

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

10^{2019 / XVII. ROČNÍK / 31. 10. 2019}

OBSAH

3919. Správní řízení: rozhodnutí o účastenství v řízení; obnova řízení.....	486
3920. Správní řízení: zadržení řidičského průkazu, řízení motorového vozidla v době uděleného zákazu	489
3921. Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o udělení důtky ředitele školy.....	492
3922. Daň z přidané hodnoty: lhůta pro opravy výše daně na výstupu.....	495
3923. Pozemní komunikace: výběr a zadržování kauce; jednorázový zásah; trvající zásah; lhůta pro podání žaloby	504
3924. Azyl: k pojmu „odůvodněný strach z pronásledování z důvodu náboženství“	509
3925. Služební poměr: přestávky na jídlo a odpočinek příslušníků výjezdových hlídek.....	520

Správní řízení: rozhodnutí o účastenství v řízení; obnova řízení

k § 28 odst. 1 správního řádu (č. 500/2004 Sb.)

Správní orgán nevede o tom, zda osoba je, či není účastníkem, samostatné řízení; usnesení o tom, zda někdo je, či není účastníkem (§ 28 odst. 1 správního řádu), není „rozhodnutím ve věci“ dle § 100 odst. 1 správního řádu. Obnova „řízení o účastenství“ proto není přípustná.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2019, čj. 8 As 302/2018-55)

Prejudikatura: č. 3288/2015 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným ŽIVO proti Ministerstvu pro místní rozvoj, za účasti akciové společnosti D+D Park Kosmonosy, o účastenství v řízení, o kasační stížnosti žalobce.

Spornou otázkou bylo účastenství žalobkyně v řízení o umístění stavby „D+D Park Kosmonosy – montážní a skladový areál“. Žalobkyně byla přesvědčena o svém účastenství z titulu vlastnictví melioračních zařízení zbudovaných na pozemcích, na kterých měla být stavba provedena. Městský úřad Kosmonosy, stejně jako Krajský úřad Středočeského kraje, jí však účastenství nepřiznal. Krajský soud v Praze následně zjistil potřebu rozsáhlého dokazování ohledně majetkoprávních vztahů k melioracím a pozemkům žalobkyně; rozhodnutí krajského úřadu proto rozsudkem čj. 47 A 23/2012-143 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Na základě podané kasační stížnosti vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2013, čj. 9 As 179/2012-47, že si stavební úřad nemůže udělat samostatný úsudek v případě námitek týkajících se existence nebo rozsahu vlastnického práva. Ve chvíli, kdy stavební úřad zjistil, že je otázka vlastnictví melioračních zařízení na předmetných pozemcích sporná, měl řízení přerušit a vyzvat stěžovatele k podání civilní žaloby. Vzhledem k tomu, že krajský soud zrušil rozhodnutí krajského úřadu z nesprávných důvodů, Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a současně zrušil i žalobou napadené rozhodnutí krajského úřadu.

Krajský úřad však již před vydáním shora citovaného rozsudku kasačního soudu, vázán právním názorem krajského soudu, pokračoval v řízení o odvolání žalobkyně a na základě doplněného dokazování rozhodnutím z 31. 5. 2013 žalobkyni opět účastenství v územním řízení nepřiznal. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu ke krajskému soudu, kterou posléze vzala zpět.

Přípisy z 2. 4. 2014 a z 6. 8. 2014 žalobkyně krajský úřad vyzvala, aby činil úkony v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Dne 14. 11. 2014 žalobkyně u žalovaného uplatnila stížnost na nečinnost správního orgánu. Žalovaný v odpovědi uvedl, že věc je již rozhodnutá a předmětné rozhodnutí z 31. 5. 2013 nabylo právní moci. S ohledem na skutečnost, že žaloba proti tomuto rozhodnutí byla žalobkyní vzata zpět, zůstává pravomocné a nepřežkoumatelné.

Žalobkyně se poté žalobou na ochranu proti nečinnosti krajského úřadu podanou ke Krajskému soudu v Praze domáhala vydání rozsudku, kterým by krajský soud uložil krajskému úřadu, aby v řízení o umístění stavby v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 179/2012-47 vydal rozhodnutí, jímž se předmětné řízení přerušuje a žalobce se odkazuje k rozhodnutí otázky vlastnického práva k místně příslušnému soudu. Krajský soud žalobu pro opožděnost odmítl. Kasační stížnost Nejvyšší správní soud zamítl.

Žalobkyně následně podala u krajského úřadu žádost o obnovu řízení ve věci svého účastenství ukončeného rozhodnutím z 31. 5. 2013. V žádosti žalobkyně odkázala na § 100 odst. 1 a 2 správního řádu. Jako důvod pro obnovu řízení ve smyslu § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu žalobkyně uvedla závazný právní názor plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 179/2012-47 a také závěry uvedené v usnesení krajského soudu čj. 48 A 53/2014-75, ve kterém soud vyvrátil tvrzení krajského úřadu, že ten se po uplynutí lhůty pro přezkoumání řízení již svého rozhodnutí z 31. 5. 2013 nemůže „zbavit“, a upozornil jej právě na možnost obnovy řízení.

Krajský úřad žádost 19. 11. 2015 zamítl, neboť byla podána po uplynutí subjektivní tříměsíční lhůty dle § 100 odst. 2 správního řádu. Lhůta počala běžet od okamžiku, kdy se žalobkyně o možnosti podat

žádost o obnovu řízení dozvěděla z usnesení krajského soudu čj. 48 A 53/2014-75, tedy od 5. 5. 2015, a skončila dne 5. 8. 2015. Proto byla žádost o obnovu řízení podaná dne 18. 10. 2015 posouzena jako opožděná.

Proti rozhodnutí se žalobkyně odvolala. Žalovaný rozhodnutí krajského úřadu zrušil a řízení o obnově zastavil. Uvedl, že předmětem obnovy řízení může být podle § 100 odst. 1 správního řádu jakékoliv rozhodnutí ve věci, u něhož to zákon nevyloučí, tj. jakékoliv rozhodnutí podle § 67 odst. 1 správního řádu, nikoli však usnesení jakožto rozhodnutí procesní povahy. Takovou povahu má i usnesení o tom, že žalobkyně není účastníkem územního řízení dle § 28 odst. 1 správního řádu. V těchto případech je přitom v zájmu procesní ekonomie omezena přezkoumatelnost prostřednictvím obnovy řízení ve smyslu § 100 správního řádu, který ji umožňuje jen u rozhodnutí ve věci. Usnesení Městského úřadu Kosmonosy z 10. 2. 2012 ani odvolací rozhodnutí krajského úřadu z 31. 5. 2013 proto nemohou být předmětem obnovy řízení.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného u krajského soudu žalobu. Namítla, že rozhodnutí o účastenství není rozhodnutím procesním, které nemůže být předmětem obnovy řízení. Podmínky pro obnovu řízení byly splněny. Dále uvedla, že žalovaný posuzoval jen obnovu řízení na žádost a nezabýval se možností obnovy řízení *ex officio*.

Krajský soud žalobu zamítl. Uvedl, že jádro věci spočívá v posouzení otázky, zda může být obnoveno řízení, jehož předmětem bylo rozhodování o účastenství ve správním řízení dle § 28 správního řádu, a které bylo ukončeno rozhodnutím o tom, že žalobkyně není účastníkem řízení. Soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že takové řízení předmětem obnovy být nemůže s ohledem na text § 100 odst. 1 správního řádu. Zároveň uvedl, že žádost žalobkyně byla stejně opožděná a žalobkyně svá práva mohla hájit v řízení o žalobě proti rozhodnutí krajského úřadu z 31. 5. 2013, kterou však vzala zpět.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Stěžovatelka tvrdila, že krajský soud nesprávně právně posoudil otázku splnění podmínek pro obnovu řízení. Uvedla, že na obnově řízení je veřejný zájem. Rozhodnutí o tom, zda osoba je, či není účastníkem řízení, není usnesením procesní povahy, které je vyloučeno z obnovy řízení. Upozornila, že se správní orgány neřídí závazným názorem kasačního soudu. Odkázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 222/2014-147, č. 3288/2015 Sb. NSS, ze kterého dovozuje možnost obnovy řízení o účastenství.

Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a rozhodnutí žalovaného i orgánu prvního stupně a věc mu vrátil k dalšímu řízení, a dále aby zrušil rozhodnutí Městského úřadu Kosmonosy z 8. 3. 2012 o umístění stavby a sdělení Městského úřadu Kosmonosy z 29. 11. 2012 o udělení kolaudačního souhlasu.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že žádost o obnovu řízení nespĺňovala předpoklady dle § 100 odst. 1 správního řádu. Předmětem obnovy řízení nemůže být procesní usnesení. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelka zkrsluje skutkový stav věci. Domnívá se, že nastalou situaci způsobila stěžovatelka sama tím, že vzala zpět žalobu proti rozhodnutí krajského úřadu z 31. 5. 2013. Stěžovatelce zároveň nic nebrání v podání civilní žaloby. Obnovou řízení se stěžovatelka pouze snaží napravit svou chybu. Osoba zúčastněná na řízení se ztotožnila se závěry krajského soudu a navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

Z odůvodnění:

(...)[21] Obnova řízení na žádost účastníka je mimořádný opravný prostředek; zahajovaná z povinnosti úřední je dozorčím prostředkem. Ze své podstaty je to institut výjimečný, který může prolomit právní moc rozhodnutí, a tím pádem i právní jistotu. Z uvedeného plynou omezení, která se na jeho aplikaci vztahují a jež jsou zakotvena ve správním řádu. Tímto pohledem je třeba přistupovat k výkladu ustanovení zákona o obnově řízení.

[22] Krajský soud správně interpretoval § 100 odst. 1 správního řádu tak, že obnovu řízení v případě řízení o účastenství nelze užít. Dle citovaného ustanovení se za určitých podmínek obnoví řízení před správním

orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci. Správní řád užívá pojem „rozhodnutí“ ve dvou odlišných významech. V prvním se jedná o širší pojem „rozhodnutí“, který pojmenovává typ úkonu správního orgánu a blíží se běžnému vnímání slova „rozhodnutí“. V druhém, užším významu označuje rozhodnutí ve věci dle § 67 odst. 1 správního řádu. První širší význam „rozhodnutí“ zahrnuje druhý užší význam „rozhodnutí“ a také usnesení.

[23] Návěti § 100 odst. 1 správního řádu užívá pojem „rozhodnutí ve věci“, omezuje tedy okruh svého působení v rámci „rozhodnutí“, jinak by zde nebyl dodatek „ve věci“. V kontextu správního řádu se jedná o rozhodnutí v užším slova smyslu. Z výjimčnosti obnovy řízení rovněž plyne restriktivní přístup k její přípustnosti. Z uvedeného lze pak dovodit, že by se měla dotýkat užšího okruhu rozhodnutí.

[24] Dle § 28 odst. 1 správního řádu správní orgán vydá o tom, zda osoba je, či není účastníkem, usnesení. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci. Citované ustanovení tedy rozlišuje rozhodnutí o účastenství a rozhodnutí ve věci, kterým je myšleno rozhodnutí dle § 67 odst. 1 správního řádu. Pojmy „rozhodnutí věci“ dle § 28 správního řádu a „rozhodnutí ve věci“ dle § 100 odst. 1 pokrývají stejné situace; svým rozsahem jsou tedy totožné.

[25] Všechny výše uvedené úvahy podporují závěr, že obnova řízení v situaci, kdy je napadáno rozhodnutí o účastenství, není přípustná. Návěti § 100 odst. 1 správního řádu je třeba interpretovat tak, že dopadá pouze na rozhodnutí dle § 67 odst. 1 správního řádu.

[26] Kasační soud navíc považuje usnesení o účastenství podle § 28 odst. 1 správního řádu za rozhodnutí, které již nelze po vydání rozhodnutí ve věci samé vydat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 222/2014-147, č. 3288/2015 Sb. NSS). Nové rozhodnutí o účastenství tedy není možné zvláště v situaci, že rozhodnutí ve věci již nabylo právní moci. Opomenutý účastník se může proti rozhodnutí ve věci bránit odvoláním nebo návrhem na obnovu řízení. Stěžovatelka však opomenutým účastníkem není, protože existuje pravomocné rozhodnutí o tom, že účastníkem není.

[27] Výklad stěžovatelky nedává dobrý smysl. Usnesení o účastenství je závislé na řízení ve věci; žádné samostatné řízení o účastenství se nevede. Není tu tedy řízení, které by mohlo být obnoveno. Stěžovatelka chce ve skutečnosti brojit proti rozhodnutí ve věci, to však činit nemůže, protože existuje pravomocné rozhodnutí o tom, že není účastníkem řízení. Nesprávnost tohoto rozhodnutí mohl konstatovat k žalobě soud, tu ale vzala stěžovatelka zpět, čímž se dostala do obtížné řešitelné situace. Pokud by soud žalobě vyhověl a zrušil rozhodnutí o tom, že stěžovatelka není účastníkem řízení, mohla by případně dosáhnout pozice opomenutého účastníka. Řešením stěžovatelčiny situace však není využití obnovy řízení v rozporu se zněním zákona. Kasační soud na tomto místě rovněž připomíná zásadu, že práva svědčí bdělým, a to zvláště v případech, jsou-li zastoupeni advokátem.

[28] Námitka stěžovatelky, že se soud měl zabývat obnovou řízení z moci úřední, není důvodná. Návěti § 100 odst. 1 správního řádu se vztahuje jak na obnovu řízení na žádost, tak na obnovu řízení z moci úřední. Vyloučil-li krajský soud zcela možnost obnovy řízení užít, stala se žalobní námitka stěžovatelky bezpředmětnou.

[29] Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 222/2014-147 názor žalobkyně nepodporuje, jelikož se netýká interpretace § 100 odst. 1 správního řádu, a naopak obsahuje závěry neslučitelné s její argumentací. Z toho, že je usnesení o účastenství soudně přezkoumatelné, neplyne, že je v této věci přípustná obnova řízení.

Ostatními kasačními námitkami se soud nezabýval, protože nemohou mít na výsledek řízení o kasační stížnosti vliv.

[30] Na okraj Nejvyšší správní soud rovněž uvádí, že právo neoponechalo stěžovatelku bez možnosti ochrany. Mohla rozhodnutí krajského úřadu o odvolání proti rozhodnutí o účastenství napadnout žalobou; to učinila, ale následně žalobu z vlastní vůle vzala zpět. Ochranu jejímu tvrzenému vlastnickému právu poskytuje také právo soukromé.

Správní řízení: zadržení řidičského průkazu, řízení motorového vozidla v době uděleného zákazu

k § 118b odst. 1 a 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

Zadržet řidičský průkaz podle § 118b odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, může zasahující policista i řidiči, kterému již byl uložen správní trest zákazu řízení motorových vozidel s tím, že jinak obvyklé účinky zadržení řidičského průkazu, tj. že řidič nesmí až do okamžiku pravomocného vydání rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu řídit motorová vozidla (§ 118b odst. 2), nastanou až po skončení doby původního správního trestu zákazu řízení motorových vozidel.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2019, čj. 4 As 7/2019-31)

Věc: Petr Ch. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o zadržení řidičského průkazu, o kasační stížnost žalobce.

Žalobce řídil dne 29. 1. 2016 motorové vozidlo zn. Opel Insignia na 27. až 28. km dálnice D5 směrem na Plzeň v době, kdy mu byl Městským úřadem Havlíčkův Brod udělen zákaz řízení motorových vozidel na dobu 1 měsíce s dobou platnosti od 15. 1. 2016 do 15. 2. 2016. Rozhodnutím Městského úřadu Beroun ze dne 23. 2. 2016 došlo k zadržení řidičského průkazu dle § 118c odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění účinném ke dni spáchání přestupku (dále jen „zákon o silničním provozu“) do dne rozhodnutí o vině za spáchání dopravního přestupku.

Žalobce se proti rozhodnutí I. stupně neúspěšně odvolal ke Krajskému úřadu Středočeského kraje (dále jen „žalovaný“). Žalovaný ve svém zamítavém rozhodnutí konstatoval, že žalobcem uplatněné námitky se nezakládají na faktickém základu a nezprošťují jej odpovědnosti za spáchaný přestupek. Podle § 94a odst. 2 zákona o silničním provozu měl žalobce do 5 pracovních dnů od právní moci rozhodnutí odevzdat řidičský průkaz. Nesplněním této povinnosti umožnil žalobce vznik situace vedoucí k zadržení řidičského průkazu, vydání rozhodnutí o zadržení řidičského průkazu a zabránění v další jízdě hlídkou policie.

Žalobcovo jednání spočívalo nejen v držení řidičského průkazu obsahujícího nepravdivý údaj, ale také v samotném řízení motorového vozidla v době, kdy mu to bylo pravomocným rozhodnutím zakázáno.

Krajský soud v Praze svým rozsudkem ze dne 18. 12. 2018, čj. 48 A 79/2016-26, zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného s odůvodněním, že klíčovou otázkou pro zamítnutí žaloby je skutečnost, zda lze dle § 118b odst. 1 zákona o silničním provozu zadržet průkaz řidiče, kterému byla uložena sankce zákazu řízení motorových vozidel. Krajský soud poukázal na § 94a odst. 1, § 105 odst. 1 písm. g) a § 118 odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu a dovodil, že dnem nabytí právní moci rozhodnutí, kterým byla žalobci uložena sankce zákazu řízení motorových vozidel, žalobce pozbyl řidičské oprávnění a stal se držitelem neplatného dokladu, neboť řidičský průkaz obsahuje údaj o platnosti, který se okamžikem uložení sankce spočívající v zákazu řízení motorových vozidel stává neplatným, a byl neplatným i v době jeho zadržení v lednu 2016.

Krajský soud dovodil, že úmyslem zákonodárce bylo vyloučení určitých skupin řidičů ze silničního provozu vzhledem k jejich škodlivému jednání vykazujícímu vysokou míru nebezpečnosti vůči ostatním účastníkům silničního provozu. Uložení zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel má za následek pozbytí řidičského oprávnění, proto by současně bylo proti smyslu zákona, kdyby se zákaz týkal pouze řidičů s řidičským oprávněním, nikoli řidičů bez oprávnění, či pouze řidičů s řidičským průkazem vydaným v České republice, jak naznačil žalobce v jednom ze žalobních bodů.

Ustanovení § 118b odst. 2 zákona o silničním provozu je tak speciálním opatřením pro případy zadržení řidičského průkazu z důvodů uvedených v § 118a odst. 1 písm. a) až g) zákona o silničním provozu, neboť v těchto případech neztrácí řidič automaticky řidičské oprávnění, a je třeba zabránit mu v pokračování činnosti, kterou

ohrožuje bezpečnost a plynulost silničního provozu. Naproti tomu v případě předpokládaném v § 118a odst. 1 písm. h) zákona o silničním provozu již řidič řidičské oprávnění nemá, tudíž nesmí řídit motorová vozidla a není třeba mu to zvláště zakazovat. Soud dále doplnil, že v případě uložení sankce zákazu řízení motorových vozidel zahraničnímu řidiči dopadá i na něj ztráta řidičského oprávnění, byť se vztahuje svou působností pouze na území České republiky. Zároveň tento výklad není v kolizi s povinností řidiče odevzdat podle § 94a odst. 2 zákona o silničním provozu řidičský průkaz, neboť řidičským průkazem se podle § 104 odst. 1 téhož zákona myslí řidičský průkaz České republiky. Jak český řidič, tak zahraniční řidič, tedy ztrácí dnem nabytí právní moci rozhodnutí o zákazu činnosti řídit motorová vozidla řidičské oprávnění.

Krajský soud proto neshledal žalované rozhodnutí nepřezkoumatelným, naopak konstatoval, že se odvolací orgán náležitě vypořádal s žalobcem vznesenými námitkami.

Žalobce (stěžovatel) v jím podané kasační stížnosti namítal, že mezi ním a žalovaným je sporná otázka, zda může správní orgán rozhodnout o zadržení řidičského průkazu i v případě, že byla stěžovateli uložena sankce (jejíž platnost dosud neuplynula) spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. K zadržení řidičského průkazu může podle stěžovatele dojít jen v případě, že je řidič držitel platného řidičského oprávnění, což však v projednávané věci nebylo naplněno.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobce zamítl.

Z odůvodnění:

[13] Podle § 118a odst. 1 písm. h) zákona o silničním provozu policista může při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích přikázat řidiči motorového vozidla jízdu na nejbližší, z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, vhodné místo k odstavení vozidla a zabránit mu v jízdě použitím technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla (dále jen „technický prostředek“) nebo odtahením vozidla, jestliže řidič řídil motorové vozidlo, přestože mu byl soudem uložen trest nebo správním orgánem uložen správní trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel.

[14] Podle § 118b odst. 1 zákona o silničním provozu policista je oprávněn z důvodů uvedených v § 118a odst. 1 písm. a) až h) zadržet řidičský průkaz. Po zadržení řidičského průkazu oznámí policista bez zbytečného odkladu zadržení řidičského průkazu registru řidičů, u zahraničních řidičů příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností.

[15] Podle § 118b odst. 2 zákona o silničním provozu po dobu zadržení řidičského průkazu nesmí držitel řidičského oprávnění řídit motorové vozidlo.

[16] Podle § 118c odst. 1 věty první zákona o silničním provozu obecní úřad obce s rozšířenou působností do 5 pracovních dnů ode dne doručení oznámení o zadržení řidičského průkazu podle § 118b zahájí řízení, na základě něhož lze rozhodnout o zadržení řidičského průkazu do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu; jde-li o podezření ze spáchání trestného činu, zahájí řízení po předchozím souhlasu státního zástupce.

[17] Nejvyšší správní soud uvádí, že sporná je mezi stěžovatelem a žalovaným otázka, zda lze podle § 118b odst. 1 zákona o silničním provozu zadržet řidičský průkaz řidiče, kterému byla uložena sankce zákazu řízení motorových vozidel, resp. zda lze zadržet řidičský průkaz řidiče, kterému byla uložena sankce zákazu řízení motorových vozidel, v důsledku čehož je zadržen neplatný řidičský průkaz. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem z § 94a odst. 1, § 105 odst. 1 písm. g) a § 118 odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu dovodil, že dnem nabytí právní moci rozhodnutí, kterým byla stěžovateli uložena sankce zákazu řízení motorových vozidel, stěžovatel pozbyl řidičské oprávnění. Z uvedeného plyne, že údaj o řidičském oprávnění uvedený v řidičském průkazu byl v okamžiku jeho zadržení neplatný, což způsobilo neplatnost celého řidičského průkazu. Tato skutečnost podle Nejvyššího správního soudu nicméně nebrání zadržení řidičského průkazu z důvodu uvedeného v ustanovení § 118a odst. 1 písm. h) zákona o silničním provozu.

[18] Krajský soud správně uvedl, že pokud je řidiči zadržen řidičský průkaz podle § 118a odst. 1 písm. a) až g) zákona o silničním provozu, nedochází tím bez dalšího k pozbytí řidičského oprávnění, a proto zákon o silničním

provozu výslovně stanovuje, že řidič, kterému byl zadržen řidičský průkaz, nesmí řídit motorová vozidla. Naproti tomu v případě zadržení řidičského průkazu kvůli skutečnosti uvedené v § 118a odst. 1 písm. h) zákona o silničním provozu, jako tomu bylo v případě stěžovatele, řidič již pozbyl řidičské oprávnění, a proto podle krajského soudu zákon o silničním provozu výslovně nestanovuje, že takový řidič nesmí dále řídit, neboť mu již byla sankce zákazu řízení uložena.

[19] Nejvyšší správní soud s tímto právním názorem souhlasí jen v dílčí části. Nastíněný závěr je nepochybně platný do okamžiku, kdy trvá původní sankce zákazu řízení motorových vozidel, a tudíž se nejvíce jako nezbytné stanoví, že řidič nesmí od okamžiku zadržení řidičského průkazu řídit motorová vozidla. Krajský soud však přehlédl tu část doby, která nastane po uběhnutí zbývající doby původního zákazu činnosti až do okamžiku pravomocného vydání rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu, k němuž dojde v návaznosti na jednání řidiče, pro které byl zadržen (sice neplatný) řidičský průkaz. Pokud by totiž zákon o silničním provozu nestanovil, že řidič nesmí řídit až do okamžiku pravomocného vydání rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu, po uběhnutí doby původního zákazu řízení by oprávnění řidiče „obživlo“, jakkoliv by své oprávnění (okamžitě a bez dalšího) nemohl prokázat řidičským průkazem, neboť ten mu byl (správně) zasahujícím policistou, resp. správním orgánem, zadržen. Názor krajského soudu by tak ve svém důsledku znamenal, že by správní orgány po skončení původního zákazu řízení motorových vozidel musely stěžovateli řidičský průkaz vydat, neboť by neexistoval zákonný důvod pro jeho zadržení, resp. by neexistoval důvod, pro který by nesměl řídit motorová vozidla. Takový závěr však Nejvyšší správní soud z příslušných ustanovení zákona o silničním provozu neučinil. Zadržení řidičského průkazu v případě stěžovatele bylo namísto s tím, že jinak obvyklé účinky zadržení řidičského průkazu, tj. že řidič nesmí až do okamžiku pravomocného vydání rozhodnutí o přestupku nebo o trestném činu řídit motorová vozidla, nastanou až po skončení původního zákazu řízení motorových vozidel.

[20] Krajský soud proto ve svých závěrech částečně pochybil, nicméně žalobu správně zamítl, a proto není nezbytné napadený rozsudek zrušit. Podle Nejvyššího správního soudu v souladu se zásadou procesní ekonomie postačuje korekce odůvodnění závěrů krajského soudu, tak jak byla provedena výše.

[21] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani názoru stěžovatele, že mu neměly správní orgány řidičský průkaz odebrat. Zákon o silničním provozu totiž i ve stěžovatelově případě počítal se zadržením řidičského průkazu až do okamžiku pravomocného vydání rozhodnutí o trestném činu. Dále je zcela irelevantní, že stěžovatele o udělení sankce zákazu řízení motorových vozidel (údajně) jeho zástupce neinformoval. Bylo zcela na vůli stěžovatele, zda se nechá v přestupkovém řízení zastoupit (jeho slovy nechvalně známým) zástupcem. Pokud takto stěžovatel učinil, musí nést důsledky svého rozhodnutí. Pro úplnost však Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatel nastíněné tvrzení nepodložil žádnými důkazy.

[22] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že § 118a odst. 1 písm. h) zákona o silničním provozu nedopadá pouze na zahraniční řidiče, jak mylně dovozuje stěžovatel. Takový závěr nelze dovodit z žádného ustanovení zákona o silničním provozu. Podle Nejvyššího správního soudu již krajský soud přítom v dané souvislosti přílehlavě upozornil, že v případě uložení sankce zákazu řízení motorových vozidel zahraničnímu řidiči dopadá i na něj ztráta řidičského oprávnění, byť se vztahuje svou působností pouze na území České republiky. Jak český řidič, tak zahraniční řidič tedy ztrácí dnem nabytí právní moci rozhodnutí o zákazu činnosti řídit motorová vozidla řidičské oprávnění na území České republiky. Avšak pouze řidič, který disponuje řidičským průkazem České republiky, má stanovenou povinnost odevzdat řidičský průkaz příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností s tím, že zahraničnímu řidiči z povahy věci takovou povinnost stanovit není možné, neboť orgány České republiky obecně nemohou zabavit průkazy či doklady vydané orgány jiných států. Ve věci sp. zn. 9 As 93/2014 Nejvyšší správní soud neřešil otázku aplikace § 118a odst. 1 písm. h) zákona o silničním provozu, a proto v něm vyslovené právní názory nedopadají na nyní posuzovaný případ.

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o udělení důtky ředitele školy

k § 31 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

k § 17 odst. 3 písm. c) vyhlášky č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky

Rozhodnutí o udělení důtky ředitele školy [§ 31 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve spojení s § 17 odst. 3 písm. c) vyhlášky č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky] je výchovným opatřením a nezasahuje do žádného veřejného subjektivního práva žáka či studenta.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2019, čj. 8 As 80/2019-30)

Prejudikatura: č. 427/2005 Sb. NSS, č. 625/2005 Sb. NSS., č. 2347/2011 Sb. NSS, č. 2350/2011 Sb. NSS.

Věc: nezl. Sára N., zast. zákonným zástupcem Ladislavem N. proti 1) Základní škole a mateřské škole Třebíč a 2) městu Třebíč o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Krajský soud v Brně odmítl žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, která měla spočívat v nevydání rozhodnutí o odvolání žalobkyně proti udělení důtky ředitele školy dne 2. 2. 2018.

Krajský soud dospěl k závěru, že v souzené věci nebyly splněny podmínky řízení pro věcné projednání žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s., protože nebyla dána pravomoc soudů ve správním soudnictví. Klíčovou byla okolnost, že nebylo vedeno řízení u správního orgánu (správní řízení), pročež nemohla být splněna podmínka projednatelnosti žaloby spočívající ve vyčerpání prostředků ochrany ve správním řízení.

Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost.

Uvedla, že rozhodnutí ředitele školy o udělení důtky ředitele školy ze dne 2. 2. 2018 je podle jejího názoru rozhodnutím správního orgánu, protože je autoritativní, a zrekapitulovala důvody jeho nezákonnosti, které namítala již v odvolání. Namítala, že názor krajského soudu, podle kterého při udělení důtky není zasahováno do subjektivních veřejných práv stěžovatelky, neboť udělení důtky je kázeňským opatřením, které nemá pro žáka (stěžovatelku) žádné právní následky, je nesprávný. Rozhodnutí o udělení důtky důsledky pro žáka má, ve stěžovatelčině případě je i mělo, a to poměrně zásadní. Stěžovatelka byla ještě před udělením důtky vystavena nezákonnému a nešetnému přístupu, udělení důtky je vedeno v jejích školních záznamech, ředitel školy též podal trestní oznámení. Krajský soud dovodil, že udělení důtky je rozhodnutím, které nemá primárně trestat a zasahovat právní sféru, nicméně přesně takové důsledky rozhodnutí o udělení důtky mělo.

Stěžovatelka namítala, že závěr krajského soudu – „jsou to zejména rodiče, kteří by měli na udělení těchto výchovných opatření adekvátně reagovat, ať již případně snahou o pozitivní změnu v chování potomka či vzájemnou komunikaci se školou za účelem odstranění možných nedorozumění. Touto reakcí by ovšem primárně neměla být obrana cestou práva.“ (citováno z kasační stížnosti; pozn. NSS) – je zcela absurdní za situace, kdy se zákonní zástupci stěžovatelky prokazatelně snažili se školou a zejména ředitelem školy komunikovat. Protože škola nekomunikovala, nezbylo jim než se obrátit na cestu práva. Pro uvedené má stěžovatelka za to, že žaloba byla odmítnuta nesprávně a nezákonně a soud se jí měl meritorně věnovat.

Stěžovatelka též uvedla, že rozhodnutí o udělení důtky je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, bylo vydáno v rozporu s klasifikačním řádem školy a nemá oporu ve spise. V podstatě je přípustěn stav, kdy stěžovatelka nemá právo na přezkum rozhodnutí, o kterém má důvodně za to, že je nezákonné a nepřezkoumatelné. Stav, kdy jakýkoliv subjekt práva nemá možnost obrany a přezkumu, by třeba jen v jednom stupni, považuje za nezákonný a protiústavní.

Žalovaní 1) a 2) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadené usnesení krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí, či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Je-li kasační stížností napadeno rozhodnutí o odmítnutí žaloby, z povahy věci přichází v úvahu jen kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. usnesení NSS ze dne 18. 3. 2004, čj. 1 As 7/2004-47). Nejvyšší správní soud je v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda by byla žaloba důvodná. Jestliže krajský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „merita věci“ (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Asz 24/2004-49, č. 427/2005 Sb. NSS, ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Asz 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS, a ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65). Pro uvedené se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat tím, zda bylo udělení ředitelské důtky (ne)zákonné, (ne)přezkoumatelné pro nedostatek důvodů a zda má oporu ve spise.

[11] Stěžejní v souzeném případě je posouzení, zda je správný závěr krajského soudu, podle kterého nebylo udělením důtky zasaženo do subjektivních veřejných práv stěžovatelky, neboť udělení důtky je kázeňským opatřením, které nemá pro žáka (stěžovatelku) žádné právní následky.

[12] Podle § 2 s. ř. s. „[v]e správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.“

[13] Podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále jen „školský zákon“) „[ž]áci a studenti mají právo na vzdělávání a školské služby podle tohoto zákona.“

[14] Podle § 31 odst. 1 školského zákona „[v]ýchovnými opatřeními jsou pochvaly nebo jiná ocenění a kázeňská opatření. Kázeňským opatřením je podmíněně vyloučení žáka nebo studenta ze školy nebo školského zařízení, vyloučení žáka nebo studenta ze školy nebo školského zařízení, a další kázeňská opatření, která nemají právní důsledky pro žáka nebo studenta. Pochvaly, jiná ocenění a další kázeňská opatření může udělit či uložit ředitel školy nebo školského zařízení nebo třídní učitel. Ministerstvo stanoví prováděcím právním předpisem druhy dalších kázeňských opatření a podmínky pro udělování a ukládání těchto dalších kázeňských opatření a pochval nebo jiných ocenění.“

[15] Podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky (dále jen „školská vyhláška“), „[p]ři porušení povinností stanovených školním řádem lze podle závažnosti tohoto porušení žákovi uložit: a) napomenutí třídního učitele, b) důtku třídního učitele, c) důtku ředitele školy.“

[16] Výchovná opatření podle § 31 školského zákona se dělí na pochvaly a jiná ocenění a na kázeňská opatření. „Kázeňská opatření existují ve dvou podobách: a) kázeňská opatření, která mají právní důsledky pro žáka nebo studenta, tj. vyloučení žáka nebo studenta ze školy a podmíněně vyloučení žáka nebo studenta ze školy, b) kázeňská opatření, která nemají právní důsledky pro žáka nebo studenta. Právními důsledky vyloučení žáka nebo studenta ze školy nebo podmíněného vyloučení žáka nebo studenta ze školy je ukončení (resp. možnost ukončení) vzdělávání žáka nebo studenta nebo ukončení (resp. možnost ukončení) poskytování školských služeb žákovi nebo studentovi. Žák nebo student přestává být (resp. může přestat být) žákem nebo studentem školy nebo školského zařízení. Právními důsledky vyloučení žáka nebo studenta ze školy nebo podmíněného vyloučení žáka nebo studenta ze školy je ukončení (resp. možnost ukončení) vzdělávání žáka nebo studenta nebo ukončení (resp. možnost ukončení) poskytování školských

služeb žákovi nebo studentovi. Žák nebo student přestává být (resp. může přestat být) žákem nebo studentem školy nebo školského zařízení.“ (Rigel, F., Bahýřlová, L., Kudrová, V., Moravec, O., Puškinová, M.: *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014) Citované koresponduje s úmyslem zákonodárce; podle důvodové zprávy k § 31 školského zákona „se jedná o taková opatření, která nemají (s výjimkou vyloučení a podmíněčného vyloučení ze školy) dopad do základních práv a povinností žáků a studentů (např. napomenutí třídního učitele), [proto] bude jejich konkrétní výčet stanoven podzákoným právním předpisem. Naopak přímo zákonem musí být upraveny podmínky pro podmíněné vyloučení ze školy a vyloučení ze školy s ohledem na výrazný zásah takového rozhodnutí do práv žáka nebo studenta.“

[17] U kázeňských opatření, jejichž podmínky uložení nejsou upraveny ve školském zákoně, tj. i u důtky ředitele školy, je významný dodatek „ *která nemají právní důsledky pro žáka nebo studenta*“. Absenci právních důsledků pro žáka nebo studenta u těchto kázeňských opatření vykládá Nejvyšší správní soud tak, že jejich uložení nemá žádné dopady, které by souvisely s poskytováním vzdělávání či školských služeb danému žákovi nebo studentovi. Odborná literatura k tomu uvádí: „ *Jejich uložení (a zaznamenáním ve školní matrice, popřípadě také na vysvědčení) tedy celý proces končí a v budoucnu nelze ze skutečnosti, že žákovi či studentovi bylo uloženo toto další kázeňské opatření, vyvozovat žádné právní důsledky.*“ (Katzová, P.: *Školský zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2009).

[18] Stěžovatelka sice namítala, že pro ni udělení důtky ředitele školy mělo poměrně zásadní důsledky (před udělením důtky byla vystavena nezákonnému a nešetrnému přístupu, udělení důtky je vedeno v jejích školních záznamech, ředitel školy podal trestní oznámení). Pro posouzení, zda bylo v pravomoci krajského soudu rozhodnout o žalobě na ochranu proti nečinnosti, je však rozhodné, zda bylo zasaženo do stěžovatelčina veřejného subjektivního práva na vzdělání zakotveného v čl. 33 Listiny základních práv a svobod (k výkladu práva na vzdělání srov. rozsudek NSS ze dne 5. 5. 2011, čj. 2 Aps 3/2010-112, č. 2350/2011 Sb. NSS); soudy ve správním soudnictví totiž poskytují ochranu „ *pouze*“ veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud již výše uvedl, že udělení důtky ředitele školy [na rozdíl od (podmíněného) vyloučení ze školy nebo školského zařízení; srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 53/2011-109, č. 2347/2011 Sb. NSS] nemá žádný dopad do práva na vzdělání. Je tomu tak proto, že právo na vzdělání a školské služby podle § 21 odst. 1 písm. a) školského zákona zůstává i po udělení důtky ředitele školy zachováno, tzn., že stěžovatelka má i nadále právo na pokračování ve vzdělávání a poskytování školských služeb školou [žalovaný 1]), jejíž ředitel jí důtku uložil. Stěžovatelčino veřejné subjektivní právo na vzdělání nemohlo být udělením důtky ředitele školy dotčeno, a proto krajský soud správně vyhodnotil, že mu nepřisluší o žalobě rozhodovat. Na správnost toho závěru nemůže mít vliv ani tvrzení stěžovatelky, podle kterého škola s jejími zákonnými zástupci nekomunikovala. Těž stěžovatelkou tvrzené důsledky udělení důtky nejsou při úvaze o pravomoci soudu rozhodné, protože neměly vliv na její právo na vzdělání.

[19] Udělením důtky ředitele školy nebylo zasaženo ani do žádného jiného veřejného subjektivního práva stěžovatelky. Proč toto opatření ředitele nepředstavuje žádný zásah do veřejných subjektivních práv, vyložil v nářikáném usnesení přehledně a bezchybně již krajský soud, když uvedl, že opatření uvedená v § 17 odst. 3 školské vyhlášky jsou opatřeními, která nemají žáka či studenta v právní rovině trestat a zasahovat jeho právní sféru, naopak mají působit pouze v rovině výchovné a zejména upozorňovat na více či méně závažné chování konkrétního žáka či studenta, které koliduje s obecně akceptovanými pravidly chování; jsou to zejména rodiče, kteří by měli na uložení těchto výchovných opatření adekvátně reagovat, ať již případně snahou o pozitivní změnu v chování potomka, či vzájemnou komunikací se školou za účelem odstranění možných nedorozumění, která mohou vzniknout na obou stranách; touto reakcí by ovšem primárně neměla být (za srovnatelných okolností) obrana cestou práva. Nejvyšší správní soud se s jeho úvahami ztotožňuje a znovu zdůrazňuje, že důtka ředitele školy vskutku nemá žádné právní důsledky pro žáka či studenta. Ani námitky v kasační stížnosti obsažené nemohou na uvedeném závěru, jenž je pro posouzení projednatelnosti věci soudem rozhodující, ničeho změnit.

[20] Krajský soud žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu odmítl též proto, že nebylo vedeno správní řízení, a nemohly tak být vyčerpány prostředky ochrany ve správním řízení, což je podmínkou projednatelnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Proti tomuto závěru stěžovatelka žádné kasační námitky nevznesla.

[21] Pouhá argumentace, že rozhodnutí o udělení důtky ředitele školy je autoritativní, a proto je rozhodnutím správního orgánu, nemůže vyvrátit správnost úvah krajského soudu. Krajský soud přehledně vyložil, proč rozhodnutí o udělení důtky ředitele školy nenaplnuje znaky správního rozhodnutí, o němž by bylo vedeno správní řízení, a proč nelze shledat povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

[22] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelka se v soudním řízení správním domáhala ochrany proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s., byť nedošlo ke zkrácení jejího veřejného subjektivního práva; krajský soud proto správně vyhodnotil, že nemá pravomoc ve věci rozhodnout a žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

3922

Daň z přidané hodnoty: lhůta pro opravy výše daně na výstupu

k § 44 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném od 1. 4. 2011 do 28. 7. 2016

Ustanovení § 44 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném od 1. 4. 2011 do 28. 7. 2016, je nutno vykládat tak, že oprávnění plátce, kterému při uskutečnění zdanitelného plnění vůči jinému plátcí vznikla povinnost přiznat a zaplatit daň, provést opravu výše daně na výstupu z hodnoty zjištěné pohledávky se vztahuje na pohledávky, které vznikly z tohoto plnění v období končícím 6 měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku. Nevztahuje se naopak na pohledávky vzniklé z tohoto plnění později než 6 měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2019, čj. 1 Afs 29/2018-33)

Prejudikatura: č. 2059/2010 Sb. NSS.; náleží Ústavního soudu č. 216/2013 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 3221/11).

Věc: Daniel S., insolvenční správce úpadce společnosti TRAKCE – TOR SPÓLKA Z OGRANICZONA ODPOWIEDZIALNOSCIA proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o opravu výšky daně, o kasační stížnosti žalovaného.

Krajský soud v Ostravě zjistil dne 14. 11. 2012 úpadek dlužníka, společnosti TRAKCE – TOR SPÓLKA Z OGRANICZONA ODPOWIEDZIALNOSCIA. Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj (dále jen „správce daně“) u tohoto daňového subjektu zahájil dne 30. 4. 2015 daňovou kontrolu na daň z přidané hodnoty, mj. za zdaňovací období březen a září 2013. Podle zjištění správce daně daňový subjekt neprovedl snížení daně na vstupu u přijatého zdanitelného plnění o částku upravenou věřitelem Rudolfem S. o 99 026 Kč (původní datum uskutečnění zdanitelného plnění bylo dne 31. 8. 2011) a 33 795 Kč (původní datum uskutečnění zdanitelného plnění bylo dne 13. 9. 2011) a věřitelem TORAMOS, s. r. o., o částku 157 472 Kč (původní datum uskutečnění zdanitelného plnění bylo dne 30. 9. 2011). Dále neprovedl snížení daně na vstupu u přijatého zdanitelného plnění o částku 73 548 Kč upravenou věřitelem Stav Moravia, spol. s r. o. (původní data uskutečnění zdanitelného plnění 31. 8. 2011 a 27. 10. 2011).

Správce daně následně dodatečnými platebními výměry ze dne 22. 6. 2015, čj. 2240522/15/3201-50521-800719 a čj. 2241371/15/3201/50521-800719, doměřil daňovému subjektu daň z přidané hodnoty za březen 2013 ve výši 290 293 Kč a penále ve výši 58 058 Kč a za září 2013 ve výši 73 548 Kč a penále ve výši 14 709 Kč.

Na základě žalobcových odvolání žalovaný dodatečně platební výměry po formální stránce změnil, výši doměřené daně včetně penále ponechal beze změny.

Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobami u Krajského soudu v Ostravě, který je spojil ke společnému projednání a následně obě rozhodnutí žalovaného zrušil a věci mu vrátil k dalšímu projednání. Konstatoval, že mezi účastníky řízení nejsou sporné podmínky, za kterých byli věřitelé oprávnění provést opravu výše daně na výstupu. Spornou otázkou je výklad časového limitu vyplývajícího z § 44 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2014, čj. 9 Afs 170/2014-42 (dále též „věc Cerepa“), který se zabýval všemi argumenty, na nichž žalovaný v nyní projednávané věci vystavěl jak napadená rozhodnutí, tak stanovisko k žalobě. Časový limit

pro možnost provést opravu daně na výstupu vyplývající z předmětného ustanovení počíná běžet rozhodnutím o úpadku a končí uplynutím šesti měsíců od rozhodnutí o úpadku zpětně. U pohledávek, které do tohoto časového limitu spadají, tedy vznikly v době nula až šest měsíců před rozhodnutím o úpadku, lze provést opravu. Krajský soud neshledal důvody, pro které by se měl od závěrů uvedených v citovaném rozsudku odchýlit.

V souzené věci toto časové období, kdy mohla být provedena oprava daně na výstupu, spadá do rozmezí od 14. 5. 2012 do 13. 11. 2012. Pohledávky, u kterých věřitelé opravu výše daně na výstupu provedli, však vznikly v době předcházející tomuto časovému limitu; postupovali proto v rozporu s § 44 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty. Žalobci tak nevznikla povinnost podle § 44 odst. 5 zákona o dani z přidané hodnoty snížit daň na vstupu o částky opravené věřiteli. Dodatečné platební výměry jsou nezákonné. Dalšími uplatněnými námitkami se krajský soud nezabýval, neboť pro posouzení věci je rozhodující výklad § 44 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty.

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností. Navrhl jeho zrušení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Meritum sporu spatřoval v nesprávném posouzení právní otázky týkající se výkladu § 44 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty, konkrétně pak výkladu podmínky „stáří“ pohledávek, u nichž lze provést opravu dle tohoto ustanovení.

Stěžovatel nesouhlasil s tím, že ve věci Cerepa byly vypořádány všechny argumenty, na kterých byla vystavěna napadená rozhodnutí a stanovisko k žalobě. Stěžovatel již v napadených rozhodnutích předestřel protiargumentaci založenou na gramatickém, historickém, systematickém a teleologickém výkladu. Vycházel též z novelizovaného znění daného ustanovení. V rozsudku je obsažena pouze argumentace ke dvojímu gramatickému výkladu, k teleologickému výkladu v souvislosti s důvodovou zprávou, k jeho účelu a dále je vyvrácen údajně nelogický výklad ohledně stáří pohledávek. Je tedy zcela evidentní, že nelze přijmout názor soudu, že byly vypořádány všechny protiargumenty stěžovatele. Rozsudek je tak na samotné hraně přezkoumatelnosti.

Výklad § 44 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty provedený krajským soudem, který vycházel výhradně z rozsudku Cerepa, je nesprávný. Ustanovení § 44 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty je promítnutím čl. 90 a čl. 185 směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. 11. 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty (dále jen „směrnice 2006/112/ES“), které umožnily členským státům, aby do své národní legislativy implementovaly opatření umožňující snížení základu daně a výše daně, pokud nastala situace, že odběratel nezaplatí dodavatelé za poskytnuté plnění, ale daň na výstupu již byla odvedena.

Dle stěžovatele se lze předně opřít o gramatický výklad tohoto ustanovení. Slovo „nejpozději“ bylo použito tak, jak požadují Legislativní pravidla vlády (čl. 40 odst. 3). Při gramatickém výkladu tohoto slova stěžovatel vycházel z jeho obvyklého významu v českém jazyce a logického směru plynutí času. Je zřejmé, že oprava je přípustná pouze u pohledávek vzniklých dříve, než nastal okamžik 6 měsíců před rozhodnutím o úpadku. Pokud by zákonodárce zamýšlel výklad zastávaný krajským soudem, vložil by do předmětného ustanovení slovo „nejdříve“, nikoli „nejpozději“.

Z hlediska systematické metody výkladu stěžovatel poukázal na význam slova „nejpozději“ v jiných právních předpisech [např. § 189 odst. 3, § 155 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), čl. 56 odst. 7 a 8 Ústavy, § 2529, § 2754 a § 2786 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku]. Zpochybnění jazykového výkladu § 44 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty znamená paralelní zpochybnění ostatních zákonných ustanovení obdobného znění s použitým výrazem „nejpozději“. Stěžovatel upozornil též na zahraniční normy vytvořené implementací čl. 90 a 185 směrnice 2006/112/ES. Například úprava ve Velké Británii stanoví, že „*debt is more than six months old and less than three years and six months old*“.

Stěžovatel byl přesvědčen, že jeho názoru svědčí též závěry vzešlé z výkladu historického a teleologického. Předmětné ustanovení má své počátky v roce 2009, kdy českou ekonomiku stále silně ovlivňovala hospodářská krize, přibývalo společností, které se nacházely v konkurzu a nebyly schopné dostát závazkům vůči věřitelům. Z podnětu Hospodářské komory České republiky proto vznikl návrh, který by do zákona o dani z přidané hodnoty zapracoval možnost dodavatele požadovat vrácení daně odvedené státu, neobdržel-li za danou transakci platbu od svého obchodního partnera. V návrhu bylo uvedeno, že oprava pohledávek by se měla týkat pouze pohledávek, které vznikly ve lhůtě šesti měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku. Odůvodnění návrhu přímo

konstatuje, že se týká „*předinsolvenčních*“ pohledávek, které vznikly nejdéle ve lhůtě 6 měsíců před rozhodnutím soudu.

Návrh měl pomoci subjektům, které jsou v platební neschopnosti z důvodu dlouhodobě nedobytných a nevyhmatelných pohledávek vzniklých v rámci obchodních vztahů s partnerem, o jehož ekonomických obtížích nemohly ještě vědět. Šestiměsíční předinsolvenční lhůta je lhůtou „*ochrannou*“ před zneužitím této možnosti v případech, kdy se nedobré poměry obchodního partnera již většinou stanou známými.

Stěžovatel poukázal také na správní praxi. Správní orgány od zakotvení předmětného ustanovení přistupovaly k jeho výkladu tak, že se jedná o pohledávky starší více než 6 měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku, neboť nebyl důvod se domnívat, že jde o nezákonný výklad. Podle stěžovatele nelze souhlasit s názorem vyjádřeným ve věci Cerepa, že šlo o nezákonnou správní praxi. Legitimní očekávání daňových subjektů založené na této praxi podle jeho názoru nemá být narušováno nezákonným výkladem.

Stěžovatel upozornil, že jeho argumentaci podporuje rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 21. 7. 2017, čj. 45 Af 15/2015-34.

Žalobce považoval napadený rozsudek za zákonný a věcně správný. Nesouhlasil se závěry obsaženými v odkazovaném rozsudku Krajského soudu v Praze. Pokud je v důvodové zprávě k pozdější „*zprěsňující*“ novele zákona uvedeno, že nemění legislativní stav, není možné z tohoto tvrzení vycházet při výkladu původního znění zákona. I kdyby byl stěžovatelův výklad správný, správce daně i tak nezíská v insolvenčním řízení žádné plnění, protože pohledávky vzniklé opravou daně z přidané hodnoty podle § 44 zákona o dani z přidané hodnoty se v insolvenčním řízení neuspokojují žádným způsobem (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2017, čj. 29 ICdo 98/2015-73).

První senát při předběžném posouzení věci dospěl k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v judikatuře Nejvyššího správního soudu.

Podstata problému, který se pokouší řešit § 44 zákona o dani z přidané hodnoty, tkví v tom, že věřitel, který je plátcem daně z přidané hodnoty, odvádí daň ze zboží a služeb, které prodal svému dlužníkovi (daň na výstupu) dříve, než jsou mu dodané zboží nebo služby uhrazeny. Dlužník, který je rovněž plátcem daně z přidané hodnoty, je přitom oprávněn uplatnit (u správce daně) odpočet daně při nákupu (daň na vstupu) bez zřetele k tomu, zda nakoupené zboží a služby věřiteli již uhradil. Situaci vzniklou tím, že dlužník, jehož úpadek byl osvědčen (rozhodnutím o úpadku), již od správce daně získal částku odpovídající uplatněnému odpočtu daně při nákupu, ačkoli věřiteli, který daň z přidané hodnoty odvedl, za zboží či služby nezaplátil, řeší § 44 zákona o dani z přidané hodnoty tak, že věřitel je oprávněn provést opravu výše daně na výstupu (což povede k vrácení zaplacené daně věřiteli) a dlužník (jenž je v úpadku) je povinen snížít svou daň na vstupu v rozsahu, v jakém uplatnil odpočet daně, což má vést ke vzniku daňové povinnosti dlužníka zaplatit správcí daně rozdíl mezi tím, co dlužník původně obdržel od plátce daně na základě odpočtu daně, a tím, co měl (správně) obdržet podle provedeného snížení daně na vstupu.

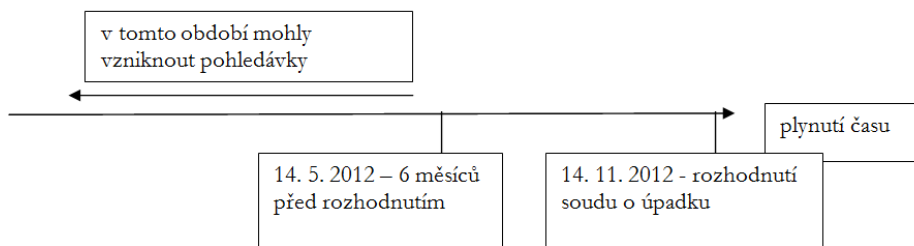
V předmětném ustanovení je pak z hlediska nyní souzené věci klíčová pasáž pohledávka, která vznikla nejpozději 6 měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku.

Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu reprezentována rozsudkem ve věci Cerepa a na něj navazujícími rozsudky ze dne 11. 2. 2016, čj. 9 Afs 190/2015-57, a ze dne 15. 11. 2016, čj. 6 Afs 117/2016-27, vykládá toto ustanovení tak, že dopadá na pohledávky, které vznikly 6 měsíců či méně před rozhodnutím o úpadku. Pokud tedy bylo v nyní souzené věci rozhodnutí o úpadku vydáno dne 14. 11. 2012, je dotčené ustanovení aplikovatelné na všechny pohledávky, které vznikly od 14. 5. 2012 do 13. 11. 2012.

První senát se s názorem devátého senátu neztotožnil.

Podle prvního senátu lze k opačnému výkladu § 44 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty dospět již jen prostým jazykovým výkladem. Ten, ačkoli obecně představuje pouze prvotní přiblížení k aplikované právní normě, je dobrým východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu.

Výklad použitého výrazu „nejpozději“ musí podle prvního senátu vycházet ze základního postulátu, že čas běží lineárně a jednosměrně. Nelze sice vyloučit, že zákonodárce vytvoří normu tak, že má být zcela nezvykle běh času vnímán obráceně, s ohledem na výjimečnost takového postupu to však musí jednoznačně a výslovně uvést. V opačném případě je třeba postupovat standardním způsobem. Jako logický se prvnímu senátu jeví argument, že pokud by zákonodárce měl v úmyslu vyjádřit, že jde o pohledávky nikoli starší než 6 měsíců před prohlášením úpadku, zvolil by v textu citovaného ustanovení slovo „nejdříve“, tedy antonymum ke slovu „nejpozději“, které bylo použito. Tím by dosáhl přesně toho významu ustanovení, který vložil devátý senát. Pokud se má tedy něco stát „nejpozději“ šest měsíců před nějakým okamžikem (rozhodnutím soudu), jde o časový úsek, jehož konec je dán dnem, který předchází šest měsíců před rozhodnutím soudu. Schematicky lze shora popsané znázornit takto.



Důsledky dosavadního přístupu judikatury k výkladu pojmu „nejpozději“ lze podle prvního senátu demonstrovat např. na § 200 odst. 2 insolvenčního zákona, který stanoví, že „*k popření pohledávky přihlášeným věřitelem se přiblíží, jen [...] je-li doručeno insolvenčnímu soudu nejpozději 3 pracovní dny přede dnem konání přezkumného jednání o popřené pohledávce*“. Pokud by (pro zjednodušení) všechny dny byly pracovní a přezkumné jednání se konalo dne 14. 11. 2012, dosavadní judikatura by vedla k závěru, že podání došlé soudu dne 13. 11. 2012 je včasné, a bude se k němu přihlížet, zatímco podání došlé 10. 11. 2012 by bylo předčasné (nebo „opožděné“). Totožný přístup k výkladu výrazu „nejpozději“ v § 200 odst. 2 (a přístup opačný, než zvolil devátý senát) zaujal Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 29. 11. 2012, sp. zn. 29 ICdo 17/2012, v němž konstatoval, že „*podání obsahující popěrný úkon přihlášeného věřitele je doručeno insolvenčnímu soudu nejpozději 3 pracovní dny přede dnem konání přezkumného jednání o popřené pohledávce (§ 200 odst. 2 insolvenčního zákona) v případě, že jde o podání doručené insolvenčnímu soudu nejpozději v průběhu třetího pracovního dne počítaného zpětně ode dne konání přezkumného jednání o popřené pohledávce*“.

Stejně jako u lhůty podle § 200 odst. 2 insolvenčního zákona má první senát za to, že v případě § 44 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty jde o klasickou lhůtu typu *dies ad quem*. Čas jako právní skutečnost může být ve vztahu k určité právní události vymezen počátkem, koncem nebo dobou trvání. Doložením času se rozumí stanovení budoucí jisté události, na které závisí vznik, změna nebo zánik nějakého právního následku. Podle toho se rozlišuje *dies a quo*, tj. den (čas), od kterého právní následek vzniká, nebo *dies ad quem*, tj. den (čas), kterým právní účinky končí. Obecným pravidlem počítání času v této souvislosti je pravidlo, podle kterého, vzniká-li v určitý den právo nebo povinnost, vzniká zpravidla počátkem tohoto dne, a zaniká-li, pak zpravidla zaniká koncem dne (srov. v literatuře Eliáš, K. a kolektiv: *Občanský zákoník. Velký akademický komentář*. 1. svazek. 1. vydání. Linde Praha, a. s., Praha 2008, str. 505).

Slovy „nejpozději 6 měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku“ § 44 odst. 1 zákon o dani z přidané hodnoty vymezuje konec lhůty stanovené ke vzniku pohledávky, u které lze následně provést opravu daně na výstupu; jinak řečeno, takto se vymezuje den (čas), kterým nejpozději může pohledávka vzniknout, aby bylo možno u ní provést opravu.

Jde o lhůtu počítanou „zpětně“ ode dne rozhodnutí soudu, přičemž platí, že den rozhodnutí soudu je dnem, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty a jako takový se do běhu lhůty nezapočítává. Šestiměsíční lhůta tedy počíná běžet dnem předcházejícím rozhodnutí a končí dnem, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty. V nyní souzené věci jde tedy o 14. 5. 2012.

Shora uvedené podporuje podle názoru prvního senátu též výklad teleologický a historický.

Ustanovení § 44 zákona o dani z přidané hodnoty (opět ve výše citované podobě) bylo vtěleno do zákona o dani z přidané hodnoty s účinností od 1. 4. 2011 novelou provedenou zákonem č. 47/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Vládní návrh zákona č. 47/2011 Sb. projednávala Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve svém šestém volebním období (2010–2013) jako tisk č. 129, přičemž text tohoto ustanovení tvořil (v podobě, v níž byl následně přijat jako součást článku I, bodu 44 zákona č. 47/2011 Sb.) obsah článku I, bodu 43. vládního návrhu zákona.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona odůvodňuje § 44 zákona o dani z přidané hodnoty následovně:

„Jedná se o zavedení nové možnosti opravy výše daně na výstupu u pohledávek za dlužníky (odběrateli) v insolvenčním řízení, a to v souvislosti s negativním vývojem ekonomické situace. Tento návrh aktivně reaguje na současnou ekonomickou situaci a je protikrizovým opatřením s cílem pomoci firmám, jejichž cashflow snižují nedobytné pohledávky za podniky v platební neschopnosti. V souvislosti s dopady světové finanční krize stále více přibývá firem, které se nachází v konkursním řízení, a tudíž nejsou schopny dostát svým závazkům vůči věřitelům (dodavatelům). Vzniklé pohledávky za odběrateli (dlužníky) řada dodavatelů (věřitelů) není schopna vymoci v plné výši. Tento fakt se negativně projevuje v ekonomické situaci dosud životaschopných podniků.

Na základě tohoto ustanovení bude mít věřitel (dodavatel) takto nárok na opravu výše daně na výstupu, pokud mu jeho odběratel (dlužník) nezaplatil za dodané zboží nebo poskytnutou službu a insolvenční soud proti odběrateli zahájil insolvenční řízení. V předloženém návrhu se jedná o pohledávky, které vznikly nejpozději 6 měsíců před rozhodnutím soudem o úpadku. (...) Návrh je plně v souladu se směrnicí Rady 2006/112/ES, článek 90 a 185. Obdobná úprava platí nejméně ve 12 členských státech EU, tento režim je v různých formách implementován v následujících členských státech: Belgie, Lucembursko, Dánsko, Německo, Francie, Portugalsko, Irsko, Rakousko, Itálie, Řecko, Lotyšsko a Velká Británie.

Toto opatření bude mít sice bezprostředně negativní dopad na státní rozpočet, ale je potřeba vzít v úvahu i doprovodné (nepřímé) efekty, mimo jiné zachování životaschopnosti firem, umožnění překonání současné negativní ekonomické situace a zachování pracovních míst. (...)“

Výklad, který zastává stěžovatel i první senát, by lépe odpovídal účelu, pro který byl § 44 zákona o dani z přidané hodnoty do zákona včleněn. Šestiměsíční lhůta před vyhlášením úpadku je vnímána jako lhůta ochranná ve vztahu k věřitelům, jejichž dlužníci z důvodu své majetkové situace (která následně vede k prohlášení úpadku) nejsou schopni hradit své dluhy, přičemž věřitelé již odvedli daň z přidané hodnoty na výstupu z takové transakce. Šest měsíců před prohlášením úpadku (tedy v době, kdy již zpravidla probíhá insolvenční řízení) již lze usuzovat na nedobrou ekonomickou situaci potenciálního obchodního partnera, věřitele proto již není nutno chránit. Zákon tímto ustanovením poskytuje výhodu opravy daně věřitelům, kteří jednají s péčí řádného hospodáře, tj. alespoň základním způsobem si prověřují solventnost svých dlužníků. Věřitel, který obchoduje se subjektem na hraně úpadku, by neměl být zvýhodňován před tím, kdo vstoupil do obchodního vztahu v době, kdy ještě známky hrozícího insolvenčního řízení nemusely být zjevné. Výklad přijatý devátým senátem naopak věřitelům předinsolvenční ochranu odejímá, neboť omezuje možnost požadovat uhrazenou daň jen na pohledávky, které vznikly v relativně krátkém časovém úseku 6 měsíců před prohlášením úpadku.

Prvním senátem preferovaný výklad nepovede ani k bezbřehé možnosti provádět opravu daně. Podle § 44 odst. 3 zákona o dani z přidané hodnoty „(o)pravu daně nelze provést po uplynutí 3 let od konce zdaňovacího období, ve kterém se uskutečnilo původní zdanitelné plnění“. Okamžik uskutečnění zdanitelného plnění v situacích neplatících dlužníků typicky předchází splatností pohledávky, která odpovídá vzniku pohledávky dle § 44 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty. Tím je zaručeno, že oprava nebude možná ve vztahu k těm pohledávkám, u nichž k plnění došlo již dávno, a byl zde tedy (při obvyklé lhůtě splatnosti) již dostačující prostor pro jejich

vymození před soudem, nebo u nichž bylo plnění poskytováno s velmi dlouhou dobou splatnosti. Tím je tedy nepřímo nastavena maximální časová hranice pro „stáří“ pohledávky, u níž lze uplatnit opravu daně.

Shora uvedené podporuje též znění § 44 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty novelizované s účinností k 29. 7. 2016 zákonem č. 243/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím celního zákona, který výraz „nejpozději“ nahradil spojením „v období končícím“. V důvodové zprávě k tomuto zákonu (sněmovní tisk č. 717/0, bod 19, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2013–2017) se k tomu uvádí: „Navržená změna má za cíl pouze vyjasnit stávající úpravu zákona o dani z přidané hodnoty, jejím cílem není jakýkoli věcný posun této problematiky. Cílem vždy bylo umožnit daňovým subjektům opravovat pohledávky za dlužníky v insolvenčním řízení u pohledávek starších více než 6 měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku. Tato úprava byla činěna ve prospěch věřitele. Při stanovení stáří pohledávek v období šesti měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku a mladších může docházet ke spekulativnímu vzniku pohledávek, které v konečném důsledku zaplatí stát a daňové subjekty jsou oproti státu značně zvýhodněny. Tímto stavem (pohledávky se stáří 6 měsíců a mladší) by docházelo k ekonomickým škodám státu a navíc by tento stav byl v hrubém nepoměru s ekonomickou teorií (ekonomická teorie naznačuje, že tržní subjekty již 1 rok před úpadkem jsou schopny detekovat tento úpadek a od detekce mění chování vůči subjektu, který s vysokou mírou pravděpodobnosti nebude solventní, jelikož se snaží o hotovostní úhrady, platby předem, značné zálohové úhrady atd.) a praxí, což se nové znění snaží napravit. Navrhovaná úprava je pouhým zpřesněním současného legislativního textu.“

Důvodová zpráva k návrhu novelizace, jež byla posléze vyhlášena jako zákon č. 243/2016 Sb., tak zpětně vysvětluje důvody, o kterých se v důvodové zprávě k předchozí novelizaci, jež byla vyhlášena jako zákon č. 47/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (jímž byl § 44 v tomto znění do českého právního řádu uveden; jde o sněmovní tisk č. 129/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2010–2013) mlčela. V důvodové zprávě k návrhu zákona, jenž se posléze stal zákonem č. 243/2016 Sb., se tedy uvádí, že zákonodárce tento výklad zamýšlel od počátku a že pouze užití nikoli zcela jednoznačného výrazu „nejpozději“ dalo vzniknout i odlišným výkladům, které však ve své podstatě směřovaly zcela proti standardnímu určování běhu času i proti smyslu § 44 zákona o dani z přidané hodnoty jako takového.

První senát dále poukázal i na to, že i doktrína a komentářová literatura měly pochyby, zda interpretace § 44 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty provedená v rozsudku Cerepa je správná.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že § 44 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném od 1. 4. 2011 do 28. 7. 2016, je nutno vykládat tak, že oprávnění plátce, kterému při uskutečnění zdanitelného plnění vůči jinému plátcovi vznikla povinnost přiznat a zaplatit daň, provést opravu výše daně na výstupu z hodnoty zjištěné pohledávky, se vztahuje na pohledávky, které vznikly z tohoto plnění v období končícím 6 měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku. Nevztahuje se naopak na pohledávky vzniklé z tohoto plnění později než 6 měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku.

Rozšířený senát věc vrátil k projednání a rozhodnutí prvnímu senátu.

Z odůvodnění:

III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

[39] Právní otázka, kterou má rozšířený senát posoudit, spočívá ve výkladu § 44 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném od 1. 4. 2011 (po tomto datu docházelo k jistým textovým úpravám uvedeného ustanovení, avšak bez významu pro nyní projednávanou věc) do 28. 7. 2016. Toto ustanovení bylo rubrikováno jako Oprava výše daně u pohledávek za dlužníky v insolvenčním řízení a jeho pro věc rozhodný odstavec 1 zněl (spornou pasáž zvýraznil nyní rozšířený senát):

„(1) Plátce, kterému při uskutečnění zdanitelného plnění vůči jinému plátcovi vznikla povinnost přiznat a zaplatit daň a jehož **pohledávka, která vznikla nejpozději 6 měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku z tohoto plnění, doposud nezanikla** (dále jen „věřitel“), je oprávněn provést opravu výše daně na výstupu z hodnoty zjištěné pohledávky v případě, že

a) *plátce, vůči kterému má věřitel tuto pohledávku (dále jen „dlužník“), se nachází v insolvenčním řízení a insolvenční soud rozhodl o prohlášení konkursu na majetek dlužníka,*

b) *věřitel přihlásil tuto svoji pohledávku nejpozději ve lhůtě stanovené rozhodnutím soudu o úpadku, tato pohledávka byla zjištěna a v insolvenčním řízení se k ní přiblíží,*

c) *věřitel a dlužník nejsou a ani v době vzniku pohledávky nebyli osobami, které jsou*

1. *kapitálově spojenými osobami podle § 5a odst. 3 s tím, že výše podílu představuje alespoň 25 % základního kapitálu nebo 25 % hlasovacích práv těchto osob,*

2. *osobami blízkými^{26a)}, nebo*

3. *osobami, které podnikají s plátcem společně na základě smlouvy o sdružení^{t(0)} nebo jiné obdobné smlouvy,*

d) *věřitel doručil dlužníkovi daňový doklad podle § 46 odst. 1.“*

[40] Názor vyjádřený v rozsudku ve věci Cerepa lze chápat tak, že jednou z výkladových alternativ založených na hledání prostého jazykového významu slov „pohledávka, která vznikla nejpozději 6 měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku z tohoto plnění“ je, že rozhodný časový interval je počítán takřkajíc „proti proudu“ obecného plynutí času. Začal by tedy rozhodnutím soudu o úpadku z příslušného zdanitelného plnění a skončil by šest měsíců zpětně před tímto okamžikem. Výhodou výše uvedeného výkladu je jasné vymezení začátku i konce rozhodného časového intervalu.

[41] Při celkovém zohlednění všech výkladových metod však výše uvedený výklad nemůže obstát.

[42] V souladu s prostým jazykovým významem citovaných slov je nepochybně i to, že časové určení „nejpozději“ bude vnímáno tak, jak argumentuje předkládající senát, a sice že vymezuje konec rozhodného časového intervalu, přesněji řečeno poslední okamžik, ve kterém mohla pohledávka věřitele vzniknout, aby na ni bylo pravidlo obsažené v § 44 zákona o dani z přidané hodnoty uplatnitelné. V takovém případě je ovšem zřejmé, že časový interval nemá jasně vymezený počátek, neboť je sice stanoven jeho konec (ve smyslu běžného vnímání času, tj. počítáno „po proudu“ času), ale nikoli počátek ani doba mezi koncem a počátkem, z níž by počátek bylo možno dovodit prostým výpočtem.

[43] Přes tuto zdánlivou slabinu je třeba se přiklonit k názoru předkládajícího senátu.

[44] Počátek intervalu v § 44 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty totiž nebylo pro jeho funkčnost třeba stanovit, jelikož plyne z dalších ustanovení tohoto zákona umožňujících plátcí uplatnit opravu výše daně na vstupu. Tím je zejména odst. 3 téhož paragrafu, který v rozhodném znění stanovil (zvýraznění provedl nyní rozšířený senát), že „(o)pravu výše daně na výstupu je věřitel oprávněn provést nejdříve ve zdaňovacím období, v němž byly splněny podmínky podle odstavce 1. Opravu nelze provést **po uplynutí 3 let od konce zdaňovacího období, ve kterém se uskutečnilo původní zdanitelné plnění**, a v případě, že dlužník přestal být plátcem.“ Tříletá lhůta od konce zdaňovacího období, ve kterém se uskutečnilo původní zdanitelné plnění, je tak ve skutečnosti též stanovením počátku intervalu vymezeného v § 44 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty. Opravu je možno provést, jen je-li splněna podmínka podle písm. a) tohoto odstavce, která je jednou z tam kumulativně formulovaných podmínek a sama o sobě jasně vymezuje časový rámec uplatnění opravy výše daně – k uplatnění nemůže dojít dříve, než insolvenční soud rozhodl o prohlášení konkursu na majetek dlužníka. Od tohoto okamžiku se pak zpětně (proti proudu času) počítají tři roky ke konci zdaňovacího období, ve kterém se uskutečnilo původní zdanitelné plnění.

[45] I když by oba dostupné výklady prostého smyslu slov zákona mohly vést k řešení, které je na první pohled „technicky“ funkční a nezavádí adresáty čistě z pohledu počítání lhůt do slepé uličky, musí být zvoleno to z nich, jež odpovídá skutečně seznatému smyslu a účelu zákona, vyloženého ústavně konformním způsobem, a pro něž hovoří i případné další argumenty.

[46] Předkládající senát takových argumentů snesl několik a se všemi se rozšířený senát ztotožňuje.

[47] Prvním takovým argumentem je srovnání s jinými podobnými právními úpravami v českém právním řádu a tím, jak jsou obvykle vykládány. Předkládající senát trefně poukazuje na § 200 odst. 2 insolvenčního zákona, jenž rovněž používá slovo „nejpozději“ ve spojení s určením času v tom smyslu, že posledním, a nikoli prvním

okamžikem lhůty je den předcházející o stanovený interval rozhodnou právní skutečnost. Takto jej i vykládá relevantní judikatura, na niž předkládající senát poukazuje.

[48] Bylo by možno poukázat i na další ustanovení právního řádu, kupříkladu na ustanovení nového občanského zákoníku, jehož návrh se po legislativně technické i obsahové stránce rodil zhruba v období, kdy byl § 44 zákona o dani z přidané hodnoty zákonem č. 47/2011 Sb. změněn do podoby, která je nyní rozšířeným senátem vykládána. Jedná se namátkou o následující ustanovení, u nichž co do významu vymezení doby či lhůty jen stěží mohou vyvstat zásadní pochyby (zvýraznění provedl nyní rozšířený senát):

• § 2014 odst. 1: *Má se za to, že stavební pozemek nebo nemovitá věc sloužící podnikatelským účelům jsou dostatečnou jistotou do poloviny obvyklé ceny. Má se za to, že právo stavby je dostatečnou jistotou do výše poloviny obvyklé ceny, pokud úplata ujednaná jako stavební plat bude splacena nejpozději pět let před zánikem práva stavby.*

• § 2529 odst. 1: *Pořadatel doručí zákazníkovi vhodným způsobem nejpozději sedm dnů před zahájením zájezdu další podrobné a pro zákazníka důležité údaje o všech skutečnostech, které zná, nejsou-li již obsaženy ve smlouvě nebo v potvrzení o zájezdu, anebo v katalogu, který zákazníkovi předal.*

• § 2754 odst. 1: *Nebyla-li tichá společnost ujednaná na určitou dobu, lze ji vypovědět nejpozději šest měsíců před koncem účetního období.*

• § 2786 odst. 1: *Upraví-li pojistitel výši pojistného, sdělí ji pojistníkovi nejpozději dva měsíce přede dnem splatnosti pojistného za pojistné období, ve kterém se má výše pojistného změnit.*

[49] Relevantní – a pro rozšířený senát zásadní – je i argument objektivně teleologický, spojený s argumentem subjektivně teleologickým (hledáním intence historického zákonodárce). Vychází z ekonomického předpokladu, že profesionálové jsou na trhu schopni poznat signály nadcházejícího úpadku svého obchodního partnera tím spíše, čím kratší dobu před okamžikem, kdy k úpadku v budoucnu dojde, s ním jednají o transakci či ji uzavírají. Naopak čím dříve od úpadku proti proudu času k jednání o transakci či jejímu uzavření došlo, tím méně zpravidla mohlo být obchodnímu partneru budoucího úpadce patrné, že hrozí problém. Toho si byl kupříkladu vědom český zákonodárce i v dřívějších § 15 a 16 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání. V § 15 odst. 1 tohoto zákona se určité právní úkony dlužníka učiněné v posledních šesti měsících podáním návrhu na prohlášení konkursu prohlašovaly *ex lege* za neúčinné. Oproti tomu podobným právním úkonům učiněným dříve než v této době bylo podle § 16 odst. 1 zmíněného zákona možno toliko odporovat, a to za podmínek stanovených v § 42a dřívějšího občanského zákoníku (č. 40/1964 Sb.).

[50] V situaci směřující k insolvenční se mezi kratším obdobím bezprostředně předcházejícím zahájení insolvenčního řízení a delším, zpravidla několikaletým obdobím před ním rozlišuje z hlediska toho, jaké nároky se obvykle kladou na tržní subjekty uzavírající transakce a jak „jednoduše“ lze případně takové transakce v té či oné míře či z těch nebo oněch důvodů anulovat (vyslovit jejich neúčinnost) i podle současné úpravy v insolvenčním zákoně. Ten ve svých § 240 odst. 3 a § 241 odst. 4 rozlišuje kratší roční dobu před zahájením insolvenčního řízení a delší tříletou dobu (specifickou pětiletou dobu pak stanovuje pro možnost vyslovení neúčinnosti úmyslně zkracujících právních úkonů, viz § 242 odst. 3 insolvenčního zákona).

[51] Lze se tedy z velmi dobrých důvodů domnívat, že právě šestiměsíční doba před rozhodnutím soudu o úpadku byla v „mysli“ historického zákonodárce projevem jakési inspirace v dřívější konkursní úpravě a nyníjší úpravě insolvenční. Jejím účelem mělo být chránit zvýhodněním podle § 44 zákona o dani z přidané hodnoty toliko ty obchodní partnery dlužníka, kteří s ním obchodovali dříve než v posledních šesti měsících před rozhodnutím soudu o úpadku. O nich totiž bylo možno předpokládat, že s pozdějším úpadcem obchodovali v dobré víře v jeho přiměřenou solventnost a nemohli v té době rozpoznat, že později se jejich pohledávka stane nedobytnou. Naopak obchodní partneři, kteří s pozdějším úpadcem obchodovali až v posledních šesti měsících před rozhodnutím soudu o úpadku, měli mít podle obecných ekonomických poznatků větší šanci hrozící úpadek rozpoznat, a proto nebylo důvodu jim poskytnout zvýšený daňový komfort.

[52] S tím souvisí i celkový historický kontext přijetí rozhodné právní úpravy v roce 2011 – jím byla vrcholící hospodářská krize, která uvrhla do ekonomických obtíží řadu předtím prosperujících podnikajících osob. Ty se postupně, jak se krize prohlubovala a přetrvávala, dostávaly z původně bezproblémové situace ohledně své

solventnosti ve stále větším procentu případů do platební neschopnosti, jež někdy vyústila v úpadek. I v tomto ohledu bylo tedy logické „chránit“ spíše ty, kteří pozdějším úpadcům dodávali s jistým časovým odstupem před rozhodnutím soudu o úpadku, než ty, kteří s úpadcem obchodovali bezprostředně před tímto rozhodnutím.

[53] Obecně vzato je problematické usuzovat z toho, jak se následně zákonodárce stavěl k určité právní úpravě (typicky tím, že ji novelizoval ve snaze ji vyjasnit), že má být nějak vykládána. V nyní projednávaném případě nicméně důvody „zjasňující“ novelizace § 44 zákona o dani z přidané hodnoty provedené zákonem č. 243/2016 Sb. naznačují, že předchozí úvaha o intenci původního zákonodárce z roku 2011 má pravděpodobně své opodstatnění. I v tom je třeba předkládajícímu senátu přisvědčit. Po novelizaci relevantní pasáž uvedeného odstavce zněla: *„Plátce, kterému při uskutečnění zdanitelného plnění vůči jinému plátcí vznikla povinnost přiznat daň a jehož pohledávka, která vznikla v období končícím 6 měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku z tohoto plnění, doposud nezanikla (dále jen „věřitel“), je oprávněn provést opravu výše daně na výstupu z hodnoty zjištěné pohledávky v případě, že (...).“* Lze tedy vskutku mít v daném případě za to, že i v původním znění, tj. ve znění zákona č. 47/2011 Sb., bylo určení doby, v níž musela pohledávka vzniknout, v § 44 odst. 1 míněno stejně, jako bylo míněno (a legislativně vcelku jednoznačně vyjádřeno) ve znění tohoto ustanovení po novelizaci provedené zákonem č. 243/2016 Sb.

[54] Souhlasit lze i s dalšími argumenty, které předkládající senát zmínil. Právní praxe a doktrína měly od počátku pochyby o vhodnosti výkladu § 44 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty, jak byl proveden v rozsudku ve věci Cerepa a navazující judikatuře, což mj. ilustruje i standardní komentář k § 44 zákona o dani z přidané hodnoty (Brandej, T., Drábová, M., Dušek, M., Holubová, O., Tomíček, M.: *Zákon o dani z přidané hodnoty. Komentář*, Praha: Wolters Kluwer, 2010, elektronická verze v rámci ASPI, právní stav v ASPI k 1. 1. 2018). V něm se uvádí:

„Problematické bylo až do jedné z posledních novel zákona o DPH účinné od 29. července 2016 i stanovení data, před nímž musí pohledávka vzniknout, aby byla splněna podmínka jejího vzniku 'nejpozději 6 měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku'. Zcela proti původnímu výkladu Finanční správy (podle něhož pohledávka musela vzniknout šest a více měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku) působí již několik rozhodnutí NSS (např. rozhodnutí ze dne 10. prosince 2014, čj. 9 Afj 170/2014-42), ve kterém NSS došel k závěrům, že: 'Oprávnění věřitelů snížit daň z přidané hodnoty na výstupu z částky odpovídající neuhrazeným pohledávkám za dlužníky v úpadku (§ 44 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty) lze uplatnit za splnění dalších zákonem stanovených podmínek pouze u pohledávek, které vznikly nejvýše 6 měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku.'

Zákon o DPH byl proto, aby vedle sebe paralelně neexistovaly dva protichůdné výklady, od 29. července 2016 novelizován. Současné znění koresponduje se záměrem interpretovaným Finanční správou: pohledávka musí vzniknout šest a více měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku. Podotýkáme nicméně, že existují ojedinělé názory, že ani tato novelizace danou problematiku nevyjasnila.“

III. 3. Shrnutí

[55] S ohledem na výše uvedené rozšířený senát souhlasí s právním názorem předkládajícího senátu.

[56] Ustanovení § 44 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty ve znění účinném od 1. 4. 2011 do 28. 7. 2016 je nutno vykládat tak, že oprávnění plátce, kterému při uskutečnění zdanitelného plnění vůči jinému plátcí vznikla povinnost přiznat a zaplatit daň, provést opravu výše daně na výstupu z hodnoty zjištěné pohledávky, se vztahuje na pohledávky, které vznikly z tohoto plnění v období končícím 6 měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku. Nevztahuje se naopak na pohledávky vzniklé z tohoto plnění později než 6 měsíců před rozhodnutím soudu o úpadku.

IV. Další postup ve věci

[57] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o těchto otázkách a věc vrací prvnímu senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

[58] Výklad § 44 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty může být při řešení konkrétního případu pouhým vstupním krokem, jenž musí být následován dalšími úvahami zohledňujícími konkrétní povahu dotčených právních vztahů, konkrétně toho, že jde o soustavu vztahů mezi státem a „věřitelem“ na straně jedné a k tomu komplementárních vztahů mezi státem a „dlužníkem“ na straně druhé. Rozšířený senát proto ustal na tom, že podal výklad předložené právní otázky v abstraktní rovině. Posouzení dopadů na právní vztahy účastníků řízení o kasační stížnosti již bude věcí předkládajícího senátu. Ten při svém rozhodování neopomene uvážit, zda je v daném případě třeba řešit temporální účinky změny judikatury Nejvyššího správního soudu zejména z hledisek vytvoření oprávněné důvěry v právo na základě stávající jednotné a dlouhodobě praktikované judikatury tohoto soudu, od níž se rozšířený senát nyní odklonil (viz podobně ve vztahu k správním orgánům zejména bod 51 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2010, čj. 6 Ads 88/2006-159, č. 2059/2010 Sb. NSS, viz též náleze Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11, č. 216/2013 Sb. ÚS).

3923

Pozemní komunikace: výběr a zadržování kauce; jednorázový zásah; trvajícím zásah; lhůta pro podání žaloby

k § 124a odst. 1 a § 124b zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 48/2016 Sb.

k § 84 odst. 1 soudního řádu správního

Při výběru a dalším zadržování kauce dle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), je pro účely běhu lhůty dle § 84 odst. 1 soudního řádu správního nutno rozlišit výběr kauce dle § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu jako zásah jednorázový na straně jedné a zadržování a nakládání s kaucí správním orgánem, který je příslušný k vedení řízení o přestupku dle § 124b zákona o silničním provozu, jako zásah trvajícím na straně druhé. Zatímco žalobu proti nezákonnému výběru kauce je třeba podat do dvou měsíců ode dne jejího vybrání, lhůta pro podání žaloby proti trvajícím zásahu v podobě nezákonného zadržování kauce počíná běžet každý den znovu, dokud nezákonný zásah trvá.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2019, čj. 10 As 355/2017-101)

Prejudikatura: č. 3074/2014 Sb. NSS, č. 3196/2015 Sb. NSS, č. 3687/2018 Sb. NSS, č. 3779/2018 Sb. NSS, nálezy Ústavního soudu č. 175/2004 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 599/02), č. 103/2014 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 761/14).

Věc: Bedřich D. proti Policii ČR, Krajskému ředitelství policie Středočeského kraje, o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Policejní hlídka zastavila dne 23. 11. 2016 žalobce, neboť překročil nejvyšší dovolenou rychlost v jízdě o více než 20 km/h (§ 125c odst. 1 písm. f) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu)]. Jelikož hlídka měla podezření, že se žalobce bude vyhybat přestupkovému řízení, přistoupila k uložení a vybrání kauce zaplacené v hotovosti ve výši 3 500 Kč (§ 124a téhož zákona).

Žalobce podal dne 22. 3. 2017 žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, který měl spočívat v neoprávněném výběru kauce a jejím následném zadržování. Krajský soud v Praze odmítl usnesením ze dne 15. 11. 2017, čj. 45A 45/2017-23, žalobu pro opožděnost, neboť lhůtu k jejímu podání je nutno počítat od okamžiku vybrání kauce. Vybrání kauce představuje dle krajského soudu jednorázový zásah, nikoliv zásah trvajícím. Důsledky zásahu žalované spočívající ve vybrání finančních prostředků sice trvají, samotný napadený zásah však již netrvá – žalovaná již kaucí vybrala. V nyní souzené věci policisté při kontrole vybrali kaucí dne 23. 11. 2016, žalobce téhož

dne kauci zaplatil a převzal písemné potvrzení o převzetí kauce. Tímto dnem začala běžet objektivní i subjektivní lhůta pro podání zásahové žaloby. Žaloba podaná dne 22. 3. 2017 byla tedy opožděná.

Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Domníval se, že nezákonný výběr a následně zadržování kauce mělo v tomto případě být posouzeno jako jeden trvající zásah. Žaloba proto byla podána před uplynutím subjektivní lhůty dle § 84 odst. 1 s. ř. s. Přitom zároveň zpochybňoval závěry rozsudku ze dne 8. 6. 2017, čj. 10 As 71/2017-45, které považoval za odchýlení se od stávající judikatury. S odkazy na další rozhodnutí Nejvyšší správní soud dovozoval, že žaloba byla podána včas a krajský soud se jí měl věcně zabývat.

O kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud prvně rozsudkem ze dne 22. 2. 2018, čj. 10 As 355/2017-65. V tomto rozsudku potvrdil závěry krajského soudu o opožděnosti žaloby. Ve své argumentaci se Nejvyšší správní soud opřel zejména o závěry rozsudku rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, věc EUROVIA, který zrušil do té doby existující kategorii trvajících zásahů. Proti rozsudku čj. 10 As 355/2017-65 podal stěžovatel ústavní stížnost.

V mezidobí Ústavní soud nálezem ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, rozsudek rozšířeného senátu čj. 7 As 155/2015-160 ve věci EUROVIA zrušil jako protiústavní (dále též jen „nález EUROVIA“). Ústavní soud mj. uvedl, že v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. je důležité rozlišovat různé typy zásahů a zohledňovat specifika tzv. trvajících zásahů. Ústavní soud odmítl tezi rozšířeného senátu, který kategorii tzv. trvajících zásahů až na nepatrné výjimky eliminoval.

O ústavní stížnosti proti prvému rozsudku v nynější věci rozhodl Ústavní soud nálezem ze dne 23. 5. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1568/18. Vyšel zejména z nálezů EUROVIA, který zrušil rozsudek rozšířeného senátu ve věci EUROVIA. V bodě 11. nálezů IV. ÚS 1568/18 takto citoval nález EUROVIA: „*V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. je důležité – ačkoliv rozšířený senát této tezi nepřál – rozlišovat různé typy zásahů a zohledňovat specifika tzv. trvajících zásahů [...]. V případě těchto zásahů obecně musí s ohledem na zásadu bezrozpornosti právního řádu platit pravidlo, podle kterého časové právní následky včetně dopadu na počátek běhu subjektivní i objektivní lhůty k podání zásahové žaloby má až ukončení takového zásahu. V případě stále neukončeného trvajících zásahu pak ústavně-konformní výklad pojmu ‚dozvěděl se‘ (§ 84 odst. 1 věta první s. ř. s.) odpovídá pojmu ‚dozvídá‘, a výklad pojmu ‚došlo‘ (§ 84 odst. 1 věta druhá s. ř. s.), odpovídá pojmu ‚dochází‘. V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva lhůta k podání žaloby proti neukončenému trvajícím zásahu ve skutečnosti začíná každý den znovu‘. Dále dodal, že „správní soud musí při hodnocení povahy zásahu vycházet z objektivních skutečností a musí na jejich základě vyhodnotit, jakou povahu zásah má“.*

V bodě 12. nálezů IV. ÚS 1568/18 Ústavní soud uzavřel, že vzhledem „*ke skutečnosti, že v nyní posuzovaném případě se napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu opírá zejména o právní závěry vyslovené v následně Ústavním soudem zrušeném rozsudku rozšířeného senátu ve věci EUROVIA a Nejvyšší správní soud se v rámci posouzení věcnosti stěžovatelem podané žaloby dostatečně nezabýval hodnocením povahy žalovaného zásahu a jejímu promítnutím do běhu lhůty k podání zásahové žaloby, shledal Ústavní soud ústavní stížnost důvodnou“.*

V bodě 13. nálezů IV. ÚS 1568/18 konečně Ústavní soud odmítl tezi, že vybraní kauce a její zadržování je jednorázovým zásahem s trvajícími účinky. „*V posuzované věci je nutné vycházet ze závěrů citovaného nálezů ve věci EUROVIA a rozlišovat zásah spočívající v samotném vybrání kauce a zásah spočívající v jejím následném zadržování. V prvním případě jde o zásah jednorázový; ve druhém případě je tomu jinak. Zadržování kauce je zásahem trvajícím (zásahem spočívajícím v udržování tvrzeňého protiprávního stavu), stejně jako tomu bylo v případě zadržování dokumentů a listin v kauze EUROVIA, a proto na něj lze vztáhnout závěry z nálezů sp. zn. II. ÚS 635/18 – lhůta pro podání žaloby počíná běžet v případě trvajících zásahu každý den jeho trvání znovu a znovu (viz bod 43 citovaného nálezů).“*

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

[16] Nejvyšší správní soud předně nesouhlasí s tezí stěžovatele, že Ústavní soud tuto věc definitivně vyřešil a rozhodl o včasnosti (části) žaloby. Nejvyšší správní soud má za to, že Ústavní soud odmítl důvody prvního rozsudku Nejvyššího správního soudu v této věci, který byl postaven na (protiústavních) závěrech rozšířeného senátu v rozsudku ve věci EUROVIA, aniž věc závazně pro Nejvyšší správní soud v celém rozsahu vyřešil. Finální posouzení této věci tedy Ústavní soud ponechal na Nejvyšším správním soudu, samozřejmě za podmínky, že Nejvyšší správní soud bude respektovat zrušovací důvody vyslovené v nálezu IV. ÚS 1568/18. Jde zejména o povinnost respektovat nálezu EUROVIA (srov. body 11–14 nálezu IV. ÚS 1568/18) jakož i výklad nálezu EUROVIA pro nynější věc (viz nálezu IV. ÚS 1568/18, bod 15).

[17] S dalšími tezemi stěžovatele ve vztahu k výkladu nálezu IV. ÚS 1568/18 naopak Nejvyšší správní soud souhlasí, neboť vskutku z tohoto nálezu jasně plynou. Z těchto tezí však z níže uvedených důvodů včasnost žaloby neplyne.

[18] Z nálezu EUROVIA především plyne povinnost správních soudů respektovat specifika trvajících zásahů. Lze připomenout, že rozšířený senát v rozsudku ve věci EUROVIA v podstatě omezil kategorii trvajících zásahů jen na specifickou oblast environmentální (srov. též rozsudek ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Aps 1/2013-51, věc Statutární město Ostrava, na jehož závěry stěžovatel odkazuje v bodě 21 kasací stížnosti; viz k tomu blíže vysvětlení v rozsudku rozšířeného senátu EUROVIA, bod 57). Ústavní soud však v nálezu EUROVIA tyto závěry razantně odmítl. Je proto třeba odmítnout i zjednodušené závěry o běhu lhůt, na kterých postavil svůj první rozsudek v této věci též Nejvyšší správní soud. Správní soudy proto musí brát specifickou kategorii trvajících zásahů v potaz a musí jim poskytovat ústavněprávní ochranu přesně v tom směru, jak naznačil nálezu EUROVIA a jak zopakoval nálezu IV. ÚS 1568/18.

[19] Nálezu EUROVIA samozřejmě neznamená, že by se snad všechny zásahy transformovaly v zásahy trvajících a že by u všech zásahových žalob byly opuštěny jakékoliv žalobní lhůty (shodně např. rozsudek ze dne 25. 4. 2019, čj. 9 As 83/2019-35, bod 18, zde ve vztahu k ověření pasportu stavby). Nic takového ostatně neříká ani stěžovatel, který připouští, že žaloba proti vybrání kauce je ve světle nálezu IV. ÚS 1568/18 opožděná.

[20] I nadále je tak třeba rozlišovat, jak tomu bylo před rozsudkem rozšířeného senátu ve věci EUROVIA, zásahy jednorázové, zásahy jednorázové s trvajícími účinky (následky) a zásahy trvajících. Pouze posléze uvedenou kategorii, tedy zásahům trvajícím, svědčí specifika běhu lhůt, jak je vysvětlil Ústavní soud v nálezu ve věci EUROVIA.

[21] Jak judikatura uvádí v reakci na nálezu EUROVIA, trvajícím zásahem je např. zveřejnění osobních údajů žalobce na soudním internetu (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2018, čj. 31 A 68/2018-177, bod 18). Podobně s odkazem na nálezu EUROVIA jako včasnou vyhodnotil Nejvyšší správní soud žalobu proti zásahu spočívajícímu v nevydání regulačního plánu: dle Nejvyššího správního soudu pokud tento zásah trvá v okamžiku podání žaloby, „nemůže být z povahy věci opožděná, neboť nemohla uplynout dvouletá objektivní lhůta běžící od nezákonného zásahu, kterým je v tomto případě každodenní prodlení stěžovatele s vydáním regulačního plánu, ani dvouměsíční subjektivní lhůta běžící ode dne, kdy se žalobce o tomto prodlení dozvěděl“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2018, čj. 2 As 132/2016-86, bod 28). Jiným nesporným příkladem trvajících zásahů bude vedení daňové kontroly, která dosud nebyla ukončena (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 7. 2018, čj. 46 Af 33/2017-67, bod 15, podobně ve vztahu k řízení vedenému Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2018, čj. 10 As 220/2016-204, věc STRABAG, část V.A). A konečně příkladem posledním, tentokrát ještě před přijetím nálezu EUROVIA, je trvajících zásah v podobě evidence daňového nedoplatku (nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. II. ÚS 599/02, N 175/35 SbNU 343), kterým ostatně argumentuje též stěžovatel.

[22] Naproti tomu typickým zásahem jednorázovým je sdělení o nezahájení řízení z moci úřední. Je sice možno odlišovat trvání zásahu a trvání důsledků zásahu, trvání důsledků jednorázového zásahu však nelze spojovat s během lhůty pro podání žaloby. Samotný zásah – správní orgán vydal sdělení, že řízení nezahájí – již netrvá. Trvání jeho důsledků je odlišnou otázkou bez vlivu na posouzení žalobních lhůt proti zásahu samotnému (viz

závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, čj. 1 As 348/2018-28, srov. body 13–16, kde Nejvyšší správní soud aplikuje též závěry nálezu EUROVIA).

[23] Stěžovatel má proto v doplnění kasační stížnosti v reakci na náleze IV. ÚS 1568/18 pravdu, že zadržování kauce je trvajícím zásahem. Stejně tak má pravdu v tom, že samotný výběr kauce představuje zásah jednorázový (shodně náleze IV. ÚS 1568/18, bod 13.). Ovšem z těchto dvou východisek činí stěžovatel nesprávný závěr, že proti trvajícím zásahům (zadržování kauce) lze v časově neomezené lhůtě žalovat jen a pouze na základě argumentů tvrdících pochybení, která se (údajně) stala při zásahu jednorázovém (výběr kauce). Podle Nejvyššího správního soudu jde o dva navzájem nezávislé zásahy, z nichž každý činí jiný správní orgán.

[24] V tomto lze především odkázat na právní úpravu. Dle § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu je policista při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích oprávněn vybrat kauci v rozmezí od 3 500 Kč do 50 000 Kč od řidiče, který je podezřelý ze spáchání přestupku podle tohoto zákona, je-li důvodné podezření, že se bude vyhýbat řízení o přestupku nebo že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné. Dle odst. 2 výše kauce nesmí překročit nejvyšší výměru pokuty, kterou lze za daný přestupek uložit. Dle odst. 3 při výběru kauce policista poučí řidiče o účelu vybrání kauce a podmínkách jejího vrácení a vystaví ve 3 vyhotoveních písemné potvrzení o vybrání kauce, ve kterém musí být uveden důvod vybrání kauce, její výše a správní orgán, který je příslušný k vedení řízení o přestupku.

[25] Kauci nicméně Policie ČR dále nedrží a naopak ji předá společně s jedním vyhotovením potvrzení o vybrání kauce správnímu orgánu, který je příslušný k vedení řízení o přestupku (§ 124a odst. 1 zákona o silničním provozu).

[26] Další pravidla o nakládání s kaucí upravuje § 124b zákona o silničním provozu. Povinnosti zde ale míří na zcela jiný správní orgán, totiž na správní orgán, který je příslušný k vedení řízení o přestupku. Kauce bude podle tohoto ustanovení buď vrácena, započtena, nebo propadne. Podle § 124b odst. 1 zákona o silničním provozu kauce se vrátí v plné výši, nebyl-li řidič v řízení o přestupku shledán vinným z jeho spáchání. Podle odst. 2 je-li v řízení o přestupku uložena řidiči pokuta a povinnost k úhradě nákladů řízení, rozhodne správní orgán o započtení složené kauce na zaplacení uložené pokuty a nákladů řízení. Je-li vybraná kauce vyšší než uložena pokuta a náklady řízení, vrátí se řidiči část kauce zbývající po započtení kauce na zaplacení uložené pokuty a nákladů řízení. Konečně podle odst. 3 kauce propadne, jestliže nelze a) řízení ukončit rozhodnutím ve věci proto, že podezřelý z přestupku je nedosažitelný nebo nečinný, nebo b) rozhodnutí ve věci, kterým byl řidič shledán vinným, nelze doručit z důvodů uvedených v písmeni a). Podle § 124b odst. 4 vrací-li se kauce nebo její část, vyzve správní orgán bez zbytečného odkladu řidiče k vyzvednutí kauce nebo její části nebo ke sdělení potřebných údajů o bankovním účtu, na který lze kauci nebo její část vrátit. Výzva se doručuje do vlastních rukou. Kauce nebo její část propadá, nevyzvedne-li si ji řidič do 1 roku ode dne doručení výzvy nebo nesdělí-li v této lhůtě potřebné údaje o bankovním účtu. Nepodaří-li se výzvu doručit, kauce nebo její část propadá, nevyzvedne-li si ji řidič do 2 let ode dne odeslání výzvy nebo nesdělí-li v této lhůtě potřebné údaje o bankovním účtu. Konečně podle § 124b odst. 5 zákona o silničním provozu je propadlá kauce příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který je příslušný k vedení řízení o přestupku.

[27] V dané věci tedy ve shodě s bodem 13. nálezu IV. ÚS 1568/18 třeba rozlišovat jednorázový zásah, kterého se dopouští Policie ČR, a to vybráním kauce za podmínek § 124a odst. 1 zákona o silničním provozu. Typickým příkladem nezákonnosti takového zásahu bude, že k vybrání kauce nebyly splněny zákonné podmínky, tedy např. kauce byla vybrána v jiném než zákonném rozmezí, nebylo důvodné podezření, že se řidič bude vyhýbat řízení o přestupku nebo že by případné vymáhání uložené pokuty bylo spojeno s nepřiměřenými náklady, popřípadě nebylo vůbec možné atp. Tento zásah je přičitatelný Policii ČR a přesně tento zásah tvrdí stěžovatel. Dosavadní praxe Nejvyššího správního soudu se většinou soustředila na tyto typy zásahů (srov. body [33] dále).

[28] Od nezákonného výběru kauce je třeba odlišit další a na výběru kauce relativně nezávislou nezákonnost, a to následné zadržování kauce. Nezákonné zadržování kauce bude typicky spočívat v tom, že správní orgán následně nenaloží s kaucí způsobem, který předvídá § 124b téhož zákona, např. v rozporu se zákonem

nevrátí řidiči kauci (pasivně legitimovaným bude správní orgán, který vede řízení o přestupku, zde tedy Městský úřad v Mělníku).

[29] Tento výklad se na prvý pohled může zdát složitý s ohledem na určení žalovaného. Procesní paternalismus prosazovaný ve správní justici však garantuje, že žalobce nedojde újmou jen proto, že nesprávně označí jednoho žalovaného, jakkoliv žalobní tvrzení směřují vůči jinému žalovanému. Správní soud totiž v takovémto případě žalobce poučí (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS).

[30] Jak Nejvyšší správní soud ukázal, stěžovatel v pozici žalobce formálně namítal jednak nezákonnost výběru kaucí, jednak nezákonnost jejího dalšího zadržování. Nezákonnost zadržování kaucí (kteréžto dle žalobního tvrzení přetrvávalo i v okamžiku podání žaloby) však dle žaloby spočívala jen a pouze v nedostatku podmínek pro samotný výběr kaucí. Prvotní nezákonnost spojená s výběrem dle žaloby prý trvá, neboť kaucí samotná nebyla stěžovateli vrácena (k okamžiku podání žaloby byla nadále zadržována). K samotné nezákonnosti zadržování kaucí, nota bene jiným správním orgánem (Městským úřadem v Mělníku), žaloba pohříchu neuvádí vůbec nic. Správní orgán, který kaucí v důsledku § 124b zákona o silničním provozu zadržuje, není vůbec žalován. Nejde ovšem dle Nejvyššího správního soudu o chybu v žalobním tvrzení či nesoulad mezi žalobou a jejím odůvodněním, ale o logický důsledek všech žalobních tvrzení, která směřují jen k žalobě na (jednorázový) zásah zasahující policie. Žalobní argumentace, která tento jednorázový zásah směřuje s trvajícím zásahem v podobě zadržování kaucí, měla stěžovateli za těchto podmínek posloužit pouze k tomu, aby si prodloužil subjektivní lhůtu k podání zásahové žaloby proti jednorázovému zásahu. Tato lhůta však již beznadějně uplynula, a to i ve světle nálezu EUROVIA. V projednávané věci proto krajský soud nemusel stěžovatele poučit o chybném označení žalované strany ani jinak odstraňovat vady žaloby (srov. již cit. usnesení rozšířeného senátu Nad 224/2014), neboť žaloba sama zjevně směřovala jen proti jednorázovému zásahu.

[31] Jinak řečeno, stěžovateli se nelíbilo (údajně nezákonně) vybrání kaucí (viz všechny žalobní body, označení žalovaného, apod.). Následně zadržování kaucí je dle žaloby jen produktem prvotní nezákonnosti, tj. nezákonného výběru kaucí (nic víc v tomto směru stěžovatel neuvádí). V řízení o žalobě nelze pro opožděnost žaloby zkoumat, zda došlo k prvotní tvrzené nezákonnosti (vybrání kaucí jako jednorázového zásahu). Přes tuto opožděnost žaloby se nelze překlenout tím, že by v duchu jakési obdoby doktríny „*plodů z otráveného stromu*“ původní nezákonnost ve výběru kaucí založila nezákonnost veškerého dalšího zadržování kaucí (srov. přiměřeně již cit. rozsudek 10 As 220/2016, věc STRABAG, bod 48; srov. k výkladu této doktríny v trestněprávní oblasti nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2014, sp. zn. III. ÚS 761/14, N 103/73 SbNU 659, bod 22).

[32] Nejvyšší správní soud dodává, že ve světle závěrů nálezu EUROVIA je nutno odmítnout tezi, že snad stěžovateli uplynula lhůta žalovat trvajících zásah v podobě zadržování kaucí Městským úřadem v Mělníku. V tomto nutno odmítnout jako protiústavní i závěry uvedené v prvním rozsudku Nejvyššího správního soudu v nynější věci. Pokud tedy stěžovatel spadá do postupu Městského úřadu v Mělníku porušení povinností dle § 124b zákona o silničním provozu (např. tento správní orgán kaucí protizákonně nevrátil, protizákonně ji započel či protizákonně ji nechal propadnout), může tento správní orgán žalovat zásahovou žalobou. To přesně, jak uvádí nálezu EUROVIA, tedy lhůta pro podání žaloby počíná běžet v případě trvajících zásahů každý den jeho trvání „*znovu a znovu*“. Musí jít o důvody přičitatelné právě tomuto správnímu orgánu, který s kaucí disponuje podle § 124b zákona o silničním provozu, nikoliv o důvody jiné, spojené s jednorázovým zásahem Policie (nynější žalované).

[33] K dalším argumentům kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvádí následující. V obecné rovině lze souhlasit s tím, že pro účely zásahové žaloby není podstatné, kdo s kaucí aktuálně disponuje (má ji v úschově). Žaluje-li řidič nezákonný výběr kaucí, není podstatné, že v okamžiku žaloby již s kaucí disponuje jiný správní orgán. Není však pravda, jak tvrdí stěžovatel, že pasivně legitimovaná ve věcech kaucí je vždy Policie ČR. Vše závisí na tom, jaký zásah žalobce tvrdí, tedy zda žaluje nezákonný zásah spojený s výběrem kaucí nebo nezákonný zásah spojený s jejím dalším zadržováním. Shora podané závěry nejsou ani rozporné s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2016, čj. 7 As 97/2016-43, jak tvrdí stěžovatel. V kauze 7 As 97/2016 sice Nejvyšší správní soud vyslovil, že žalovaným ve věcech kaucí je Policie ČR, a nikoliv správní orgán, který kaucí uschoval. Avšak tento závěr se evidentně vztahoval pouze k předcházející judikatuře (na kterou v této souvislosti sedmý senát odkázal), v níž Nejvyšší správní soud řešil případy zásahových žalob proti nezákonnému výběru

kauce. V těchto případech, ani v cit. rozsudku 7 As 97/2016 však Nejvyšší správní soud vůbec nezkoumal, kdo je žalovaným v případě, tvrdí-li žalobce nezákonné zadržování kauce (tedy zásah trvajícím, u něhož nemůže ve smyslu nálezu EUROVIA lhůta k podání žaloby po dobu zadržování kauce uběhnout).

[34] Stěžovatel se dále odvolával na rozsudek ze dne 15. 5. 2014, čj. 9 As 37/2014-43, č. 3074/2014 Sb. NSS, konkrétně na část právní věty II: „*Zásahem není samotná výzva policisty k uhrazení kauce, ale její výběr, tedy faktické převzetí peněžních prostředků a jejich následné zadržování, nebo alternativně zablokování či odtažení vozidla.*“ Z uvedeného rozsudku prý plyne, že Nejvyšší správní soud pojímá vybrání a zadržování kauce jako jeden trvajícím zásah spočívající nejen ve faktickém převzetí peněžních prostředků, ale rovněž v jejich následném zadržování. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že stěžovatel vytrhává právní větu z kontextu celého judikátu. Judikát 9 As 37/2014 vůbec neřeší jednotlivé subtypy zásahu, tedy zda jde o zásah jednorázový, jednorázový s trvajícím účinky, nebo zásah trvajícím, či zda jde o dva rozdílné zásahy, první jednorázový, druhý trvajícím. K tomu se ostatně vyjadřovat vůbec nemusel. Naopak detailně vysvětloval povahu výzvy k uhrazení kauce, kterou ještě k žádnému zásahu do práv podezřelého nedochází: „*Zásahem je až případný výběr kauce, tedy faktické převzetí peněžních prostředků a jejich následné zadržování, nebo alternativně zablokování či odtažení vozidla. Tomu ostatně odpovídá i terminologie § 125a zákona o silničním provozu, která, kromě jedné výjimky v § 125a odst. 3, větě druhé, hovoří o výběru, převzetí či složení kauce, tedy o faktickém převzetí či předání finančních prostředků. O nezákonný zásah spočívající ve výběru kauce a jejím držení se pak bude jednat, pokud nebyly splněny podmínky § 125a zákona o silničním provozu pro její výběr*“ (bod 33).

[35] K judikatuře nelze přistupovat jako k právním předpisům, vytrhovat z ní jednotlivé věty a stavět na nich mechanicky výklad práva. Judikáty nutno vždy vykládat se zřetelem k jejich kontextu. Pokud Nejvyšší správní soud zdůrazňuje kontext judikátu 9 As 37/2014, míní tím, že je třeba si uvědomit, co vlastně tento judikát řeší (a co naopak neřeší). Judikát 9 As 37/2014 rozvádí teze původně vyjádřené v rozsudku ze dne 27. 2. 2014, čj. 4 Aps 9/2013-48, že proti nezákonnému postupu policisty při výběru kauce je třeba brojit zásahovou žalobou ve smyslu § 82 s. ř. s., nikoliv žalobou proti rozhodnutí (jiné otázky neřeší). I otázka právní povahy výběru kauce ve vztahu k žalobnímu typu podle soudního řádu správního byla a stále může být dosti sporná, to zejména s ohledem na široké tzv. materiálně-formální pojetí správního rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. k tomu též pozdější vývoj judikatury rozšířeného senátu, zvl. usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, body 74 násl., které evidentně rozšiřuje pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dodává, že v nynější, již několikrátě rozhodované věci by však nebylo spravedlivé zvažovat možnost přehodnocení právní povahy výběru kauce směrem od zásahu k rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., byť do budoucna takovýto vývoj jistě vyloučit nelze.

[36] Nejvyšší správní soud doplňuje, že se nemohl zabývat námitkami advokáta, kterému se nelíbí způsob, jakým Nejvyšší správní soud zveřejňuje anonymizované verze svých rozhodnutí. Tato námitka totiž vůbec nesouvisí s předmětem nynější věci. Lze snad jen dodat, že v českém právu vysoké soudy advokáty neanonymizují (viz přístup Ústavního soudu a Nejvyššího soudu).

3924

Azyl: k pojmu „odůvodněný strach z pronásledování z důvodu náboženství“

k § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

Odůvodněný strach z pronásledování z důvodu náboženství ve smyslu § 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, může být shledán i v případě příslušníka určitého náboženského společenství, který v minulosti nebyl vystaven žádnému konkrétnímu aktu pronásledování, pokud bude v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že už z důvodu jeho členství je přiměřeně pravděpodobné, že by pronásledování z tohoto důvodu byl v budoucnu vystaven. Takovou přiměřenou pravděpodobnost pronásledování

Ize shledat i v důsledku kriminalizace členství v daném náboženském společenství, přičemž rozhodující je zejména pravděpodobnost stíhání takové skutkové podstaty v praxi země původu žadatele o mezinárodní ochranu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2019, čj. 9 Azs 39/2019-77)

Prejudikatura: č. 1951/2009 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 9. 2012, *Spolková republika Německo proti Y a Z* (C-71/11 a C-99/11, EU:C:2012:518), a ze dne 7. 11. 2013, *Minister voor Immigratie en Asiel proti X a Y, a Z proti Minister voor Immigratie en Asiel* (spojené věci C-199/12 až C-201/12, EU:C:2013:720).

Věc: Y. Z. proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal dne 29. 5. 2016 žádost o udělení mezinárodní ochrany v České republice. Žalovaný rozhodl dne 1. 2. 2018, že žalobci neuděluje mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích zamítl rozsudkem ze dne 19. 12. 2018, čj. 61 Az 2/2018-146. Krajský soud nejprve zdůraznil, že žalobce nepožádal o mezinárodní ochranu bezprostředně po příletu do Prahy, tvrdil, že o této možnosti „nevěděl“. Po příletu měla manželka horečku, bydleli několik dní v hotelu. Poté odjeli vlakem do Brna, tam bloudili a pak je někdo autem odvezl do Zastávky u Brna. Podle krajského soudu se ale žalobce mohl hned po příletu do České republiky, tj. na letišti, informovat o možnostech podání žádosti o mezinárodní ochranu. O mezinárodní ochranu požádal z důvodu své příslušnosti k Církvi Všemohoucího Boha (Církev Quannengshen). Krajský soud připomněl, že se v rámci správního řízení o žádosti o mezinárodní ochranu neposuzuje obecná situace konkrétních menšin a jejich postavení v zemi původu žadatele, ale je nutné shledat individuální pronásledování konkrétního žadatele, které žalovaný neshledal. Ani krajský soud neshledal splnění důvodů podle § 12 písm. a) ani podle písm. b) zákona o azylu. Žalobce nebyl pronásledován pro uplatňování politických práv, nic takového netvrdil a setkávání tří až pěti osob v soukromém bytě nelze považovat za projev shromažďovacího práva. Tato soukromá setkání souvěrců byla projevem praktikování víry, tedy práva na vyznání, nikoliv veřejně uplatňovaného shromažďovacího práva.

Žalobce nebyl nikdy čínskými státními orgány či bezpečnostními složkami zadržen, či dokonce vězněn a nebyl v Číně ani trestně stíhán. Církev Všemohoucího Boha je povolena v Jižní Koreji, není tedy zřejmé, proč nezvolil např. právě tuto zemi jako svou cílovou zemi, která by pro něho byla geograficky i kulturně bližší, pokud měl být důvodem jeho vycestování skutečně důvodný strach z pronásledování s cílem svobodného uplatňování víry, nikoliv toliko ekonomické důvody. Z žádného dostupného relevantního zdroje neplyne, že by všichni členové této církve (dle některých zdrojů 3 až 4 miliony osob) na celém území Číny byli nuceni čelit azylově relevantnímu pronásledování. Z podkladů shromážděných žalovaným nevyplývá, že by čínští křesťané, respektive stoupenci Církve Všemohoucího Boha, byli jako celek terčem důsledného pronásledování, tedy že by byl pronásledování vystaven každý člen církve. Sám žalobce nezastával žádné významnější místo v její hierarchii. Byl řadovým členem hnutí, jehož postavení lze srovnávat s anonymním sympatizantem. Jakkoli tedy příslušnost k církvi může být v Číně důvodem k zatčení, u řadového člena nelze zatčení z tohoto důvodu považovat za přiměřeně pravděpodobné. V případě žalobce nelze s přiměřenou pravděpodobností předpokládat, že byl vystaven negativnímu jednání čínských orgánů, které by snad svou soustavností nahradilo jeho intenzitu, aby mohlo jít o tzv. „pronásledování na kumulativním základě“.

Krajský soud odmítl, že by téměř shodné důvody, které vedly k zamítnutí žalobcovy žádosti o mezinárodní ochranu, vedly k udělení azylu ve skutkově i časově obdobných věcech jiných žadatelů. Individuální správní akt nemá moc zákona, není všeobecně závazný a legitimní očekávání může založit pouze taková správní praxe, která je ustálená, jednotná a dlouhodobá a která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Krajský soud zjistil, že jiná rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 2. 2018 se vztahovala na azylové příběhy žadatelů, kteří byli v souvislosti s náboženským pronásledováním v Číně zadrženi tamní policií, čímž se liší od žalobcova příběhu. Příběhy žadatelů o azyl je třeba vždy posuzovat přísně individuálně, takže obdobnost věcí nelze shledat pouze na základě příslušnosti k téže církvi. K udělení azylu nelze přistupovat tak široce, že je třeba udělit azyl každému, kdo je členem skupiny, s níž je obecně negativně zacházeno a jejíž někteří jednotliví členové jsou či byli vystaveni pronásledování. Žalobce nikdy nebyl ze strany čínských státních orgánů či bezpečnostních složek zadržen

či vězňem, ani nebyl ve své vlasti trestně stíhán, nebyl na něho vydán zatykač. Žalovaný z uvedeného příběhu dovodil, že žalobce sice je členem tvrzené církve, avšak nedošlo u něj k pronásledování. O pronásledování může jít teprve při určité intenzitě negativního chování, to však nebylo v žalobcově případě věrohodně s přiměřenou pravděpodobností zjištěno, žalobce nikdy nebyl čínskými státními orgány zkontaktován, naopak bez jakýchkoliv potíží opustil i se svojí manželkou Čínu, k čemuž použil přímý let z Pekingu, kde, jak sám uvedl, musel projít přísnou policejní kontrolou. Byl mu vydán cestovní pas s biometrickými údaji dle jeho skutečné totožnosti, z čehož vyplývá, že policejní i ostatní čínské orgány měly dobrý přehled o jeho osobě, zjevně však nebyl osobou jejich zájmu. V tomto ohledu krajský soud poukázal na zjištění obsažená v rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“) ze dne 19. 10. 2017, *Y. L. proti Švýcarsku*, stížnost č. 53110/16.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného nezpůsobuje nadbytečná úvaha o možnosti žalobcova vnitřního přesídlení, neboť nadbytečné neškodí. Jestliže žalobce nebyl pronásledován, nelze žalovanému vytýkat, že mu nedoporučil konkrétní místo, kam se má v Číně přestěhovat. Když žalobce bez problémů vycestoval z Číny, lze se důvodně domnívat, že v případě návratu nebude postihován ani z toho důvodu, že se do země původu nevrátil během doby, na kterou měl vydané turistické vízum. Žalovaný ani další správní orgány v České republice neposkytují a nesdělují jiným osobám informace, které by se týkaly žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Na tom nic nemůže změnit obecná zpráva v médiích, že skupina šedesáti čínských státních příslušníků žádá v České republice o azyl z náboženských důvodů, ostatně konkrétní údaje ve vztahu k žalobci v takové zprávě uvedeny nebyly.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Vytýkal krajskému soudu, že nereagoval na některé jeho věcné argumenty obsažené v žalobě a replice a nekriticky přejal veškerou argumentaci žalovaného, byť byla založena na nepodložených domněnkách a spekulacích. Nesnažil se tvrdit, že podmínky pro udělení mezinárodní ochrany jsou splněny u všech křesťanů přicházejících z Číny, jak naznačuje krajský soud. Zároveň však nikdy nebylo zpochybněno, že je příslušníkem Církve Boha Všemohoucího, a krajský soud se nevypořádal s otázkou, zda v jeho případě nemůže k udělení mezinárodní ochrany dostačovat již tato skutečnost, neboť uvedená církev je v Číně zakázána a podle čl. 300 čínského trestního zákoníku hrozí za členství v ní trest odnětí svobody na 3 až 7 let. Podle zprávy Ministerstva zahraničních věcí USA založené ve správním spisu vykonávaly v roce 2016 desetitisíce osob tresty za politické a náboženské přečiny včetně trestného činu vztahujícího se na kultu podle tohoto ustanovení. Stěžovatel sice nebyl v Číně zatčen, zadržen nebo trestně stíhán, ale žalovaný se měl zabývat otázkou, zda mu nehrozí skutečné nebezpečí pronásledování v důsledku výkonu svobody náboženského vyznání, konkrétně účasti na náboženských setkáních, která je sama o sobě trestná. Ani podle judikatury Nejvyššího správního soudu není nezbytné, aby žadatel o mezinárodní ochranu již byl fakticky vystaven aktům pronásledování. Podle krajského soudu nebylo prokázáno, že by stoupenci Církve Boha Všemohoucího byli jako celek terčem pronásledování, ovšem žalovaný se vůbec nezabýval otázkou situace v provincii, z níž pochází právě stěžovatel. Závěr, že praktikování víry v utajení nenaplňuje intenzitu pronásledování, je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu i Soudního dvora EU. Důvodem praktikování v utajení je právě to, že jde o církev zakázanou. Hrozbu trestního stíhání za účast na náboženských obřadech jako akt pronásledování ve smyslu čl. 9 odst. 2 písm. c) směrnice 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“), však krajský soud vůbec neval v potaz.

Stejně tak nelze přeceňovat žalovaným zdůrazňovanou skutečnost, že stěžovatel z Číny bez problémů vycestoval, neboť bezproblémovost vycestování není sama o sobě relevantní pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Pas si totiž vyděl ještě předtím, než došlo k jeho pronásledování, a žalovaný si neobstaral prakticky žádné zprávy týkající se možnosti pořizování cestovních dokladů. Přes stejné letiště jako stěžovatel vycestovali i ti žadatelé o azyl, kterým byl nakonec udělen. Nepříléhavý je odkaz žalovaného na rozhodnutí ESLP ve věci *Y. L. proti Švýcarsku*, neboť tam byla stěžovatelka shledána celkově nevěrohodnou, a to i ve vztahu k tvrzené příslušnosti k církvi. Stěžovatel navíc netvrdil, že byl zařazen do databáze hledaných osob, tzv. Golden Shield, a z toho důvodu měl problém s vycestováním. Argumentace žalovaného ohledně údajného organizovaného příchodu

skupiny čínských křesťanů do ČR je založená pouze na ničím nepodložených domněnkách a nemá žádnou oporu ve správním spisu. Navíc není zřejmé, jaký měla vliv na zamítavý výrok rozhodnutí žalovaného.

Oporu ve správním spise nemá ani závěr žalovaného a krajského soudu, že mu nemůže v případě návratu do Číny hrozit žádné nebezpečí z důvodu podání žádosti o mezinárodní ochranu v cizině, ostatně žalovaný si neobstaral žádné informace týkající se špatného zacházení s neúspěšnými žadateli o azyl po návratu do Číny. Případ celé skupiny čínských křesťanů byl medializovaný v českých i zahraničních sdělovacích prostředcích, stěžovatel vycestoval na krátkodobé vízum a nevrátil se před skončením jeho platnosti, takže by jej čínské orgány mohly identifikovat jako jednoho z oněch žadatelů o azyl.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, případně též rozhodnutí žalovaného, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby byla kasační stížnost odmítnuta pro nepřijatelnost, případně navrhl zamítnutí kasační stížnosti. S otázkou důsledků stěžovatelovy příslušnosti k Církvi Boha Všemohoucího se krajský soud vypořádal, ostatně skutečnost, že sama příslušnost k této církvi není důvodem pro udělení mezinárodní ochrany, plyne i ze zprávy Ministerstva vnitra Velké Británie z března 2016 s názvem Čína: Křesťané. Krajský soud se vypořádal i s dalšími právními otázkami.

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

Z odůvodnění:

III. b) Odůvodněný strach z pronásledování z důvodu náboženství

[19] Stěžovatel namítal, že u něj byl dán odůvodněný strach z pronásledování z důvodu náboženství ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu. Ke shledání odůvodněného strachu z pronásledování totiž není nutné, aby byl již on sám v minulosti vystaven konkrétním aktům pronásledování, dostačuje, pokud by bylo prokázáno, že mu pronásledování hrozilo z důvodu členství v Církvi Boha Všemohoucího. S tímto východiskem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[20] Skutečně nebylo prokázáno, že by sám stěžovatel byl vystaven jednání, které by bylo možno označit za pronásledování ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o azylu: „*Pronásledováním se rozumí závažné porušení lidských práv, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání anebo jednání, která ve svém souběhu dosahují intenzity pronásledování, pokud jsou prováděna, podporována nebo trpěna původci pronásledování.*“

[21] Stěžovatel ve správním řízení popisoval určité ústrky, kterým byl spolu s manželkou vystaven od doby, kdy se v roce 2011 stal členem dané církve. Uvedl, že v roce 2015 objevili s manželkou ve svém domě ve městě Dandong, v provincii Liaoning, odposlouchávací zařízení a že jeho manželka byla v roce 2016 sledována na ulici neznámým mužem. Poté na několik dní odjeli do jiného města ve stejné provincii a skrývali se u sester ve víře. Tentýž muž u nich doma později zaklepal se dvěma policisty, stěžovatel s manželkou se schovali pod postel, klepání sílilo, ale nakonec policisté s mužem odešli. Dále uváděl, že náboženská shromáždění vždy uskutečňovali pouze soukromě, dvakrát až třikrát do týdne v bytech ostatních příslušníků církve, přicházeli po jednom a zpívali jen potichu, neboť se obávali perzekuce ze strany státních orgánů. On s manželkou v církvi zůstali i přes naléhání širší rodiny, jež členové se cítili ohroženi.

[22] Lze se ztotožnit s žalovaným, že tyto ústrky nedosahují intenzity požadované § 2 odst. 4 zákona o azylu, respektive článkem 9 odst. 1 kvalifikační směrnice, kterou zákon o azylu provádí a podle níž, „[a]by bylo jednání považováno za pronásledování ve smyslu čl. 1 odst. 2 Evropské úmluvy, musí být

a) svou povahou nebo opakováním dostatečně závažné, aby představovalo vážné porušení základních lidských práv, zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nelze odchytil, nebo

b) souběhem různých opatření, včetně porušování lidských práv, který je dostatečně závažný k tomu, aby postihl jednotlivce způsobem podobným uvedenému v písmenu a).“

[23] Stěžovatelem uváděná jednání, kterým měl být v Číně vystaven, této intenzity nedosahují, takže lze žalovanému přitakat, že v minulosti aktům pronásledování stěžovatel sám vystaven nebyl. Je ovšem třeba zdůraznit, že podle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu má posuzování odůvodněných obav z pronásledování prospektivní povahu, takže není zcela nezbytné, aby žadatel o mezinárodní ochranu v minulosti již konkrétní akt pronásledování utrpěl. Například v rozsudku ze dne 24. 8. 2017, čj. 1 Azs 227/2017-33, Nejvyšší správní soud připomněl, že „řízení o mezinárodní ochraně je specifické prospektivním rozhodováním, což znamená, že se posuzuje riziko hrozící žadateli v budoucnu. Pouhá skutečnost, že tedy stěžovatel dosud nebyl násilí [...] podroben, neznamená, že mu takové nebezpečí nehrozí.“ V rozsudku ze dne 26. 7. 2018, čj. 7 Azs 162/2018-47, pak uvedl, že „přezkum udělení azylu dle § 12 písm. b) zákona o azylu je postaven na potencialitě pronásledování v budoucnu po případném návratu žadatele do země původu, jedná se tedy, obdobně jako u posuzování skutečného nebezpečí vážné újmy pro účely doplňkové ochrany, o prospektivní rozhodování (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 47/2007-60, či ze dne 9. 6. 2008, č. j. 5 Azs 18/2008 - 83). Samotné ustanovení § 12 písm. b) zákona o azylu pracuje s pojmem strachu jako subjektivním prvkem a odůvodněností strachu z pronásledování jako objektivním prvkem, nestanoví však podmínku faktického pronásledování v minulosti. Je zkoumána možnost budoucího pronásledování, přičemž je využíván standard přiměřené pravděpodobnosti, což znamená, že tato možnost musí být reálná, nikoliv pouze hypotetická.“

[24] Právě zmíněný standard přiměřené pravděpodobnosti budoucího pronásledování vymezil Nejvyšší správní soud zejména v rozsudku ze dne 26. 3. 2008, čj. 2 Azs 71/2006-82: „Přiměřená pravděpodobnost nežádoucího důsledku návratu do země původu [...] je dána tehdy, bývá-li tento důsledek v případech obdobných případů žadatele nikoli ojedinělý. Neznamená to, že pravděpodobnost, že nežádoucí důsledek nastane, musí být nutně vyšší než pravděpodobnost, že nenastane (tzn., že test ‚přiměřené pravděpodobnosti‘ představuje nižší důkazní standard než v civilních věcech) [tím méně to znamená, že v případě návratu do země původu musí být nastání nežádoucího důsledku prakticky jisté (tzn., že test ‚přiměřené pravděpodobnosti‘ představuje a fortiori i nižší důkazní standard než standard ‚nade vši pochybnost‘ v trestních věcech)], nýbrž to, že k nežádoucímu důsledku v případech obdobných případů žadatele dochází natolik často, že s ním ten, komu takový následek hrozí, musí počítat jako se vcelku běžným jevem, a nikoli jako s jevem toliko výjimečným.“

[25] Skutečnost, že minulé pronásledování je pouze indicií pro odůvodněné obavy z pronásledování do budoucna, avšak nikoli nutnou podmínkou, plyne ostatně i z čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice: „Skutečnost, že žadatel již byl pronásledován nebo utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám pronásledování nebo způsobení vážné újmy, je závažným ukazatelem odůvodněnosti obav žadatele z pronásledování nebo reálného nebezpečí utrpění vážné újmy, neexistují-li závažné důvody domnívat se, že pronásledování nebo způsobení vážné újmy se již nebude opakovat.“ Prospektivnost posuzování odůvodněnosti obav z pronásledování založil na citovaném ustanovení Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 25. 4. 2019, čj. 5 Azs 207/2017-36: „Posuzování odůvodněnosti strachu z pronásledování je úzce spjato s dalšími kritérii, jelikož, jak Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, posouzení podmínek pro udělení azylu dle § 12 písm. b) zákona o azylu je postaveno na potencialitě pronásledování v budoucnu po případném návratu žadatele do země původu, jedná se tedy, obdobně jako u posuzování skutečného nebezpečí vážné újmy pro účely doplňkové ochrany, o prospektivní rozhodování (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 47/2007-60, či ze dne 9. 6. 2008, č. j. 5 Azs 18/2008-83). Samotný § 12 písm. b) zákona o azylu pracuje s pojmem strachu jako subjektivním prvkem a s odůvodněností strachu z pronásledování jako prvkem objektivním, nestanoví však podmínku faktického pronásledování v minulosti, ačkoliv předchozí pronásledování žadatele je závažným ukazatelem odůvodněnosti strachu žadatele z pronásledování (viz čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice). Z tohoto důvodu nelze vyloučit, že žadatel bude mít odůvodněný strach z pronásledování i v případech, kdy k němu v minulosti nedocházelo (obdobné závěry vyplývají z čl. 4 odst. 4 kvalifikační směrnice i pro skutečné nebezpečí vážné újmy jakožto nezbytné podmínky pro udělení doplňkové ochrany). [...] V rámci přezkumu důvodů pro udělení mezinárodní ochrany je tedy zkoumána možnost budoucího pronásledování, přičemž je využíván standard přiměřené pravděpodobnosti, což znamená, že tato možnost musí být reálná, nikoliv pouze hypotetická, rozhodně však nemusí dosahovat či přesahovat 50 % (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, č. j. 2 Azs 71/2006-82, a ze dne 13. 8. 2010, č. j. 4 Azs 11/2010-112).“

[26] Stěžovatel trvá na tom, že v jeho případě vyplývá odůvodněný strach z pronásledování ze samotné jeho příslušnosti k Církvi Boha Všemohoucího, tedy z toho, jakému pronásledování jsou v Číně vystaveni její příslušníci. Již ve správním řízení zdůrazňoval, že v květnu 2014 došlo k výraznému zhoršení situace křesťanů v Číně zejména členů Církve Boha Všemohoucího, jimž byly připsány na vrub údajné nábožensky motivované násilnosti ze dne 28. 5. 2014. Žalovaný k tomu ovšem na straně 14 svého rozhodnutí pouze uvedl, že „*nezpochybňuje obecnou problematickou situaci křesťanských náboženských menšin a jejich věřících v Číně, rovněž však nemůže správní orgán pomínout skutečnost, že v rámci správního řízení o konkrétní žádosti o mezinárodní ochranu se neposuzuje obecná situace konkrétních menšin a jejich postavení v zemi původu žadatele, ale je nutné shledat individuální pronásledování jeho osoby ve smyslu konkrétních ustanovení zákona o azylu.*“ K ní na straně 21 uvedl, že „*žadatel nebyl v zemi své státní příslušnosti z důvodu příslušnosti ke konkrétní náboženské skupině nikdy vystaven pronásledování ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 zákona o azylu, tedy závažnému porušení jeho základních lidských práv ze strany čínských orgánů, a neuvedl ani žádné konkrétní a relevantní skutečnosti, které by svědčily o tom, že se na této jeho situaci v případě jeho návratu do vlasti cokoliv změnil.*“ Podobně ani krajský soud nepochybnil (byť to zároveň ani nepotvrdil), že stěžovatel je příslušníkem Církve Boha Všemohoucího, nicméně shledal, že při opuštění země původu byl veden ekonomickými, nikoliv azylově relevantními důvody, neboť u něj nešlo o případ pronásledování či odůvodněných obav z něj.

[27] Takový přístup žalovaného a krajského soudu však podle názoru Nejvyššího správního soudu absolutizuje požadavek minulého pronásledování konkrétního žadatele o mezinárodní ochranu. Žalovaný se nijak nevypořádal s otázkou, zda sama příslušnost k Církvi Boha Všemohoucího nezakládá odůvodněné obavy z pronásledování. Žalovaný jistě mohl konstatovat, že tomu tak není, nebo mohl dospět k závěru, že stěžovatel je nedůvěryhodný v samotné otázce své příslušnosti k této církvi. Tuto klíčovou otázku však nechal žalovaný kupodivu otevřenou, když na straně 17 svého rozhodnutí neurčitě uvedl, že „*nelze zcela vyloučit, že výše jmenovaný je příslušníkem Církve Boha všemohoucího, neboť jeho výpovědi stran uvedené církve alespoň v základních obrysech odpovídají informacím, které by řadový příslušník církve i s ohledem na jeho vzdělání, věk a sociální původ mohl mít.*“ Za této situace se však žalovaný nemohl zastavit u názoru, že samotný stěžovatel nebyl v minulosti vystaven aktům, které by bylo možno kvalifikovat jako pronásledování, ale měl se podrobně zabývat otázkou, zda mu takové ústrky nehrozí právě z důvodu samotného jeho členství v Církvi Boha Všemohoucího.

[28] Sám žalovaný z Informace OAMP – Církve Boha Všemohoucího ze dne 23. 6. 2016 zjistil, že tato církev patří v Číně mezi tzv. zlé sekty a od roku 1995 působí v ilegalitě. V roce 2014 bylo šest členů církve obviněno z ubití ženy v restauraci McDonald's dne 28. 5. 2014 a dva z nich byli odsouzeni k trestu smrti. Dále žalovaný vycházel na straně 18 svého rozhodnutí ze Zprávy Ministerstva zahraničních věcí USA ze dne 10. 8. 2016, podle níž se objevovaly zprávy, že „*státní orgány fyzicky týraly, zadržovaly, zatýkaly, mučily, odsuzovaly k trestům odnětí svobody nebo šikanovaly stoupence zaregistrovaných i nezaregistrovaných náboženských skupin za aktivity související s jejich náboženskou vírou a provozováním jejich náboženských praktik.*“

[29] Žalovaný však ve svém rozhodnutí nijak nevyřešil rozhodující otázku, jaké konkrétní nebezpečí hrozí konkrétně členům Církve Boha Všemohoucího z důvodu příslušnosti k ní či z důvodu účasti na jejich náboženských obřadech, pokud by ji čínské státní orgány odhalily. S touto otázkou se nevypořádal ani ve vztahu k celé Číně, tím méně ve vztahu k situaci v provincii Liaoning, odkud pochází stěžovatel. Na takové posouzení žalovaný výslovně rezignoval, když na straně 20 uvedl: „*Správní orgán zajímá vždy pouze a jen skutečnost, zda v individuálním případě konkrétního žadatele došlo během jeho pobytu ve vlasti, nebo by s vysokou pravděpodobností mohlo dojít při jeho návratu do vlasti, k závažnému porušení jeho lidských práv [...].*“ Obdobně krajský soud v bodě 33 uvedl: „*Nelze totiž k udělení azylu přistupovat tak široce, že je třeba udělit azyl každému, kdo je členem skupiny, s níž je obecně negativně zacházeno a jejíž někteří jednotliví členové jsou či v minulosti byli vystaveni pronásledování. Takto poskytnutí azylu konstruováno není. Azyl lze udělit pouze osobě, k níž negativní chování státních orgánů nebo jimi trpěné dosahuje určité v zákoně o azylu předpokládané intenzity.*“

[30] Takovému přístupu je třeba vytknout, že jednak dává takřka výlučný důraz na pronásledování utrpěné v minulosti; navíc ve vztahu k budoucnosti požaduje „*vysokou pravděpodobnost*“ závažného porušení lidských práv, což je v rozporu se standardem „*přiměřené pravděpodobnosti*“ budoucího pronásledování vymezeným ve výše citovaném rozsudku č. 2 Azs 71/2006-82; a konečně se nijak nezabývá hrozbou pronásledování z důvodu

samotné příslušnosti k dané církvi. Žalovaný se například nijak nevypořádal s hrozbou trestního postihu z důvodu členství v dané církvi, k němuž stěžovatel uvádí, že uvedená církev je v Číně zakázána a podle čl. 300 čínského trestního zákoníku hrozí za členství v ní trest odnětí svobody na 3 až 7 let. Na tuto hrozbu žalovaný zareagoval na straně 22 tím, že stěžovatel „dle jeho názoru mohl k řešení své situace využít možnosti vnitřního přesídlení v rámci celé Číny. Žadatel sám tuto možnost sice vyloučil s tím, že zatýkáni a mučení věřících probíhá v celé Číně, správní orgán je však toho názoru, že žadatel rozhodně mohl k řešení své situace s policií využít možnosti přesídlet se do jiné oblasti či provincie v rámci Číny.“

[31] Takovou úvahu je nutno označit za zkratkovitou. Možnost vnitřního přesídlení je upravena v § 2 odst. 7 zákona o azylu:

„(7) Pronásledováním nebo vážnou újmou není, pokud se obava cizince z pronásledování nebo vážné újmy vztahuje pouze na část území státu, jehož státní občanství má, nebo, je-li osobou bez státního občanství, státu jeho posledního trvalého bydliště a může-li cizinec bezpečně a oprávněně odecestovat do jiné části státu, do ní vstoupit a v ní se usadit, a pokud s přihlédnutím k situaci v této části státu a k jeho osobní situaci v této části státu

a) nemá odůvodněný strach z pronásledování ani nejsou dány důvodné obavy, že by mu zde hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy, nebo

b) má přístup k účinné ochraně před pronásledováním nebo vážnou újmou.“

[32] Svou výše citovanou úvahou, být velmi nekonkrétní, o možnosti vnitřního přesídlení stěžovatele, jako by žalovaný implicitně přijal výchozí předpoklad aplikace § 2 odst. 7 zákona o azylu, tedy že „se obava cizince z pronásledování nebo vážné újmy vztahuje pouze na část území státu, jehož státní občanství má“. To je však v rozporu s celým zbytkem odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž žalovaný vycházel z toho, že stěžovatel žádné obavy z pronásledování nebo vážné újmy v místě svého bydliště neměl. V citované pasáži naopak implicitně připouští, že takové obavy měl, ale mohl se jim vyhnout právě vnitřním přesídlením. Tento logický rozpor žalovaný nijak nevsvětlil. Nijak nevsvětlil ani to, ve kterých provinciích by hrozba trestního stíhání byla menší než ve stěžovatelově domovské provincii, a z čeho dovodil, že by tato hrozba byla v různých provinciích různá, když vychází z trestního zákoníku, který je platný pro celou Čínu a je vymáhán státními orgány.

[33] Navíc je jeho přístup k samotné hrozbě trestního stíhání rozporný s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Ten konkrétně v rozsudku ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Azs 66/2008-70, č. 1749/2009 Sb. NSS, připomněl, že ze samotné definice uprchlíka plyne, že „žadatel o mezinárodní ochranu pro účely § 12 písm. b) zákona o azylu nemusí dokazovat, že je ve větším ohrožení než kdokoli jiný v jeho azylově relevantní skupině, pokud je tato skupina jako celek terčem pronásledování. Tento závěr vyplývá z definice uprchlíka, která požaduje pouze existenci ‚odůvodněného strachu‘ z pronásledování, a je v souladu i s judikaturou zahraničních soudů.“ Žalovaný tedy měl povinnost vyjít z dostupných informací o zemi původu, které musejí být „[...] v maximální možné míře (1) relevantní, (2) důvěryhodné a vyvážené, (3) aktuální a ověřené z různých zdrojů, a (4) transparentní a dohledatelné“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, čj. 5 Azs 55/2008-71). Na jejich podkladě se měl důkladně vypořádat i s možnostmi, zda pronásledování všech členů církve, k níž podle – překvapivě nejednoznačných – závěrů samotného žalovaného stěžovatel patří, nedosahuje v Číně, a konkrétně v provincii Liaoning, takové intenzity, že už samotné členství v této církvi vyvolává v jeho zemi původu odůvodněné obavy z pronásledování, přestože sám ještě žádným jasným aktem pronásledování vystaven nebyl. Nejvyšší správní soud netvrdí, že tomu tak je, nicméně bylo povinností žalovaného se i s touto možností vypořádat.

[34] Krajský soud se s touto otázkou vypořádal podrobněji než žalovaný, když v bodě 48 rozsudku uvedl: „V dané věci přitom z podkladů shromážděných žalovaným nevyplynul ten závěr, že by skupina čínských křesťanů, případně stoupenců Církve všemohoucího Boha byla jako celek terčem důsledného pronásledování, tedy že by byl pronásledování vystaven každý člen církve, a potom už vůbec ne ta okolnost, že by žalobce zastával nějaké významnější místo v hierarchii této církve. U žalobce se jedná o běžného řadového člena hnutí, jehož postavení lze srovnávat s anonymním sympatizantem. Jakkoli tedy příslušnost k církvi může být v Číně důvodem k zatčení v konkrétním případě, u řadového člena hnutí (podle některých odhadů až 3 či 4 miliony osob) zatčení z tohoto důvodu nelze považovat za přiměřeně pravděpodobné.“ Kromě toho krajský soud v bodě 31 rozsudku uvedl: „Z žádného dostupného relevantního zdroje neplyne, že by všichni členové církve (dle některých zdrojů 3 až 4 miliony osob) na celém území

Činy byli nuceni čelit azylově relevantnímu pronásledování, to netvrdil ani žalobce. “Nejvyšší správní soud netvrdí, že tento jeho závěr je nesprávný, není však fakticky o nic opíten, neboť zde krajský soud odkázal pouze na bod 24 odůvodnění rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Y. L. proti Švýcarsku*. K tomu je ovšem třeba připomenout, že jde pouze o rozhodnutí o nepřijatelnosti stížnosti a že odkazovaný bod 24 tohoto rozhodnutí není ani názorem samotného soudu, nýbrž pouze rekapitulací vyjádření švýcarské vlády k tomu, zda byla stěžovatelka v daném případě ohrožena špatným zacházením ve smyslu čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Pokud tedy krajský soud dospěl k citovaným závazným závěrům ohledně Církve Boha Všemohoucího, měl odkázat na konkrétní zdroj, který je prokazuje.

[35] Dále krajský soud odkázal na svůj předchozí rozsudek ze dne 10. 12. 2018, čj. 50 Az 2/2018-144, z nějž ocitoval následující pasáž: „Dále je třeba zdůraznit, že je obecně uznáváno, že ne každé omezení způsobu, jakým je víra praktikována, lze považovat za azylově relevantní pronásledování. Zatímco omezení náboženské činnosti ‚v jádru‘ (core) povede k závěru o pronásledování, omezení činnosti ‚na okraji‘ (margin) za pronásledování považovat nelze. Jinými slovy řečeno: lze akceptovat požadavek na utajení jistých náboženských praktik, není-li tím dotčeno samotné jádro práva, které je chráněno Úmluvou o uprchlících a zákonem o azylu, což v projednávané věci zjevně není, neboť CVB patří mezi tzv. domácí církve, absentují u ni svátosti a uctívání, proto nepochybně členové CVB mohou praktikovat víru bez toho, aby na sebe upoutali (z jejich pohledu) nežádoucí pozornost čínských státních orgánů. Ostatně víra je především věcí vnitřního přesvědčení a prožitku, a proto křesťané obvykle nemají potřebu ostentativně prezentovat svou religiozitu [lze připomenout Ježíšova slova: ‚Když se modlíte, nebudete jako pokrytci; protože ti se rádi modlí, když stojí v synagógách a na rozích širokých cest, aby je lidé viděli. Vpravdě vám říkám: Mají svou plnou odměnu.‘ (Mat. 6:5)].“ Na tomto základě krajský soud v bodě 49 nyní přezkoumávaného rozsudku uzavřel: „Tedy to, že žalobce praktikuje svoji víru v utajení, ještě nenaplnuje intenzitu pronásledování podle zákona o azylu ani s přihlédnutím k čl. 9 kvalifikační směrnice.“

[36] Je třeba konstatovat, že krajský soud zde na rozdíl od žalovaného učinil na základě podkladů obsažených ve správním spise srozumitelnou úvahu k otázce odůvodněného strachu z pronásledování z důvodu k příslušnosti k Církvi Boha Všemohoucího. Zároveň zde však zopakoval svůj vlastní právní názor, že pokud se mohou příslušníci církve nebo náboženské společnosti vyhnout hrozbě pronásledování tím, že svou víru vykonávají v utajení, pak nejde o pronásledování z důvodu náboženství.

[37] Takový závěr je ovšem v rozporu s judikaturou Soudního dvora EU (dále též „SD EU“). Konkrétně v rozsudku velkého senátu ve spojených věcech ze dne 5. 9. 2012 *Spolková republika Německo proti Y a Z*, C-71/11 a C-99/11, EU:C:2012:518, šlo o běžné příslušníky heterodoxní muslimské komunity Ahmadíja z Pákistánu, kde jsou její členové vystaveni trestnímu stíhání, jak plyne již z pákistánského trestního zákoníku. SD EU vyšel při posouzení klíčového tvrzení žadatelů o mezinárodní ochranu, že by v případě návratu do Pákistánu nemohli veřejně vykonávat svou víru, aniž by byli vystaveni riziku trestního stíhání, z kvalifikační směrnice a konstatoval:

„62. Pro konkrétní určení, jaká jednání mohou být považována za pronásledování ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice, není relevantní rozlišovat mezi jednáními, kterými je poškozena ‚samotná podstata‘ (‘forum internum‘) základního práva na svobodu náboženského vyznání, jež by nezahrnovalo náboženské činnosti na veřejnosti (‘forum externum‘), a jednáními, kterými tato údajná ‚samotná podstata‘ dotčena není.

63. Toto odlišování není slučitelné se širokou definicí pojmu ‚náboženství‘, kterou směrnice podává v čl. 10 odst. 1 písm. b) tím, že začleňuje všechny jeho složky, bez ohledu na to, zda jsou veřejné či soukromé, kolektivní či individuální. Jednání, která mohou představovat ‚vážné porušení‘ ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice, zahrnují závažná jednání, kterými je dotčena svoboda žadatele nejen vykonávat víru v soukromí, ale rovněž ji vykonávat veřejně.

[...]

65. Z toho vyplývá, že jednání, která mohou být svou inherentní závažností, jakož i závažností jejich důsledků pro dotčenou osobu považována za pronásledování, musejí být identifikována nikoli v závislosti na prvku svobody náboženského vyznání, který byl dotčen, ale v závislosti na povaze represe vykonané vůči dotyčné osobě a důsledcích této represe, jak generální advokát uvedl v bodě 52 svého stanoviska.

66. To, zda porušení práva zaručeného čl. 10 odst. 1 Listiny představuje pronásledování ve smyslu čl. 9 odst. 1 směrnice, je tedy určeno závažností opatření a sankcí, které byly přijaty nebo mohou být přijaty vůči dotyčné osobě.

[...]

69. Vzhledem k tomu, že pojem ‚náboženství‘ definovaný v čl. 10 odst. 1 písm. b) směrnice zahrnuje rovněž účast na formálních náboženských obřadech konaných veřejně, sám nebo společně s jinými, zákaz takové účasti může představovat jednání, které je dostatečně závažné ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice, a tedy pronásledování, jestliže v dotyčné zemi původu vznikne pro žadatele skutečné nebezpečí spočívající zejména v tom, že bude pronásledován či s ním bude jeden z původců uvedených v článku 6 směrnice zacházet nelidským či ponižujícím způsobem, anebo mu uloží nelidský či ponižující trest.

70. Posouzení takového nebezpečí pro příslušný orgán znamená zohlednění řady jak objektivních, tak subjektivních skutečností. Subjektivní okolnost, že provádění náboženských úkonů na veřejnosti určitým způsobem, který je předmětem zpochybných omezení, je pro dotyčnou osobu zvláště významné pro účely zachování její náboženské identity, je relevantní skutečností při posuzování úrovně nebezpečí, kterému je žadatel vystaven v zemi původu z důvodu svého náboženského vyznání, třebaže provádění náboženských úkonů takovým způsobem nepředstavuje ústřední prvek pro dotyčné náboženské společenství.

71. Ze znění čl. 10 odst. 1 písm. b) směrnice totiž vyplývá, že působnost ochrany přiznané z důvodu pronásledování souvisejícího s náboženstvím se vztahuje jak na formy osobního nebo společenského chování, které dotyčná osoba považuje za nezbytné pro ni samotnou, a sice formy chování ‚založeného na jakémkoli náboženském přesvědčení‘, tak na formy stanovené náboženskou doktrínou, a sice formy chování ‚příkázaného jakýmkoli náboženským přesvědčením‘.

72. S ohledem na všechny předcházející úvahy je třeba na první a druhou otázku položenou v každé z obou věci odpovědět tak, že čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že:

– každý zásah do svobody náboženského vyznání, který porušuje čl. 10 odst. 1 Listiny, nemůže představovat ‚akt pronásledování‘ ve smyslu uvedeného ustanovení směrnice;

– existence aktu pronásledování může vyplývat ze zásahu do vnějšího projevu uvedené svobody a

– pro účely posouzení, zda zásah do práva na svobodu náboženského vyznání, který porušuje čl. 10 odst. 1 Listiny, může představovat ‚akt pronásledování‘, musejí příslušné orgány s ohledem na osobní situaci dotyčné osoby ověřit, zda této osobě z důvodu výkonu této svobody v její zemi původu vznikne skutečné nebezpečí spočívající zejména v tom, že bude pronásledována či s ní bude jeden z původců uvedených v článku 6 směrnice zacházet nelidským či ponižujícím způsobem, anebo jí uloží nelidský či ponižující trest.“

[38] Pohledem citovaného rozhodnutí SD EU, který autoritativně vyložil čl. 9 odst. 1 písm. a) kvalifikační směrnice, je třeba konstatovat, že úvaha krajského soudu zopakovaná v nyní posuzovaném rozsudku není správná. Při posuzování odůvodněného strachu z pronásledování je totiž rozhodující, jakým neblahým důsledkům by byli členové Církve Boha Všemohoucího vystaveni, pokud by se státní orgány o jejich členství v této církvi dozvěděly. Poukazování na to, že se mohou těmto důsledkům vyhnout tím, že budou svou víru vykonávat v utajení, je rozporné s právě citovaným rozsudkem SD EU.

[39] To samozřejmě neznamená, že by důsledkem případně zjištěné trestnosti členství v Církvi Boha Všemohoucího podle stěžovatelem zmiňovaného čl. 300 čínské trestní zákoníku byla bez dalšího nutnost udělit mezinárodní ochranu všem členům této církve. Podstatná totiž není pouze sama formální kriminalizace členství v církvi, ale zejména uplatňování takové skutkové podstaty v praxi, jak plyne i z judikatury SD EU. Ten ve vztahu ke kriminalizaci homosexuality v Sieře Leone, Ugandě a Senegalů konstatoval v rozsudku ze dne 7. 11. 2013, *Minister voor Immigratie en Asiel proti X a Y, a Z proti Minister voor Immigratie en Asiel*, spojené věci C-199/12 až C-201/12, EU:C:2013:720, závěry, které jsou plně přenositelné i na pronásledování v podobě hrozby trestního stíhání z důvodu příslušnosti k církvi: „Článek 9 odst. 1 ve spojení s čl. 9 odst. 2 písm. c) směrnice 2004/83 musí být vykládán tak, že samotná trestnost homosexuálního jednání jako taková nepředstavuje akt pronásledování. Naopak trest odnětí svobody, jenž postihuje homosexuální jednání a je v zemi původu, která takovou právní úpravu přijala, skutečně ukládán, musí být považován za nepřiměřené nebo diskriminační trestání, a tedy za akt pronásledování.“

[40] K tomuto závěru SD EU dospěl na základě následující úvahy:

„50. Podstatou třetí otázky [...] je, zda musí být čl. 9 odst. 1 písm. a) ve spojení s čl. 9 odst. 2 písm. c) směrnice vykládán tak, že již samotná skutečnost, že je homosexuální jednání trestné a že za ně hrozí trest odnětí svobody, představuje akt pronásledování. V případě, že tomu tak není, si předkládající soud přeje vědět, za jakých okolností by tomu tak bylo.

[...]

54. V tomto ohledu je třeba především konstatovat, že základní práva specificky související se sexuální orientací, o jaká se jedná v každé z věcí v původním řízení, jako je právo na respektování soukromého a rodinného života, které je chráněno článkem 8 EÚLP, který odpovídá článku 7 Listiny, ve spojení případně s článkem 14 EÚLP, ze kterého vychází čl. 21 odst. 1 Listiny, nepatří mezi základní lidská práva, od nichž se nelze odchyliť.

55. Za těchto podmínek nelze pouhou existencí právní úpravy trestající homosexuální jednání považovat za akt, jenž žadatele postihuje tak významným způsobem, že dosahuje úrovně závažnosti nutné k učinění závěru, že tato trestnost představuje pronásledování ve smyslu čl. 9 odst. 1 směrnice.

56. Naopak trest odnětí svobody upravený zákonným ustanovením, jež stejně jako ustanovení dotčená v původních řízeních stanoví trestnost homosexuálního jednání, může sám o sobě představovat akt pronásledování ve smyslu čl. 9 odst. 1 směrnice, pokud je v zemi původu, která takovou právní úpravu přijala, skutečně ukládán.

57. Takový trest totiž porušuje článek 8 EÚLP, který odpovídá článku 7 Listiny, a představuje nepřiměřené nebo diskriminační trestání ve smyslu čl. 9 odst. 2 písm. c) směrnice.

58. Za těchto podmínek, pokud se žadatel o azyl dovolává, jako je tomu v každé z věcí v původním řízení, toho, že v zemi jeho původu existuje právní úprava trestající homosexuální jednání, je na vnitrostátních orgánech, aby v rámci posuzování skutečnosti a okolností podle článku 4 směrnice provedly přezkum všech významných skutečností týkajících se této země původu, včetně právních předpisů země původu a způsobu jejich uplatňování, jak je stanoveno v čl. 4 odst. 3 písm. a) směrnice.

59. V rámci tohoto přezkumu uvedeným orgánům zejména přísluší určit, zda je v zemi původu žadatele trest odnětí svobody stanovený takovou právní úpravou v praxi ukládán.

60. Na základě těchto údajů musí vnitrostátní orgány rozhodnout, zda je třeba konstatovat, že žalobce skutečně má oprávněné obavy z toho, že jakmile se vrátí do země původu, bude vystaven pronásledování ve smyslu čl. 2 písm. c) ve spojení s čl. 9 odst. 3 směrnice.“

[41] Posouzení této klíčové námitky lze tedy uzavřít konstatováním, že se žalovaný měl nejprve jednoznačně vyjádřit k otázce, zda stěžovatele pokládá za příslušníka Církve Boha Všemohoucího. Poté se neměl zastavit ve svých úvahách pouze na jednoduchém závěru, že stěžovatel sám v minulosti nebyl vystaven konkrétnímu aktu pronásledování, nýbrž měl zvážit i možnost, zda již z důvodu svého členství v této církvi nebylo „přiměřeně pravděpodobné“, že takovému pronásledování vystaven bude. Samotná skutečnost, že by se takovému pronásledování mohl člen této církve vyhnout tím, že se mu pomocí tajných obřadů podaří příslušnost k církvi utajit před státními orgány země původu, pak pohledem judikatury SD EU nedostačuje k závěru, že oprávněný strach z pronásledování neměl. (...)

III. d) Bezproblémovost a organizovanost vycestování

[47] Určitou relevanci by naopak mohl mít způsob, jakým se stěžovatel dostal do České republiky a následně do přijímacího zařízení v Zastávce u Brna. Žalovaný ve svém rozhodnutí zdůrazňuje podezřelou bezproblémovost stěžovatelova vycestování ze země původu, organizovanost příjezdu skupiny čínských křesťanů do ČR a jejich přesunu do Zastávky u Brna. Konkrétně na straně 14 uvedl, že „nemůže především pominout skutečnost, že výše jmenovaný přicestoval do ČR zcela zjevně v rámci organizované skupiny dalších svých spoluobčanů, jeho údajných souvěrců, které však dle jeho vyjádření nikdy dříve neznal.“ Na straně 15 pak zdůraznil, že čínské orgány vydaly stěžovateli bez jakýchkoli problémů cestovní pas s biometrickými údaji, a dodal: „Žadatel rovněž nebyl ochoten sdělit správnému orgánu žádné podrobnosti o konkrétních osobách, které mu uvedené vízum zajistily a které jej rovněž nasměřovaly do přijímacího střediska Zastávka u Brna, kam bezprostředně po svém příjezdu do ČR odjel požádat o mezinárodní

ochranu. [...] V případě žadatele i ostatních jeho údajných souvěrců, kteří dle svých slov (až na výjimky) nikdy předtím neopustili zemi svého původu, natož asijský kontinent a nekomunikovali žádným cizím jazykem vyjma čínského, je dle správního orgánu naprosto vyloučeno, aby bez vnější pomoci přicestovali do ČR a dokonce až do Zastávky u Brna.“ Na straně 16 pak uvedl: „Rovněž skutečnost, že uvedená skupina čínských státních příslušníků, zahrnující i žadatele, přicestovala do ČR výhradně v období od července 2015 do srpna 2016, a nikdy předtím ani poté, přestože všichni bez výjimky hovořili o dlouhodobém pronásledování jejich různých náboženských skupin a skutečnosti, že se mezi sebou před příchodem do vlasti neznali, svědčí o jasné organizovanosti příchodu jmenovaných do ČR a skutečnosti, že se nejednalo o individuální odchody konkrétních osob, které ze své vlasti měly utíkat zcela spontánně pod vlivem vnějších okolností, konkrétně z důvodu turzených obav kvůli svému náboženskému přesvědčení, ale o zorganizovanou akci třetích osob, o jejíž důvodech a motivech lze pouze spekulovat.“ Z těchto citací je patrné, že jejich výsledkem není jasný závěr žalovaného, nýbrž pouze určité náznaky toho, že stěžovatelův příchod byl organizován kýmisi, kdo dokázal zajistit i vydání čínského pasu s biometrickými údaji a bezproblémové opuštění Číny přes pekingské letiště, tedy „jedno z nejlépe střežených a kontrolovaných míst“, jak je uvedeno na straně 20 správního rozhodnutí.

[48] Pokud tím chce žalovaný naznačit, že by stěžovatel mohl pro Českou republiku představovat například bezpečnostní riziko, a má v tomto směru informace, které nechce promítnout do samotného správního rozhodnutí, je třeba připomenout, že odůvodnění správního rozhodnutí musí být založeno na racionálních důvodech, nikoli na náznacích a čtení mezi řádky, neboť takové rozhodnutí je pak nutně nepřezkoumatelné. Má-li tedy žalovaný informace, například od bezpečnostních služeb, že by stěžovatel mohl představovat bezpečnostní riziko, což by pochopitelně mělo skutečný vliv na jeho celkovou věrohodnost, je nutno, aby tyto své informace do rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany promítl způsobem, který neohroží bezpečnostní zájmy České republiky a zároveň umožní soudní přezkoumání jeho rozhodnutí (k vyvažování těchto zájmů viz zejména rozsudek Nejvyšší správní soud ze dne 9. 4. 2009, čj. 7 As 5/2008-63, č. 1951/2009 Sb. NSS). Pokud se tak nestane a odůvodnění zůstane v pasážích vyjadřujících se k údajné organizovanosti a podezřelé bezproblémovosti stěžovatelova odchodu ze země původu v nynější podobě plně nedořečených náznaků, je třeba přisvědčit stěžovateli, že jde pouze o ničím nepodložené domněnky nemající oporu ve správním spisu.

[49] Jediné, co má oporu ve správním spisu, je totiž fakt bezproblémového vycestování ze země původu, který ale sám o sobě nezpůsobuje nevěrohodnost stěžovatelovy žádosti o mezinárodní ochranu. Například v rozsudku ze dne 8. 4. 2010, čj. 1 Asz 7/2010-114, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „založit závěr o nevěrohodnosti celé výpovědi [...] čistě na pochybnostech o okolnostech vycestování ze země nelze. K tomu by bylo nutno identifikovat zásadnější nesrovnalosti ve stěžovatelově výpovědi, případně rozpory mezi jeho výpovědí a dostupnými informacemi o zemi původu atd.“ Obdobně v bodě 28 rozsudku ze dne 4. 1. 2018, čj. 10 Asz 254/2017-40, Nejvyšší správní soud uvedl ve vztahu k bezproblémovému odchodu žadatele o mezinárodní ochranu z Demokratické republiky Kongo: „Žalovaný považoval za podstatné, že stěžovatel setrval dva roky po útoku ve své vlasti, aniž měl jakékoliv potíže. Žalovaný dovodil, že se v zemi volně pohyboval, že si prostřednictvím státních orgánů vyřídil vízum a že země bez problémů vycestoval. NSS souhlasí se žalovaným, že se může jednat o podstatný argument pro závěr o tom, že neexistuje přiměřená pravděpodobnost pronásledování žadatele o azyl ze strany státních orgánů. Státní orgán, který je příslušný k vydávání cestovních dokladů, však nemusí vždy za všech okolností disponovat i informacemi o akcích všech státních složek (ať už vládních či prezidentských) plánovaných proti určitým subjektům či seznamem tzv. ‚nepohodlných‘ osob. Jinými slovy, nelze bez dalšího tvrdit, že vydání cestovního dokladu orgánem k tomu příslušným automaticky vylučuje nebezpečí pronásledování ze strany státních orgánů. Tuto skutečnost je třeba zohlednit při posouzení přiměřené pravděpodobnosti pronásledování ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu.“

[50] Jinak řečeno, indicie obsažené v rozhodnutí žalovaného a týkající se bezproblémovosti a údajné organizovanosti stěžovatelova odchodu z Číny mohou skutečně naznačovat, že stěžovatel fakticky není v zemi svého původu pronásledováním ohrožen, či dokonce že jeho odchod byl organizován z důvodů, které by udělení mezinárodní ochrany vylučovaly. V nynější podobě jsou však v rozhodnutí žalovaného uvedeny pouze v podobě indicí a nedořečených náznaků, které nelze soudně přezkoumat. Rozhodnutí žalovaného je v tomto ohledu stížnou vadou nepřezkoumatelnosti a již z toho důvodu je měl krajský soud zrušit. (...)

Služební poměr: přestávky na jídlo a odpočinek příslušníků výjezdových hlídek

k § 60 odst. 2 a 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Nebylo-li organizačním opatřením zajištěno střídání příslušníků výjezdové hlídky, která musela být vykonávána nepřetržitě, a jejíž pracovní náplní byl okamžitý výjezd k dopravním nehodám a jejich řešení na místě, jednalo se o službu, jejíž výkon nemohl být přerušen ve smyslu § 60 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Příslušníkům této hlídky nemohly být plánovány přestávky na jídlo a odpočinek, které se dle § 60 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb. nezapočítávají do doby služby, nýbrž jim měla být zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 zákona č. 361/2003 Sb., která se do doby výkonu služby započítává.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, ze dne 27. 7. 2018, čj. 65 Ad 9/2017-53)⁹⁾

Věc: Vladimír R. proti policejnímu prezidentovi Policie České republiky o doplacení neuhrazené části služebního příjmu.

Žalobce jako příslušník Policie České republiky, ustavený na služebním místě inspektora dopravního inspektorátu územního odboru Jeseník Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje, se žádostí ze dne 6. 10. 2015 domáhal po Krajském ředitelství policie Olomouckého kraje vydání rozhodnutí o doplacení neuhrazené části služebního příjmu za období od 1. 1. 2008 do 30. 4. 2014 a od 1. 9. 2015 do data podání žádosti s odůvodněním, že dochází k nesprávnému plánování služeb, v důsledku čehož je mu krácen služební příjem o jednu hodinu, od září 2015 pak o 45 minut z každé služby. Nesprávnost plánování služeb dle žalobce spočívá v tom, že s ohledem na své služební zařazení do výjezdové skupiny k šetření dopravních nehod, která musí být nepřetržitě zajištěna, nemohly být žalobci a dalším příslušníkům nařizovány přestávky ve službě na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 1 a 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), které se nezapočítávají do doby služby, nýbrž jim měla být zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek ve smyslu § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru, která se do výkonu služby započítává, a tudíž mu za tyto doby náleží příjem.

Ředitel Krajského ředitelství policie Olomouckého kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 19. 4. 2016 žádosti nevyhověl.

Žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím k odvolání žalobce změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že žádost žalobce zamítl a současně namítl promlčení nároku na proplacení neuhrazené části služebního příjmu za období od 1. 1. 2008 do 6. 10. 2012 s odůvodněním, že třiletá lhůta k uplatnění peněžitých nároků ze služebního poměru podle § 207 odst. 1 zákona o služebním poměru za toto období marně uplynula dne 6. 10. 2015. V napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl počet směn za jednotlivá období, konkrétní směny, ve kterých žalobce prováděl prvotní a neodkladné úkony na místě dopravní nehody, počet případů, kdy mu šetření na místě dopravní nehody zasáhlo do plánované přestávky, a počet případů, kdy nebylo možné tyto přestávky ani přesunout. Nesouhlasil s tím, že se jedná o službu v nepřetržitém provozu, jejíž výkon není možné přerušit. Včas podanou žalobou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného. Namíтал, že:

- a) v územním odboru Jeseník vždy slouží pouze jedna výjezdová hlídka. Je z logiky věci nemožné, aby hlídka, která má být v souladu s čl. 2 odst. 2 pokynu ředitele Ředitelství služby dopravní policie Policejního prezidia ČR č. 2/2010 (dále jen „Pokyn č. 2/2010“) zajištěna nepřetržitě, mohla čerpat přestávku ve službě, která je dobou osobního volna a přerušením služby. Zástupce vedoucího dopravního inspektorátu Jeseník při plánování a evidenci služeb do systému EKIS WEB vykazoval služby v režimu určeném pro tzv. hlídkovou službu. Žalobce však opakovaně upozorňoval, že se jedná o službu výjezdovou, během níž nelze (při nezajištění jiné výjezdové hlídky) přestávky plánovat, neboť dochází k jejich přerušování v době výjezdu k dopravním nehodám. Policisté zařazení ve výjezdové hlídce za popsanych podmínek čerpají

⁹⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 18. 7. 2019, čj. 8 As 257/2018-44.

pouze přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek. K nápravě situace došlo přechodně v období od 1. 5. 2014 do 31. 8. 2015, avšak po podání žádosti o doplacení neuhrazené části služebního příjmu se věc vrátila do původního stavu a žalobci jsou opět nařizovány přestávky v práci, ačkoli charakter služby neumožňuje její reálné přerušování;

- b) dle zjištění žalobce na jiných útvarech dopravního inspektorátu PČR buď nejsou výjezdové hlídky šetřící dopravní nehody přestávky nařizovány a policisté čerpají přiměřenou dobu, nebo jsou sice policistům nařizovány přestávky, avšak službu konají vždy současně dvě výjezdové hlídky, které se v době plánové přestávky překrývají, a policisté tak mohou čerpat plánovanou přestávku nerušeně. Překrytím dvou hlídek je zajištěn požadavek nepřetržitého zajištění výjezdové služby podle čl. 2 odst. 2 Pokynu č. 2/2010;
- c) v roce 2013 zpracoval celkem 67 dopravních nehod, přičemž v 19 případech doba zpracování dopravní nehody zasáhla do doby naplánované přestávky ve službě, z čehož v 5 případech nebylo možno přesunout čerpání přestávky na pozdější dobu. V případě dalšího žadatele, O. H., zasáhla dopravní nehoda do doby plánované přestávky na jídlo a odpočinek téměř ve třetině případů. Z uvedeného je patrné, že služba dopravního inspektorátu svoji povahou vylučuje plánování přestávek ve službě, neboť dopravní nehody, jejichž počet má v okrese Jeseník vzestupnou tendenci, velmi často znemožní vyčerpání přestávky v naplánovaném čase. Z § 13 odst. 4 metodického materiálu Policejního prezidia České republiky č. 2/2014 ze dne 19. 11. 2014 nazvaného Zásady rozvrhování doby služby (dále jen „metodický materiál“) vyplývá: *„Jestliže z charakteru služby vyplývá, že její výkon nemůže být přerušen, musí být příslušníkovi i bez přerušování výkonu služby zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek. Vedoucí příslušník tuto skutečnost zohlední již při rozvrhování doby služby a přestávky na jídlo a odpočinek vůbec nestanoví. Učiní tak zejména tehdy, když nemožnost přerušování výkonu služby je stavem běžným (pravidelným).“* Žalobce je přesvědčen o tom, že tak jako v jiných útvarech, i v případě dopravního inspektorátu Jeseník je nemožnost přerušování výkonu služby stavem běžným a přestávky ve službě na jídlo a odpočinek by neměly být nařizovány, nebo by mělo být zajištěno překrytí dvou hlídek. Tvrzení žalovaného o nižším počtu dopravních nehod v okrese Jeseník nemůže být důvodem pro to, aby příslušníci sloužící v územním obvodu Jeseník podléhali jinému režimu než příslušníci v jiných územních obvodech;
- d) správné orgány obou stupňů poukazovaly na možnost přesunu naplánované přestávky na později, tj. na dobu, až policejní příslušníci učiní neodkladné úkony související s dopravní nehodou. Služební funkcionář však může podle § 60 zákona o služebním poměru rozhodnout o čerpání přestávky jindy, tj. například později než po 5 hodinách služby, avšak vždy jen na žádost příslušníka, ke které nemůže být příslušník nucen, a to ani interními předpisy. Právo na přestávku má příslušník nejpozději po 5 hodinách služby a slouží k nabrání sil na další část služby. Přesun přestávky na později oslabuje její smysl;
- e) žalovaným navrhovaná možnost kontaktovat obvodní oddělení, aby po dobu čerpání přestávky učinilo úkony na místě dopravní nehody, je s ohledem na četnost případů požadavek iluzorní. Obvodní oddělení policie má dostatek své vlastní pracovní náplně a není možno předpokládat, že bude kromě vlastní činnosti ještě běžně šetřit dopravní nehody. Hlídku obvodního oddělení žalobce a jeho kolegové kontaktují pouze v případě, kdy je nutno zpracovat ve stejnou dobu dopravní nehody na různých místech. Zároveň z čl. 2 Pokynu č. 2/2010 vyplývá, že musí být nepřetržitě zajištěna výjezdová služba určená k šetření dopravních nehod, nikoli její zástup v podobě policistů obvodního oddělení nedisponujících příslušnou specializací, byť by byli základně proškoleni;
- f) žalovaný argumentuje povinností žalobce zapsat v případě nemožnosti vyčerpání nařizené přestávky do hlídkového listu změnu instruktáže vyplývající údajně z Pokynu č. 2/2010 a závazného pokynu policejního prezidenta č. 160/2009, kterým se upravuje postup na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu (dále jen „Pokyn č. 160/2009“). Dle čl. 7 a čl. 12 písm. c) Pokynu č. 160/2009 však není povinností velitele hlídky zapisovat do hlídkového listu jakoukoli změnu týkající se instruktáže, ale pouze změnu ve třech taxativně vymezených případech – změna trasy, změna stanoviště, nebo změna stavených úkolů – k nimž však nelze změnu v době přestávky podřadit;

- g) žalovaný se v žalobou napadeném rozhodnutí obsáhle zabýval analýzou jednotlivých směn žalobce ve zkoumaném období. Žalobce nepochybně, že v žalovaným uvedených dnech mohl nařízenou přestávku nerušeně čerpat, podstatné je však to, že zhodnotit, ve kterých dnech bylo možné službu přerušit, lze vždy až zpětně, tj. kdy je již známo, ve kterou dobu k dopravní nehodě došlo. Žalobce však předem nikdy neví, kdy k dopravní nehodě dojde, a proto fakticky svoji službu nepřerušuje a je stále připraven k výjezdu k dopravní nehodě.

Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl, přičemž ve vyjádření k žalobě v plném rozsahu odkázal na žalobou napadené rozhodnutí a skutečnost, že je v něm odkazováno na několikrát stanoviska odborníků na plánování služby, jakož i na judikaturu. Uvedl, že nelze souhlasit s názorem žalobce, že koná službu v nepřetržitém provozu, jejíž výkon není možné přerušit. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že ve většině odsloužených směn ve sledovaném období měl žalobce možnost čerpat přestávku na jídlo a odpočinek v naplánovanou dobu a nerušeně. Nemožnost čerpat přestávku v naplánovanou dobu či vůbec bylo zjištěno v 18 % případů v roce 2012, v 11 % případů v roce 2013, v 8 % případů v roce 2014 a v žádném z případů v roce 2015, což nezakládá stav, který by byl běžným a pravidelným, naopak se jedná o případy výjimečné a ojedinělé. To, zda lze v rámci služby čerpat přestávky a zda lze v mimořádném případě vyslat na místo dopravní nehody jinou hlídku, závisí na posouzení zaměstnavatele, resp. vedoucího příslušníka, nikoli na subjektivním posouzení žalobce. Faktem zůstává, že neodkladné úkony na místě dopravní nehody mohou plnit rovněž policisté z jiných organizačních článků daného územního odboru. Služba vykonávaná žalobcem tedy není službou nepřetržitou, již by nebylo možné přerušit čerpáním zákonného nároku na přestávku na jídlo a odpočinek. Služební funkcionáři jsou povinni přestávky v službě příslušníkům poskytnout a jen ve výjimečných případech, kdy to neumožňuje povaha služby, není tento nárok policistům zajištěn. To však není případ žalobce.

Z uvedeného nelyne znevýhodnění žalobce oproti policistům, jimž není garantována přestávka na jídlo o odpočinek, ale mají pouze přiměřenou dobu na jídlo a odpočinek. Účelem přestávky je krátkodobá regenerace sil a časový prostor pro najedení, nikoli přivýdělek. Při výpočtu služeb, v nichž řešení dopravních nehod zasáhlo do směn žalobce v roce 2013, opomenul žalobce směny, při nichž nebyla řešena žádná dopravní nehoda, čímž došlo ke zkreslení statistických údajů. Z podkladů vyplývá, že konkrétně v roce 2013 bylo potřebné v 5,55 % případů výkonu služby přesunout přestávku na pozdější dobu a pouze v 5,5 % případů služeb nebylo možné přestávku vyčerpat. Odkaz žalobce na stoupající počty dopravních nehod v okrese Jeseník je irelevantní, neboť samotné počty dopravních nehod nemají vliv na možnost přerušit dobu služby a umožnit žalobci čerpat přestávku.

Z podkladů vyplývá, že v rámci sledovaného období roku 2015 zasáhlo řešení dopravních nehod do plánované přestávky žalobci v méně případech než v letech 2013 a 2014, ačkoli počet dopravních nehod byl vyšší. Tvrzení žalobce, že v očekávání dopravní nehody službu nepřerušuje a je stále připraven vyjet, je v kontextu jeho vlastního vyjádření a vyjádření jeho kolegů těžko uvěřitelným (žalobce výslovně potvrdil, že četnost šetřených dopravních nehod umožňuje policistům vyčerpat přestávku na jídlo a odpočinek, neboť nejsou zahlceni prací). Žalobce je předně povinen dodržovat úkoly stanovené v hlídkovém listě včetně časového rozvržení těchto úkolů, tj. včetně přerušování jejich plnění a čerpání přestávky, přičemž jakoukoli změnu v stanovených úkolech je povinen zaznamenat. Skutečnost, že se teprve zpětně ukáže, zda mohl žalobce přestávku čerpat nerušeně, je irelevantní. Při aplikaci náhledu žalobce by *ad absurdum* platilo, že nepřerušitelnou je též např. práce sekretářky, která v očekávání možného telefonátu nemůže čerpat přestávku na jídlo.

Dne 9. 10. 2017 žalobce zaslal soudu stanovisko personálního odboru Policejního prezidia České republiky, které bylo v roce 2017 zasláno všem krajským policejním ředitelstvím, v němž je uvedeno: „*O tom, zda a kdy lze službu přerušit rozhoduje vedoucí příslušník, který musí zohlednit požadavky služby a všechny okolnosti s ní spojené (např. dostatečnou obsazenost nepřetržitého provozu). Neumožňují-li podmínky služby stanovené přesné doby čerpání přestávky, čerpá ji příslušník na základě rozhodnutí nadřízeného podle vlastního uvážení. Byla-li doba služby předem rozvržena tak, že byl dán předpoklad čerpání přestávek a k čerpání přestávek nedošlo, protože nebylo možno výkon služby přerušit, jedná se o službu přesčas.*“ Uvedl však, že vedoucí dopravního inspektorátu Jeseník postupuje i nadále v rozporu s tímto stanoviskem a stále žalobci nařizuje přestávky ve službě.

Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[9] Podle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru „[p]říslušník má nárok na přestávku ve službě na jídlo a odpočinek nejdéle po každých 5 hodinách nepřetržitého výkonu služby, jestliže služební funkcionář nerozhodne na žádost příslušníka jinak, a to při trvání směny

a) do 9 hodin v rozsahu 30 minut,

b) nad 9 hodin v takovém rozsahu, aby jedna přestávka činila 30 minut a ostatní přestávky činily nejméně 15 minut“.

Podle odst. 2 téhož ustanovení „[p]řestávka ve službě na jídlo a odpočinek se nezapočítává do doby služby“.

Podle odst. 3 téhož ustanovení „[j]de-li o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen, musí být příslušníkovi i bez přerušení výkonu služby zajištěna přiměřená doba na jídlo a odpočinek“.

[10] Krajský soud předně uvádí, že se ztotožňuje s žalovaným, že primárním úkolem služebního orgánu, který mu z citovaného § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru vyplývá, je zajištění nároku příslušníka na přestávku na jídlo a odpočinek, jež má následovat nejdéle po každých 5 hodinách nepřetržitého výkonu služby s tím, že zdůrazněním nezapočítávání této přestávky do doby služby v § 60 odst. 2 zákona o služebním poměru je nepochybné, že příslušník po dobu přestávky nemá povinnost vykonávat služební úkoly, nemá povinnost zdržovat se na pracovišti a služební orgán není recipročně oprávněn příslušníka jakýmkoli způsobem omezovat a jakékoli úkoly mu přidělovat (povinnost tzv. iniciativy upravená v § 10 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, tím není dotčena). Právně významné je pak bezpochyby posouzení, zda případná omezení či povinnosti příslušníka po dobu přestávky lze považovat za natolik podstatná, že jde již o výkon služby a příslušníkovi proto náleží služební příjem. Případ uvedený v § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru představuje z pohledu nároku na ničím nerušenou přestávku výjimku, jež může být aplikována pouze při splnění podmínek v tomto ustanovení uvedených. Nárok na služební příjem plynoucí z čerpání, či nečerpání přestávky na jídlo je tedy až sekundární.

[11] Základní podmínkou pro vyloučení nároku na poskytnutí přestávky na jídlo představuje dle § 60 odst. 3 zákona o služebním poměru skutečnost, že se jedná o službu, jejíž výkon nemůže být přerušen.

[12] V posuzované věci je nesporné, že výkon služby ve výjezdové hlídce určené k šetření dopravních nehod je službou, jež musí být vykonávána nepřetržitě (viz v rozhodnutí žalovaného citovaný čl. 2 odst. 2 Pokynu č. 2/2010).

[13] Krajský soud souhlasí s žalovaným, že ze skutečnosti, že ten či onen druh služby má být zajištěn nepřetržitě, bez dalšího neplyne, že by šlo o službu, jejíž výkon nelze přerušit. Nepřerušitelnost výkonu služby tedy není totožným pojmem s nepřetržitým výkonem služby. Posouzení přerušitelnosti výkonu té které služby záleží na obsahové náplni posuzované služby, přičemž pro službu, jejíž výkon objektivně nelze přerušit, je charakteristické, že služební orgán nemá z organizačního hlediska možnost příslušníka vykonávajícího službu vystřídat. Přerušitelnost výkonu služby se tak u jednotlivých organizačních jednotek bude odvíjet v závislosti na jejich personálním vybavení a organizačním zabezpečení střídání příslušníků čerpajících nařízenou přestávku na jídlo a odpočinek. Tatáž služba tak bude moci být u jedné organizační jednotky hodnocena jako nepřerušitelná a u jiné jako služba, jejíž výkon přerušit lze. Vždy tak bude záležet na konkrétních okolnostech posuzovaného případu, přičemž obecný závěr platný pro jakoukoli organizační složku nebude možné přijmout.

[14] Výkon služby ve výjezdové hlídce určené k šetření dopravních nehod lze při posuzování pouhého obsahu (náplně) služby hodnotit jako službu, kterou lze bezpochyby přerušit, neboť nejde o službu, kde by jejímu přerušení bránilo provozní či technologické hledisko. Pokud však v příslušné organizační jednotce není uspokojivě vyřešeno plnohodnotné vystřídání příslušníka vykonávajícího službu výjezdové hlídky určené k zásahům při dopravních nehodách jiným konkrétním příslušníkem, nelze již závěr o přerušitelnosti tohoto druhu služby přesvědčivě učinit. Podstatným faktorem, který dle názoru krajského soudu musí ovlivnit závěr o možnosti výkonu služby přerušit, a zda lze tedy vůbec přestávky na jídlo příslušníku plánovat, je zjištění, zda běžně k zásahům do plánovaných přestávek příslušníků dochází, či zda je narušení plánované přestávky výjimečnou záležitostí, pročez je možné přestávky běžně plánovat a výjimečně nastalou situaci jejího přerušení řešit *ad hoc*.

[15] V posuzované věci žalobce v posuzovaném období vykonával výjezdovou službu určenou k řešení dopravních nehod, jejíž výkon měl být zabezpečen nepřetržitě, přičemž současně v témže obvodu sloužila vždy jen jedna hlídka. Je přitom nesporné, že služební orgán neučinil žádné organizační opatření, jímž by předem vyřešil vystřídaní žalobce konkrétním příslušníkem v případech, kdy by výjezd k dopravní nehodě a provádění neodkladných úkonů na místě zcela nebo z části zasáhlo do čerpání nařízené přestávky.

[16] Ačkoli lze s žalovaným souhlasit, že žalobce pracoval se statistickými údaji týkajícími se počtu služeb, do nichž řešení dopravní nehody zasahovalo, zkrslujícím způsobem, který žalovaný příleřhavě popsal, nemohl by krajský soud, i pokud by vycházel z údajů vypočtených žalovaným, vyhodnotit případy, jimiž v jednotlivých letech docházelo k narušení naplánované přestávky v práci, jako výjimečné či mimořádné situace, neboť u každého příslušníka (platí pro 9 žalobců) se průměrný počet služeb, v jejichž průběhu jim nebylo umožněno nerušeně přestávku na jídlo a odpočinek v plánovaném čase vyčerpát, pohyboval nad hranicí 5 % případů ročně, spíše však šlo o hranici 10 % případů ročně i více. Tuto četnost již krajský soud nepovažuje za mimořádnou. K zásahům do naplánovaných přestávek v práci dle závěru krajského soudu docházelo v natolik četných případech, že při absenci jiného organizačního řešení nebylo možné přestávky v práci dle § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru plánovat a nařizovat.

[17] Argumentaci žalovaného možnosti posunutí přestávky považuje krajský soud za zcela nepřípadnou a narážející na nutnost, aby příslušník, jemuž by měla být přestávka posouvána, o takový postup předem sám požádal (viz citovaný § 60 odst. 1 zákona o služebním poměru). Stejně tak se krajský soud nezotožňuje s vyloučením nároku žalobce poukázáním na možnost oslovení příslušníků běžného obvodního oddělení, netvrdí-li současně žalovaný, že podmínky využití této možnosti byly jakkoli předem dojednány a organizačně zajištěny. Povinnost jednotlivých příslušníků, či vedoucího výjezdové skupiny *ad hoc* zajišťovat záskok příslušníků běžného obvodního oddělení v případech, že by mělo řešení dopravní nehody zcela či zčásti zasáhnout do čerpání plánované přestávky, by s ohledem na délku přestávky (30, resp. 15 minut) mohlo ve výsledku její převážnou část zabrat a zajišťování a dohadování zastoupení by tak bylo samo o sobě omezením, které by v době, jež není do výkonu služby započítávána, nebylo lze po příslušníkovi spravedlivě požadovat.

[18] Otázkou porušení, či neporušení povinnosti vedoucího hlídky zaznamenávat přesun či nemožnost vyčerpání plánované přestávky do hlídkových listů se krajský soud nezabýval, neboť závěr v této otázce by neměl na právní posouzení nároku žalobce žádný vliv, neboť ani případný závěr o porušení této evidenční povinnosti by nemohl nijak ovlivnit závěr o možnosti výjezdovou službu v posuzovaném případě přerušit. (...)

[21] Pro úplnost krajský soud uvádí, že se seznámil rovněž s civilní judikaturou, přičemž má za to, že jeho závěry nejsou v rozporu se závěry uvedenými v rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 2. 2013, čj. 21 Cdo 4446/2011, který posuzoval obdobnou věc týkající se strážníků městské policie, kde však aplikoval zákoník práce. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že nošení zbraně a stejnokroje po dobu přestávky není samo o sobě omezením, které by bylo možné považovat za výkon práce. Nejvyšší soud přitom zdůraznil, že v jím posuzovaném případě se nikdy nestalo, že by žalobci byli v časovém úseku připadajícím na plánovanou přestávku na jídlo povoláni k faktickému výkonu služby. Touto charakteristikou se nyní posuzovaná věc od věci řešené Nejvyšším soudem odlišuje.

[22] Dále je krajskému soudu známo, že rozsudkem ze dne 10. 4. 2018, čj. 16 Co 25/2018-230, zrušil Krajský soud v Ostravě rozsudek Okresního soudu v Novém Jičíně, který rozhodoval o žalobě žalobce, jenž se domáhal zaplacení mzdy za doby, kdy mu byly nařizovány přestávky v práci, a to na základě tvrzení, že jako hasič-strojník pracující na letišti byl povinen být neustále připraven k výjezdu k zásahu na jakémkoli místě letiště, což mu znemožnilo přestávku na jídlo nerušeně čerpat. Krajský soud v Ostravě dospěl k závěru, že omezení plynoucí z nutnosti neustálé připravenosti k výjezdu byla významná a organizační zajištění vystřídaní žalobce na jednotlivých směnách jiným konkrétním zaměstnancem absentovalo, proto byl nesprávný závěr okresního soudu o možnosti nerušeného čerpání přestávek v práci. V podstatných okolnostech se věc řešená Krajským soudem v Ostravě s nyní posuzovanou věcí shodují.