

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

2^{2020 / XVIII. ROČNÍK / 29. 2. 2020}

OBSAH

3963	Správní trestání: zásada absorpce.....	85
3964	Řízení před soudem: diskrece soudu ohledně podání návrhu na zrušení zákona; námitka neústavnosti právní normy	88
3965	Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem	91
3966	Daňové řízení: odvolací řízení; vypořádání námitek	96
3967	Služební poměr: propuštění ze služebního poměru; souběh důvodů propuštění	98
3968	Školství: odvolání děkana rektorem z vlastního podnětu	103
3969	Zemědělství: odborná způsobilost osob vykonávajících testování hospodářských zvířat	108

Správní trestání: zásada absorpce

k § 125g odst. 2, 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 297/2011 Sb.

Pokud správní orgán v rozporu s § 125g odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění účinném do 30. 6. 2017, nevedl společné řízení a uložil dvěma samostatnými rozhodnutími pokuty, jejichž celková výše je v rozporu se zásadou absorpce (§ 125g odst. 3 téhož zákona), jde o vadu řízení, která má vliv na zákonnost pouze později vydaného správního rozhodnutí o některém ze sbíhajících se správních deliktů. V pořadí první vydané správní rozhodnutí žádným způsobem veřejná subjektivní práva nezkracuje.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, čj. 9 As 164/2018-36)

Prejudikatura: č. 772/2006 Sb. NSS, č. 2248/2011 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezením Limet Group proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o odpovědnost za přestupek, o kasační stížnosti žalovaného.

Podanou kasační stížností se žalovaný domáhal zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 3. 2018, čj. 73 A 8/2017-34, kterým bylo výroky II. a III. podle § 76 odst. 1 písm. c) a § 78 odst. 3 a 4 s. ř. s. zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 5. 2017 (dále jen „rozhodnutí žalovaného 1“) a rozhodnutí Magistrátu města Brna ze dne 17. 1. 2017 (dále jen „rozhodnutí I. stupně 1“) a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Výroky IV. a V. bylo podle § 76 odst. 1 písm. c) a § 78 odst. 3 a 4 s. ř. s. zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 6. 2017 (dále jen „rozhodnutí žalovaného 2“) a rozhodnutí Magistrátu města Brna ze dne 21. 2. 2017 (dále jen „rozhodnutí I. stupně 2“) a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

Rozhodnutím žalovaného 1 bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí I. stupně 1, podle něhož se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o silničním provozu“). Žalobkyně jakožto provozovatelka vozidla v rozporu s § 10 zákona o silničním provozu nezajistila, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodrženy povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích, jelikož řidič, jehož totožnost nebyla správnímu orgánu známa, vozidlem tovární značky BMW, XXX, dne 21. 5. 2015 v 8:52 hodin neoprávněně zastavil na pozemní komunikaci v ulici Klatovská 12 v Brně, čímž porušil § 27 odst. 1 písm. r) zákona o silničním provozu a dopustil se přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Rozhodnutím žalovaného 2 bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí I. stupně 2, podle něhož se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu. Žalobkyně jakožto provozovatelka vozidla v rozporu s § 10 zákona o silničním provozu nezajistila, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodrženy povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích, jelikož řidič, jehož totožnost nebyla správnímu orgánu známa, vozidlem tovární značky BMW, YYY, dne 26. 11. 2015 v 8:12 hodin neoprávněně zastavil na pozemní komunikaci v ulici Nováčkova 51 (naproti) v Brně, čímž porušil § 53 odst. 2 zákona o silničním provozu a dopustil se přestupku podle § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Krajský soud vytkl správním orgánům, že pochybily, jestliže v rozporu s § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu nevedly společné řízení. Podmínky pro to byly splněny, jelikož se jednalo o dva správní delikty podle § 125f zákona o silničním provozu téže provozovatelky vozidla, o nichž byl příslušný vést řízení Magistrát města Brna (dále též „prvostupňový správní orgán“). Ten dokonce vedl obě řízení po určitou dobu souběžně, přičemž úkony činily tytéž úřední osoby (např. výzvy provozovateli vozidla k uhrazení určené částky byly vydány ve dnech 11. a 12. 1. 2016, výzvy k podání vysvětlení dne 22. 2. 2016 a oznámení o zahájení správního řízení o správním

deliktu provozovatele vozidla ve dnech 6. a 14. 6. 2016). Pouhé porušení § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu nelze považovat za vadu řízení, jež by mohla mít vliv na zákonost správního rozhodnutí, jestliže by z navazujícího rozhodnutí bylo patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání sankcí při souběhu správních deliktů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS). To však správní orgány v rozhodnutí I. stupně 2 a rozhodnutí žalovaného 2 zcela pominuly, přičemž žalobkyně se pozdějšího správního deliktu dopustila dne 26. 11. 2015, tedy ještě předtím než jí bylo oznámeno rozhodnutí I. stupně 1, jde proto o vícečinný souběh.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu v celém rozsahu kasační stížností. Předně namítal, že nedošlo k pochybení, pokud nebylo vedeno společné řízení. Žalobkyně se správních deliktů dopustila v dostatečném časovém odstupu (ve dnech 21. 5. 2015 a 26. 11. 2015) a až po několika měsících od obdržení výzev uvedla odlišné osoby jako řidiče vozidel. Podala pouze blanketní odvolání a ze spisu nebylo možné důvodnost spojení řízení dovodit (ostatně řízení, která měla být spojena, nespécifikovala ani v žalobě). Z právní úpravy nebylo zřejmé, dokdy má správní orgán povinnost vést společné řízení (nyní upraveno v § 88 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). O vadu řízení mající vliv na zákonost by se mohlo jednat pouze tehdy, došlo-li by v důsledku nespojení řízení k uložení sankce v rozporu se zásadou absorpce. Námítku tak lze vznést až v navazujícím (zde druhém) správním řízení. Krajský soud proto neměl žaloby spojit ke společnému projednání, nýbrž žalobu proti rozhodnutí žalovaného 1 měl zamítnout a vyhovět měl pouze žalobě proti rozhodnutí žalovaného 2, a to z důvodu uložení sankce v rozporu se zásadou absorpce.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu ve výrocích II. a III. a věc mu vrátil k dalšímu řízení a zamítl kasační stížnost proti výrokům IV a V. rozsudku krajského soudu.

Z odůvodnění:

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

(...)

[14] Klíčový nedostatek napadených správních rozhodnutí krajský soud spatřoval v tom, že správní orgány o sbíhajících se správních deliktech žalobkyně nevedly společné řízení, a neuložily jí proto v souladu se zásadou absorpce pouze jednu pokutu.

[15] Kasační soud přisvědčuje krajskému soudu, že v projednávané věci byly splněny podmínky pro vedení společného řízení podle § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu, jelikož se žalobkyně dopustila více správních deliktů podle § 125f zákona o silničním provozu a příslušným k jejich projednání byl Magistrát města Brna. Z obsahu správního spisu soud ověřil, že ačkoli se žalobkyně prvního správního deliktu dopustila dne 21. 5. 2015 a druhého správního deliktu dne 26. 11. 2015 a prvostupňovému správnímu orgánu byly policií oznámeny dne 29. 9. 2015, resp. dne 7. 1. 2016, byla obě řízení vedena takřka souběžně. Žalobkyně byla vyzvána k uhrazení určené částky přípisů ze dne 12. 1. 2016 [řízení vedené o prvním správním deliktu (dále jen „první řízení“)] a 11. 1. 2016 [řízení vedené o druhém správním deliktu (dále jen „druhé řízení“)], k podání vysvětlení byl řidič označený žalobkyní vyzván přípisů ze dne 22. 2. 2016 (v obou řízeních), oznámení o zahájení správního řízení o správním deliktu provozovatele vozidla byla vydána dne 14. 6. 2016 (první řízení) a 6. 6. 2016 (druhé řízení) a rozhodnutí I. stupně 1 bylo vydáno dne 17. 1. 2017, rozhodnutí I. stupně 2 dne 21. 2. 2017. Zároveň se žalobkyně obou správních deliktů dopustila nejen v období před oznámením rozhodnutí, jímž byla za některý z nich potrestána (tedy před 19. 1. 2017, kdy jí bylo doručeno rozhodnutí I. stupně 1; srov. Výše citovaný rozsudek čj. 1 As 28/2009-62, odstavce 27 až 30), ale dokonce ještě před zahájením obou správních řízení (první řízení bylo zahájeno dne 14. 6. 2016, druhé řízení dne 6. 6. 2016), přičemž „u deliktů spáchaných do okamžiku zahájení správního řízení je nutno trvat na konání společného řízení“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2018, čj. 1 As 278/2018-87, odstavec 17).

[16] V této souvislosti soud uvádí, že výtky, podle níž žalobkyně až po několika měsících od obdržení výzev k uhrazení určené částky uvedla odlišné osoby jako řidiče vozidel, není pravdivá. Z obsahu správních spisů plyne,

že žalobkyně v každém z obou řízení reagovala nejvýše ve lhůtě 15 dnů od doručení výzvy a v obou případech uvedla jako řidiče stejnou osobu (L. H. N.).

[17] Vady prvoinstančního řízení mohly být odstraněny v řízení odvolacím, neboť správní řízení tvoří jeden celek a uplatňuje se zásada jednotnosti řízení (§ 89 odst. 2 věta první správního řádu (č. 500/2004 Sb.)) Uvedené platí tím spíše, že obě odvolací řízení probíhala v zásadě souběžně (odvolání byla správnímu orgánu doručena dne 3. 2. 2017, resp. 2. 3. 2017, a rozhodnuto o nich bylo dne 11. 5. 2017, resp. 7. 6. 2017). Stěžovatel byl povinen napravit vadu předcházejícího správního řízení, spojit obě věci ke společnému řízení, rozhodnout o nich jedním rozhodnutím a zohlednit mnohost deliktů při ukládání sankce (viz citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 278/2018-87, odstavec 18).

[18] Stěžovateli lze nicméně přisvědčit, že samotné porušení § 125g odst. 2 zákona o silničním provozu nelze považovat za vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu, jelikož jde o pouhou procesní cestu vedoucí k naplnění § 125g odst. 3 zákona o silničním provozu, zakotvujícího pro účely trestání sbíhajících se správních deliktů princip absorpce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS, odstavce 26 až 28, 31 a 32; viz též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 278/2018-87, odstavec 18, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2019, čj. 1 As 301/2018-46, odstavce 17 a 18, a judikaturu tam citovanou). V projednávaném případě však k porušení principu absorpce zjevně došlo, jelikož za každý z obou správních deliktů byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1 500 Kč (celkem tedy 3 000 Kč), avšak horní hranice sazby za správní delikt nejpřísněji postižitelný činí 2 500 Kč [§ 125g odst. 3 zákona o silničním provozu ve spojení s § 125c odst. 4 písm. f) zákona o silničním provozu]. Ostatně sám stěžovatel takové pochybení připouští, namítá však, že jeho důsledkem mělo být jen zrušení správního rozhodnutí ve druhém řízení.

[19] Jádrem sporu je tedy otázka, zda vada řízení spočívající v nevedení společného řízení za současného uložení sankce v rozporu se zásadou absorpce je důvodem pro zrušení všech správních rozhodnutí o sbíhajících se deliktech (zde správních rozhodnutích vydaných v prvním i druhém řízení), anebo jen správních rozhodnutích o těch ze sbíhajících se deliktů, o nichž bylo rozhodnuto později (zde správních rozhodnutí vydané ve druhém řízení).

[20] V souladu se zásadou absorpce (tedy přísnější trest pohlcuje mírnější) je účelem společného řízení uložení pouze jedné pokuty, přičemž pro určení její výše se použije sazba pokuty za správní delikt nejpřísněji postižitelný (§ 125g odst. 3 zákona o silničním provozu; srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, čj. 6 As 57/2004-54, č. 772/2006 Sb. NSS). Zákonná úprava je však neúplná, jelikož (vedle jiného) neřeší, jak postupovat, není-li z jakýchkoli důvodů společné řízení vedeno. Judikatura Nejvyššího správního soudu v této souvislosti dospěla k závěru, že se při správním trestání přiměřeně uplatní principy ovládající souběh trestných činů (viz citovaný rozsudek čj. 1 As 28/2009-62, odstavec 28, a tam citovaná judikatura; srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, čj. 2 As 426/2017-62, odstavce 22 až 31). V souladu s nimi nesmí být pachatel trestného činu ani ku prospěchu, ani na újmu, kdy všechny sbíhající se trestné činy vyjdou najevo, proto není pro trestání souběhu trestných činů bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, nýbrž použití absorpční zásady (viz citovaný rozsudek čj. 1 As 28/2009-62, odstavec 31).

[21] Spojitost vedení společného řízení a nutnosti aplikace absorpční zásady je tedy i pro oblast správního trestání poměrně volná, společné řízení je „*pouhou procesní cestou, která mimo jiné může vést k naplnění principu absorpce, nejde však o možnost jedinou*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2017, čj. 6 As 116/2017-53, odstavec 11). Pokud by proto z navazujících správních rozhodnutí o sbíhajících se správních deliktech bylo uplatnění absorpční zásady patrné, nelze nevedení společného řízení považovat za vadu řízení, která má vliv na zákonnost správního rozhodnutí. Navzdory tomu, že pro nedostatečný právní základ nelze zrušit předcházející správní rozhodnutí a uložit souhrnný trest, není důvod, proč by správní orgán neměl při ukládání následné sankce přihlížet k sankcím uloženým dříve za sbíhající se správní delikty (srov. citovaný rozsudek čj. 1 As 28/2009-62, odstavec 32).

[22] Důsledkem popsaných závěrů je rovněž to, že v pořadí první rozhodnutí o jednom z více sbíhajících se správních deliktů nelze zrušit pouze pro vadu řízení spočívající v nevedení společného řízení, jež by měla za

následek porušení absorpční zásady. Tímto rozhodnutím nemůže být při trestání prvního z více sbíhajících se správních deliktů tato zásada porušena, proto nevedení společného řízení (jež by umožnilo princip absorpce naplnit) nemůže být vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost tohoto rozhodnutí. Je třeba bezpodmínečně trvat na aplikaci zásady absorpce, nikoli na vedení společného řízení, přičemž i bez vedení společného řízení lze naplnění zásady absorpce docílit. Až v pořadí druhým (popř. dalším) správním rozhodnutím o jiném z více sbíhajících se správních deliktů by správní orgán mohl absorpční zásadu porušit, a to tehdy nepřihlížel-li by k sankcím uloženým dříve za sbíhající se správní delikty. V této souvislosti není rozhodné, kdy byl ten či onen z více sbíhajících se správních deliktů spáchán nebo kdy o něm bylo zahájeno správní řízení, nýbrž okamžik, kdy o něm bylo rozhodnuto.

[23] Pokud by soud ve shora popsaném případě zrušil v pořadí první rozhodnutí o jednom z více sbíhajících se správních deliktů, napravoval by pochybení v procesním postupu správního orgánu, jímž nedošlo ke zkrácení subjektivních práv (viz též citovaný rozsudek čj. 1 As 278/2018-87, odstavec 22). K tomu však není povolán, jelikož ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s., srov. též čl. 90 odst. 1 věta první Ústavy), nikoli právu objektivnímu. Ostatně i krajský soud z obdobné právní úvahy vycházel (především viz odstavec 30 napadeného rozsudku), byť bez bližšího odůvodnění nakonec zrušil správní rozhodnutí v prvním i druhém řízení (viz odstavec 31 napadeného rozsudku).

[24] V projednávaném případě byla žalobkyni v prvním i druhém řízení uložena pokuta ve výši 1 500 Kč (celkem tedy 3 000 Kč). Za sbíhající se správní delikty bylo možné uložit pokutu v zákonné sazbě od 1 500 Kč do 2 500 Kč [§ 125g odst. 3 zákona o silničním provozu ve spojení s § 125c odst. 4 písm. f) zákona o silničním provozu]. Správní rozhodnutí v prvním řízení neměl krajský soud důvod rušit, neboť nevedením společného řízení nebyla žalobkyně zkrácena na svých veřejných subjektivních právech (viz odstavce [20] až [23]). Postupoval však správně, pokud zrušil správní rozhodnutí ve druhém řízení, jelikož v důsledku následného uložení pokuty ve výši 1 500 Kč byla žalobkyni za sbíhající se správní delikty stanovena pokuta v celkové výši 3 000 Kč, tedy ve výši přesahující horní hranici sazby za správní delikt nejpřísněji postižitelný, čímž zjevně došlo k porušení zásady absorpce.

[25] V části týkající se správních rozhodnutí v prvním řízení (v rozsahu výroků II. a III.) tedy kasační soud rozsudek krajského soudu zrušil. V dalším řízení krajský soud, vázán shora uvedeným právním názorem, věc v tomto rozsahu (opětovně) projedná v mezích uplatněných žalobních bodů a rozhodne o ní.

(...)

3964

Řízení před soudem: diskrece soudu ohledně podání návrhu na zrušení zákona; námitka neústavnosti právní normy

k čl. 95 odst. 2 Ústavy ve znění zákona č. 395/2001 Sb.

k § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

I. Postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy nelze procesním úkonem stěžovatele vynutit, neboť posouzení ústavnosti aplikované právní normy a případné předložení věci Ústavnímu soudu je v diskreci správního soudu.

II. Námitku neústavnosti aplikované právní normy lze podřadit pod kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2019, čj. 6 Ads 178/2019-28)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 16/2007 Sb.

Věc: F. H. proti České správě sociálního zabezpečení o přiznání invalidního důchodu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím žalované ze dne 11. května 2018 byly zamítnuty námitky žalobce a potvrzeno rozhodnutí žalované ze dne 23. října 2017 o zamítnutí žalobcovy žádosti o invalidní důchod z důvodu nesplnění podmínky získané potřebné doby pojištění ke vzniku nároku na invalidní důchod. Žalobce proti tomuto rozhodnutí namítal, že povinnou dobu pojištění nesplnil nikoliv z vlastní viny, ale protože byl ve výkonu trestu odnětí svobody, ve kterém z důvodu na straně věznice nebyl pracovně zařazen. Nadto byl ve věznici Plzeň-Bory od června 2010 až do listopadu 2012 zařazen na oddělení „toxi SPO“, kde byl povinen odpracovat 28 hodin týdně bez nároku na mzdu s tím, že se tento pobyt bude započítávat do důchodového a sociálního pojištění. Poukazoval na § 30 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“), podle kterého věznice přidělují odsouzeným práci a odsouzení jsou povinni pracovat. Pokud se tak nestalo, nemůže to být přičítáno k tíži žalobce.

Se svou argumentací žalobce neuspěl ani u Krajského soudu v Ostravě, který jeho žalobu proti napadenému správnímu rozhodnutí zamítl svým rozsudkem ze dne 31. července 2019, čj. 17 Ad 5/2019-53. Krajský soud dospěl k závěru, že žalobce pro vznik nároku na invalidní důchod nesplnil potřebnou dobu pojištění pěti let, a to ani, kdyby bylo prokázáno, že byl skutečně na oddělení „toxi SPO“ v uvedené době pracovně zařazen. Námitku, že mu nelze klást k tíži, že nepracoval, protože nebyl pracovně zařazen bez své viny, krajský soud vypořádal odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ads 58/2007-266 ze dne 21. února 2008. Podmínku pracovního zařazení nepovažoval krajský soud za diskriminační či neústavní, argumentoval přitom ustanoveními čl. 41 odst. 1 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) s odkazem na náleží Ústavního soudu ze dne 23. března 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07, č. 61/2010 Sb. ÚS, bod 81, a tím, že posouzení vhodnosti, účelnosti a sociální spravedlnosti právní úpravy zásadně přísluší zákonodárci, neboť jde o otázky v podstatě politické, k nimž primárně náleží celá oblast sociálních práv. Odkázal přitom na náleží Ústavního soudu ze dne 23. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, č. 166/2008 Sb., bod 78, a na náleží ze dne 20. května 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, č. 251/2008 Sb., bod 90.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu včas kasační stížnost a navrhl jeho zrušení a zrušení napadeného správního rozhodnutí. V kasační stížnosti uplatnil jedinou kasační námitku, že § 5 odst. 1 písm. l) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, je neústavní, neboť znemožňuje účast osob, které o pracovní zařazení ve věznici usilují a není jim to z objektivních důvodů umožněno, na důchodovém pojištění. V této souvislosti stěžovatel tvrdil, že omezení stanovené v napadeném ustanovení zákona o důchodovém pojištění jde nad rámec standardních omezení osob ve výkonu trestu odnětí svobody dle § 27 zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud před konečným rozhodnutím řízení o kasační stížnosti přerušil a navrhl Ústavnímu soudu zrušení § 5 odst. 1 písm. l) zákona o důchodovém pojištění.

Žalovaná ve svém stručném vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na závěry, jež Ústavní soud k předestřené otázce zaujal v usnesení ze dne 8. července 2008, sp. zn. I. ÚS 1292/08, v němž odkázal i na závěry vyvěrající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. února 2008, čj. 6 Ads 58/2007-266. Tyto závěry lze podle žalované bezpochyby vztáhnout i na nyní posuzovaný případ.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatel vznesl jedinou kasační námitku spočívající v neústavnosti zákonného ustanovení, které v řízeních žalovaná a krajský soud aplikovaly. Z toho současně plyne, že jinak považuje napadený rozsudek krajského soudu za souladný se zákonem, nečiní sporným ani zjištěný skutkový stav. Nejvyšší správní soud však nepochybuje, že námitka neústavnosti zákonného ustanovení, jež ve věci bylo aplikováno, spadá pod přípustný kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jakkoli s ní nemůže být stěžovatel bez dalšího úspěšný, neboť není v pravomoci Nejvyššího správního soudu, aby si ústavnost zákona posoudil sám; v případě, že dospěje k závěru o rozporu ve věci nezbytně aplikovaného zákona s ústavním pořádkem, musí věc

předložit Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) postupem dle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Současně platí, že si stěžovatel nemůže takový postup svým procesním úkonem vynutit. Úvaha o ústavnosti, popř. neústavnosti aplikovaného zákonného ustanovení spadá do rozhodovací činnosti soudu, jinak řečeno do rámce hodnocení důvodnosti žalobní nebo kasační námitky. Postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy je přitom autonomní pravomocí procesního soudu v kterékoliv fázi řízení a v jakékoliv instanci, kasační soud si proto otázku ústavnosti aplikovaného zákona posoudí sám bez ohledu na to, zda a jak se touto otázkou, ať už z vnitřního popudu nebo k podnětu účastníka řízení, zabýval krajský soud; nelze-li zákon ústavně konformně vyložit, není namístě, aby soud vyšší instance vracel věc soudu nižší instance se závazným pokynem k postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Platí také, že ústavnost zákona se presumuje a že k předložení věci Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy je třeba závěr procesního soudu, tzn. jeho odůvodněné přesvědčení (nikoli jen pochybnost či nejistota), že aplikované zákonné ustanovení je v takovém rozporu s ústavním pořádkem, že ani nelze podat jeho ústavně konformní výklad, a proto je nezbytné takové vadné ustanovení z právního řádu odstranit derogacním zásahem Ústavního soudu.

[8] Důvod k takovému postupu Nejvyšší správní soud neshledal. Stěžovatel namítl neústavnost ustanovení § 5 odst. 1 písm. l) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, které účast osob ve výkonu trestu odnětí svobody (dále též „vězeň“) na důchodovém pojištění podmiňuje jejich zařazením do práce. Svou argumentací však mívá jen na situaci, kdy vězeň do práce z nejrůznějších důvodů na straně vězeňské služby zařazen nebyl. Jinak jde totiž o ustanovení zcela neutrální a odpovídající všem ostatním skupinám pojištěných osob, jejichž účast na důchodovém pojištění je zásadně vázána na výkon práce (§ 5 zákona o důchodovém pojištění), resp. z pohledu získání potřebných dob pojištění na výdělečnou činnost, z níž je placeno pojistné do systému důchodového pojištění [§ 11 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění]. V tomto ohledu napadené ustanovení nevyvolává žádné pochybnosti z hlediska rovnosti, resp. zákazu diskriminace ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny, jak plyne i z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ads 58/2007-266 ze dne 21. února 2008, ústavní stížnost proti němu byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1292/08 ze dne 8. července 2008; rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ads 130/2010-98 ze dne 30. listopadu 2010, ústavní stížnost proti němu byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 666/11 ze dne 7. dubna 2011) a jak správně uzavřel i krajský soud.

[9] Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení čj. 4 Ads 130/2010-98 uvedl, že vězeň, který nebyl v určitém období zařazen k výkonu práce, nemohl získat dobu pojištění: „zákon neumožňuje přiblížit k důvodům, pro které osoby ve výkonu trestu odnětí svobody či vazby nepracovaly, a proto není podstatné, že v daném případě tak tomu bylo kvůli nedostatku pracovních příležitostí“. Tento závěr nepovažuje ani šestý senát Nejvyššího správního soudu za neústavní, neshledává ani, že by se v právní úpravě nacházela neústavní mezera v tom smyslu, že by z ústavního pořádku vyplývalo, že zákonodárce musí dobu, kdy vězeň nebyl zařazen do práce z důvodů na straně věznice, považovat za náhradní dobu pojištění, resp. zahrnout takovou osobu do okruhu pojištěných osob vymezeného v § 5 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. Uvedené vyplývá nepřímě i z konstatování Ústavního soudu v citovaném usnesení sp. zn. I. ÚS 1292/08, podle něhož „stát nemá povinnost zajistit právo na zaměstnání osobám, které se dopustily trestné činnosti a jsou proto ve vazbě. Stát rovněž nemá povinnost umožnit osobám ve vazbě výkon práce.“ Totéž bezpochyby dopadá i na osoby ve výkonu trestu odnětí svobody, dokonce přílehavěji, protože na rozdíl od vazby se zde již ani neuplatní argument presumpce nevinu.

[10] Výčtem osob, které jsou účastny na důchodovém pojištění, i když nevykonávají výdělečnou činnost, stát realizuje svou sociální politiku. Do takového výčtu zařadil osoby, které bez své viny po určitou dobu nevykonávají výdělečnou činnost, resp. vykonávají jinou činnost, která je společensky, z pohledu sociální politiky státu, přínosná nebo žádoucí, jak je zřejmé z § 5 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění. Nezařazením nepracujících vězňů do tohoto výčtu zákonodárce ústavní meze nepřekročil. V případě důchodového pojištění jde o realizaci základního sociálního práva dle čl. 30 Listiny, podrobnosti však má stanovit zákon (čl. 30 odst. 3 Listiny) a tohoto základního práva se lze podle čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat právě jen v mezích tohoto zákona, který je upravuje. Zákonodárce má tedy v oblasti sociálních práv široký prostor pro uvážení, musí zachovat pouze podstatu a smysl uvedeného základního práva (čl. 4 odst. 4 věta první Listiny). Je proto v jeho pravomoci nezařadit do účasti

na důchodovém pojištění osoby ve výkonu trestu odnětí svobody, které z jakéhokoliv důvodu nepracují, neboť s ohledem na subjektivní trestní odpovědnost si omezení osobní svobody v důsledku odsuzujícího trestního rozsudku způsobily zaviněným jednáním. To, že mají omezenou možnost pracovních příležitostí po dobu výkonu trestu odnětí svobody, je pak omezením plynoucím z povahy tohoto trestu, resp. okolností jeho výkonu. Taková právní úprava sociálního zabezpečení sleduje legitimní cíl (jde o systém primárně pojistný, tj. legitimně postavený na placení pojistného, a v tomto smyslu zásluhový) a lze ji z uvedených důvodů považovat za racionální, jakkoli nemusí být (z hlediska trestní politiky, resp. prevence) nutně nejhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší (srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. října 2006; N 181/43 SbNU 57; č. 16/2007 Sb.). Stěžovatelé také nic nebránilo, aby se po dobu, kdy nebyl účasten důchodového pojištění podle § 5 odst. 1 písm. l) zákona o důchodovém pojištění, účastnil důchodového pojištění dobrovolně na základě přihlášky dle § 6 odst. 2 zákona o důchodovém pojištění za předpokladu, že zaplatí pojistné. Tuto možnost měl jako kterákoliv jiná osoba za podmínek stanovených zákonem.

[11] Konečně pak to, že uvedené omezení účasti na důchodovém pojištění není uvedeno ve výčtu omezení osob ve výkonu trestu odnětí svobody v § 27 zákona o výkonu trestu odnětí svobody nemá pro posouzení kasační námitky žádnou relevanci. Toto ustanovení není vyčerpávajícím a uzavřeným výčtem všech možných omezení, která jsou s trestem odnětí svobody spojena – tento samozřejmý poznatek vyplývá i z nadpisu ustanovení, jenž zní „*Omezení a zbavení některých práv a svobod*“. Účast na důchodovém pojištění je odlišnou materií a je komplexně upravena v jiném zákoně, tedy v zákoně o důchodovém pojištění.

3965

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem

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

Úkon správce daně spočívající v zamítnutí žádosti daňového subjektu o odročení termínu výsledku svědka je procesním úkonem, kterým se upravuje vedení řízení. Tento postup správce daně nemůže představovat zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., proti němuž by bylo možné se bránit zásahovou žalobou.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2019, čj. 1 Afj 458/2018-42)

Prejudikatura: č. 720/2005 Sb. NSS, č. 1773/2009 Sb. NSS, č. 3566/2017 Sb. NSS, č. 3687/2018 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 94/2018 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 635/18).

Věc: J. Š. proti Finančnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj o žalobě proti nezákonnému zásahu, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 5. 12. 2017 byla u žalobce zahájena daňová kontrola daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2014, 2015 a 2016. Dne 14. 6. 2018 byl žalobce vyzooměn o provádění výsledků svědků, které se uskutečnil mj. dne 19. 7. 2018 v Uherském Hradišti. Dne 22. 6. 2018, po výsledku svědka R. N., sdělil zástupce žalobce správci daně, že ve dnech 18. nebo 19. 7. 2018 proběhne v jiném řízení, které je vedeno na územním pracovišti ve Frýdku-Místku, výslech utajovaných svědků před Policií ČR, o čemž se zástupce žalobce dozvěděl předchozího dne. Zástupce žalobce správci daně avizoval, že poté, co mu bude sdělen přesný termín výsledků, požádá o jeho změnu v tomto řízení. Současně sdělil, že územní pracoviště ve Frýdku-Místku přislíbilo kontaktovat územní pracoviště Bruntál až bude termín výsledku svědků znám. Správce daně přislíbil této žádosti vyhovět s tím, že požádat o změnu termínu musí do 29. 6. 2018.

Dne 29. 6. 2018 požádal zástupce žalobce o změnu termínu výsledku svědků nařízeného na 19. 7. 2018. V žádosti odkázal na dohodu učiněnou dne 22. 6. 2018 a k žádosti přiložil předvolání Finančního úřadu pro Moravskoslezský kraj, územní pracoviště ve Frýdku-Místku. Dne 3. 7. 2018 správce daně kontaktoval svědky, která měla být vyslechnuta 19. 7. 2018. Ta uvedla, že v den plánovaného výsledku má v práci nahlášenou

omluvenou absencí, kterou bylo z provozních důvodů nutno povolit v dostatečném předstihu a tento stav již nelze změnit. Téhož dne sdělil správce daně žalobci, že nevyhověl žádosti o odročení termínu výsledku svědkyně, neboť územní pracoviště Frýdek-Místek nekontaktovalo správce daně pro odstranění kolize výsledků. Zástupce žalobce, ačkoliv byl upozorněn na nutnost dostatečného časového předstihu žádosti, a o kolizi věděl již od 25. 6. 2018, požádal o odročení až v pátek 29. 6. 2018 v pozdních odpoledních hodinách. Zástupce žalobce o odročení požádal ještě ústně 11. 7. 2018, žádosti nebylo vyhověno. Dne 19. 7. 2018 proběhl výslech svědkyně za účasti jak žalobce, tak jeho zástupce JUDr. Šrámka.

Žalobce podal u Krajského soudu v Ostravě žalobu proti nezákonnému zásahu žalovaného, který spatřoval v tom, že žalovaný nevyhověl návrhu žalobce na odročení termínu výsledku svědka nařízeného na 19. 7. 2018 z důvodu nemožnosti zástupce žalobce se výsledku zúčastnit.

Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 22. 11. 2018, čj. 25 A 63/2018-45, žalobu odmítl.

Krajský soud konstatoval, že v případech, kdy je vedeno řízení, jehož výsledkem je vydání rozhodnutí, např. vyměřovací řízení s následným vydáním platebního výměru, je vyloučeno, aby se adresát rozhodnutí domáhal ochrany zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s., neboť má možnost domáhat se ochrany proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. Ochrana před nezákonným zásahem má subsidiární povahu. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu krajský soud uvedl, že v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu. Nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání správce daně bylo nezákonným zásahem, je zjevná a nepochybná, neboť se jedná o postup správce daně technicky upravující vedení řízení. Zamítnutí žádosti o odročení termínu výsledku svědka je procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení. Ačkoliv lze podle okolností konkrétního případu připustit, aby i čistě procesní úkon správního orgánu byl výjimečně zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., taková situace však v posuzované věci z žalobcových tvrzení ani ze správního spisu nevyplývá. Žalobcem tvrzený zásah nesplňuje ani podmínku intenzity, ani výjimečných okolností. Vzhledem k tomu, že nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání správce daně bylo nezákonným zásahem, je zjevná a nepochybná, neboť se jedná o postup správce daně, technicky upravující vedení řízení.

Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí a domáhal se jeho zrušení. Namíтал, že krajský soud nesprávně vyhodnotil žalobu stěžovatele jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Jednalo se přitom o žalobu na určení toho, že zásah byl nezákonný. Vadou spočívající v tom, že krajský soud nerespektoval zjevnou dichotomii zásahových žalob, je stížena celá argumentace soudů. Krajský soud proto nemohl stěžovatelu žalobu na určení nezákonnosti zásahu odmítnout jako nepřipustnou podle § 85 s. ř. s.

Krajský soud tvrdil, že stěžovatel uvedl pouze zásah do svých procesních práv, který v této fázi nemá hmotněprávní dopad do jeho sféry. Stěžovatel s tímto závěrem nesouhlasil, neboť bylo zasaženo do jeho práva na spravedlivý proces, jehož součástí jsou další dílčí práva. Stěžovatel byl z ústního jednání, jehož předmětem byl výslech svědka, vyloučen a část procesu v jeho věci tak byla provedena kabinetně, což je objektivně nejvyšší možná míra zásahu do stěžovatelu práva na spravedlivý proces. Stěžovatel v této souvislosti poukazoval na to, že tentýž krajský soud (ale jiný senát) v témže roce vydal rozsudek v obdobné věci a došel v něm ohledně přípustnosti zásahové žaloby na určení nezákonného zásahu tam, kde je možné hájit svá práva také žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, ke zcela opačnému závěru. A to i přesto, že již byl vydán dodatečný platební výměr, čímž je žalobci plně přípustná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že smyslem výjimky z pravidla o nepřipustnosti zásahové žaloby při možnosti domáhat se ochrany nebo nápravy jinými prostředky pro případ, že je podána pouze určovací žaloba, je zamezit zjevně neúčelnému uplatňování prostředků ochrany vůči správnímu orgánu, protože prostředky ochrany vůči správnímu orgánu slouží zásadně k eliminaci závadného stavu. Jejich uplatnění by tedy mělo pouze formální význam, nebyla-li by jimi tato eliminace požadována, a tedy není namístě na jejich využití trvat, domáhá-li se žalobce toliko určení nezákonnosti zásahu.

Žalovaný nesouhlasil s argumentací stěžovatele, že domáhá-li se pouze určení nezákonnosti zásahu, a nikoli zjednaní nápravy, nedomáhá se ochrany svých práv, protože autoritativní určení nezákonnosti zásahu může být relevantní pro řízení, jehož výsledek je takovou povahou jednání správního orgánu podmíněn. Typicky se bude

jednat o řízení o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem. Připuštění opačného závěru by v důsledku znamenalo, že žádná určovací žaloba, jejímž výsledkem je toliko autoritativní konstatování práva či právního stavu, není prostředkem ochrany práva, protože jejím výsledkem není výrok, kterým by soud žalovanému ukládal práva či povinnosti (např. žaloba na určení vlastnictví by v takovém případě nebyla prostředkem ochrany vlastnického práva), což je absurdní.

Zásahovou žalobu lze použít proti takovému jednání, které se sice promítne do rozhodnutí napadnutelného žalobou a může založit jeho nezákonnost, ale bez ohledu na ně již samo o sobě představuje natolik zásadní zásah do veřejných subjektivních práv účastníka řízení, že po něm nelze legitimně požadovat, aby vyčkával a podal až žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. V případě rozhodnutí o stanovení daně tomu tak obecně bude v situaci, kdy závadné jednání předcházející vydání rozhodnutí o stanovení daně má dopad i do „nedaňové“ sféry daňového subjektu. Typicky může jít o nezákonně prováděnou daňovou kontrolu, jejíž vedení samo o sobě představuje pro daňový subjekt zátěž, např. z hlediska ztěžování faktického výkonu ekonomické činnosti. Nezákonně nařízená či prováděná daňová kontrola sice může založit nezákonnost výsledného rozhodnutí (platebního výměru), ovšem její negativní dopady nemusejí být zrušením tohoto rozhodnutí plně kompenzovány. Dle žalovaného stěžovatel ani v kasační stížnosti neuvádí, proč by údajně pochybení, kterého se žalovaný měl dopustit, mělo mít charakter přímého zkrácení veřejných subjektivních práv stěžovatele, resp. v čem by přímost měla spočívat. Porušení práva na spravedlivý proces, kterým stěžovatel argumentuje, má význam toliko k výsledku tohoto procesu. Úkon žalovaného, který měl být dle žalobce prohlášený za nezákonný zásah, proto nemá samostatný význam pro veřejná subjektivní práva stěžovatele.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

[18] Stěžovatel se domáhal určení nezákonnosti zásahu žalovaného spočívajícího „v zamítnutí žádosti stěžovatele o odročení nařízeného termínu výslechu svědka“. Krajský soud své posouzení postavil na tezi, že zamítnutí žádosti o odročení termínu výslechu svědka je procesním úkonem, kterým se technicky zajišťuje průběh řízení. Takový úkon se netýká veřejných subjektivních práv a povinností stěžovatele. Kasační soud se s tímto posouzením krajského soudu – v podmínkách projednávané věci – plně ztotožňuje.

[19] Jak správně uvedl již krajský soud, zamítnutí žádosti o odročení výslechu svědka totiž právo daňového subjektu – zejména jeho právo být u výslechu svědka (osobně či prostřednictvím svého zástupce) přítomen a klást svědkovi otázky – nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje. Správce daně tímto postupem pouze určil, kdy výslech proběhne a toto rozhodnutí stěžovateli sdělil s dostatečným předstihem tak, aby stěžovatel mohl naplnit své právo být výslechu přítomen a klást svědkovi otázky.

[20] Nejvyšší správní soud sice ve své judikatuře v minulosti připustil, že zásahem může být například i nesprávný postup při doručování, pokud představuje pro příjemce písemností nadměrnou administrativní zátěž spojenou se vznikem materiální újmy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, čj. 2 As 93/2016-138, bod 23); nebo neumožnění nahlédnout do spisu, pokud by bylo v takové intenzitě, že by znamenalo zásah do práva na spravedlivý proces (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2018, čj. 9 Afs 85/2016-51, bod 29); případně znepřístupnění určitých dokumentů v daňovém řízení, brání-li tento postup správního orgánu daňovému subjektu v dosažení účinné ochrany v řízení o žalobě proti rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2018, čj. 1 Afs 99/2018-42, body 15 až 17). Z uvedených judikatur plyne, že v závislosti na okolnostech konkrétního případu je možné, aby i čistě procesní úkon správního orgánu byl výjimečně zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. O takovou situaci se v případě stěžovatele nejednalo.

[21] Samotné zamítnutí žádosti o odročení výslechu svědka nebrání v uskutečnění práva daňového subjektu být tomuto výslechu (osobně či prostřednictvím svého zástupce) přítomen a klást svědkovi otázky. Jinými slovy, postup správce daně stěžovatelovo právo na spravedlivý proces, jakož i dílčí práva s ním související, nezmařil. Z tohoto důvodu postup správce daně v projednávané věci nesplňuje podmínku intenzity ani výjimečných okolností, která se podává ze shora citované judikatury.

[22] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatel byl o zamítnutí žádosti o odročení výslechu svědkyně H. V. informován s dostatečným předstihem (podle obsahu spisu již sdělením správce daně ze dne 31. 5. 2018 a dále pak sdělením ze dne 3. 7. 2018 a při jednání 11. 7. 2018 – výslech svědkyně se přitom konal až dne 19. 7. 2018). Ačkoliv Nejvyšší správní soud nepopírá, že z obsahu správního spisu plyne, že v předchozí fázi správního řízení správce daně stěžovateli avizoval případnou možnost změny termínu výslechu svědkyně, současně je však ze shora předestřených skutečností zřejmé, že správce daně stěžovatele rovněž v dostatečném předstihu informoval o skutečnostech, pro které toto odročení nakonec možné není. V neposlední řadě i při nemožnosti účasti zástupce stěžovatele, advokáta JUDr. Alfréda Šrámka, mohl stěžovatel, resp. jím zvolený advokát, k výslechu svědkyně vyslat jiného zástupce na základě substituce (viz § 29 odst. 2 daňového řádu ve vztahu k advokátům).

[23] Stěžovatel v kasační stížnosti dále argumentuje § 85 s. ř. s. V tomto ustanovení je obecně vyjádřen princip subsidiarity (podpůrnosti) správního soudnictví vůči veřejné správě. V § 85 s. ř. s. je stanoveno, že žaloba je nepřipustná mj. tehdy, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, avšak s výjimkou žalob, které se domáhají pouze určení toho, že zásah byl nezákonný. Soudní ochrana je tedy subsidiární tam, kde veřejná správa disponuje účinnými prostředky k ochraně práv osob, které tvrdí, že konáním (nečinností) veřejné správy bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. V rozsudku ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, bod 40, rozšířený senát k principu subsidiarity správního soudnictví vůči veřejné správě uvedl následující: „*To má svůj smysl. Veřejná správa může rozhodnout meritorně, zásah do práv může odstranit dříve než jakýkoliv soudní přezkum. Jde tedy o zákonnou konstrukci, která má zajišťovat, aby se nezákonnosti řešily předně v místě a čase, kde nastanou, orgány k tomu kompetentními (tak zvané „v první linii“), které na základě argumentů uplatněných v zákonem poskytnutých prostředcích samy seznají předešlou nezákonnost a použijí vlastní procesní nástroje k nápravě. Nejen to. Subsidiarita je i vyjádřením dělby moci, vzájemných brzd a protiuh. Žádná z moci nemůže dominovat, aniž by existoval prostředek k eliminaci její nepřipustné expanze (brzda) či účinné ochrany (protiváha), jehož použití se může domáhat zákonným způsobem ten, kdo tvrdí, že bylo zasaženo (různými formami a způsoby) do jeho veřejných subjektivních práv. Soudní ochrana v tomto smyslu nastupuje tehdy a tam, kde tyto prostředky ve veřejné správě k dispozici nejsou, nebo sice jsou, ale jejich použitím nedošlo ke zjednáání nápravy, případně i tam, kde takové prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní ochranu odsouvají v čase tak, že ji vlastně činí toliko formální.“* Tento rozsudek rozšířeného senátu byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, č. 94/2018 Sb. ÚS, důvodem zrušení však byla chybná interpretace žalobních lhůt u nezákonných zásahů, nikoliv samotná metodologie postupu při posuzování přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby. Výše citované závěry jsou proto nadále použitelné.

[24] Krom tohoto pojetí subsidiarity zásahové žaloby vůči veřejné správě (§ 85 s. ř. s.) chápe judikatura Nejvyššího správního soudu subsidiaritu zásahové žaloby i jako vyjádření přednostního postavení dalších žalobních typů zakotvených v s. ř. s. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je tak subsidiární rovněž vůči těm žalobním typům, které mají proti jejímu podání přednost, tj. nejen vůči prostředkům ochrany využitelným ještě v řízení před správními orgány. Subsidiarita vůči ostatním žalobním typům znamená, že zásahová žaloba je přípustná jen tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.) a ani podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.). Je nepochybné, že ústřední roli v systému žalob podle soudního řádu správního hraje žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., nečinnostní žaloba a zásahová žaloba hrají roli pomocného (doplňkového) prostředku ochrany tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne nebo z povahy věci nepřichází v úvahu. Účastník řízení si tudíž nemůže libovolně zvolit, jaký žalobní typ by byl pro něj výhodnější a jaký nakonec využije (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 155/2015-160 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS).

[25] Obecně tedy platí, že přezkoumání zákonnosti vedení správního řízení v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem by bylo přezkumem předčasným a odporujícím systematické soudnímu řádu správního. Jak správně poukázal krajský soud, ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu konstantně uvádí, že v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu. Např. v rozsudku ze dne 31. 7. 2006, čj. 8 Aps 2/2006-95, Nejvyšší správní soud konstatoval:

„Prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení“ (obdobně rovněž usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS, bod 42, resp. rozsudek téhož senátu čj. 7 As 155/2015-160, bod 63). Účelem žaloby proti nezákonnému zásahu obecně není přezkum procesního postupu správního orgánu ve správním řízení. K tomu slouží řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu potvrdil, že pomocí zásahové žaloby „nelze docílit ‚předstíženého‘ posouzení zákonnosti takových jednotlivých procesních úkonů správce daně, které samy o sobě nemají povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., ale jejichž zákonnost může mít význam při posuzování zákonnosti případného rozhodnutí, jímž by na základě zjištění z daňové kontroly byla stanovena daň“ (usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Afs 183/2014-55, bod 42; kromě shora citované judikatury srov. rovněž rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2013, čj. 9 Aps 2/2013-63, ze dne 31. 1. 2011, čj. 2 Aps 4/2010 63, ze dne 22. 8. 2007, čj. 1 Afs 45/2007-69, ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005 65, či ze dne 17. 4. 2009, čj. 8 Aps 6/2007-256).

[26] Extenzivní výklad pojmu zásah by umožnil rozložit daňové řízení v nespočetnou řadu individuálních zásahů, které by mohl daňový subjekt napadnout nespočtem zásahových žalob. To by v podstatě znamenalo zablokování probíhajícího daňového řízení (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Aps 6/2007-256).

[27] Zásahová žaloba je tak nepřijatelná proti procesnímu postupu správce daně, kterým upravuje vedení řízení, pokud nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, byla zjevná a nepochybná (srov. rozsudek rozšířeného senátu čj. 7 As 155/2015-160, bod 63). V rozsudku čj. 9 Afs 85/2016-51 Nejvyšší správní soud uvedl, že „[p]okud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původu či jiným okolnostem ‚zásahem‘ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá. Chybí totiž podmínka řízení spočívající v přijatelném tvrzení nezákonného zásahu“. Je však třeba zdůraznit, že odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. Soud zde bude přihlížet též k závěrům ustálené judikatury, která dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být (např. jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení). Existuje-li rozumná pochybnost, je třeba zkoumat další „procesní“ podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat (viz rozsudek rozšířeného senátu čj. 7 As 155/2015-160, bod 63). Rozšířený senát v tomto rozsahu modifikoval starší judikaturu a rozšířil možnosti, kdy krajský soud může zásahovou žalobu odmítnout, aniž by musel rozhodovat meritorně (viz tamtéž, s odkazem na dílčím způsobem modifikované usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS, jakož i rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 Afs 85/2016-51, body 19-21).

[28] Jestliže zákon mezi vyluky ze soudního přezkumu rozhodnutí řadí mimo jiné i ta rozhodnutí, kterými se upravuje vedení řízení, vyjadřuje tím záměr jednak nerozměňovat soudní ochranu, jednak umožnit efektivní průběh řízení bez vynucených přestávek, vedením množství dílčích pŕetek mezi účastníkem řízení a správním orgánem (zde mezi daňovým subjektem a správcem daně). Soudní ochranu proto koncentruje zásadně do finálního výstupu, tedy zpravidla rozhodnutí o merituu, a o něm pak umožňuje „vést bitvu“.

[29] Tento záměr je rovněž vyjádřením dělby moci a potřebné zdrženlivosti soudních orgánů vůči exekutivě, dokud ona vede řízení a směřuje k uskutečnění své pravomoci a působnosti rozhodnout autoritativně o právech a povinnostech účastníka řízení (fyzické nebo právnické osoby). Nelze jej obcházet či vyprazdňovat použitím jiného procesního nástroje k ochraně veřejných subjektivních práv, kterým je tzv. zásahová žaloba. Ta je vyhrazena situacím jiným (podobně jako žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu), jak bylo opakovaně uvedeno, je prostředkem subsidiárním, který nastupuje ve zpravidla excesivních situacích, v nichž použití základního nástroje, tedy žaloby proti rozhodnutí, by nebylo možné nebo dostatečně efektivní.

[30] Nejvyšší správní soud již výše v bodech [19] až [22] nastínil, že v posuzované věci se právě o takový případ zjevné a nepochybné nepřijatelnosti zásahové žaloby jednalo. Stěžovatel v této souvislosti argumentuje rozsudkem jiného senátu krajského soudu, konkrétně rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 9. 2018, čj. 22 A 20/2018-36, který žalobu na určení nezákonnosti zásahu ve skutkově obdobném případě neodmítl, ale

připustil k věcnému přezkumu a následně zamítl. Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že kasační stížnost proti tomuto rozsudku podanou neúspěšnou žalobkyní (jedná se o věc mezi jinými účastníky řízení než v projednávané věci) čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu zamítl (srov. rozsudek ze dne 27. 2. 2019, čj. 4 Afs 354/2018-62). Otázkou přípustnosti žaloby se však věcně nezabýval. Nejvyšší správní soud nicméně konstatuje, že v tomto případě se jednalo o skutkově odlišnou věc – nezákonnost zásahu byla žalobkyní spatřována v postupu žalovaného, který přistoupil k projednání zprávy o daňové kontrole, přestože žalobkyní nebyla poskytnuta přiměřená lhůta, aby se vyjádřila k výsledku kontrolního zjištění, k navržení důkazů a k vyvrácení skutečností v něm uváděných před projednáním zprávy o daňové kontrole, a dále v tom, že žalovaný přistoupil k doručení zprávy o daňové kontrole tzv. náhradním způsobem, tj. bez jejího projednání, aniž by pro tento postup byly podle žalobkyně splněny zákonné důvody. V projednávané věci měl stěžovatel dostatek času k tomu, aby své právo účasti při výslechu svědkyně plně zajistil a realizoval.

[31] V neposlední řadě, jak ve svém usnesení uvedl již krajský soud, stěžovatelovu argumentaci nepodporují ani závěry usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Afs 183/2014-55, v němž rozšířený senát mj. výslovně konstatoval, že pomocí zásahové žaloby „nelze docílit ‚předstížného‘ posouzení zákonnosti takových jednotlivých procesních úkonů správce daně, které samy o sobě nemají povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.“.

[32] Nejvyšší správní soud tak shodně s krajským soudem uzavírá, že zamítnutí žádosti o odročení termínu výslechu svědka z plánovaného na jiný termín je procesním úkonem, který správce daně použil v daňovém doměřovacím řízení a který směřoval k zjištění daňové povinnosti stěžovatele. Jedná se o procesní úkon, kterým správce daně upravuje průběh řízení. Důsledky zamítnutí žádosti – provedení výslechu svědka bez účasti stěžovatele – stěžovatel navíc může namítat v řízení proti rozhodnutí o doměření daně podle § 65 s. ř. s., neboť případné procesní pochybení při výslechu svědka v rozporu s § 96 odst. 5 daňového řádu je součástí posouzení zákonnosti rozhodnutí.

[33] Soud považuje za potřebné znovu zdůraznit, že pokud by bylo možno tento úkon běžně podrobit přezkumu i na základě zásahové žaloby, jednalo by se o dvojitý přezkum téhož, a takový postup by byl v rozporu principem subsidiarity zásahové žaloby vůči žalobě proti rozhodnutí. Nejen to. Připuštění soudní ochrany vůči jakémukoliv procesnímu úkonu správního orgánu „uvnitř“ běžícího řízení by fakticky znamenalo rozdrobení a ve výsledku ochromení činnosti správního orgánu směřující k vydání rozhodnutí o veřejných subjektivních právech či povinnostech daňového subjektu v reálném čase. Případná obrana proti zásahu do těchto práv před soudem by tak byla nedůvodně odkládána, nehledě na riziko vzniku rozdílných právních názorů v jednotlivých soudních rozhodnutích.

3966

Daňové řízení: odvolací řízení; vypořádání námitek

k § 111 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (v textu jen „daňový řád“)

Zruší-li soud odvolací rozhodnutí, není namístě zahájení nového odvolacího řízení, neboť pokračuje odvolací řízení původní. Žalovaný odvolací orgán je proto povinen v novém rozhodnutí o odvolání v souladu s § 111 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, vypořádat veškeré námítky odvolatele, které mu byly doručeny do doby, než vydá nové rozhodnutí o odvolání.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2019, čj. 9 Afs 87/2018-38)

Věc: P. O. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o doměření daně z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Na základě výsledků provedené daňové kontroly Finanční úřad pro Ústecký kraj doměřil žalobci dodatečnými platebními výměry ze dne 7. 4. 2014 daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2008, 2009

a 2010 a současně sdělil žalobci zákonnou výši penále. Odvolání proti těmto dodatečným platebním výměrům Odvolací finanční ředitelství rozhodnutím ze dne 13. 3. 2017 jako nedůvodná zamítlo a dodatečné platební výměry potvrdilo.

Krajský soud v Ústí nad Labem napadené rozhodnutí žalovaného pro vadu řízení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť se v něm žalovaný opomenul vypořádat s některými odvolacími námitkami žalobce, konkrétně s námitkami uplatněnými v doplnění odvolání ze dne 21. 8. 2015. Krajský soud dospěl k závěru, že podání žalobce ze dne 21. 8. 2015 obsahovalo řadu nových odvolacích námitek, kterými se žalovaný v odůvodnění rozhodnutí vůbec nezabýval, ani je nezmínil, což způsobilo jeho nepřezkoumatelnost. Krajský soud v této souvislosti odkázal na § 111 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, dle kterého do doby, než je rozhodnutí o odvolání vydáno, může odvolatel odvolání měnit, doplňovat nebo vzít zpět. Toto ustanovení vyložil tak, že uvedené oprávnění odvolatele platí i za situace, že soud předchozí rozhodnutí odvolacího orgánu zrušil, přičemž je nerozhodné, zda byly námitky doručeny v době před vydáním předchozího rozhodnutí o odvolání, nebo po něm.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, protože se neztotožnil se závěry krajského soudu, že je nepodstatné, zda byly námitky obsažené v doplnění odvolání doručeny ještě před vydáním předchozího rozhodnutí, nebo až po něm. Dle stěžovatele je naopak zásadní, zda odvolací řízení běží, či nikoli. Účelem doplnění odvolání je uplatnit nové námitky či důkazy u odvolacího orgánu, který je musí zohlednit a vypořádat se s nimi v rozhodnutí o odvolání. Aby tedy odvolání mohlo být účinně doplněno, je třeba, aby odvolací řízení stále probíhalo. Stěžovatel proto dovozoval, že pokud v době doručení dotčeného podání ze dne 21. 8. 2015 již odvolací řízení neběželo, nemohlo být na něj nahlíženo jako na doplnění odvolání ve smyslu § 70 odst. 2 daňového řádu. Dle stěžovatele na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že rozhodnutí o odvolání bylo následně krajským soudem zrušeno. Neúčinné podání totiž nelze zpětně překvalifikovat na podání účinné a dovést povinnost k němu přihlížet. Vydáním a doručením nabývá rozhodnutí o odvolání právní moci, čímž odvolací řízení končí. Doplnění odvolání učiněné v tomto období postrádá jakéhokoli smyslu. Opětovně začíná odvolací řízení běžet, resp. lhůta pro vydání nového rozhodnutí, až na základě případného zrušení prvotního rozhodnutí o odvolání krajským soudem. Stěžovatel se proto domníval, že až od tohoto okamžiku může účastník řízení účinně uplatnit případné doplnění odvolání, které je nutno v novém rozhodnutí o odvolání zohlednit. V této souvislosti také poukázal na skutečnost, že názor krajského soudu (dovedený *ad absurdum*) klade na daňové orgány nepřiměřený požadavek posuzovat veškerá podání zpětně a následně je přiřazovat k řízením zahájeným později, což jistě není účelem dotčeného ustanovení daňového řádu. Stěžovatel proto uzavřel, že odvolání je možno doplňovat jen v běžícím odvolacím řízení, přičemž námitky doručené v době, kdy bylo odvolací řízení ukončeno, není nutno zohlednit, a to ani poté, co bylo původní rozhodnutí o odvolání zrušeno a odvolací řízení začalo běžet znovu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

[10] Podle § 111 odst. 2 daňového řádu platí, že „do doby, než je rozhodnutí o odvolání vydáno, může odvolatel odvolání měnit, doplňovat nebo vzít zpět“. Je tedy zřejmé, že v daňovém odvolacím řízení se vedle zásady dispoziční uplatňuje zásada úplné apelace připouštějící skutkové i právní novoty. Do doby, než je rozhodnutí o odvolání vydáno, tak odvolatel může s obsahem odvolání disponovat, tj. vedle zpětvzetí je může doplňovat nebo i měnit, a odvolací orgán je v takovém případě povinen se s takovým doplněním vypořádat. Uvedená oprávnění odvolatele nepochybně platí i za situace, že soud předchozí rozhodnutí odvolacího orgánu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Krajský soud v této souvislosti správně dovedl, že v takovém případě musí odvolací orgán v intencích § 111 odst. 2 daňového řádu v novém rozhodnutí o odvolání vypořádat veškeré námitky odvolatele, které mu byly doručeny do doby, než vydá nové rozhodnutí o odvolání. Po zrušení rozhodnutí soudem se řízení vrací zpět do odvolacího stadia a je třeba v něm zohlednit veškerá podání, která byla odvolacímu orgánu doručena, a to bez ohledu na skutečnost, zda se tak stalo před vydáním předchozího rozhodnutí o odvolání, nebo až po něm, zda odvolací řízení běželo, či nikoli. Za nepřipadný je nutno pokládat názor stěžovatele, že shora popsaný

přístup klade na daňové orgány nepřiměřené požadavky spočívající v tom, že budou muset posuzovat veškerá podání zpětně a přiřazovat je k řízením zahájeným později. Po zrušení odvolacího rozhodnutí soudem nedochází k zahájení nového řízení, ale k pokračování odvolacího řízení původního, na počátku zahájeného podaným odvoláním. V tomto ohledu proto není udržitelný právní názor stěžovatele, že podání žalobce ze dne 21. 8. 2015 by bylo možno v novém rozhodnutí o odvolání zohlednit toliko v situaci, pokud by jej účastník zopakoval (znovu uplatnil) poté, co dojde k vrácení věci odvolacímu orgánu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud si v této souvislosti klade otázku, zda by stěžovatel shodným způsobem argumentoval a postupoval také v situaci, bylo-li by mu v mezidobí namísto doplnění odvolání doručeno jeho zpětvzetí. Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud zároveň doplňuje, že posuzovanou procesní situaci lze připodobnit soudnímu řízení správnímu. Také krajský soud je v případě, dojde-li ke zrušení původního rozsudku Nejvyšším správním soudem, povinen se v dalším řízení a v novém rozhodnutí vypořádat s veškerými doplňujícími podáními, která žalobce v mezidobí soudu doručil, přičemž tak činí v intencích § 71 odst. 2 s. ř. s.

[11] Krajský soud tak v napadeném rozsudku dospěl ke správnému právnímu závěru, že stěžovatel byl povinen se v odůvodnění rozhodnutí o odvolání zabývat a vypořádat také s veškerými odvolacími námitkami, které žalobce uplatnil v podání ze dne 21. 8. 2015. Pokud tak stěžovatel neučinil, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, k níž se v rozsudku ze dne 26. 2. 1993, čj. 6 A 48/92-23, č. 27/1994 SJS, vyjádřil již Vrchní soud v Praze: „Z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné, nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a jaké úvahy jej případně vedly k uložení sankce v konkrétní výši. Z odůvodnění správního rozhodnutí musí jednoznačně vyplývat, že se správní orgán posuzovanou věcí zabýval, neopomenul žádné účastnické námitky a přihlédl i k námitkám strany druhé. Užití argumenty a úvahy správního orgánu nesmí vzbudit pochybnosti o jeho nezávislosti a odbornosti. Z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelným, neboť by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle.“ Na citované rozhodnutí Vrchního soudu v Praze navázal ve své rozhodovací činnosti také Nejvyšší správní soud, a to např. v rozsudcích ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109, ze dne 24. 6. 2010, čj. 9 As 66/2009-46, nebo ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 Afs 1/2010-53, v nichž vyslovené požadavky na náležité odůvodnění vydaných správních rozhodnutí se vztahují také na rozhodnutí vydaná v daňovém řízení.

3967

Služební poměr: propuštění ze služebního poměru; souběh důvodů propuštění

k § 42 odst. 1 písm. h) a j) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění zákona č. 303/2013 Sb. (v textu jen „zákon o služebním poměru“)

I. Zjistí-li služební funkcionář v průběhu řízení o propuštění příslušníka ze služebního poměru (ve smyslu § 42 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů), že jsou pravděpodobně naplněny dva zákonné důvody propuštění ze služebního poměru, které vedou ke stejnému výsledku (tj. propuštění příslušníka), avšak jsou spojeny s různými důsledky, pokud jde o intenzitu dotčení práv příslušníka, je povinen zkoumat naplnění obou důvodů, zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a příslušníka případně propustit z obou důvodů. Takto nebude postupovat pouze tehdy, pokud konkrétní okolnosti takový postup vylučují. Tyto okolnosti musí služební funkcionář v rozhodnutí srozumitelně vyloužit a svůj postup řádně odůvodnit.

II. Důsledky rozhodnutí o propuštění příslušníka dle § 42 odst. 1 písm. h) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, z důvodu pozbytí zdravotní způsobilosti a dle § 42

odst. 1 písm. j) téhož zákona z důvodu pozbýtí osobnostní způsobilosti se v právním postavení propuštěného příslušníka mohou projevit odlišně.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2019, čj. 1 As 327/2019-109)

Věc: P. L. proti Policejnímu prezidentovi o propuštění ze služebního poměru, o kasační stížnosti žalovaného.

Ředitel Krajského ředitelství policie Středočeského kraje rozhodnutím ze dne 16. 7. 2015 propustil žalobkyni ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru, neboť dle závěrů psychologa žalobkyně není osobnostně způsobilá k výkonu služby. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž zejména namítala, že služební funkcionář (přestože měl zároveň k dispozici posudek o zdravotní nezpůsobilosti žalobkyně k výkonu služby) záměrně nezahájil řízení o propuštění žalobkyně ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru z důvodu zdravotní nezpůsobilosti, aby bezpečnostní sbor nemusel nést odpovědnost za poškození zdraví žalobkyně v důsledku služebního úrazu. Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Konstatoval, že posudek psychologa bylo možné použít již dne 30. 6. 2015, zatímco lékařský posudek o zdravotní nezpůsobilosti se stal nezvratným až dne 10. 7. 2015, kdy marně uplynula lhůta, kterou měla žalobkyně k podání návrhu na jeho přezkoumání.

Proti napadenému rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou u Krajského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 20. 8. 2019, čj. 48 A 91/2016-106, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dle krajského soudu správní orgány postupovaly nesprávně, pokud nepřihlédly k tomu, že žalobkyně podle lékařského posudku lékařské komise zdravotnického zařízení Ministerstva vnitra ze dne 24. 6. 2015 pozbyla dlouhodobě zdravotní způsobilost k výkonu služby. Tento podklad měl přitom k dispozici již prvostupňový správní orgán. Na první pohled by se mohlo zdát, že v případě souběhu více důvodů propuštění (zde pro ztrátu osobnostní způsobilosti a současně ztrátu zdravotní způsobilosti) záleží pouze na úvaze správního orgánu, kterého ustanovení využije a z jakého důvodu rozhodne o propuštění příslušníka ze služebního poměru.

Zároveň ovšem zákon o služebním poměru nevyklučuje, aby k ukončení služebního poměru došlo z více důvodů souběžně. Je tedy na příslušném služebním funkcionáři, aby v takovém případě pečlivě zvážil svůj postup a řádně jej odůvodnil. V podmínkách demokratického právního státu je služební funkcionář omezen základními zásadami, které vyplývají z ústavního pořádku, jako jsou zákaz svévole, zákaz diskriminace, zásada rovnosti a zásada ochrany práv a legitimního očekávání jednotlivců, stejně jako základními zásadami správního řízení. Jestliže je tedy naplněno souběžně více důvodů propuštění příslušníka ze služebního poměru, měl by dle krajského soudu služební funkcionář primárně rozhodnout o propuštění příslušníka ze služebního poměru ze všech souběžně nastalých důvodů, nebránil-li tomuto postupu konkrétní skutkové okolnosti, které jej vylučují. Takovým důvodem nemůže být pouze poslušnost úkonů učiněných před zahájením či v průběhu řízení.

Důvodem, proč se žalobkyně domáhala propuštění z důvodu pozbýtí zdravotní způsobilosti, jak sama tvrdí, je skutečnost, že by v případě jejího propuštění ze služebního poměru z důvodu uvedeného v § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru mohla nárokovat náhradu za ztrátu na služebním příjmu po skončení neschopnosti ke službě podle § 103 a násl. zákona o služebním poměru. Vznik tohoto nároku je podle § 103 odst. 1 zákona o služebním poměru podmíněn skutečností, že služební poměr skončil podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru v důsledku služebního úrazu nebo nemoci z povolání. Pokud tedy v daném případě služební orgány rozhodly o propuštění žalobkyně ze služebního poměru pouze z důvodu pozbýtí osobnostní způsobilosti podle písm. j) uvedeného ustanovení, brání tato skutečnost bez dalšího žalobkyni v tom, aby mohla uvedený nárok uplatnit. Je sice pravdou, že lékařský posudek ze dne 24. 6. 2015 uvádí, že „*onemocnění, pro které dochází ke změně zdravotní klasifikace, není v souvislosti s výkonem služby příslušníka Policie ČR*“, na což poukázal žalovaný již v napadeném rozhodnutí. Posudek však není závazným a nevyvratitelným podkladem pro posouzení uvedeného nároku. Tím, že služební orgány rozhodly o propuštění žalobkyně pouze z důvodu pozbýtí osobnostní způsobilosti, bez dalšího znemožnily žalobkyni uplatnění nároku.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítal, že krajský soud porušil dispoziční zásadu. Žalobkyně v žalobě nenamítala, že správní orgány nepřihlédly k tomu, že dle lékařského posudku ze dne 24. 6. 2015 pozbyla dlouhodobě zdravotní způsobilost a měla tak být propuštěna současně ze dvou důvodů. Namítala pouze to, že neměla být propuštěna z důvodů osobnostní nezpůsobilosti, neboť s ní již bylo

vedeno řízení o propuštění z důvodu pozbytí zdravotní způsobilosti (což nebylo, jak potvrdil i krajský soud). Stěžovateli tak není jasné, na které žalobní námitky ve své stěžejní argumentaci krajský soud reaguje.

Stěžovatel ve shodě s krajským soudem zdůraznil, že je-li dán důvod propuštění, musí být příslušník ze služebního poměru propuštěn. V případě žalobkyně bylo postaveno najisto, že je osobnostně nezpůsobilá, služební funkcionář tedy zahájil řízení dle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru a žalobkyni z tohoto důvodu propustil. Stěžovateli se jeví jako nesprávné, že krajský soud napadené rozhodnutí zrušil, přestože uvedené závěry potvrdil.

Při svém rozhodování stěžovatel neval v úvahu jen časové hledisko (kterému krajský soud mylně nepřikládá důležitost), nýbrž i skutečnost, že k pozbytí zdravotní způsobilosti žalobkyně nedošlo v souvislosti s výkonem služby. Případné propuštění žalobkyně dle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru by tedy nebylo spojeno s žádnými nároky.

Nesprávný je také názor krajského soudu, že zahájené řízení o propuštění dle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru mělo být rozšířeno a mělo být vedeno řízení o propuštění ze dvou důvodů současně. Každé zahájené řízení o propuštění je dle žalovaného spjato s konkrétním propouštěcím důvodem a předmět řízení o propuštění z jednotlivých důvodů je odlišný. Pokud by služební funkcionář řízení rozšířil, musel by následně vydat společné rozhodnutí o obou předmětech řízení, což by situaci komplikovalo a činilo postup nerealizovatelným. Řízení o propuštění žalobkyně dle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru nebylo dosud vůbec zahájeno.

S různými důvody propuštění jsou nadto spjaty odlišné následky. Při propuštění z některých důvodů příslušníkovi nenáleží odchodné a výsluhový příspěvek (například propuštění z důvodu spáchání úmyslného trestného činu), zatímco v případě jiných důvodů příslušník tyto nároky má. Předmět společného řízení je přitom nutné vyčerpát. V důsledku rozhodnutí o propuštění z více důvodů současně by tak mohly příslušníkovi plynout protichůdná práva a povinnosti. Mohlo by taktéž dojít k souběhu řízení o propuštění zahajovaných z úřední povinnosti a řízení o propuštění na žádost příslušníka dle § 42 odst. 1 písm. m) zákona o služebním poměru, v němž nadto musí být rozhodnuto do 2 měsíců od podání žádosti.

Konkrétní skutkové okolnosti (tedy zda je dán souběžně další důvod propuštění) lze dle stěžovatele hodnotit až v zahájeném řízení. Trebaže v případě žalobkyně nejsou oba důvody propuštění ve vzájemném rozporu, krajský soud tuto otázku nezhodnotil komplexně.

Pokud by zákonodárce zamýšlel různé kombinace důvodů propuštění, byla by tato možnost stanovena v zákoně, včetně řešení vztahů mezi jednotlivými důvody. Zákon o služebním poměru je přitom kogentní normou a neumožňuje služebnímu funkcionáři vybočit z mezí stanovených zákonem. Teoreticky lze připustit nanejvýš paralelní vedení dvou řízení.

Logickým postupem je dle žalovaného takový postup, při němž je rozhodující časové hledisko (tedy, který z důvodů byl zjištěn dříve) a při němž nelze předmět řízení o propuštění rozšířit. Postup krajského soudu, který zrušil rozhodnutí o propuštění žalobkyně ze správného důvodu jen proto, aby byla žalobkyně propuštěna ze dvou důvodů současně, považuje stěžovatel za nesprávný a nezákonný (odkazuje přitom též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2019, čj. 9 As 46/2019-25).

Stěžovatel měl dále za to, že v napadeném rozhodnutí řádně odůvodnil, proč nepřistoupil k propuštění žalobkyně z důvodu zdravotní nezpůsobilosti, přičemž časové hledisko nebylo jediným důvodem. Stěžovatel zohlednil, že v případě žalobkyně byl již v roce 2014 zdravotní posudek v rámci návrhu na jeho přezkum zvrácen. I nyní tedy služební funkcionář mohl důvodně očekávat, že žalobkyně podá návrh na přezkum zdravotního posudku. Stěžovatel taktéž zohlednil, že z lékařského posudku jednoznačně plyne, že žalobkyně nepozbyla zdravotní způsobilost v souvislosti s výkonem služby, a náhrada za ztrátu na služebním příjmu dle § 103 zákona o služebním poměru by jí nenáležela. Proti lékařskému posudku žalobkyně nijak nebrojila, tudíž jej plně akceptovala (což nelze klást stěžovateli k tíži) a pro služebnímu funkcionáře by byl v řízení podle § 103 zákona o služebním poměru závazný. Tvrzení krajského soudu, že žalobkyni bylo napadeným rozhodnutím znemožněno se domáhat uvedených nároků, je nesprávné, nespravedlivé a argumentace žalobkyně je účelová.

Zrušení rozhodnutí o propuštění žalobkyně ze služebního poměru pro osobnostní nezpůsobilost (za situace, kdy sám krajský soud shledal, že v této části byly podmínky pro propuštění naplněny) pouze z důvodů teoretické možnosti domáhat se nároku na náhradu škody, na kterou by již z logiky věci neměla žalobkyně nárok (nepodání opravného prostředku proti lékařskému posudku, s čímž souvisí akceptace závěru, že k pozbytí zdravotní způsobilosti nedošlo v souvislosti s výkonem služby, a existence lékařského závěru, který její nárok vyvrací), považuje stěžovatel přinejmenším za přejatě formalistické.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že krajský soud správně dospěl k závěru, že teprve pokud by k jejímu propuštění došlo z důvodu pozbytí zdravotní způsobilosti, mohla by žalobkyně uplatnit nárok dle § 103 zákona o služebním poměru. O tomto nároku by služební funkcionář rozhodoval v navazujícím řízení, v němž by posuzoval, zda byly splněny podmínky jeho vzniku a žalobkyně by měla možnost vyvrátit jinými důkazy závěr lékařského posudku ze dne 24. 6. 2015 o důvodech jejího onemocnění. Toto právo nelze žalobkyni upřít, i kdyby šlo o možnost pouze teoretickou. Závěry krajského soudu jsou srozumitelné a přesvědčivé. Stěžovatel dle žalobkyně nepochopil podstatu problému a jeho závěry jsou neobhajitelné a nepřístojné.

Stěžovatel měl od služebního úrazu žalobkyně dne 7. 11. 2014 povědomí o tom, že ode dne 10. 11. 2014 trpí žalobkyně psychiatrickou poruchou, která vznikla dle žalobkyně v důsledku šikany ve službě. Z těchto důvodů byla žalobkyně dlouhodobě v dočasné pracovní neschopnosti, do současné doby užívá antidepressiva a ode dne 9. 2. 2016 jí byl přiznán invalidní důchod 1. stupně.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

[20] Nejvyšší správní soud poté přistoupil k věcnému přezkumu napadeného rozsudku. Podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru „[p]říslušník musí být propuštěn, jestliže podle lékařského posudku poskytovatele pracovnělékařských služeb dlouhodobě pozbyl zdravotní způsobilost k výkonu služby, s výjimkou zdravotních důvodů souvisejících s těhotenstvím. Podle písm. j) téhož ustanovení musí být příslušník propuštěn, pokud „podle posudku psychologa bezpečnostního sboru pozbyl osobnostní způsobilost k výkonu služby.“

[21] Podle § 103 odst. 1 zákona o služebním poměru „[n]áhrada za ztrátu na služebním příjmu po skončení neschopnosti ke službě se poskytuje po dobu trvání služebního poměru nebo v případě, že služební poměr skončil podle § 42 odst. 1 písm. b) v důsledku služebního úrazu nebo nemoci z povolání. Po skončení služebního poměru však náhrada za ztrátu na služebním příjmu po skončení neschopnosti ke službě nenáleží, jestliže příslušník není výdělečně činný ani nepobírá invalidní důchod nebo není evidován v evidenci uchazečů o zaměstnání.“

[22] Je nesporné, že služební funkcionář musí zahájit řízení o propuštění a příslušník musí být propuštěn ze služebního poměru, pokud je naplněn některý z důvodů propuštění dle § 42 zákona o služebním poměru. Podstatou sporu je ovšem otázka, jak má služební funkcionář postupovat, pokud v průběhu řízení o propuštění vyjdou najevo skutečnosti, které zakládají další paralelní důvod pro propuštění.

[23] V takové situaci je třeba nejprve zkoumat, zda by propuštění z jednoho z více souběžně existujících různých důvodů mělo pro příslušníka odlišný důsledek z hlediska zásahu do jeho veřejných subjektivních práv a povinností než propuštění z důvodu jiného. Pokud by tomu tak nebylo, postup služebního funkcionáře, který propustí příslušníka z jednoho důvodu předpokládaného zákonem (a jiný existující důvod pomine), by nebyl působivý nijak zasáhnout do práv příslušníka. I při propuštění z obou důvodů by byla právní pozice dotčeného příslušníka zcela shodná jako v případě, kdy je propuštěn pouze z jednoho důvodu. Rušit rozhodnutí služebního funkcionáře jen proto, aby vydal sice obsahově rozšířené, ale z hlediska zásahu do práv příslušníka totožné rozhodnutí, by postrádalo rozumný smysl.

[24] Důsledky rozhodnutí o propuštění dle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru a dle § 42 odst. 1 písm. j) téhož zákona se však v právním postavení propuštěného příslušníka mohou projevit odlišně. Jen v případě propuštění podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru se příslušníkovi poskytuje

náhrada za ztrátu na služebním příjmu dle § 103 odst. 1 zákona o služebním poměru, a to pouze za podmínky, že dlouhodobá ztráta zdravotní způsobilosti příslušníka je důsledkem služebního úrazu nebo nemoci z povolání.

[25] Žalovaný v napadeném rozhodnutí i kasační stížností argumentuje tím, že ztráta zdravotní způsobilosti žalobkyně nemá dle lékařského posudku, který je součástí spisu, původ ve výkonu služby a žalobkyně proti závěrům posudkového lékaře nebrojila návrhem na přezkoumání vedoucím poskytovatelem pracovnělékařských služeb dle § 79 zákona o služebním poměru. Závěry stěžovatele jsou však přinejmenším předčasné.

[26] Z vyjádření žalobkyně ve správním řízení lze předpokládat, že žalobkyně proti zdravotnímu posudku nebrojila zejména proto, že nehodlala zpochybnit posudkový závěr o své zdravotní nezpůsobilosti k výkonu služby. Přitom právě zdravotní nezpůsobilost k výkonu služby (bez ohledu na její příčiny) je rozhodujícím předpokladem propuštění příslušníka dle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru. Služební funkcionář rozhodne o propuštění příslušníka dle citovaného ustanovení, pokud je postaveno najisto, že příslušník zdravotní způsobilost pozbyl, třebaže důvody pozbytí zdravotní způsobilosti mohou být mezi účastníky řízení sporné.

[27] Propuštění ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. h) je jednou ze zákonných podmínek vzniku nároku na náhradu za ztrátu na služebním příjmu dle § 103 odst. 1 zákona o služebním poměru. Pokud byla žalobkyně propuštěna ze služebního poměru z jiného důvodu, ačkoliv by zároveň též pozbyla zdravotní způsobilost, náhradu za ztrátu na služebním příjmu by jí nebylo možné přiznat.

[28] Ve vztahu k povaze lékařského posudku je třeba připomenout, že obsahem posudku jsou skutková zjištění a související úvahy lékařského charakteru a pro řízení dle § 103 zákona o služebním poměru nejsou závěry posudku opatřeného v řízení o propuštění ze služebního poměru závazné. Služební funkcionář může v tomto řízení závěry lékařského posudku využít, nicméně dotčený příslušník má zároveň prostor tyto závěry zpochybnit, např. předložením další zdravotní dokumentace či jinými důkazními prostředky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2017, čj. 6 As 146/2016-26).

[29] Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že má-li služební funkcionář v době svého rozhodování zjištěny a osvědčeny indicie, že došlo k naplnění více zákonných důvodů propuštění příslušníka ze služebního poměru, které vedou ke stejnému výsledku (tj. propuštění příslušníka), avšak jsou spojeny s různými důsledky, pokud jde o intenzitu dotčení práv příslušníka, je povinen ve správním řízení zkoumat naplnění obou důvodů a zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Tato povinnost je odrazem ústavního příkazu k optimalizaci, tj. povinnosti veřejné moci zasahovat do práv jednotlivce způsobem, který ještě stále vede ke sledovanému cíli, avšak zasahuje do práv jednotlivce co nejméně, a § 2 odst. 3 správního řádu, podle něhož je správní orgán povinen šetřit oprávněné zájmy osob, jichž se jeho činnost v jednotlivém případě dotýká.

[30] Jak již bylo shora vyloženo, uvedená povinnost správního orgánu není absolutní. Jednak se uplatní právě a pouze tehdy, vyjdou-li tyto skutečnosti v řízení najevo a může-li vést propuštění z více právních důvodů k různým důsledkům, pokud jde o dotčení práv a zájmů účastníka řízení. Z tohoto důvodu je nepřipadný odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2019, čj. 9 As 46/2019-25. V něm se totiž jednalo o zcela jinou situaci příslušníka, který byl propuštěn pouze z jednoho důvodu dle § 42 odst. 1 písm. f) zákona o služebním poměru, neboť dvěma různými jednáními porušil omezení stanovená v § 48 odst. 1 a 2 zákona o služebním poměru. I když soud poté dospěl k závěru, že ustanovení § 48 odst. 2 zákona o služebním poměru nebylo možné aplikovat, již porušením povinnosti stanovené v odst. 1 téhož ustanovení byla naplněna hypotéza ustanovení, podle něhož byl příslušník propuštěn.

[31] Povinnost propustit příslušníka z více důvodů souběžně se neuplatní také tehdy, brání-li tomuto postupu konkrétní okolnosti, jež takový postup vylučují, jak uvedl v napadeném rozsudku také krajský soud. Tyto okolnosti musí správní orgány v rozhodnutí srozumitelně vyloužit a svůj postup řádně odůvodnit. Ustanovení § 42 odst. 1 zákona o služebním poměru obsahuje celkem 13 různých důvodů propuštění příslušníka ze služebního poměru a není předmětem tohoto řízení zabývat se všemi myslitelnými kombinacemi důvodů propuštění, které mohou v praxi teoreticky nastat. Vedle právní povahy souběžně existujících důvodů propuštění bude zpravidla namíste vyhodnotit též konkrétní skutkové okolnosti jednotlivých případů. Soud tedy ani na tomto místě nemůže dát žalovanému obecné vodítko, jak postupovat v případech, kdy je vedle důvodu dle § 42 odst. 1 písm. h)

zákona o služebním poměru naplněn důvod dle písm. a) nebo písm. m) téhož ustanovení (spáchání úmyslného trestného činu nebo propuštění na žádost příslušníka).

[32] Časové hledisko není v nynější věci rozhodující, neboť v době vydání prvostupňového rozhodnutí o propuštění žalobkyně byl služební funkcionář s lékařským posudkem o zdravotní nezpůsobilosti žalobkyně k výkonu služby seznámen. Tuto skutečnost tedy mohl a měl zohlednit, třebaže žalobkyni v této době ještě neuplynula lhůta k podání návrhu na přezkoumání tohoto posudku dle § 79 zákona o služebním poměru. Neobstojí ani odůvodnění, že žalobkyně by v případě propuštění z důvodu ztráty zdravotní způsobilosti nárok na náhradu dle § 103 odst. 1 zákona o služebním poměru neměla, jelikož její onemocnění nemá původ ve výkonu služby. Jak již bylo uvedeno, v dané situaci se jedná o závěr přinejmenším předčasný.

[33] Nelze se ztotožnit se závěry stěžovatele, že řízení o propuštění ze služebního poměru nelze jakkoliv rozšiřovat a požadavek krajského soudu je v důsledku nerealizovatelný. Služební funkcionář je bezesporu vázán krom jiného příkazem čl. 2 odst. 4 Ústavy, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsobem, které stanoví zákon. Zákon o služebním poměru sice výslovně neupravuje vedení řízení a následně propuštění ze služebního poměru ze dvou či více souběžných důvodů. Podstatné ovšem je, jak zdůraznil i krajský soud, že zákon o služebním poměru propuštění z více důvodů souběžně nevylučuje a nevylučuje ani použití obecného právního předpisu, který upravuje správní řízení. Ačkoliv zákon o služebním poměru obsahuje poměrně autonomní úpravu řízení ve věcech služebního poměru, není tato úprava ani zdaleka komplexní. V řízení ve věcech služebního poměru tedy lze subsidiárně použít správní řád tam, kde zákon o služebním poměru nestanoví jinak (§ 1 odst. 2 správního řádu) i v případě, že na správní řád výslovně neodkazuje (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2017, čj. 7 As 281/2016-26, nebo ze dne 29. 3. 2018, čj. 5 As 8/2017-26).

[34] Lze proto uzavřít, že v řízení o propuštění žalobkyně ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru vyšly najevo skutečnosti odůvodňující propuštění žalobkyně dle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru a služební funkcionář tyto skutečnosti při svém rozhodování nezohlednil, přičemž odůvodnění tohoto postupu v rozhodnutí obou správních orgánů v dané věci neobstojí. Z těchto důvodů bylo rozhodnutí o propuštění žalobkyně zatíženo nezákonností a uvedenou vadu neodstranil ani žalovaný v napadeném rozhodnutí.

3968

Školství: odvolání děkana rektorem z vlastního podnětu

k § 28 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

Rektor vysoké školy musí v rozhodnutí o odvolání děkana z vlastního podnětu (§ 28 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách) uvést konkrétní důvody, pro které má za to, že děkan závažným způsobem neplní své povinnosti nebo závažným způsobem poškozují zájem vysoké školy nebo fakulty. Pokud své rozhodnutí odůvodní pouze v obecné rovině a odkáže na skutečnosti uvedené v zápisech ze zasedání akademických senátů (jak tomu bylo v posuzované věci), je nutno jeho rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2019, čj. 1 As 210/2019-29)

Prejudikatura: č. 849/2006 Sb. NSS, č. 2703/2012 Sb. NSS, č. 3200/2015 Sb. NSS, č. 3770/2018 Sb. NSS.

Věc: D. Z. proti rektorovi Policejní akademie České republiky v Praze o odvolání z funkce děkana, o kasační stížnosti žalobce.

Rektor Policejní akademie České republiky v Praze (dále jen „Policejní akademie“) vydal dne 24. 9. 2015 rozhodnutí, kterým podle § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách odvolal žalobce z funkce děkana Fakulty

bezpečnostně právní Policejní akademie (dále jen „fakulta“), neboť považoval za dostatečně odůvodněný závěr, že žalobce závažným způsobem poškozuje zájmy Policejní akademie.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí žalobu, kterou Městský soud v Praze neshledal důvodnou a zamítl ji. Vzhledem k tomu, že rektor vydal rozhodnutí podle § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách (tj. z vlastního podnětu), nebylo potřebné, aby odvolání žalobce z funkce děkana bylo schváleno kvalifikovanou většinou členů akademického senátu fakulty. Výsledek hlasování byl ostatně v zápisu zasedání akademického senátu fakulty ze dne 17. 9. 2015 interpretován tak, že se jedná o kladné vyjádření k zamýšlenému rozhodnutí rektora o odvolání žalobce z funkce děkana fakulty. K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí městský soud uvedl, že si lze představit konkrétnější odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalobce z funkce děkana, avšak napadené rozhodnutí nelze hodnotit jako nepřezkoumatelné. Z rozhodnutí je zřejmé, že rektor vycházel ze zápisu ze zasedání akademického senátu Policejní akademie, v němž jsou popsány jednotlivé případy jednání žalobce, které byly důvodem jeho odvolání z funkce děkana. Závěr napadeného rozhodnutí má tedy oporu v obsahu správního spisu. Žalobce se dle zápisu ze zasedání akademického senátu Policejní akademie snažil ve dvou případech přemluvit studenty doktorského studia ke změně školitele pro vypracování potřebné práce. Žalobce přitom nebyl členem oborové rady a navrhoval studentům osobu, která nesplňovala podmínky pro výkon funkce školitele (navrhovaná osoba nebyla v seznamu školitelů a ani pracovníkem vysoké školy). Rovněž jednání s akademickými pracovníky nasvědčují tomu, že žalobce z titulu vedoucího fakulty změnil vyučovací předmět u jednoho z akademických pracovníků, u druhého pak vyvolal pocit nejistoty pro případ, že by chtěl změnit Fakultu bezpečnostně právní za Fakultu bezpečnostního managementu. Ve všech uvedených případech je třeba vzít v potaz, že jednal v pozici děkana fakulty, to znamená, že jak akademičtí pracovníci, tak studenti doktorského studia jeho vyjádření pociťovali jako vyjádření vedoucího, která jsou pro ně velmi významná. Pokud se jedná o otázku získání nájmu bytu z magistrátní kvóty Policie ČR, soud uvedl, že z dokladů založených ve spisu vyplývá, že žalobce nedisponoval doporučením rektora k získání nájmu, neboť měl jinou možnost bydlení v Praze. Snaha o získání nájemního bytu v Praze tak dle soudu nesvědčí o respektování zájmů školy a takovéto jednání mohlo poškodit pověst vysoké školy navenek vůči veřejnosti. K namítanému odvolání K. z funkce člena akademického senátu soud uvedl, že jde o zcela jinou záležitost než odvolání z funkce děkana rektorem vysoké školy. Podle městského soudu bylo podstatné, že řada méně závažných pochybení ze strany žalobce ve svém souhrnu odůvodňovala závěr, že žalobce vážným způsobem poškozuje zájem vysoké školy.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítl, že v § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách (tj. který upravuje odvolání děkana z vlastního podnětu rektora) je presumována první aktivita rektora. Rektor, který je v denním styku s děkanem a má nejvíce informací o jeho pochybeních, aktivizuje akademický senát, aby se vyjádřil k jeho odvolání. V posuzovaném případě byl však postup odlišný: akademický senát fakulty svolal jednání, na němž projednal odvolání děkana fakulty. Potřebný počet hlasů k odvolání děkana nebyl získán, proto až následně po delší době tento bod jednání posloužil jako souhlas nebo vyjádření k odvolání děkana. Tímto postupem byl porušen zákon a je jednoznačně zřejmé, že určitá skupina na Policejní akademii měla zájem na odvolání děkana. Pokud by soud sledoval časovou souslednost jednotlivých podání návrhů, musel by dojít ke stejným závěrům jako stěžovatel.

V souvislosti s řešením situace K. (pozn. Nejvyššího správního soudu: jedná se o vysokoškolského pedagoga, člena akademického senátu fakulty), který několikrát v podnapilém stavu jel vozidlem a naboural řadu osobních vozidel zaparkovaných v ulici, stěžovatel připomněl, že tato skutečnost byla uvedena v úvodních titulcích v hlavních zprávách České televize i televize NOVA, z nichž bylo zřejmé, že se jedná o pracovníka Policejní akademie. Následně byl K. odsouzen pro trestný čin. Dle stěžovatele je podivné, že soud v uvedeném nespatořoval závažné poškození školy (nebo to z rozsudku nevyplývá), pouze konstatoval, že se jedná o jiný postup než odvolání z funkce děkana.

Stěžovatel zásadně nesouhlasí se stanoviskem městského soudu, že řada méně závažných pochybení ze strany stěžovatele ve svém souhrnu odůvodňovala závěr, že stěžovatel závažným způsobem poškozuje zájem vysoké školy. Pokud soud považuje tato pochybení za závažná, je nutné, aby ve smyslu zásady *audiatur et altera pars* rovněž slyšel druhou stranu. Stěžovatel se k těmto důvodům rozsáhle vyjádřil v žalobě a replice, které přiložil ke kasační stížnosti. Nepovažuje proto za nutné tyto skutečnosti znovu rozvádět. Pouze uvedl, že v době, kdy žádal o byt,

měl pravomoci vůči příslušníkům policie zařazeným v Policejní akademii ministr vnitra, nikoliv rektor Policejní akademie. Stěžovatel nechápe, jak mohl poškodit dobrou pověst vysoké školy navenek vůči veřejnosti, pokud podal řádnou žádost na Magistrát města Prahy, který ji přijal, a ministr vnitra jeho žádost doporučil.

Pokud se jedná o obsah správního spisu, kterým soud argumentuje, stěžovatel upozornil, že do něj neměl přístup, čehož patrně žalovaný využil a do spisu zařadil dokumenty, které neodpovídají realitě a s nimiž se v podstatě stěžovatel neměl možnost seznámit. Pokud by soud vycházel z toho, že Policejní akademie je „akademický orgán“, který spadá do zájmové samosprávy veřejné správy, a vzhledem k tomu není možné jeho rozhodnutí přezkoumávat a je nutno vycházet z premisy jeho správnosti, je potom zbytečné, aby zákon o vysokých školách kogentně upravoval postup při odvolání děkana.

Na okraj stěžovatel uvedl, že po jeho odvolání se děkankou fakulty stala předsedkyně akademického senátu fakulty, která odvolání děkana navrhovala. Po ní se stal děkanem člověk, který podal podnět k trestnímu stíhání partnerky stěžovatele.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že nesouhlasí se stěžovatelovou interpretací § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách. Za rektora se postupně obrátili předsedové všech akademických senátů, tj. univerzitního senátu a dvou fakultních senátů, aby byl stěžovatel odvolán z funkce děkana. Stěžovatelův výklad by *ad absurdum* předpokládal, že je rektor povinen sám aktivně vyhledávat a zjišťovat pochybení děkana fakulty, aby mohl následně postupovat podle § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách. V posuzované věci si rektor osvojil zdůvodněný názor všech akademických senátů, že stěžovatel jako děkan závažným způsobem poškozuje zájmy vysoké školy. Zákon přitom toliko stanoví, že před tím, než rektor odvolá děkana z funkce, musí mít souhlas univerzitního akademického senátu a věc má být projednána v akademickém senátu fakulty.

Logickým a systematickým výkladem § 28 zákona o vysokých školách ve spojení s § 27 téhož zákona lze dle žalovaného dospět k závěru, že slovní spojení „z vlastního podnětu“ rektora jinými slovy znamená „bez návrhu akademického senátu fakulty schváleného třípětinovou většinou všech členů“ podle § 28 odst. 1 a § 27 odst. 4 zákona o vysokých školách. Ve stejném smyslu toto slovní spojení ostatně používá řada jiných právních předpisů. Stěžovatel brojí proti svému odvolání argumenty, které nejsou v souladu se standardními metodami interpretace práva, a dopouští se přepjatého formalismu.

Žalovaný upozornil, že stěžovatel neuplatnil v kasační stížnosti důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost napadeného rozsudku. U jednotlivých skutků, které jsou stěžovateli přičítány, stěžovatel nesplnil důkazní povinnost podle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a nenavrl provedení důkazů, které by tato zjištění vyvrace-ly, a to ani v žalobě ani v replice ani při jednání soudu před vydáním napadeného rozsudku.

S městským soudem se žalovaný ztotožnil v tom, že případ K. s posuzovaným případem nijak nesouvisí. Dále nepřisvědčil stěžovateli, že v době, kdy žádal o magistrátní byt, nebyl v pravomoci rektora Policejní akademie. Pravdivé není ani tvrzení stěžovatele, že neměl přístup do správního spisu, stěžovatel totiž o nahlédnutí do spisu nikdy nepožádal.

Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Na úvod Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud nesprávně uvedl jako žalovanou Policejní akademii, ačkoliv ze zákona o vysokých školách vyplývá, že žalovaným má být v této věci rektor vysoké školy, který rozhoduje o odvolání děkana. Ze spisové dokumentace je však zřejmé, že žalovaný byl s průběhem soudního řízení seznámen, resp. za něj jednali jím pověřeni zaměstnanci Policejní akademie.

[17] Odvolání děkana upravuje § 28 odst. 2 a 3 zákona o vysokých školách takto:

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

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

[18] Rektor tedy může odvolat děkana fakulty příslušné vysoké školy buď na návrh akademického senátu fakulty [dle § 27 odst. 1 písm. g) ve spojení s odst. 3 věty druhé za středníkem zákona o vysokých školách se pro návrh na odvolání děkana musí vyslovit nejméně tři pětiny všech senátorů], nebo z vlastního podnětu za splnění podmínek stanovených v § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách.

[19] Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře uvedl, že pravidlem bude odvolání děkana na návrh akademického senátu fakulty (viz shora cit. § 28 odst. 2), výjimečně bude představitelné i odvolání děkana z vlastního podnětu rektora. Podle toho, o kterou z uvedených situací jde, se liší míra uvážení rektora o důvodech odvolání děkana. V situaci, kdy akademický senát navrhuje odvolání děkana podle § 28 odst. 2 zákona o vysokých školách, zpravidla rektor takovému návrhu na odvolání vyhoví. Zákon totiž zjevně vychází z předpokladu, že s ohledem na rozhraničení kompetencí uvnitř fakulty bude fakultu poškozovat, pokud děkan nemá důvěru akademického senátu vlastní fakulty. Zákon ostatně ani neukládá žádné podmínky, za kterých může akademický senát návrh na odvolání děkana učinit. Platí tu však zákaz svévole akademického senátu, zákaz šikanózního jednání a zákaz diskriminace. Druhým typem situace je pravomoc rektora odvolat děkana z vlastního podnětu (§ 28 odst. 3 zákona o vysokých školách). Půjde o případy, kdy děkan jako osoba stojící v čele fakulty závažným způsobem neplní své povinnosti nebo závažným způsobem poškozují zájem vysoké školy nebo fakulty, ovšem akademický senát fakulty na tyto závažné okolnosti nereaguje návrhem na odvolání děkana. Na rozdíl od řízení o odvolání podle § 28 odst. 2 (na návrh akademického senátu fakulty), kde není nutno zkoumat protiprávnost jednání děkana, jsou v tomto případě určité protiprávnosti či jiná pochybení vyjmenována ve skutkové podstatě právní normy. S ohledem na princip akademické samosprávy má závažnost důvodů k odvolání děkana hodnotit primárně rektor, nikoliv správní soudy. Nelze připustit, aby správní soudy nahrazovaly uvážení rektora uvážením vlastním, resp. aby samy zjišťovaly vnitřní poměry na fakultě či například hodnotily legitimní zájmy jednotlivých „zájmových akademických skupin“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2018, čj. 10 As 60/2018-45, č. 3770/2018 Sb. NSS).

[20] V posuzované věci se jednalo o rozhodnutí rektora o odvolání děkana dle § 28 odst. 3 zákona o vysokých školách, tedy z vlastního podnětu rektora, jak vyplývá i ze samotného textu napadeného rozhodnutí. Nelze přitom přisvědčit argumentaci stěžovatele, že by k takovému rozhodnutí byla nutně nezbytná první aktivita rektora v tom smyslu, že by rektor nemohl získat informace o důvodech pro odvolání děkana na základě podnětu akademického senátu fakulty či vysoké školy, resp. že by nemohl čerpat ze zápisů ze zasedání těchto senátů. Pokud rektor na základě takto zjištěných informací dojde k závěru, že děkan závažným způsobem neplní své povinnosti nebo závažným způsobem poškozují zájem vysoké školy nebo fakulty a zároveň nebyly splněny podmínky pro to, aby mohl přistoupit k odvolání děkana na návrh akademického senátu fakulty (§ 28 odst. 2 zákona o vysokých školách), může rozhodnout o odvolání děkana z vlastního podnětu (ovšem za splnění podmínek stanovených v § 28 odst. 3, tj. po předchozím vyjádření akademického senátu fakulty a se souhlasem akademického senátu vysoké školy).

[21] Zákonem stanovené procesní podmínky pro vydání rozhodnutí o odvolání děkana z vlastního podnětu rektora v posuzovaném případě naplněny byly, neboť akademický senát fakulty věc projednal a vyjádřil se k ní (viz zápis ze zasedání senátu fakulty ze dne 17. 9. 2015, z něhož je zřejmé, že 7 senátorů bylo pro odvolání děkana, 5 proti) a akademický senát Policejní akademie s odvoláním vyslovil souhlas (viz zápis ze zasedání akademického senátu Policejní akademie ze dne 24. 9. 2015, na němž byl jednomyslně stvrzen souhlas s odvoláním stěžovatele z funkce děkana fakulty). Nelze tedy považovat za procesní pochybení, jak se domnívá stěžovatel, že se pro návrh na jeho odvolání z funkce děkana nevyšloví více než tři pětiny všech členů akademického senátu fakulty. Tento požadavek by byl nutný, pokud by rektor odvolal děkana na návrh akademického senátu fakulty, o toto řízení se však v nyní řešené věci nejednalo.

[22] Jak již bylo uvedeno výše a jak vyplývá ze zákona, důvodem pro odvolání děkana z vlastního podnětu rektora může být pouze to, že děkan závažným způsobem neplní své povinnosti nebo závažným způsobem poškozují zájem vysoké školy nebo fakulty (§ 28 odst. 3 zákona o vysokých školách). V souladu s požadavky na

přezkoumatelnost správního rozhodnutí, musí být z takového rozhodnutí zřejmé, v čem rektor naplnění uvedené skutkové podstaty spatřuje.

[23] Žalovaný v napadeném rozhodnutí odůvodnil odvolání stěžovatele z funkce děkana tím, že stěžovatel závažným způsobem poškozují zájem vysoké školy (Policejní akademie).

[24] Pojem „poškození zájmu vysoké školy závažným způsobem“ je dle Nejvyššího správního soudu nutno považovat za neurčitý právní pojem, který musí správní orgán (rektor) nejprve obecně vymezit a vyložit, poté jej poměřit s konkrétním skutkovým stavem v dané věci a nakonec usoudit, zda tento skutkový stav je podřaditelný pod neurčitý právní pojem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2012, čj. 1 As 52/2012-242, č. 2703/2012 Sb. NSS, který se týkal odvolání vedoucího státního zástupce, či rozsudek ze dne 20. 10. 2004, čj. 1 As 10/2003-58, č. 849/2006 Sb. NSS, jenž se zabýval propuštěním policisty ze služebního poměru). Pokud dospěje k závěru, že je tento pojem naplněn, provede správní uvážení, zda děkana odvolá. Výklad neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav jsou pak v souladu s § 75 s. ř. s. plně a meritorně přezkoumatelné soudem na rozdíl od omezeného soudního přezkumu správního uvážení (§ 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s.) rektora, zda bylo ze zjištěných důvodů namístež děkana odvolat (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, čj. 1 Asz 200/2014-27, č. 3200/2015 Sb. NSS).

[25] Z napadeného rozhodnutí je patrné, že žalovaný pod pojmem „závažné poškození zájmů vysoké školy“ spatřuje jednání stěžovatele, kterým poškozují *„zájem na dobrém jménu vysoké školy v očích studentů i širší veřejnosti, zájem na dodržování akademických svobod, zájem na stabilním vnitřním pracovním prostředí založeném na dobrých mezilidských vztazích, vzájemné úctě a respektu a zájem na tom, aby funkci děkana vykonávala pouze osoba, jejíž mravní vlastnosti poskytují záruku řádného výkonu této funkce“*. Žalovaný tak v podstatě obecně vymezil, jakým způsobem tento neurčitý právní pojem vykládá. Ze samotného odůvodnění jeho rozhodnutí však není vůbec zřejmé, jakým konkrétním jednáním se měl stěžovatel poškození uvedených zájmů dopustit, neboť žalovaný pouze odkázal na případy jednání stěžovatele ve funkci děkana, kterými se zabývaly akademické senáty fakulty a Policejní akademie.

[26] Nejvyšší správní soud neshodil s městským soudem v tom, že postačí, pokud jsou důvody pro odvolání stěžovatele z funkce děkana zřejmé ze správního spisu, resp. ze zápisů ze zasedání akademických senátů. Takové odůvodnění by teoreticky mohlo obstát za situace, že by rektor odvolal děkana na návrh akademického senátu dle § 28 odst. 2 zákona o vysokých školách, neboť v takovém případě, jak bylo výše vysvětleno, záleží spíše na vůli akademického senátu, zda sleduje důvody pro odvolání děkana, neboť zákon žádné konkrétní podmínky pro odvolání neuvádí. Pokud však jde o odvolání děkana z vlastního podnětu rektora (§ 28 odst. 3 zákona o vysokých školách), které bude zpravidla spíše výjimečné, je nutno trvat na tom, aby rektor ve svém rozhodnutí přesně vymezil, jakým jednáním děkan naplňuje skutkovou podstatu právní normy, resp. čím konkrétně závažným způsobem poškozují zájmy vysoké školy nebo fakulty či z jakého důvodu závažným způsobem neplní své povinnosti. Nelze připustit, aby rektor pouze v obecné rovině konstatoval naplnění důvodů pro odvolání děkana a odkázal na usnesení akademických senátů, aniž by se sám konkrétními případy jednání děkana zabýval, ověřil si jejich pravdivost a v rozhodnutí vysvětlil, proč dosahují takové intenzity závažnosti, že je lze podřadit pod pojem „poškození zájmu vysoké školy závažným způsobem“. Pokud taková úvaha v rozhodnutí absentuje, je nutno jej považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Správní soud totiž pak nemůže v rámci přezkumu tohoto rozhodnutí relevantně zhodnotit, zda rektor správně podřadil zjištěný skutkový stav pod uvedený neurčitý právní pojem. Není možné, aby soud sám vyhledával konkrétní důvody pro odvolání děkana ve správním spisu a v podstatě tak nahrazoval úvahy rektora, které z jeho rozhodnutí nejsou zřejmé.

[27] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že napadený rozsudek trpí nepřezkoumatelností, neboť městský soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného, které nebylo pro absenci odůvodnění vůbec způsobilé přezkoumatu.

[28] Pro úplnost soud ke kasační námitce týkající se řešení situace K. (resp. jeho odvolání z funkce člena akademického senátu) uvádí, že tato okolnost nebyla pro posouzení věci nijak rozhodná.

Zemědělství: odborná způsobilost osob vykonávajících testování hospodářských zvířat

k § 7 odst. 2 a k § 30 odst. 2 zákona č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 310/2006 Sb. (plemenářský zákon) (v textu jen „plemenářský zákon“)

Ustanovení § 7 odst. 2 ve spojení s § 30 odst. 2 zákona č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat, vyžaduje, aby veškeré (i dílčí) úkony v rámci testování a posuzování mléčné užitkovosti hospodářských zvířat v chovech nebo v testačních zařízeních vykonávaly pouze odborně způsobilé osoby. Tato povinnost se týká i odebrání testovaných vzorků a jejich odesílání do testačního zařízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2019, čj. 1 As 393/2019-37)

Věc: Zapsaný spolek Svaz chovatelů ovcí a koz proti České plemenářské inspekci o opatření k odstranění nedostatků, o kasační stížnosti žalobce.

Opatřením k odstranění nedostatku ze dne 6. 4. 2017 (dále jen „opatření“) uložila žalovaná žalobci podle § 24 odst. 3 písm. c) plemenářského zákona povinnost nahlásit na Ministerstvo zemědělství jmenovitě osoby provádějící testování a posuzování mléčné užitkovosti koz a doložit jejich odbornou způsobilost. Proti opatření podal žalobce námitky, které ředitelka žalované rozhodnutím ze dne 18. 4. 2017 zamítla. Dospěla přitom k závěru, že žalobce jako tzv. oprávněná osoba, které byl Ministerstvem zemědělství udělen souhlas k testování a posuzování mléčné užitkovosti koz, porušil § 7 odst. 2, § 30 a § 32 plemenářského zákona, neboť kontrolu užitkovosti prováděl prostřednictvím osob, které buď nebyly zapsány v seznamu vedeném Ministerstvem zemědělství, nebo v něm byly zapsány, ale nebyla doložena jejich odborná způsobilost. Ředitelka žalované uvedla, že jak gramaticky, tak teleologicky výklad těchto zákonných ustanovení vede k závěru, že všechny činnosti prováděné v rámci kontroly užitkovosti v jednotlivých chovech nebo testačních zařízeních musí oprávněná osoba zajišťovat pouze prostřednictvím odborně způsobilých osob, a to i když se jedná pouze o dílčí činnosti spočívající v odebrání vzorků a jejich odesílání k dalšímu testování. Odborně způsobilé jsou pouze osoby, které dosáhly alespoň středního vzdělání s maturitní zkouškou v některém zemědělském oboru, nebo v oboru se zaměřením na zemědělství, anebo v oboru veterinářství a veterinární prevence (§ 30 odst. 2 plemenářského zákona), případně osoby, které prokážou praxi v těchto oborech v délce nejméně 5 let (§ 30 odst. 4 plemenářského zákona). Testování a posuzování mléčné užitkovosti je podle žalované činností, která zabezpečuje sběr dat o mléčné užitkovosti kontrolovaných zvířat, a získaná data slouží jako podklad pro odhad plemenné hodnoty, který určuje genetické založení zvířete a je základním parametrem šlechtitelského procesu. Přesnost a správnost odhadu plemenné hodnoty je přímo závislá právě na objektivním a pečlivém provádění kontroly mléčné užitkovosti v souladu s platnou legislativou.

Proti rozhodnutí o námitkách se žalobce bránil žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze 17. 10. 2019, čj. 10 A 110/2017-68, zamítl. Jako nedůvodné shledal námitky žalobce, podle nichž plemenářský zákon nestanoví povinnost, aby všechny činnosti při testování a posuzování užitkovosti koz vykonávaly výlučně odborně způsobilé osoby, a žalobce proto nepochybil, pokud ke sběru vzorků použil přímo jednotlivé chovatele, aniž by doložil jejich odbornou způsobilost. Žalobce se konkrétně domníval, že jako jakákoliv jiná právnická osoba mohl k dílčím činnostem použít jednotlivé chovatele jako osoby v postavení tzv. pomocníků či příručích, kteří pouze odebrali vzorky a zasílali je k dalšímu testování. Odborná úroveň testování pak byla zajištěna tzv. odbornými garanty, osobami splňující odbornou způsobilost podle § 30 odst. 1 plemenářského zákona (tj. disponovali vysokoškolských vzděláním v oblasti zemědělství, nebo veterinárního lékařství a hygieny, anebo biologických věd).

Městský soud se naopak ztotožnil s výkladem žalované, že § 7 odst. 2 a § 30 odst. 2 plemenářského zákona jednoznačně požadují, aby veškeré činnosti spadající pod testování a posuzování v chovech a testačních zařízeních oprávněná osoba vykonávala výhradně prostřednictvím odborně způsobilých osob. Tato ustanovení nerozlišují, zda je třeba odborně kvalifikovanými osobami vykonávat jen některé činnosti při testování a posuzování, pokud formálně i materiálně pod testování spadají. Dílčí činnosti spočívající v odebrání a odesílání vzorků mohou

významně ovlivnit závěry testování, a není proto důvod je z působnosti § 7 odst. 2 plemenářského zákona vyloučit. Úvahy žalobce o tom, že dané osoby použil jako právnická osoba, která je nositelem oprávnění, a proto tyto jemu podřízené osoby nemusejí splňovat kvalifikační požadavek, jsou podle městského soudu založeny výlučně na soukromoprávní úpravě a neberou v úvahu posuzovanou speciální regulaci veřejnoprávní, která testování a posuzování užitkovosti světuje výhradně do rukou kvalifikovaných osob. Důvodem je dle soudu veřejný zájem na tom, aby byl zajištěn nezkršený či jinak neznehodnocený průběh testování, který je klíčový pro posouzení mléčné užitkovosti, což je jeden z nástrojů pro zvelebování populací zvířat a zachování jejich genetické rozmanitosti (§ 1 odst. 3 plemenářského zákona).

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Rozsudek považuje za nezákonný, neboť spočívá na nesprávném posouzení právní otázky, zda § 7 odst. 2 plemenářského zákona vyžaduje, aby oprávněná osoba vykonávala všechny činnosti v rámci testování a posuzování mléčné užitkovosti výhradně prostřednictvím odborně způsobilých osob dle § 30 odst. 2 plemenářského zákona. Podle stěžovatele formulace použitá zákonodárcem v § 7 odst. 2 plemenářského zákona: „[t]estování a posuzování zajišťují v chovech nebo v testačních zařízeních oprávněné osoby, pokud k tomu mají zajištěny osoby odborně způsobilé podle § 30 a technické vybavení v rozsahu stanoveném vyhláškou“ neznačí, že pouze určité osoby mohou vykonávat předmětné činnosti. Rovněž teleologický výklad dle stěžovatele vede k závěru, že plemenářský zákon vyžaduje, aby oprávněná osoba měla kvalifikované personální zázemí, nikoliv však, aby každá osoba využitá k dílčím činnostem splňovala předepsaná kvalifikační kritéria. Stěžovatel pak dále zopakoval námitku, že v rámci výkonu své činnosti je oprávněn používat jemu podřízené fyzické osoby, jimiž mohou být zaměstnanci, příkazníci, zmocněnci či prokuristé. Z pohledu veřejnoprávního také platí, že nositelem příslušného veřejnoprávního oprávnění je právnická osoba, a jí použité osoby k určité činnosti nemusí splňovat požadavky pro udělení veřejnoprávního oprávnění. Konečně požadavky na odbornou způsobilost stanovené v § 30 odst. 2 plemenářského zákona jsou vymezeny natolik obecně (způsobilost je vázána na oblast zemědělství a nemusí se jednat o odborníka na kontrolu mléčné užitkovosti, dokonce ani na chov zvířat vůbec), že stěžovatel neshledává opodstatněnost v tom, proč nepostačí pouhé proškolení použité osoby.

Žalovaná ve svém vyjádření zdůraznila, že plemenářský zákon nepřipouští, že by oprávněná osoba mohla používat k výkonu dílčích činností při testování a posuzování užitkovosti osoby bez odborné způsobilosti. Nelze souhlasit se stěžovatelem, že jako právnická osoba je oprávněn provádět jednotlivé činnosti jinými osobami bez omezení, neboť tento spor se nezakládá na soukromoprávní úpravě. Stěžovatel je oprávněn Ministerstvem zemědělství, a testování a posuzování mléčné užitkovosti je tedy činnost veřejnoprávní povahy, pro kterou jsou stanoveny kvalifikační předpoklady. Stěžovatel jako oprávněná osoba nyní pouze nese následky svého nesprávného rozhodnutí používat při své činnosti laiky a nutno podotknout, že způsobilými osobami fakticky disponoval, avšak nebyly nahlášeny ministerstvu; pokud by stěžovatel splnil svou ohlašovací povinnost, nedošlo by vůbec k tomuto sporu. Závěrem žalovaná zopakovala, že je jednoznačně nutné, aby veškeré činnosti spadající pod testování a posuzování v chovech a testačních zařízeních vykonávala oprávněná osoba výhradně prostřednictvím odborně způsobilých osob; jde o činnosti, které jsou oprávněné osobě svěřovány veřejnoprávní regulací do rukou odborně kvalifikovaných osob, a není možné k nim používat laiky. Dodržování systému testování a posuzování mléčné užitkovosti přispívá k důvěryhodnosti České republiky jako respektovaného šlechtitele koz v rámci Evropské unie i třetích zemí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

[11] Stěžovatel založil kasační stížnost na důvodu spočívajícím v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem. Otázka, která je nadále mezi účastníky sporná, spočívá ve výkladu § 7 odst. 2 a § 30 odst. 2 plemenářského zákona. Konkrétně jde o to, zda z těchto ustanovení plyne povinnost tzv. oprávněné osoby provádět všechny činnosti v rámci testování a posuzování užitkovosti hospodářských zvířat (v tomto případě mléčné užitkovosti koz) výhradně prostřednictvím odborně způsobilých osob, nebo zda dílčí činnosti mohou vykonávat i jiné osoby bez odborné způsobilosti.

[12] Podle § 7 odst. 2 plemenářského zákona „[t]estování a posuzování zajišťují v chovech nebo v testacích zařízeních oprávněné osoby, pokud k tomu mají zajištěny osoby odborně způsobilé podle § 30 a technické vybavení v rozsahu stanoveném vyhláškou“.

[13] Ustanovení § 30 odst. 2 téhož zákona pak stanoví, že „[o]soba uvedená v § 7 odst. 2 se považuje za odborně způsobilou, pokud dosáhla alespoň středního vzdělání s maturitní zkouškou v některém zemědělském oboru nebo v oboru se zaměřením na zemědělství anebo v oboru veterinářství a veterinární prevence; tuto skutečnost je povinná doložit vysvědčením o maturitní zkoušce, případně jiným dokladem o ukončení vzdělání“, a podle § 30 odst. 4 tohoto zákona platí, že „[o]soba uvedená v odstavci 2 nebo 3, která nedosáhla předepsaného středoškolského vzdělání, se považuje za osobu odborně způsobilou, pokud prokáže, že v příslušném oboru vykonávala praxi nejméně po dobu 5 let“.

[14] Konečně podle § 32 plemenářského zákona „[u]znaná chovatelská sdružení, chovatelské podniky prasat, oprávněné osoby, určená osoba a pověřená osoba jsou povinny nejpozději do 1 měsíce ohlásit ministerstvu veškeré změny skutečností uvedených v rozhodnutí o udělení souhlasu, o uznání chovatelského sdružení, o uznání osoby uvedené v § 6 odst. 1 jako chovatelského podniku prasat, v rozhodnutí o určení a v pověření osoby shromažďováním a zpracováváním údajů v informačním systému ústřední evidence anebo změny ve výkonu činnosti“.

[15] Městský soud dospěl při výkladu těchto ustanovení k závěru, že jednoznačně vyžadují, aby veškeré činnosti spadající pod testování a posuzování užítkovosti vykonávala oprávněná osoba prostřednictvím odborně způsobilých osob. Stěžovatel v rámci uplatněného důvodu kasační stížnosti formuloval vůči tomuto závěru tři dílčí námitky, a to jeho rozpor se zněním nařízení, rozpor s oprávněním právnické osoby používat k realizaci svých činností podřízené osoby, které nemusí být odborně způsobilé, a konečně se stěžovatel vymezil vůči údajně obecnému kvalifikačnímu požadavku na odbornou způsobilost, který vyžaduje vzdělání v jakémkoliv zemědělském oboru.

(...)

[18] Ve světle zbývajících dvou námitek stěžovatele pak Nejvyšší správní soud považuje výklad městského soudu za správný, a to jak při použití gramatické, tak teleologické metody výkladu. Ustanovení § 7 odst. 2 plemenářského zákona zcela jednoznačně stanoví, že oprávněná osoba provádí testování a posuzování v chovech a testacích zařízeních tehdy, pokud má k této činnosti zajištěny odborně způsobilé osoby. Toto ustanovení přitom odkazuje na § 30 zákona, který upravuje požadavky na odbornou způsobilost a jehož odstavec 2 zpětně odkazuje právě na § 7 odst. 2 zákona. Podle Nejvyššího správního soudu toto ustanovení nedává prostor vykládat je způsobem předkládaným stěžovatelem, totiž že dílčí činnosti v rámci testování mohou vykonávat i osoby bez odborné způsobilosti, pokud je nad nimi zajištěn dohled tzv. odborných garantů, tj. osob odborně způsobilých v oblasti šlechtitelství podle § 30 odst. 1 plemenářského zákona (vysokoškolské vzdělání v oblasti zemědělství, nebo veterinárního lékařství a hygieny, anebo biologických věd). Lze souhlasit s městským soudem, že uvedená právní úprava vyžaduje, aby celý proces testování, tj. jeho jednotlivé úkony, vykonávaly odborně způsobilé osoby s kvalifikační podle § 30 odst. 2 plemenářského zákona. Není sporu o tom, že odebrání testovaných vzorků je činností spadající pod samotný proces testování a posuzování užítkovosti, což ostatně ani stěžovatel nezpochybňuje.

[19] Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožňuje s argumentem městského soudu, že stěžovatel jakožto právnická osoba je jistě oprávněn ke své činnosti využívat fyzických osob dle svého vlastního uvážení, avšak pouze pokud právní úprava nestanoví pro výkon určitých specifických činností kvalifikační požadavek, který musí naplnit každá osoba, která je výkonem těchto činností pověřena. Takové požadavky nejsou podle Nejvyššího správního soudu v oblasti veřejného práva nijak neobvyklé a uplatní se právě tam, kde převládá veřejný zájem na odborné kvalitě, který vyžaduje, aby činnost, k níž disponuje právnická osoba veřejnoprávním oprávněním, jejím jménem a na její účet vykonávala vždy fyzická osoba odborně způsobilá (namátkou provozování zdravotnických zařízení, lékáren, autoškol atd.). Je pak primárně na zákonodárci, zda v konkrétním případě nalezne převahu tohoto veřejného zájmu a stanoví pro určité činnosti kvalifikační předpoklady. V daném případě to tedy znamená, že stěžovatel sice disponuje souhlasem Ministerstva zemědělství k provádění testování a posuzování užítkovosti, a je proto tzv. oprávněnou osobou; z toho však nelze dovodit, že oprávnění stěžovateli umožňuje využívat k testování osoby, které nespĺňují odborné požadavky. Jak již městský soud správně uvedl, požadavek na odbornou způsobilost

osob účastnících se procesu testování plyne i z jeho účelu, jímž je zajištění objektivních a nezkrslých dat dále využitelných pro šlechtění a plemenitbu domácích zvířat.

[20] Konečně stěžovatelova námitka, že požadavky na dosažené vzdělání podle § 30 odst. 2 plemenářského zákona jsou příliš obecné, neboť nevyžadují vzdělání přímo v oboru šlechtitelství či plemenitby, a mívají se tak se sledovaným účelem, nemívají proti napadenému rozsudku městského soudu, ale spíše proti tomuto zákonnému ustanovení, které stěžovatel zjevně považuje za nerozumné. Nejvyšší správní soud naopak považuje požadovaný stupeň a obor vzdělání, který může být nahrazen pětiletou praxí v oboru zemědělství, za racionální a přiměřený (ostatně analogicky by pak musel stěžovatel považovat za neracionální a nepřiměřený i požadavek na tzv. odborné garanty, u nichž zákon rovněž pouze obecně vyžaduje vzdělání v oblasti zemědělství, nikoliv specializaci na šlechtitelství a plemenitbu). Ostatně otázkou přiměřenosti požadavku na odbornou způsobilost se podrobně zabýval již městský soud v napadeném rozsudku (odst. 41) a s jeho závěry se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje.