soud nejen zkoumat prognózu nápravy pachatele, která se má pojmově blížit nemožnosti, respektive velmi vysoké míře nepravděpodobnosti nápravy, ale musí též kvalifikovaně zohlednit bezpečnostní riziko pobytu pachatele na území České republiky, tedy shledat, že ani nejvýše deset let pobytu mimo Českou republiku nesnižuje obavy, že by po uplynutí stanovené doby a případném návratu na území České republiky pachatel mohl opět ohrožovat společenské zájmy svou trestnou činností. Trest vyhoštění na dobu neurčitou tak dle Ústavního soudu může být pojmově uložen jen v nejzávažnějších případech, kde nelze rozumně očekávat, že by odsouzený i po několika letech přestal být pro Českou republiku bezpečnostní hrozbou (nález ze dne 11. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 4503/12, č. 119/2014 Sb. ÚS).

V případech, kdy byl trest vyhoštění uložen automaticky na dobu neurčitou, tak dle soudu (i s ohledem na principy pro ukládání trestu vyhoštění na dobu neurčitou vyřčené judikaturou Ústavního soudu) nelze *a priori* tvrdit, že jsou vždy splněny základní podmínky pro označení osoby za nežádoucí ve smyslu § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, neboť s ohledem na výraznou prodlevu od uložení daného trestu již přítomnost této osoby na území České republiky nemusí představovat jakékoli riziko pro bezpečnost či veřejný pořádek. Je proto povinností dotčeného policejního orgánu i v těchto případech (podobně jako v případě záznamu vedeného v systému SIS II) zkoumat, zdali nadále trvá nezbytnost vedení záznamu o dotčené osobě v evidenci nežádoucích osob, tj. zda se nadále jedná o nežádoucí osobu, tedy osobu, která představuje hrozbu pro Českou republiku ve smyslu uvedeného ustanovení. Dle soudu není vyloučeno, že i v těchto případech by mohl policejní orgán shledat, že dříve uložený trest vyhoštění bez konkrétní výměry (tj. na neurčito) zakládá důvod, proč musí být daná osoba nadále vedena v evidenci nežádoucích osob. Tyto důvody by však musely dosahovat intenzity, pro které by i v současné době byl dotčené osobě uložen trest vyhoštění na neurčito. A navíc by tento důvod musel nadále přetrvávat, neboť je nabílední, že s postupující dobou budou důvody pro zachování záznamu o dané osobě v evidenci nežádoucích osob oslabovat.

S ohledem na výše vyřčené a na míru zásahu do práv dotčené osoby je pak i v případě vedení záznamu v evidenci nežádoucích osob nezbytné, aby tyto důvody pro další vedení záznamu policejní orgán konkrétně označil v rozhodnutí, jímž osobě žadatele sdělí, že záznam o jeho osobě nebude z evidence nežádoucích osob vymazán. Zároveň je nezbytné po rozhodujícím orgánu požadovat, aby se případně vypořádal s tvrzenými důvody, pro které žadatel požaduje vymazání záznamu o jeho osobě. V tomto smyslu ani pro vedení záznamu v evidenci nežádoucích osob nepostačí, pokud policejní orgán pouze odkáže na dříve uložený trest vyhoštění (na dobu neurčitou), obzvláště za situace, kdy při ukládání tohoto trestu nebyla zvažována důvodnost jeho konkrétní výměry. V opačném případě totiž nezhodnotí, zdali lze danou osobu stále považovat za nežádoucí ve smyslu § 154 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a vydané sdělení (rozhodnutí) nedostojí požadavkům, které jsou na rozhodnutí správního orgánu kladeny zákonem a soudní judikaturou.

## **Veřejné zdravotní pojištění: vyměřovací základ; příjmy z užití nebo poskytnutí práv z průmyslového vlastnictví**

k § 5 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů

k § 3a odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění účinném k 6. 1. 2016

k § 7 odst. 2 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákonů č. 259/1994 Sb. a č. 344/2013 Sb.

**Osobě samostatně výdělečně činné definované v § 5 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, jsou podle § 3a odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, zahrnovány do vyměřovacího základu pro účely stanovení pojistného na veřejné zdravotní pojištění také příjmy z užití nebo poskytnutí práv z průmyslového vlastnictví, jak plyne z § 7 odst. 2 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, čj. 7 Ads 327/2018-27)

**Prejudikatura:** č. 791/2006 Sb. NSS, náleží Ústavního soudu č. 121/1996 Sb., č. 40/2003 Sb. a č. 220/2012 Sb.

**Věc:** Tomáš A. proti Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky o zaplacení dlužného pojistného na veřejném zdravotním pojištění, o kasační stížnosti žalobce.

Platebními výměry Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, regionální pobočky Plzeň, pobočky pro Jihočeský, Karlovarský a Plzeňský kraj, ze dne 20. 11. 2015 byla žalobci uložena povinnost zaplatit dlužné pojistné na veřejné zdravotní pojištění a penále, neboť vyúčtováním ze dne 14. 10. 2015 bylo zjištěno, že žalobce v období od 1. 1. 2006 do 6. 2. 2015 nehradil včas a ve správné výši pojistné v rozporu s § 7 zákona o pojistném. Rozhodčí orgán žalované zamítl rozhodnutím ze dne 6. 1. 2016 žalobcovu odvolání, zároveň ovšem rozhodl o žalobcově žádosti o odstranění tvrdosti podle § 53a odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění a snížil penále.

Žalobce napadl rozhodnutí žalované o odvolání i oba platební výměry žalobou u Městského soudu v Praze, který ji postoupil místně příslušnému Krajskému soudu v Plzni. Ten ji zamítl rozsudkem ze dne 28. 6. 2018, čj. 57 Ad 3/2017-56.

Žalobce uvedl, že je spoluvlastníkem ochranných známek a uzavřel licenční smlouvy, jimiž poskytl třetím osobám oprávnění k výkonu práv z držení těchto ochranných známek, za což mu byla vyplácena odměna v podobě licenčních poplatků. Vedle toho je živnostníkem a má také příjmy z pronájmu nemovitostí nezahrnutých do obchodního majetku. Žalobce se domníval, že z příjmů plynoucích mu z licenčních smluv se nemá vyměřovat pojistné na zdravotní pojištění.

Krajský soud k tomu připomněl, že podle § 3a odst. 1 zákona o pojistném je vyměřovacím základem u osoby samostatně výdělečně činné od roku 2006 50 % příjmu z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti po odpočtu výdajů vynaložených na jeho dosažení, zajištění a udržení. U textu „*příjmy z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti*“ je v uvedeném ustanovení uvedena poznámka pod čarou 17), která odkazuje na § 7 odst. 1 a 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb. Poznámky pod čarou sice nemají normativní charakter, mohou však sloužit jako určité vodítko při interpretaci právní normy, takže je v pořádku, že žalovaná vycházela při stanovení žalobcovy vyměřovacího základu ze zákona o daních z příjmů, který je se zákonem o pojistném provázán. Jeho § 7 odst. 2 písm. a) přitom mezi příjmy z jiné samostatné výdělečné činnosti vřazuje také příjmy z užití nebo poskytnutí práv z průmyslového nebo jiného duševního vlastnictví. Žalobce měl proto povinnost odvádět zálohy na zdravotní pojištění jako osoba samostatně výdělečně činná ve výši 13,5 % z vyměřovacího základu za rozhodné období, přičemž vyměřovací základ byl povinen vypočítat podle § 3a odst. 1 zákona o pojistném na zdravotní pojištění, tj. jako 50 % příjmu z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti po odpočtu výdajů vynaložených na jeho dosažení, zajištění a udržení. Krajský soud neshledal důvodnou ani žalobcovu námitku, že tento výklad vede k nepřijatelné nerovnosti mezi různými skupinami plátců pojistného. Tuto nerovnost totiž nelze spatřovat jen v tom, že jednotlivé skupiny plátců pojistného mají různě upravený vyměřovací základ.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Vytkl krajskému soudu i žalované, že jednotlivé majitele práv k předmětům průmyslového vlastnictví staví do rozdílné pozice, a to pouze s ohledem na to, z jakého zdroje jim plynou ostatní příjmy, čímž vzniká nepřijatelná nerovnost mezi různými skupinami plátců pojistného. Dochází tak jednak k diskriminaci rozporné s článkem 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a také k porušení práva na pokojné užívání vlastnictví ve smyslu čl. 11 Listiny.

Měl být proto aplikován nabízející se ústavně konformní výklad, podle něhož se musí u všech osob, bez ohledu na to, zda vykonávají samostatnou výdělečnou činnost, pohlížet na příjmy plynoucí z užití nebo poskytnutí práv z průmyslového vlastnictví stejným způsobem, a to izolovaně od příjmů ostatních. Jinou otázkou pak je, zda se majitelé práv k předmětům průmyslového vlastnictví stávají osobami samostatně výdělečně činnými již



na základě odměny získané za poskytnutí příslušné licence k těmto právům. Zatím i žalovaná prosazuje výklad, podle kterého osoby mající příjmy z licenčních poplatků nespádají jen z tohoto důvodu mezi osoby samostatně výdělečně činné ve smyslu § 5 písm. b) zákona o veřejném zdravotním pojištění. Je však třeba zabránit absurdní situaci, která nastala i ve stěžovatelských případech, kdy předmět průmyslového vlastnictví společně vlastní více osob, ale pojistné z licenčních poplatků mají odvádět pouze některé z nich, protože jsou z jiného důvodu zařaditelné pod kategorii osob samostatně výdělečně činných, zatímco jiné ne, protože jsou např. zaměstnanci.

Samotné předpisy o veřejném zdravotním pojištění přitom nestanoví povinnost odvádět pojistné i z příjmů plynoucích z užití nebo poskytnutí práv z průmyslového vlastnictví. Žalovaná tuto povinnost dovozuje teprve z § 7 zákona o daních z příjmů, na něj ovšem § 3a zákona o pojištění odkazuje pouze v poznámce pod čarou, která však podle setrvalé judikatury Ústavního soudu není závaznou součástí právního předpisu. Vzhledem k tomu, že při výkladových pochybnostech je třeba vždy zvolit výklad ve prospěch jednotlivce a nikoli státu, není možné, aby poznámka pod čarou, tedy pouhá legislativní pomůcka, odůvodnila výklad v neprospěch jednotlivce.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Rozhodnou právní otázkou je, zda měly být stěžovateli coby osobě samostatně výdělečně činné zahrnuty do vyměřovacího základu pro účely stanovení pojistného na veřejné zdravotní pojištění také příjmy z licenčních poplatků za poskytnutí oprávnění k výkonu práv z držení ochranných známek.

[15] Pro posouzení této právní otázky jsou podstatná tři ustanovení různých právních předpisů. V § 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění jsou vymezeny tři typy plátců pojistného: v písm. a) jsou uvedeni zaměstnanci, v písm. b) osoby samostatně výdělečně činné a v písm. c) osoby, které mají na území České republiky trvalý pobyt, přitom nejsou uvedeny pod předchozími písmeny a není za ně plátcem pojistného stát. Stěžovatel, který je živnostníkem, je osoba samostatně výdělečně činná, za kterou se podle písm. b) pokládají:

„1. *osoby podnikající v zemědělství;*

**2. *osoby provozující živnost;***

3. *osoby provozující podnikání podle zvláštních předpisů;*

4. *osoby vykonávající uměleckou nebo jinou tvůrčí činnost na základě autorskoprávních vztahů, s výjimkou činnosti, z níž jsou příjmy podle zvláštního právního předpisu samostatným základem daně z příjmů fyzických osob pro zdanění zvláštní sazbou daně;*

5. *společníci veřejných obchodních společností a komplementáři komanditních společností;*

6. *osoby vykonávající nezávislé povolání, které není živností ani podnikáním podle zvláštních předpisů;*

7. *osoby vykonávající činnost mandátáře na základě mandátní smlouvy uzavřené podle obchodního zákoníku, pokud tato činnost není považována za zaměstnání podle písmene a) a mandátní smlouva nebyla uzavřena v rámci jiné samostatné výdělečné činnosti,*

8. *spolupracující osoby osob samostatně výdělečně činných, pokud podle zákona o daních z příjmů lze na ně rozdělovat příjmy dosažené výkonem spolupráce a výdaje vynaložené na jejich dosažení, zajištění a udržení.“*

[16] Způsob stanovení vyměřovacího základu je pro osoby samostatně výdělečně činné obecně upraven v první větě § 3a odst. 1 zákona o pojistném: „Vyměřovacím základem u osoby samostatně výdělečně činné je 35 % příjmu ze samostatné činnosti<sup>17)</sup> před rokem 2004, 40 % příjmu ze samostatné činnosti v roce 2004, 45 % příjmu ze samostatné činnosti v roce 2005 a od roku 2006 50 % příjmu ze samostatné činnosti po odpočtu výdajů vynaložených na

jeho dosažení, zajištění a udržení.“ V dalších větách citovaného ustanovení jsou pak upraveny vyměřovací základy pro některé specifické typy osob samostatně výdělečně činných, mezi něž stěžovatel nepatří.

[17] Poznámka pod čarou č. 17 v citovaném § 3a odst. 1 zákona o pojistném odkazuje na § 7 odst. 1 a 2 zákona o daních z příjmů:

„(1) Příjmem ze samostatné činnosti, pokud nepatří do příjmů uvedených v § 6, je

a) příjem ze zemědělské výroby, lesního a vodního hospodářství,

b) příjem ze živnostenského podnikání,

c) příjem z jiného podnikání neuvedeného v písmenech a) a b), ke kterému je potřeba podnikatelské oprávnění,

d) podíl společníka veřejné obchodní společnosti a komplementáře komanditní společnosti na zisku.

(2) Příjmem ze samostatné činnosti, pokud nepatří do příjmů uvedených v § 6, je dále

a) příjem z užití nebo poskytnutí práv z průmyslového vlastnictví, autorských práv včetně práv příbuzných práv autorskému, a to včetně příjmů z vydávání, rozmnožování a rozšiřování literárních a jiných děl vlastním nákladem,

b) příjem z nájmu majetku zařazeného v obchodním majetku,

c) příjem z výkonu nezávislého povolání“ (zvýraznění provedl soud).

[18] Každé z citovaných ustanovení tedy upravuje jinou otázku. Ustanovení § 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění odpovídá na otázku, kdo je plátcem pojistného; § 3a odst. 1 zákona o pojistném odpovídá na otázku, co tvoří vyměřovací základ pro stanovení pojistného těm plátcům, kteří jsou osobami samostatně výdělečně činnými; a § 7 odst. 1 a 2 zákona o daních z příjmů upravuje, co se rozumí příjmem ze samostatné činnosti.

[19] Postup žalované a krajského soudu při aplikaci citovaných ustanovení na stěžovatelu situaci je zřejmý. Stěžovatel je plátcem pojistného, protože coby živnostník, tedy osoba provozující živnost, spadá pod § 5 písm. b) bod 2. zákona o veřejném zdravotním pojištění. Naopak samotná skutečnost, že má také příjmy z licenčních poplatků za poskytnutí oprávnění k výkonu práv z držení ochranných známek by z něj či z dalších spoluvlastníků těchto ochranných známek osobu samostatně výdělečně činnou nečinila, neboť bod 4. citovaného ustanovení dopadá jen na „osoby vykonávající uměleckou nebo jinou tvůrčí činnost na základě autorskoprávních vztahů“, přičemž samotné držení ochranné známky výkonem umělecké činnosti není. Vyměřovací základ mu byl určen na základě první věty § 3a odst. 1 zákona o pojistném. Stěžovateli bylo doměřováno dlužné pojistné za období od 1. 1. 2006, takže jeho vyměřovací základ tvořilo 50 % příjmu ze samostatné činnosti po odpočtu výdajů vynaložených na jeho dosažení, zajištění a udržení. Za příjem ze samostatné činnosti byl v jeho případě označen jednak příjem ze živnostenského podnikání podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o daních z příjmů, jednak příjem z užití nebo poskytnutí práv z průmyslového vlastnictví podle jeho § 7 odst. 2 písm. a).

[20] V tomto aplikačním postupu žalované nespátřuje soud žádné logické pochybení. Stěžovatel ovšem tomuto postupu vytýká dva nedostatky. Za prvé nesouhlasí s použitím § 7 odst. 1 a 2 zákona o daních z příjmů, neboť na něj odkazuje toliko nezávazná poznámka pod čarou; za druhé podle něj výklad žalované a krajského soudu zakládá nepřijatelnou nerovnost mezi různými skupinami plátců pojistného, neboť pokud by nebyl současně osobou samostatně výdělečně činnou, příjmy z užití nebo poskytnutí práv z průmyslového vlastnictví by se mu do vyměřovacího základu nezahrnuly.

[21] S první výtkou Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit. Stěžovatel má sice pravdu, že poznámky pod čarou nejsou závaznou součástí právního předpisu, jak setrvale judikuje Ústavní soud. Ten například v nálezu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98, uvedl: „Poznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, přesněji závaznou součástí pravidla chování (např. nálezy ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, sv. 1, č. 25, sv. 4, č. 83, sv. 6, č. 105–109). Proto stejně jako jiné části právního předpisu, jejichž posláním je zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v právním řádu (nadpis právního předpisu, označení částí, hlav, dílů, oddílů, paragrafů), jsou i poznámky pod čarou pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem pro výklad právního předpisu a stanovení pravidel chování“ (shodně viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2017, čj. Vol 14/2017-23).

[22] Je však třeba zdůraznit, že skutečným důvodem použití § 7 odst. 1 a 2 zákona o daních z příjmů na daný případ není poznámka pod čarou č. 17 obsažená v citovaném § 3a odst. 1 zákona o pojistném. Skutečným důvodem je to, že § 3a odst. 1, když vymezuje vyměřovací základ pro osoby samostatně výdělečně činné, používá zvláštní právní pojem „příjem ze samostatné činnosti“, který je třeba v zájmu jednotnosti právního řádu vykládat stejně v různých právních předpisech: „Právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech, či dokonce odvětvích“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2005-54, č. 791/2006 Sb. NSS). Pojem „příjem ze samostatné činnosti“ samotný zákon o pojistném nikde nedefinuje, a jeho vymezení je tak třeba hledat právě v zákoně o daních z příjmů. Toto spojení sice používá například § 8 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu; § 71 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů; § 10 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění; či § 5b odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Žádné z těchto ustanovení však neobsahuje vlastní definici tohoto právního pojmu, a všechna naopak odkazují buď přímo, či nepřímo právě na zákon o daních z příjmů, který jako jediný takovou závaznou definici obsahuje. Jinak řečeno, při výkladu pojmu „příjem ze samostatné činnosti“ pro účely vymezení vyměřovacího základu pro veřejné zdravotní pojištění osob samostatně výdělečně činných vedou všechny interpretační cesty právě do § 7 zákona o daních z příjmů.

[23] Naopak v případech zaměstnanců je vyměřovacím základem podle § 3 odst. 1 zákona o pojistném „úhrn příjmů ze závislé činnosti, [...], které jsou nebo by byly, pokud by podléhaly zdanění v České republice, předmětem daně z příjmů fyzických osob podle zákona o daních z příjmů“. Zatímco tak konstrukce vyměřovacího základu pro osoby samostatně výdělečně činné nasměřuje použitím spojení „příjem ze samostatné činnosti“ adresáty do § 7 zákona o daních z příjmů, konstrukce vyměřovacího základu pro zaměstnance toto spojení vůbec nepoužívá a použitím spojení „příjem ze závislé činnosti“ nenasměřuje své adresáty do § 7 zákona o daních z příjmů, nýbrž výhradně do § 6 zákona o daních z příjmů. Poznámky pod čarou zde tedy neslouží jako závazné pravidlo, nýbrž pouze jako pomůcka, která má snadněji navést adresáty citovaného ustanovení na právní předpis vymezující, co se rozumí příjmem ze samostatné činnosti pro účely osob samostatně výdělečně činných a co se rozumí příjmem ze závislé činnosti pro účely zaměstnanců. Použití poznámky jako „pouhé legislativní pomůcky“ navádějící uživatele jedné právní normy na jinou právní normu, která na daný případ dopadá z jiných důvodů, je plně souladné i s výše citovaným nálezem Ústavního soudu.

[24] Druhá stěžovatelova výtka směřuje proti údajnému nerovnému zacházení spočívajícímu v tom, že stěžovatel jako živnostník, a z tohoto důvodu osoba samostatně výdělečně činná, musí do vyměřovacího základu pro účel pojistného na veřejné zdravotní pojištění zahrnout i své příjmy z poskytnutí práv z průmyslového vlastnictví, zatímco jiné druhy plátců nikoli. Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že právě k tomuto výsledku vede výše provedená interpretace citované trojice zákonných ustanovení, která sama o sobě neposkytují žádný prostor pro výklad opačný. Stěžovatelem připomínaná zásada povinnosti vybrat z více možných výkladů zákona výklad ústavně konformní (viz náleze Ústavního soudu ze dne 26. 3. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95, č. 121/1996 Sb.) se zde tedy neuplatní, protože z výše uvedených důvodů text zákona neposkytuje prostor pro jiný výklad, než je výklad použitý žalovanou a krajským soudem.

[25] Bylo by nicméně namístě překonat tento zákonný výklad (typicky cestou návrhu na posouzení ústavnosti zákona k Ústavnímu soudu), pokud by opravdu vedl k protiústavní diskriminaci, jak stěžovatel také uvádí. Takovou diskriminaci však Nejvyšší správní soud neshledal. Stěžovatel správně připomíná, že o nepřipustnou diskriminaci se jedná tehdy, pokud je se dvěma skupinami subjektů zacházeno ve stejné situaci odlišně, aniž by pro to existoval objektivní a rozumný důvod. Právě tímto způsobem vymezil možnost rozdílného zacházení Ústavní soud například v nálezu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, č. 220/2012 Sb.: „75. Určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže tedy být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti [...]. V oblasti občanských a politických práv a svobod, již imanentně charakterizuje povinnost státu zdržet se zásahů do nich, existuje

*pro preferenční (tedy svou podstatou aktivní) zacházení s některými subjekty obecně jen minimální prostor. Naproti tomu v oblasti práv hospodářských, sociálních, kulturních a menšinových, v nichž je stát začasté povinován k aktivním zásahům, jež mají odstranit křiklavé aspekty nerovnosti mezi různými skupinami složitě sociálně, kulturně, profesně či jinak rozvrstvené společnosti, disponuje zákonodávce logicky mnohem větším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti uvnitř ní. Volí proto preferenční zacházení mnohem častěji*“ (shodně též nález ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02).

[26] Stěžovatel nadto zmiňuje rozdíl mezi tzv. akcesorickou a neakcesorickou rovností a namítá též porušení vlastnické svobody zakotvené v čl. 11 Listiny, když brojí proti tomu, že je způsobem vyměření pojistného na veřejné zdravotní pojištění zasahováno do jeho vlastnického práva více než jiným pojištěncům. Jeho námitky tak tvoří fakticky jediný argument, a sice argument porušení zákazu akcesorické nerovnosti, tedy nerovnosti vztážené k základnímu právu zakotvenému Listinou, v daném případě zákazu nerovnosti v požívání ochrany vlastnictví. Argumentuje tedy porušením článku 3 ve vztahu k článku 11 Listiny. Konkrétně namítá, že zahrnutí příjmů z práv průmyslového vlastnictví do vyměřovacího základu pro účely pojistného na veřejné zdravotní pojištění, které se aplikuje jen u osob samostatně výdělečně činných, staví jednotlivé majitele práv k předmětům průmyslového vlastnictví do rozdílné pozice, a to pouze s ohledem na skutečnost, z jakého zdroje jim plynou ostatní příjmy.

[27] Takový přístup zcela odhlíží od toho, že toto zahrnutí či nezahrnutí příjmů z práv průmyslového vlastnictví do vyměřovacího základu pro účely pojistného na veřejné zdravotní pojištění je pouze dílčí otázkou v rámci zcela odlišné konstrukce stanovení vyměřovacího základu pro jednotlivé skupiny plátců pojistného. Odlišným zacházením by bylo, pokud by existovaly dvě skupiny plátců, jejichž vyměřovací základ by byl stanoven v zásadě stejně, ale jedné skupině by do něj byly zahrnuty i příjmy z práv průmyslového vlastnictví, zatímco druhé nikoliv. Tak tomu však není, neboť stěžovatelem porovnávané skupiny se liší v celém nastavení konstrukce vyměřovacího základu. Zahrnutí či nezahrnutí nyní sporného příjmu je pouze jedním z dílčích rozdílů.

[28] Jak již bylo řečeno, § 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění rozlišuje tři typy plátců pojistného: v písm. a) zaměstnance, v písm. b) osoby samostatně výdělečně činné a v písm. c) osoby, které mají na území České republiky trvalý pobyt, přitom nejsou uvedeny pod předchozími písmeny a není za ně plátcem pojistného stát. Konstrukce vyměřovacího základu pro každou z těchto skupin přitom odráží předpokládaná specifika zdroje a způsobu poskytování a vykazování jejich příjmů. S určitou mírou zjednodušení (s odhlédnutím od institutů minimálního vyměřovacího základu, možnosti souběžného zařazení do více kategorií plátců a dalších specifik) lze shrnout, že v případě zaměstnanců je vyměřovacím základem úhrn příjmů ze závislé činnosti zúčtovaných jim zaměstnavatelem, přičemž některé přesně určené druhy příjmů se do vyměřovacího základu nezapočítávají. Z tohoto vyměřovacího základu za rozhodné období se odvádí pojistné ve výši 13,5 %, přičemž z jedné třetiny je hradí sám zaměstnanec, ze dvou třetin zaměstnavatel. V případě osob samostatně výdělečně činných je od roku 2006 vyměřovacím základem 50 % z příjmů ze samostatné činnosti, tedy z příjmů vyjmenovaných v § 7 odst. 1 a 2 zákona o daních z příjmů, po odpočtu výdajů vynaložených na jeho dosažení, zajištění a udržení. Z tohoto vyměřovacího základu za rozhodné období je povinen sám pojištěnec odvést pojistné ve výši 13,5 %. Vyměřovacím základem u osoby, která má trvalý pobyt na území České republiky a přitom nemá příjmy ze zaměstnání ani ze samostatné výdělečné činnosti a není za ni plátcem pojistného stát, je minimální mzda. Navíc, kromě těchto tří typů pojištěnců, kteří jsou zároveň plátcí pojistného, je třeba připomenout pojištěnce, za něž platí pojistné stát.

[29] Je tak patrné, že konstrukce vyměřovacího základu je u každé ze tří skupin plátců naprosto odlišná a jistě by každá z těchto tří skupin mohla upozornit na určitý parametr v nastavení svého vyměřovacího základu, který zakládá její údajné znevýhodnění či nerovnost vůči skupinám ostatním. Zaměstnanci by mohli takovou nerovnost spatřovat v tom, že u nich tvoří vyměřovací základ celý příjem, zatímco u osob samostatně výdělečně činných pouze 50 % příjmu. Osoby samostatně výdělečně činné mohou naopak spatřovat nerovnost v tom, že jim jsou do vyměřovacího základu (z jedné poloviny) zahrnovány příjmy, které by jim do něj nebyly zahrnuty, pokud by byly zaměstnanci, jak činí stěžovatel. Jak zaměstnanci, tak osoby samostatně výdělečně činné by pak mohli spatřovat nerovnost v tom, že pro zbývající osoby s trvalým pobytem na území České republiky podle § 5 písm. c) zákona o veřejném zdravotním pojištění je vyměřovací základ stanoven relativně nízkou fixní částkou v podobě aktuální minimální mzdy. Všichni plátcí by pak mohli spatřovat nerovnost v tom, že pojištěnci, za něž platí pojistné

stát, neplatí žádné pojištění, a to ani na základě příjmů ve smyslu § 7 odst. 1 a 2 zákona o daních z příjmů, pokud nedosáhnou ve smyslu § 5 písm. b) zákona o veřejném zdravotním pojištění postavení osoby samostatně výdělečně činné pro účely zdravotního pojištění.

[30] Veškeré takové výtky zaměřené jen na dílčí odlišnosti v konstrukci vyměřovacího základu jednotlivých skupin odhlížejí od toho, že jde o konstrukce zcela odlišné, a proto v těchto jednotlivých aspektech neporovnatelné. Pokud by pak byly porovnávány konstrukce vyměřovacího základu pro tyto skupiny komplexně, dochází zde pochopitelně k nerovnostem, které jsou ovšem legitimně zdůvodněny, neboť odrážejí princip solidarity bohatých s chudými. Ten se odráží právě i v tom, že stěžovateli jako osobě samostatně výdělečně činné je do vyměřovacího základu zahrnut i příjem z poskytnutí práv z průmyslového vlastnictví, zatímco pojištěnci, za něž platí pojistné stát, a osoby podle § 5 písm. c) zákona o veřejném zdravotním pojištění, u nichž se předpokládá, že nemají žádné vysoké systematické příjmy, mohou obdržet příjem z poskytnutí práv z průmyslového vlastnictví, aniž by se to projevilo na částce jejich pojistného. To je ale nutný důsledek určitého zobecnění v konstrukci těchto tří typů plátců, respektive čtyř typů pojištěnců.

[31] Je zcela pochopitelné, že stěžovatel vnímá důsledky těchto odlišností na svou konkrétní situaci úkorně, zvláště když porovnává to, jak se projevuje příjem z poskytnutí práv z průmyslového vlastnictví u něj a jak se naopak neprojevuje nejen u pojištěnců, za něž platí pojistné stát, a u osob podle § 5 písm. c) zákona o veřejném zdravotním pojištění, ale také u zaměstnanců, tedy osob podle § 5 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění. Z kasační stížnosti je zjevné, že pokládá za nespravedlivé, že on musí odvádět „*pojistné z licenčních poplatků*“, zatímco ostatní nikoli. Tento pocit nespravedlnosti však pramení z toho, že na tento příjem pohlíží logikou, která je vlastní daňovému právu, nikoli však právu sociálního zabezpečení. U daňového práva jistě platí, že obdobné příjmy různých lidí mají být zdaňovány obdobně. U práva sociálního zabezpečení však nejde o rovnoměrné „*zdanění*“ jednotlivých příjmů, ale o komplexní konstrukci vyměřovacího základu a jeho zatížení pojistným tak, aby to odpovídalo specifikům jednotlivých skupin a výše zmíněnému principu solidarity (včetně zahrnutí jen některých typů příjmů, snížení na 50 % u osob samostatně výdělečně činných či třeba stanovení maximálního vyměřovacího základu v § 3a odst. 2 zákona o pojistném ve znění účinném do 31. 12. 2014, které ostatně dopadlo příznivě i na stěžovatele). Jeho tvrzení, že on musí odvádět „*pojistné z licenčních poplatků*“, je tak nepřesné, neboť nejde o to, že jsou licenční poplatky zatíženy pojistným (jako jsou zatíženy třeba daní z příjmů fyzických osob), nýbrž o to, že licenční poplatky jsou zahrnuty 50 % do vyměřovacího základu, jak odpovídá jeho konstrukci, která dopadá na osoby samostatně výdělečně činné.

[32] Lze tak shrnout, že stěžovatelem kritizovaná dílčí odlišnost konstrukce vyměřovacího základu pro účely pojistného na veřejné zdravotní pojištění osob samostatně výdělečně činných oproti ostatním druhům pojištěnců nepředstavuje sama o sobě nepřijatelné odlišné zacházení, tím méně pak protiústavní diskriminaci. Zahrnutí příjmů z poskytnutí práv z průmyslového vlastnictví do vyměřovacího základu osob samostatně výdělečně činných tedy odpovídá znění relevantních zákonů a zároveň neodporuje ústavnímu pořádku.

(...)

### Právo na informace: žaloba proti opakovanému odmítnutí poskytnout informace

k § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.

**Žadatel o informace může ve věcech svobodného přístupu k informacím podat žalobu přímo proti rozhodnutí povinného subjektu, kterým povinný subjekt po předchozím zrušovacím rozhodnutí odvolacího orgánu znovu odmítl požadovanou informaci poskytnout (§ 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím).**

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2018, čj. 7 As 192/2017-35)

**Prejudikatura:** č. 906/2006 Sb. NSS, č. 1427/2008 Sb. NSS, č. 1469/2008 Sb. NSS, č. 1513/2008 Sb. NSS, č. 3517/2017 Sb. NSS a č. 3686/2018 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 115/2015 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 3930/14).

**Věc:** Lukáš H. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce dne 29. 7. 2015 požádal podle zákona o svobodném přístupu k informacím Magistrát města Kladna (dále jen „povinný subjekt“) o poskytnutí informací o fakturách uhrazených městem Kladnem v období vymezeném v žádosti. Povinný subjekt dne 12. 8. 2015 žádost odmítl, respektive sdělil žalobci pouze celkový počet faktur a částku za dané období, ale neposkytl ostatní požadované informace (mj. identifikaci dodavatelů a popis předmětu plnění).

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, kterému žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 9. 2015 vyhověl a rozhodnutí povinného subjektu zrušil. Povinný subjekt dne 26. 10. 2015 žádost opět odmítl s odůvodněním, že vytvoření přehledu uhrazených faktur není v jeho technických možnostech. Žalovaný i toto rozhodnutí ze dne 14. 4. 2016 zrušil. Vzhledem k tomu, že požadované informace spadaly do oblasti samostatné působnosti povinného subjektu, odvolací orgán neměl možnost tyto informace žadateli sám poskytnout (§ 16a odst. 6 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím).

V důsledku následné nečinnosti povinného subjektu podal žalobce dne 12. 9. 2016 novou žádost o tytéž informace, kterou povinný subjekt dne 27. 9. 2016 odmítl. Na základě žalobcovy odvolání žalovaný rozhodnutí povinného subjektu dne 23. 11. 2016 opět zrušil a zavázal povinný subjekt k poskytnutí informací. Dne 7. 12. 2016 povinný subjekt žalobci sdělil, že informací nemůže poskytnout v žalobcem požadovaném formátu; žalobce dne 13. 12. 2016 povinnému subjektu odpověděl, že mu informace postačí v jakémkoliv formátu. Povinný subjekt následně dne 21. 12. 2016 vydal sdělení, že o žádosti rozhodl již 7. 12. 2016 a od té doby nenastaly nové skutečnosti. Proti tomuto sdělení podal žalobce odvolání, na jehož základě žalovaný zmíněné sdělení vyhodnotil jako rozhodnutí a dne 28. 2. 2017 je zrušil a věc opětovně vrátil povinnému subjektu k dalšímu řízení.

Proti posledně uvedenému rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2017 podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Praze, který ji odmítl usnesením ze dne 26. 5. 2017, čj. 45 A 47/2017-18. Podle krajského soudu je k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. oprávněn pouze ten, kdo byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu. Judikatura za rozhodnutí ve smyslu citovaného ustanovení nepovažuje rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí orgánu I. stupně a věc mu byla vrácena k novému projednání. Krajský soud si byl vědom, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 11. 2016, čj. 3 As 278/2015-44, uvedl, že i zrušující rozhodnutí orgánu II. stupně má povahu rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se dotýká přinejmenším práv osob, jichž se požadovaná informace týká. Nejvyšší správní soud ovšem také dodal, že žadatel o informace bude takové dotčení svých veřejných subjektivních práv tvrdit jen s obtížemi. Řídil-li by se tedy krajský soud citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu, znamenalo by to, že soud nemá žalobu žadatele o informace proti zrušujícímu rozhodnutí orgánu II. stupně odmítnout, ale meritorně se jí zabývat a následně žalobu nutně zamítnout, neboť z podstaty věci nemůže sledat dotčení veřejných subjektivních práv žalobce.

S takovým postupem se však krajský soud nezotožnil. Výklad podaný Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku by totiž podle krajského soudu způsobil rozvolnění legislativní zkratky zavedené v § 65 odst. 1 s. ř. s. a umožnil by, aby kdokoli napadl každé rozhodnutí, které zasahuje do něčích práv. V projednávané věci by pak důsledkem bylo meritorní projednání žaloby, která by téměř jistě nemohla být úspěšná, což by bylo v rozporu s principem hospodárnosti řízení. Žalobu proto odmítl podle § 70 písm. a) a § 68 písm. e) s. ř. s. I v případě, že by závěr krajského soudu o nutnosti žalobu odmítnout podle § 70 písm. a) s. ř. s. neobstál, bylo by ji nutně odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť žalobce nebyl osobou, do jejichž práv bylo zasazeno, a byl tudíž osobou k podání žaloby zjevně neoprávněnou. Krajský soud nicméně dodal, že si je vědom zjevně obstrukčního jednání povinného subjektu. Proto bylo namístež dát přednost dalšímu ze závěrů citovaného rozsudku, podle kterého je v takových případech možné podat žalobu přímo proti rozhodnutí povinného subjektu.

Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Neztotožnil se se závěrem, že žaloba nemohla být téměř jistě úspěšná. Do jeho práv bylo totiž zasaženo přinejmenším tím, že povinný subjekt způsobil svým jednáním značné průtahy a klade překážky stěžovatelově zájmu na poskytnutí požadovaných informací, které mohou svědčit o špatném hospodaření s veřejnými prostředky. Krajský soud, který sám v postupu povinného subjektu spatřoval obstrukční jednání, měl proto žalobu projednat a aplikovat § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť se jedná o jediný způsob, jak dosáhnout v projednávaném případě poskytnutí informací. Krajský soud však přehnaně formalistickým postupem rezignoval na rychlou a účinnou ochranu práv, a to v situaci, kdy stěžovatel pouze učinil krok navíc a podal proti rozhodnutí povinného subjektu místo žaloby nejprve odvolání.

Šedý senát po předběžném projednání věci dospěl k závěru, že judikatura je ve vztahu k právu žadatele o informace, který čelí procesnímu „ping-pongu“, roztržité. Upozornil na rozpor mezi judikaturou, která připouští žalobu žadatele proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu ve věcech svobodného přístupu k informacím (zejména rozsudek ze dne 28. 1. 2015, čj. 6 As 113/2014-35), a judikaturou, která staví na tom, že žadatel o informaci nebude aktivně věcně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí, kterým správní orgán na základě odvolání rozhodnutí povinného subjektu zrušil (zejména rozsudek ze dne 10. 11. 2016, čj. 3 As 278/2015-44).

O tom, že judikatura Nejvyššího správního soudu je v řešení dané otázky nejen rozporná, ale také nejednoznačná, svědčí následný postup krajských soudů. Jak již bylo vyloženo výše, krajský soud v projednávané věci rozsudek třetího senátu vyložil tak, že žadatel o informace má v případě procesního „ping-pongu“ napadnout již rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Jiné krajské soudy a také Nejvyšší správní soud však naopak v některých případech následovaly, a to před vydáním rozsudku třetího senátu i po něm, linií nastíněnou rozsudkem šestého senátu. Žaloby žadatelů o informace proti zrušujícím rozhodnutím správního orgánu II. stupně tedy bez dalšího věcně přezkoumávají a žadatelům také vyhovují, tj. považují žadatele o informace za aktivně legitimované jak procesně, tak věcně.

Nejednoznačnost a nepřehlednost judikatury má pak za následek to, že se žadatelé o informace ocitají v situaci, kdy se musí rozhodnout, zda brojit žalobou již proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nebo teprve proti rozhodnutí II. stupně, a současně odhadnout, zda příslušný soud či senát upřednostní linii nastolenou šestým senátem, nebo senátem třetím. Je tedy žádoucí, aby rozšířený senát sjednotil rozkolísanou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Rozhodnutí rozšířeného senátu pomůže vyřešit nepřehlednost současné judikatury a poskytne žadatelům o informace jednoznačný návod, jak v případě obstrukcí postupovat, tedy zda v případě procesního „ping-pongu“ napadnout již zamítavé rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jak naznačuje rozsudek třetího senátu, nebo teprve rozhodnutí o odvolání, jak naznačuje rozsudek šestého senátu.

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

### Z odůvodnění:

#### III.

#### Posouzení věci rozšířeným senátem

(...)

#### III.2. Právní názor rozšířeného senátu

[24] Správní soudy zpravidla přezkoumávají v řízení o žalobě proti rozhodnutí finální rozhodnutí správního orgánu. To plyne již ze základního principu soudního řádu správního, subsidiarity správního soudnictví [dle § 5 s. ř. s. lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon; srov. k tomu též § 68 písm. a) s. ř. s.].

[25] Je pravda, že soudně přezkoumatelné podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je rovněž takové rozhodnutí, kterým správní orgán využije své dozorčí pravomoci a zruší nebo změní **pravomocné** správní rozhodnutí, např. v rámci přezkumného řízení (srov. přiměřeně rozsudek rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, čj. 4 As

31/2006-73, č. 1513/2008 Sb. NSS, věc *Honební společenstvo Stříbro*, vztahující se sice k přezkumu rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu z roku 1967, ovšem jeho důvody jsou evidentně aplikovatelné i na § 97 odst. 3 nového správního řádu) nebo obnovy řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 6. 2007, čj. 5 As 13/2006-46, č. 1427/2008 Sb. NSS, věc *EBECO CZ*). Zde přezkum takového rozhodnutí nastupuje bez ohledu na to, že po zrušovacím rozhodnutí napadeném žalobou přijde pravidelně další rozhodnutí, které by rovněž bylo přezkoumatelné v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí.

[26] Právě uvedené příklady jsou však výjimkami z pravidla. Pokud nadřizený správní orgán rozhodnutí k odvolání účastníka řízení zruší a věc vrátí správnímu orgánu I. stupně k novému projednání, takové rozhodnutí odvolacího orgánu nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek ze dne 31. 3. 2010, čj. 9 As 30/2010-219, věc *Veveří Centre*). Rozhodnutí odvolacího orgánu nijak nezasahuje do hmotněprávní sféry jeho adresáta, neboť není finálním rozhodnutím ve věci. Jak přesvědčivě vysvětluje devátý senát ve věci *Veveří Centre*, účinky rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým ruší nepravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, a účinky zrušení rozhodnutí již pravomocného jsou nesrovnatelné. Zatímco zrušení pravomocného rozhodnutí na základě přezkumného řízení nebo obnovy řízení „*otřásá právy a povinnostmi, o nichž má jejich adresát již důvodně za to, že jsou неотvratitelná*“, zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně na základě řádného opravného prostředku žádné obdobné účinky nemá.

[27] Obecně tedy platí, že rozhodnutí, kterým odvolací orgán zruší nepravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátí k dalšímu řízení, není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť takovéto rozhodnutí není konečné a samo o sobě nijak nezasahuje do právní sféry svých adresátů. To platí v běžných věcech přezkoumávaných správními soudy i tehdy, dochází-li k procesnímu „*ping-pongu*“ mezi správním orgánem I. a II. stupně. Ostatně, správní soud ani není ve výrokovém potenciálu rozsudku v řízení o žalobě proti rozhodnutí vybaven k tomu, aby takovéto negativní situaci efektivně čelil.

[28] Situace ve věcech týkajících se svobodného přístupu k informacím je však diametrálně odlišná. Správní soud zde není omezen jen na možnost zrušení správního rozhodnutí, ale disponuje atypickou pravomocí nařít přímo povinnému subjektu, aby žadateli informaci poskytl (§ 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím; srov. k postavení této normy v celkové koncepci českého správního soudnictví rozsudek ze dne 31. 7. 2006, čj. A 2/2003-73, č. 1469/2008 Sb. NSS). Smysl a účel uvedeného ustanovení je zřejmý – zabránit „*ping-pongu*“ mezi povinným subjektem, resp. odvolacím orgánem na straně jedné, a správními soudy na straně druhé. Správní soud musí zajistit, že prostřednictvím soudní ochrany bude rychle a účinně dosaženo poskytnutí informace v případech, kdy poskytnuta být má, avšak povinný subjekt ani odvolací orgán tak neučinily.

[29] Smyslem úpravy svobodného přístupu k informacím je pokud možno bezformální, rychlé a efektivní umožnění tohoto přístupu. Jak výstižně uvádí Ústavní soud, procedurální pravidla a jejich výklad nemohou být důvodem tvořícím bariéru získávání informací [nález ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14, č. 115/2015 Sb. ÚS, věc *Seznam.cz*, bod 18].

[30] Krajský soud má při postupu podle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím nejen postavení orgánu kasačního, nýbrž i postavení orgánu nalézajícího hmotné právo. Je tedy na něm, aby ověřil, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav, a pokud ne, aby jej v potřebné míře zjistil, a poté aby posoudil, zda existují důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li takové důvody, je povinen povinnému subjektu nařít požadované informace poskytnout (takto viz cit. rozsudek rozšířeného senátu čj. 8 As 55/2012-62, bod 122, ve věci informací o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků; ani tyto závěry nejsou dotčeny nálezem sp. zn. IV. ÚS 1378/16). Jak již rozšířený senát uvedl, § 16 odst. 4 věta druhá má zajistit, „*aby informace, která být poskytnuta má, byla bez průtahů poskytnuta; za tím účelem je krajský soud sám oprávněn vlastně zjišťovací a další činnosti napravovat i případná procesní pochybení odvolacího orgánu či podobná pochybení povinného subjektu, lze-li tak smyslu řízení efektivněji dosáhnout*“ (cit. rozsudek rozšířeného senátu čj. 8 As 55/2012-62, bod 126).

[31] Smyslem pravomoci soudu dle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím je tedy rozetnout gordický uzel nekončících procesních obstrukcí či procesního „*ping-pongu*“ mezi odvolacím správním orgánem a povinným subjektem. Právě uvedené ustanovení spojené s ústavním požadavkem



rychlé a efektivní soudní ochrany práv žadatelů o informace tedy poskytuje správnímu soudnictví zcela odlišný rámec pro jeho činnost.

[32] Rozšířený senát souhlasí se závěry třetího senátu jakož i krajského soudu vyslovenými v nyní posuzovaném usnesení, že ani výjimečnost a specifická povaha přezkumu věci svobodného přístupu k informacím nemůže zcela negovat základní principy, na kterých jsou postaveny ústřední pojmy soudního řádu správního, jako je pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[33] Rozšířený senát tedy dále zvažoval, zda se má žadatel o informace v situacích procesních obstrukcí a procesního „ping-pongu“ bránit žalobou podanou proti rozhodnutí odvolacího orgánu, nebo proti rozhodnutí povinného subjektu. Odpověď na tuto otázku se skrývá již v legislativním vymezení rozhodnutí v § 65 odst. 1 s. ř. s.

[34] Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. soudně přezkoumatelné rozhodnutí zkracuje žalobce na právech přímo, nebo v důsledku porušení práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu; rozhodnutí je jen takový úkon, který zakládá, mění, ruší, nebo závazně určuje žalobcova práva nebo povinnosti. Jde tedy o to, zda se podle tvrzení žalobce v žalobě napadené rozhodnutí nějak negativně projevit v jeho právní sféře (takto již usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS). Právě potencialita takového vlastností správního rozhodnutí zakládá žalobní legitimaci k podání správní žaloby.

[35] Ve světle právě uvedeného je evidentní, že v typových situacích procesních obstrukcí či nekončícího „ping-pongu“ v informačních věcech lze takovéto vlastnosti přičítat rozhodnutí povinného subjektu, nikoliv rozhodnutí odvolacího orgánu.

[36] Jak uvádí správně šestý senát v rozsudku ze dne 28. 1. 2015, čj. 6 As 113/2014-35, věc *Oživení*, soud musí dát povinnému subjektu a případně odvolacímu orgánu prostor k tomu, aby v mezích své působnosti řádně uplatnila svoji pravomoc. Za obvyklých okolností by mělo jedno „kolo“ procesní interakce mezi povinným subjektem a odvolacím orgánem postačit k vyjasnění, zda důvody k odepření informace jsou dány, anebo nikoli (věc *Oživení*, body 29 násl.).

[37] Pokud odvolací orgán rozhodnutí povinného subjektu zruší, nelze mu vyčítat žádné negativní dopady do právní sféry žadatele (žalobce), nelze požadovat, aby žalobce – neúspěšný žadatel o informaci – tvrdil zkrácení na právech rozhodnutím odvolacího orgánu, které ho přitom na právech nijak nezkracuje. Má totiž pravdu třetí senát, a s ním i krajský soud v nynější věci, že žalobce je ve skutečnosti na právech krácen nikoliv pro něj pozitivním rozhodnutím odvolacího orgánu, ale až v pořadí dalším rozhodnutím povinného subjektu, který žádost o informaci odmítl. Pokud povinný subjekt nerespektuje předchozí zrušovací rozhodnutí odvolacího orgánu, nelze již po žadateli spravedlivě požadovat, aby podával opětovně opravný prostředek a čekal na druhé (třetí, čtvrté ...) zrušovací rozhodnutí.

[38] Rozšířený senát zdůrazňuje, že ochrana ve věcech svobodného přístupu k informacím je specifická a nesmí být v žádném případě formalistická. Proto podá-li žadatel o informaci žalobu proti rozhodnutí povinného subjektu poté, co povinný subjekt opětovně rozhodl způsobem pro žalobce negativním, nesmí správní soud takovouto žalobu odmítnout, ale musí ji věcně projednat, samozřejmě jsou-li dány ostatní podmínky řízení. Je to totiž právě toto rozhodnutí, které zasahuje do žalobcovy právní sféry.

[39] Pro pořádek nutno dodat, že pokud žadatel o informace nenapadne žalobou rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti, ale namísto toho podá v pořadí druhé (třetí, čtvrté ...) odvolání, pochopitelně tím nepřichází o možnost žalovat jak další rozhodnutí žalovaného (bude-li odvolání zamítnuto), tak i případné následné rozhodnutí povinného subjektu (zruší-li žalovaný opětovně rozhodnutí povinného subjektu, ovšem povinný subjekt opětovně žádosti nevyhoví). Co ovšem možné není, je žalovat rozhodnutí žalovaného, které ruší rozhodnutí povinného subjektu; takovéto rozhodnutí totiž do právní sféry žadatele nijak nezasahuje.

### III.3. Závěr

[40] Rozšířený senát tedy uzavírá, že žadatel o informace může ve věcech svobodného přístupu k informacím podat žalobu přímo proti rozhodnutí povinného subjektu, kterým povinný subjekt po předchozím zrušovacím rozhodnutí odvolacího orgánu znovu odmítl požadovanou informaci poskytnout (§ 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím).

#### IV. Aplikace právního názoru na nynější věc

[41] Rozšířený senát posoudil spornou právní otázku v souladu s právním názorem krajského soudu. Protože jde současně o jedinou spornou otázku celé věci, mohlo by se zdát, že by měl rozšířený senát kasační stížnost zamítnout.

[42] Nutno ovšem upozornit, že stěžovatel podával kasační stížnost v důvěře ve správnost judikatury, která byla v rozhodné době většinová. Stěžovatel se na tuto judikaturu odvolával, evidentně byl v dobré víře v její trvající aplikovatelnost.

[43] Jak již rozšířený senát opakovaně uvedl, judikatorní odklon (změna judikatury) je faktorem nevyhnutelně spojeným s rozhodovací činností soudů. Jakkoliv na straně jedné je určitě nežádoucí, aby k němu docházelo příliš často, představuje na straně druhé nezbytný dynamický prvek ve vývoji judikatury. Pokud dojde v důsledku sjednocovací činnosti rozšířeného senátu ke změně jednotné či převažující judikatury, nelze nově přijatý názor zásadně aplikovat zpětně, pokud by v důsledku této změny účastníci řízení, resp. soukromé subjekty jednající v důvěře ve stávající judikaturu ztratili přístup k soudu (srov. naposledy rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, čj. 1 Afs 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS, věc *HOPR TRADE CZ*, bod 53). Předpokladem právě uvedeného právního názoru je tedy jednak existence jednotného či převažujícího judikatorního proudu, jednak důvěra žalobce ve stávající judikaturu. Zcela nejednotná či nejasná judikatura nemůže legitimní očekávání založit.

[44] Pokud by nyní rozšířený senát aplikoval výše vyslovený právní závěr, že stěžovatel neměl podávat kasační stížnost proti rozhodnutí žalovaného, ale až proti rozhodnutí povinného subjektu (měl tedy vyčkat, zda mu rozhodnutí žalovaného nepomůže), byl by takový názor ve vztahu ke stěžovateli překvapivý. Rozšířený senát by stěžovateli odňal právo na přístup k soudu, jakkoliv stěžovateli nelze v dané situaci nic zazlívat. Postupoval přesně tak, jak mu převažující judikatura říkala, že postupovat může.

[45] Stěžovatel tedy nemůže být zkrácen na svých právech aplikací právního názoru vysloveného v tomto rozsudku. Rozšířený senát proto musí s ohledem na výjimečné okolnosti tohoto případu usnesení krajského soudu zrušit. Krajský soud se musí v dalším řízení věcnými námitkami uplatněnými v žalobě zabývat. Budou-li pro to důvody, použije § 16 odst. 4 větu druhou zákona o svobodném přístupu k informacím.

## 3835

### Státní památková péče: povinnost uzavřít dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů

k § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění zákonů č. 132/2000 Sb. a č. 18/2004 Sb.

**Podle § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, má Akademie věd povinnost uzavřít dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů s oprávněnou organizací, které bylo uděleno platné povolení k provádění archeologických výzkumů ve smyslu téhož ustanovení.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, čj. 1 As 78/2018-47)

**Prejudikatura:** č. 2599/2012 Sb. NSS.

**Věc:** Obecně prospěšná společnost Labrys proti Akademii věd České republiky o uzavření dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně byla na základě povolení Ministerstva kultury ze dne 29. 9. 2006 oprávněna k provádění archeologických výzkumů podle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči. Rozsah a podmínky provádění archeologických výzkumů měly být upraveny dohodou mezi žalobkyní a žalovanou.

Žalobkyně a žalovaná uzavřely dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů celkem třikrát, naposledy dne 28. 5. 2014 na dobu 1 roku.

Dne 27. 4. 2015 žalobkyně požádala žalovanou o uzavření nové dohody, žalovaná to však odmítla s odkazem na neplnění povinností ze strany žalobkyně plynoucích z předchozích dohod. Dále navrhla žalobkyni, aby si sjednala termíny pro dodatečné splnění svých povinností a současně ji vyzvala k součinnosti s Archeologickým ústavem Akademie věd České republiky.

Žalobkyně reagovala přípisem ze dne 31. 7. 2015 s tím, že veškerá součinnost Archeologickému ústavu Akademie věd České republiky byla poskytnuta a neplnění povinností bylo vzájemně vysvětleno. Na základě těchto skutečností znovu požádala žalovanou o uzavření dohody. Na tuto výzvu žalovaná nereagovala, žalobkyně ji znovu vyzvala k uzavření dohody opětovnou žádostí ze dne 22. 9. 2015.

Žalobkyně se odpovědi na opětovné žádosti nedočkala, z toho důvodu podala Ministerstvu kultury návrh na přijetí opatření proti nečinnosti žalované. Domáhala se, aby Ministerstvo kultury jako nadřízený orgán rozhodlo usnesením, kterým by s ní byla uzavřena dohoda o rozsahu a podmínkách archeologických výzkumů podle § 80 odst. 4 písm. b) a podle § 170 správního řádu.

Ministerstvo kultury návrh odložilo s odůvodněním, že ačkoli je nadřízeným správním orgánem žalované, k uzavření předmětné dohody namísto žalované není příslušné. Správním orgánem příslušným k uzavření předmětné dohody je pouze žalovaná.

Žalobkyně podala žalobu u Městského soudu v Praze, který ji posoudil jako nečinnostní žalobu podle § 82 s. ř. s. a odmítl ji usnesením ze dne 10. 10. 2016, čj. 5 A 130/2016-28, pro nedostatek pravomoci soudů podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Městský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která dohodu podle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči kvalifikovala jako subordináční veřejnoprávní smlouvu a vyslovila, že rozhodování sporů z těchto smluv je v pravomoci Ministerstva kultury podle § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu. Žalobkyně se tak podle městského soudu mohla a měla domáhat ochrany před neuzavřením dohody jakožto veřejnoprávní smlouvy u nadřízeného správního orgánu, tj. u Ministerstva kultury. Až výsledek tohoto mechanismu řešení sporů z veřejnoprávních smluv je rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví podle § 65 a násl. s. ř. s.

Městský soud dospěl k závěru, že se žalobkyně nemůže domáhat uzavření dohody podle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči žalobou na ochranu proti nečinnosti. V pravomoci soudů není uložit žalované povinnost uzavřít dohodu, neboť tato dohoda je veřejnoprávní smlouvou, nikoliv rozhodnutím či osvědčením (§ 81 s. ř. s.).

Žalobkyně podala proti rozhodnutí kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud vyhověl rozsudkem ze dne 9. 3. 2017, čj. 1 As 292/2016-28, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Důvodem bylo, že se městský soud nezabýval důvody posouzení žaloby jako nečinnostní ani možností ji akceptovat jako žalobu zásahovou. Žalobní petit totiž dle názoru Nejvyššího správního soudu nasvědčoval oběma možnostem, tedy posoudit ji jako nečinnostní stejně jako zásahovou. Pro další řízení městský soud zavázal, aby si v souladu s ustálenou judikaturou (a třeba i postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s.) vyjasnil, čeho se žalobkyně ve skutečnosti domáhá a zda se jedná o žalobu na ochranu proti nezákonnému negativnímu zásahu žalované.

V dalším řízení městský soud kvalifikoval žalobu jako zásahovou a zabýval se otázkou, zda z § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči vyplývá, že je žalovaná povinna vždy a za všech okolností uzavřít s každým subjektem, jenž obdržel povolení Ministerstva kultury k provádění archeologických výzkumů (tzv. oprávněná organizace), dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů. Shledal přitom, že taková povinnost není dána.

Ačkoliv zákon o státní památkové péči neobsahuje žádné podrobnosti o uzavírání subordinační veřejnoprávní smlouvy o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů, nelze z toho bez dalšího dovodit, že za takové situace má žalovaná vždy povinnost veřejnoprávní smlouvu uzavřít s kterýmkoli navrhovatelem, byť by měl povolení Ministerstva kultury. To by dle soudu vedlo k závažným komplikacím v oblasti archeologických výzkumů a až k absurdním důsledkům.

Žalobkyně (stěžovatelka) se následně kasační stížností domáhala zrušení rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení. Podle stěžovatelky je závěr městského soudu o neexistenci nároku na uzavření veřejnoprávní smlouvy v příkrém rozporu s § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči, § 2 odst. 2 správního řádu i čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Z gramatického výkladu § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči je zcela nepochybné, že správním orgánem, který má pravomoc rozhodovat o tom, kdo může a kdo nemůže provádět archeologický výzkum, je Ministerstvo kultury. Z poslední věty tohoto ustanovení pak nepochybně vyplývá, že žalovaná uzavírá dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů, tzn. uzavření této dohody je nárokové a otázka jejího uzavření není předmětem volného správního uvážení.

Vzhledem k tomu, že zákonodárce formuloval druhou větu § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči tak, že nedal účastníkům jinou alternativu než dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů uzavřít, je nepochybné, že žalovaná má kontraktační povinnost. Ostatně, jak již bylo zmíněno, o tom, kdo je oprávněnou osobou ve smyslu zákona o památkové péči, rozhoduje Ministerstvo kultury, a to na základě dohody a komunikace právě s žalovanou. Je tedy zcela nepochybné, že nebylo úmyslem zákonodárce nechat výhradně na volném uvážení žalované, kdo bude či nebude moci provádět archeologický výzkum. Takový závěr jde zcela jak proti gramatickému výkladu § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči, tak proti zjevnému úmyslu zákonodárce.

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

#### Z odůvodnění:

#### V.

#### Posouzení Nejvyšším správním soudem

[33] Podle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči: „*Ministerstvo kultury může na žádost v odůvodněných případech po dohodě s Akademií věd České republiky povolit provádění archeologických výzkumů vysokým školám, pokud je provádějí při plnění svých vědeckých nebo pedagogických úkolů, muzeím nebo jiným organizacím, popřípadě fyzické osobě, které mají pro odborné provádění archeologických výzkumů potřebné předpoklady (dále jen „oprávněná organizace“). Oprávněná organizace uzavírá s Akademií věd České republiky dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů.*“

[34] Oprávněnou organizací (dále též „oprávněnou osobou“) k provádění archeologických výzkumů je tedy subjekt, který obdrží povolení udělené Ministerstvem kultury po jeho předchozí dohodě s Akademií věd České republiky.

[35] Stěžovatelka získala potřebné povolení Ministerstva kultury ve smyslu § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči již v roce 2006. V tomto povolení je stanoveno, že „(i) po nabytí právní moci oprávněná organizace uzavře s žalovanou Akademií věd dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů podle § 21 odst. 2 zákona o památkové péči, (ii) oprávněná organizace je povinna oznámit zahájení archeologických výzkumů Archeologickému ústavu Akademie věd ČR a podat mu o výsledcích těchto výzkumů zprávu, podle § 21 odst. 4 zákona o státní památkové péči a (iii) zahájení archeologických výzkumů na území prohlášeném za kulturní památku, národní kulturní památku, památkovou rezervaci nebo památkovou zónu oznámí oprávněná organizace národnímu památkovému ústavu, jemuž také podá zprávu o jeho výsledcích“.

[36] Městský soud v napadeném rozsudku nejprve uzavřel, že z § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči nevyplývá povinnost žalované Akademie věd uzavřít s oprávněnou osobou (stěžovatelkou) veřejnoprávní

smlouvu. V dalším kroku dovedl, že za situace, kdy zde přímus není dán, je nutné v každém jednotlivém případě posoudit (ne)důvodnost neuzavření této smlouvy. Pokud by žalovaná v posuzované věci měla oprávněný důvod uzavření dohody odepřít, nejednalo by se dle názoru městského soudu ani při pasivitě žalované o nezákonný zásah.

[37] Nejvyšší správní soud se však s tímto právním názorem městského soudu neztotožňuje, a to konkrétně již v prvním kroku. Zastává totiž názor, že § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči je třeba interpretovat tak, že smluvní přímus stanovuje.

[38] Za situace, kdy je stále platné povolení udělené stěžovateli, má tzv. oprávněná organizace na uzavření dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů (dle § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči) s žalovanou právní nárok, resp. žalovaná dle citovaného ustanovení má kontraktační povinnost.

[39] Obecná úprava veřejnoprávních smluv na poli památkové péče je totiž koncipována tak, že k prvotnímu udělení povolení Ministerstvem kultury dochází vždy po dohodě s žalovanou (§ 21 odst. 2 věta první zákona o památkové péči), následně však právní úprava již počítá se smluvním přímusem: „*Oprávněná organizace uzavírá s Akademií věd České republiky dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů*“ (§ 21 odst. 2 věta druhá zákona o památkové péči).

[40] Z gramatického výkladu § 21 odst. 2 zákona o státní památkové péči je zcela nepochybné, že právě a jedině Ministerstvo kultury je správním orgánem, který má (za aktivní součinnosti Akademie věd) pravomoc rozhodovat o tom, kdo může provádět archeologický výzkum a kdo nikoliv (tj. kdo je oprávněnou organizací). Z výše citované věty druhé tohoto ustanovení pak vyplývá, že žalovaná „*uzavírá*“ dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů, tzn. uzavření této dohody je nárokové a otázka jejího uzavření není předmětem správního uvážení. Naopak zákon nepředvídá možnost, že by k uzavření takové dohody mohlo „*nedojít*“, nestanoví žádná hlediska, formu ani postup pro takové odepření.

[41] Zákon současně předvídá i obsah takové dohody, která má být „*o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů*“. Nikoliv tedy o samotné možnosti oprávněné osoby tyto výzkumy provádět.

[42] Ke shodnému výkladu lze dospět při posouzení účelu zákonné konstrukce povolení k provádění archeologických výzkumů a na něj navazující smlouvy mezi oprávněnou osobou a Akademií věd. Nemohlo být úmyslem racionálního zákonodárce, aby Akademie věd měla na jednu stranu významný vliv na rozhodnutí Ministerstva kultury – jakožto ústředního správního úřadu v oblasti památkové péče včetně archeologických nálezů – o udělení povolení k archeologické činnosti oprávněné osobě a současně mohla neuzavřením navazující dohody toto rozhodnutí fakticky anulovat, resp. zabránit jeho vykonatelnosti. Jako zcela racionální se naopak jeví výklad, že Akademii věd jako odbornému orgánu v oblasti archeologických výzkumů je ponechán prostor ke sjednání „*provozních*“ podmínek výkonu oprávnění uděleného ministerstvem. Akademie věd tak zcela v souladu s textem zákona plní roli odborného garanta a koordinátora archeologických výzkumů.

[43] Ani skutečnost, že v zákoně není uvedena lhůta k uzavření této smlouvy (ať již odvozená od udělení oprávnění nebo od projevu vůle ze strany oprávněné osoby), nelze interpretovat tak, že taková povinnost neexistuje.

[44] Je tedy nutno dojít k závěru, že zákon o státní památkové péči neopouchává žalované možnost uzavřít s oprávněnou osobou dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů jako následek tvrzeného neplnění povinností z předchozích dohod ze strany oprávněné osoby. Takovým jednáním by došlo k porušení nejen zákona o státní památkové péči, ale též zásady zákonnosti při výkonu veřejné moci (§ 2 odst. 2 správního řádu, čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny).

[45] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s úvahou městského soudu o racionalitě možnosti odepření uzavření dohody ze strany Akademie věd pro případy neplnění povinností oprávněné osoby z předchozích smluv či z jiných důvodů ochrany veřejného zájmu na řádném provádění archeologických výzkumů. Řešení takových problematických situací, kdy dojde k jednání oprávněné osoby v rozporu s veřejným zájmem na ochranu kulturního dědictví ve smyslu § 1 zákona o památkové péči, je totiž možné hned několika způsoby.

[46] Předně, sám zákon o státní památkové péči stanoví možnost žalované iniciovat odejmutí povolení (§ 21 odst. 5 zákona o státní památkové péči), a to jak v případech, kdy je z časového hlediska ještě stále platná v minulosti uzavřená veřejnoprávní smlouva, tak (jako v nyní projednávané věci) v případě, kdy již platnost smlouvy skončila. Právě v tomto řízení budou předmětem přezkumu (mezi účastníky sporné) konkrétní okolnosti týkající se namítaného porušení veřejnoprávní smlouvy (či více smluv). Pakliže Ministerstvo kultury shledá závažnost a především důvodnost tvrzení žalované, tento závěr může vést k odejmutí povolení k provádění archeologických výzkumů. Žalovaná má v tomto řízení kromě své iniciační role navíc postavení dotčeného orgánu [§ 21 odst. 5 zákona o státní památkové péči, § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu].

[47] Porušení povinností z uzavřené dohody oprávněnou osobou navíc může být, v závislosti na obsahu takové dohody, důvodem pro výpověď, zrušení nebo vyvolání sporu z veřejnoprávní smlouvy (§ 166 odst. 2, § 167 a § 169 správního řádu).

[48] Pravomoc rozhodovat o odejmutí povolení, o zrušení smlouvy přes nesouhlas jedné ze smluvních stran i o případném sporu z veřejnoprávní smlouvy je přitom koncentrována u Ministerstva kultury (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2011, čj. 7 As 99/2011-73, č. 2599/2012 Sb. NSS).