

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

5<sup>2020 / XVIII. ROČNÍK / 30. 6. 2020</sup>

## OBSAH

4005	Daňový proces: prekluzivní lhůta; výzva k podání dodatečného daňového tvrzení.....	316
4006	Řízení před soudem: Aktivní legitimace státu.....	320
4007	Rozšířený senát: správní trestání; přezkum; materiální znak přestupku (deliktu) .....	331
4008	Služební poměr: odškodňování služebních úrazů; ztížení společenského uplatnění .....	339
4009	Kompetenční spory: věcná příslušnost soudů .....	342
4010	Kompetenční spory: nutnost odstranění vad žaloby před posouzením pravomoci soudu .....	345
4011	Kompetenční spory: rozhodování o změně příjmení .....	350
4012	Mezinárodní ochrana: další opakovaná žádost.....	353
4013	Soudní poplatky: věcné osvobození; ochrana při platební neschopnosti zaměstnavatele .....	357

**Daňový proces: prekluzivní lhůta; výzva k podání dodatečného daňového tvrzení**

k § 145 odst. 2 a 148 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění zákona č. 458/2011 Sb.

**Zahájení daňové kontroly přerušuje prekluzivní lhůtu pro stanovení daně (§ 148 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu), byť správce daně před zahájením této kontroly nevyzval daňový subjekt k podání dodatečného daňového tvrzení (§ 145 odst. 2 daňového řádu), ač pro to podle zákona byly podmínky. Takovéto opomenutí správce daně sice je nezákonné, avšak nejde o takovou vadu, která by měla vztah k výši následně doměřené daně.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2020, čj. 10 Afs 268/2019-53)*

**Prejudikatura:** č. 3566/2017 Sb. NSS, č. 3888/2019 Sb. NSS.

**Věc:** Golden Snack s.r.o. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o doměření daně z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně vyráběla a distribuovala bramborové lupínky, slané tyčinky, popcorn apod. Na základě výsledků daňové kontroly jí správce daně 32 platebními výměry ze dne 24. 5. 2017 za období od listopadu 2010 do září 2011, od listopadu 2011 do června 2012, od srpna 2012 do prosince 2012, od února roku 2013 do srpna 2013 a za období říjen 2013 doměřil DPH ve výši přes 547 tis. Kč a penále ve výši přes 109 tis. Kč. Žalobkyně totiž neprokázala, že přijala zdanitelná plnění (reklamu a propagaci na bočních plochách automobilů) od společnosti RAXAND. Žalobkyně se odvolala. Žalovaný odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 27. 9. 2018.

Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou. V ní tvrdila, že unesla důkazní břemeno ohledně přijetí sporných zdanitelných plnění (reklamy). Zpochybňovala proces dokazování a hodnocení důkazů. Dále poukázala na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 11. 2017, čj. 51 A 37/2017-29, který označil zahájení a vedení daňové kontroly, kterou u žalobkyně od 29. 10. 2015 prováděl správce daně, za nezákonné. Proto bylo třeba považovat za nezákonné všechny důkazy, které vzešly z této daňové kontroly. Konečně upozornila, že nezákonné zahájení daňové kontroly dne 29. 10. 2015 nemohlo přerušit běh prekluzivní lhůty pro stanovení daně. Krajský soud žalobu zamítl.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní obsáhlým způsobem polemizovala se závěrem, že neunesla důkazní břemeno ohledně přijetí sporných plnění od společnosti RAXAND s.r.o. (dále jen „RAXAND“) Dle ní není pouhým procesním pochybením, že ji správce daně před zahájením daňové kontroly nevyzval podle § 145 odst. 2 daňového řádu k podání dodatečného daňového tvrzení. Tato vada způsobila nezákonnost rozhodnutí, která z daňové kontroly vzešla. Stěžovatelka také namítala, že daňové orgány užily důkazů vzešlých z nezákonné daňové kontroly. V závěru kasační stížnosti pak opětovně namítala, že správce daně nemohl – ve smyslu § 148 odst. 3 daňového řádu – nezákonným zahájením daňové kontroly přerušit lhůtu pro stanovení daně.

Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout. Setrvává na svých pozicích, že stěžovatelka neprokázala přijetí sporných plnění. Stěžovatelkou označené důkazy mohl pro účely vydání dodatečných platebních výměrů použít, jakkoli vzešly z daňové kontroly, kterou krajský soud posléze označil za nezákonnou. Uvádí, že daňový řád nerozlišuje úkony zákonné a nezákonné, které by nemohly přerušit lhůtu pro stanovení daně. Zahájení daňové kontroly, přes dílčí nezákonnost, přerušilo běh prekluzivní lhůty ke stanovení daně.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

## Z odůvodnění:

*III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu*

[8] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že správce daně poprvé zahájil u stěžovatelky daňovou kontrolu mj. ohledně posuzovaných období dne 19. 11. 2013, tj. před uplynutím první z tříletých lhůt ke stanovení daně. Správce daně tehdy ověřoval odlišná plnění, než která jsou předmětem nynějšího sporu. Zahájení daňové kontroly přerušilo prekluzivní lhůtu ke stanovení daně, která pak měla uplynout až v listopadu 2016, což nepopírá ani stěžovatelka.

[9] Ohledně sporných období správce daně dne 29. 10. 2015 zahájil u stěžovatelky v pořadí druhou daňovou kontrolu, a to v rozsahu odpočtu DPH uplatněného na základě faktur vystavených společností RAXAND. Dne 9. 10. 2015 mu totiž Policie ČR poskytla podklady ze svého šetření v kauze stěžovatelky, a to vysvětlení podaná společníkem stěžovatelky, jejím jednatelem, jednatelem společnosti RAXAND a dalšími osobami přímo či nepřímo spojenými se společností RAXAND. Policie ČR předložila také písmoznalecký posudek, dle něhož smlouvu o pronájmu reklamní plochy ani sporné doklady, na základě nichž měla být uskutečněna reklama a propagace stěžovatelky, nepodepsal jednatel společnosti RAXAND. Naopak bylo vysoce (resp. u některých podpisů středně) pravděpodobné, že se jeho jménem podepisovala jiná osoba, paní K.

[10] V rámci daňové kontroly správce daně zjistil, že podle smlouvy o pronájmu reklamní plochy ze dne 25. 6. 2005 se RAXAND zavázala přenechat stěžovatelce boční plochy tří dodávkových vozů typu Mercedes Sprinter 212D, Mercedes 310 a Ford Transit 120L (mělo jít o vozidla bílé barvy). Cena za pronájem reklamních ploch byla sjednána v částce 75 tis. Kč bez DPH měsíčně. Za pronajímatele RAXAND měl smlouvu podepsat jednatel K. Stěžovatelka předložila faktury z kontrolovaných zdaňovacích období, které měl podepsat stejný jednatel, a také fotografie z roku 2011. Na těch je zobrazena boční strana dodávkového vozidla s reklamou, z níž ovšem není seznatelná registrační značka vozidla. Raiffeisenbank správci daně oznámila číslo účtu RAXAND vedeného touto bankou; přitom potvrdila, že účet byl veden od 8. 3. 2005 do 26. 2. 2014. Do doby uzavření účtu měla dispoziční oprávnění paní K. a V. T., teprve od 24. 2. 2014 do data uzavření účtu, tj. 26. 2. 2014, jednatel K. Správce daně také vyslechl K. P. (společníka stěžovatelky) a J. M. (jednatele a společníka stěžovatelky) a paní K. a paní V. V návaznosti na kontrolní zjištění pak ukončil daňovou kontrolu se závěrem, že stěžovatelka neprokázala, že skutečně přijala plnění deklarovaná ve fakturách vydaných RAXAND. Dne 24. 5. 2017 správce daně vydal dodatečné platební výměry na DPH za jednotlivá kontrolovaná zdaňovací období.

[11] Stěžovatelka se proti zahájení a vedení druhé daňové kontroly bránila zásahovou žalobou (§ 145 odst. 2 daňového řádu). Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 20. 11. 2017, čj. 51 A 37/2017-29, určil, že zahájení a provedení daňové kontroly ze dne 29. 10. 2015 za zdaňovací období listopad 2010 až listopad 2013 v rozsahu odpočtu DPH uplatněného na základě faktur vystavených RAXAND bylo nezákonné. Žalovaný totiž měl před zahájením daňové kontroly za zdaňovací období listopad 2010 až listopad 2013 stěžovatelku dle § 145 odst. 2 daňového řádu vyzvat k předložení dodatečného daňového tvrzení. Tím, že tak neučinil, zkrátil stěžovatelku na právu podat dodatečné daňové tvrzení, čímž by se vyhnula případnému vzniku povinnosti uhradit penále (§ 251 odst. 4 daňového řádu). Hypotetická možnost, že by stěžovatelka pravděpodobně této možnosti nevyužila, neboť i nadále v průběhu daňové kontroly setrvala při svých tvrzeních, že k deklarovaným plněním ze strany společnosti RAXAND došlo, v této souvislosti není rozhodná, neboť představuje čistou spekulaci, uzavřel krajský soud.

*III.A. Zákonnost rozhodnutí vzešlých z nezákonně zahájené daňové kontroly*

[12] Stěžovatelka namítla, že daňové orgány opřely rozhodnutí o důkazy vzešlé z nezákonné daňové kontroly (s odkazem na rozsudek krajského soudu v Českých Budějovicích čj. 51 A 37/2017-29). Dle ní tedy tyto důkazy nelze použít jako podklady pro vydání rozhodnutí, jimiž jí byla stanovena daň (§ 93 odst. 1 daňového řádu). Domnívá se, že žalovaný měl s ohledem na rozsudek čj. 51 A 37/2017-29 automaticky zrušit sporné dodatečné platební výměry.

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že nezákonným zásahem uvnitř daňové kontroly se podrobně zabýval rozšířený senát zejména v usnesení ze dne 16. 11. 2016, čj. 1 AfS 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS, věc

*ALGON PLUS*. V tomto usnesení rozšířený senát *oddělil* některé aspekty daňové kontroly, které lze zpravidla napadnout zásahovou žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s. (body 42, 43 a 48 cit. usnesení), a ty aspekty daňové kontroly, které lze zpochybnit v řízení o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. (body 44, 45 a 49). Přitom zdůraznil, že předmět soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí a žalobě zásahové je rozdílný, proto v některých případech bude třeba „řešit napětí mezi skutkovými a právními závěry správních soudů učiněnými na straně jedné v rámci řízení o zásahové žalobě, na straně druhé v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, budou-li se týkat též konkrétní daňové kontroly“ (bod 51).

[14] V judikatuře, která na usnesení *ALGON PLUS* navázala, pak Nejvyšší správní soud vysvětlil, že doktrínu tzv. „ovoce z otráveného stromu“ nelze mechanicky aplikovat na případy dlících nezákonností uvnitř daňové kontroly, ze které posléze vzešla napadená rozhodnutí orgánů daňové správy. V některých případech lze skutečnosti zjištěné v rámci daňové kontroly, byť byla zahájena či vedena v rozporu se zákonem, později použít za účelem vydání platebního výměru, tzn. rozhodnutí ve věci samé. Např. v rozsudku ze dne 10. 10. 2018, čj. 6 Afs 61/2018-30, věc *QATROSYSTEM*, body 12 a násl., se Nejvyšší správní soud zabýval typově stejnou nezákonností na počátku daňové kontroly, jako je ta, kterou řeší nyní. Podle rozsudku *QATROSYSTEM* je chybějící výzva dle § 145 odst. 2 daňového řádu závažnou procesní vadou. Avšak ne takovou, která bez dalšího odůvodňuje zrušení rozhodnutí správního orgánu. Obecně platí, že vada řízení neohrozila zákonnost napadeného rozhodnutí, jestliže lze dovodit, že výrok rozhodnutí by byl stejný, i pokud by k vadě nedošlo. Procesní pochybení může mít alespoň teoretický vliv na přezkoumávané rozhodnutí tehdy, existuje-li vztah mezi pochybením a výsledkem řízení.

[15] Ve *QATROSYSTEM*, rozdělil Nejvyšší správní soud posouzení vlivu chybějící prvotní výzvy dle § 145 odst. 2 daňového řádu na zákonnost platebních výměrů na dvě otázky. Zaprvé, zda tato vada měla vliv na zákonnost samotného doměření daňové povinnosti. Zadruhé, zda měla vliv na předepsání penále, které správce daně předepsal i v nyní posuzované kauze.

[16] K první otázce lze říci, že jakkoli měl správce daně nejprve stěžovatelku vyzvat, aby podala dodatečné daňové tvrzení, tato vada nijak nenabourává skutkové a právní závěry ohledně samotné daňové povinnosti. V hypotetické rovině, i pokud by stěžovatelka respektovala výzvu správce daně (§ 145 odst. 2 daňového řádu), a – v souladu s pochybnostmi správce daně – by do nově podaného dodatečného tvrzení DPH nezahrnula náklady zdanitelného plnění od RAXAND, správce daně by jí vyměřil daň ve stejné výši, jako je ta, která byla předepsána v nyní sporných zdaňovacích obdobích. Správce daně by totiž dospěl ke stejným závěrům, které učinil v průběhu daňové kontroly, kterou nezahájil *lege artis* (viz bod [11] shora). Ve vztahu k doměření DPH tedy nezákonný postup správce daně neměl vliv na zákonnost závěrů o doměření daně (k tomu srov. také rozsudky ze dne 31. 10. 2018, čj. 6 Afs 386/2017-56, ve věci *Falco computer*, bod 29, a ze dne 10. 4. 2019, čj. 9 Afs 364/2018-76, č. 3888/2019 Sb.).

[17] Na tom nic nemění stěžovatelkou citované rozsudky. Rozsudek ze dne 25. 1. 2017, čj. 4 Afs 182/2016-18, věc *LIKÉRKA Drak*, právě uvedenému závěru vůbec neodporuje. Právě naopak, tento závěr podporuje (viz bod 27 právě cit. rozsudku). Rozsudek ze dne 4. 4. 2013, čj. 1 Afs 105/2012-37, *Auto Pool*, pak předchází právnímu názoru rozšířeného senátu v usnesení *ALGON PLUS* (cit. v bodě [13] shora). Totéž platí pro závěry stěžovatelkou odkazovaného rozsudku Městského soudu v Praze, jimiž nadto není Nejvyšší správní soud vázán. Stěžovatelce nepomůže ani rozsudek ze dne 28. 11. 2018, čj. 10 Afs 149/2018-59, v němž Nejvyšší správní soud potvrdil, že v odvolacím řízení proti nyní sporným platebním výměrům nebyl žalovaný nečinný. Tehdy NSS pouze uvedl, že nelze vyloučit, že absence prvotní výzvy dle § 145 odst. 2 daňového řádu může být důvodem pro zrušení sporných platebních výměrů (bod 14 rozsudku 10 Afs 149/2018). Nejvyšší správní soud nicméně nyní spornou otázku vůbec **neřešil**, a s ohledem na předmět řízení o nečinnostní žalobě ani řešit nemohl.

[18] Opomněl-li správce daně vyzvat stěžovatelku k podání dodatečného daňového tvrzení, nečiní to nezákonnými dodatečné platební výměry na DPH.

[19] Nyní proto Nejvyšší správní soud přejde k druhé otázce, k zákonnosti uložení **penále**. Na rozdíl od vlastní daňové povinnosti je ve vztahu k povinnosti hradit daňové penále podstatné, zda správce daně *nejdříve* dle § 145 odst. 2 daňového řádu vyzval stěžovatelku k podání dodatečného daňového tvrzení, nebo zda *rovnou* zahájil daňovou kontrolu. Pokud by totiž správce daně daň doměřil na základě dodatečného daňového tvrzení,

daňovému subjektu by nevznikla povinnost uhradit penále z částky, která je v něm uvedena (§ 251 odst. 4 daňového řádu). Tento fakt byl ostatně jedním z nosných důvodů cit. usnesení rozšířeného senátu ve věci *ALGON PLUS*, část III.2.2.

[20] S ohledem na skutková specifika věci a zejména s přihlédnutím ke sledu úkonů, které správce daně učinil v době před započítím a krátce po započítí daňové kontroly (zejm. obsah zpráv o šetření Policie ČR), nemůže obstát nyní napadené rozhodnutí žalovaného, které k odvolání stěžovatelky potvrdilo dodatečné platební výměry jak co do stanovení vlastní DPH, tak **co do předepsání penále**. V tomto případě totiž nebylo možné vyloučit, že pokud by správce daně postupoval v souladu § 145 odst. 2 daňového řádu a stěžovatelka by současně podala dodatečné daňové tvrzení, nevznikla by jí povinnost platit penále (srov. cit. rozsudek 9 Afs 364/2018, bod 29; rozsudek 6 Afs 61/2018, *QATROSYSTEM*, body 15 a násl.; či rozsudek ze dne 10. 1. 2019, čj. 8 Afs 22/2017-46, věc *European Data Project*, body 21 a násl.). Jakou by stěžovatelka v reakci na výzvu správce daně zvolila procesní strategii, zda by změnila náhled na uskutečnění zdanitelných plnění apod., zůstává s ohledem na prvotní porušení zákona správcem daně čirou spekulací.

[21] Proto je namístě napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Penále bylo předepsáno nezákonně. Ve světle výše uvedeného neobstojí ani rozsudek krajského soudu, který Nejvyšší správní soud ruší z týchž důvodů.

### **III.B. Daňová kontrola přerušila běh prekluzivní lhůty**

[22] Stěžovatelka se domnívá, že nezákonné zahájení daňové kontroly nemohlo být úkonem, který dle § 148 odst. 3 daňového řádu přerušil běh prekluzivní lhůty. Dle ní správce daně vyměřil daň po uplynutí prekluzivní lhůty, která uplynula dne 20. 11. 2016; alternativně argumentuje, že nezákonně zahájená daňová kontrola by mohla prodloužit běh prekluzivní lhůty ke stanovení daně dle § 148 odst. 2 písm. a) daňového řádu o jeden rok.

[23] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující. Jádrem této námitky, a také dalších navazujících argumentů, je, zda prvotní nezákonnost spočívající v absenci výzvy dle § 145 odst. 2 daňového řádu znehodnotí procesní postup správce daně natolik, že zahájení daňové kontroly dne 29. 10. 2015 nepřerušilo běh tříleté prekluzivní lhůty ke stanovení daně (§ 148 odst. 1 téže zákona).

[24] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že podání zásahové žaloby proti úkonům daňové kontroly nemá odkladný účinek a lhůta ke stanovení daně se po dobu řízení o této žalobě nepřerušuje ani nestaví (rozsudek ze dne 15. 8. 2008, čj. 5 Afs 4/2008-108, věc *STROS*). Proto řízení o zásahové žalobě, které krajský soud vedl pod sp. zn. 51 A 37/2017, běh prekluzivní lhůty nijak neovlivnilo.

[25] Nelze ovšem souhlasit s tvrzením, že shora popsaná počáteční nezákonnost diskvalifikuje následný úkon správce daně natolik, že zahájení daňové kontroly ve smyslu § 148 odst. 3 daňového řádu nemělo dopad na běh prekluzivní lhůty. Podobně, jako je tomu u zjištění vzešlých z nezákonně zahájené či vedené daňové kontroly, která lze někdy použít za účelem doměření daně (část III.A. shora), nelze automaticky uzavřít, že žádná nezákonně zahájená daňová kontrola nemůže přerušit lhůtu ke stanovení daně. Nejvyšší správní soud nepochybně nezákonnost zahájení daňové kontroly dne 29. 10. 2015. Správce daně pochybil, neboť stěžovatelku dle § 145 odst. 2 daňového řádu nevyzval k podání dodatečného tvrzení. Stěžovatelce se v tomto směru ostatně dostalo satisfakce tím, že krajský soud rozsudkem 51 A 37/2017 určil, že druhá daňová kontrola byla zahájena a prováděna v rozporu se zákonem.

[26] Jde však svou povahou o dílčí procesní pochybení správce daně, které nemá žádný přímý ani nepřímý vztah k výši následně doměřené DPH. Jde o nezákonnost, nejde však o takovou vadu, pro kterou by doměření daně nebylo možné. Jak již Nejvyšší správní soud v předešlé části vysvětlil, nynější důvody nezákonnosti zahájení daňové kontroly se promítají nikoliv v doměření samotné daně, ale v povinnosti hradit penále. Avšak proti uložení penále v důsledku prvotní nezákonnosti na straně správce daně již Nejvyšší správní soud – v souladu s ustálenou judikaturou – stěžovatelce poskytl vhodnější ochranu a rozhodnutí žalovaného zrušil (viz část III.A.).

[27] Na výše uvedeném nic nemůže změnit stěžovatelkou citovaná judikatura. Rozšířený senát v usnesení *ALGON PLUS*, nynější otázku sice výslovně neřešil, posunul však dřívější vnímání dílčích nezákonností v daňovém řízení, ujasnil hranice, co a za jakých podmínek lze napadnout buďto žalobou zásahovou (§ 82 a násl. s. ř. s.),

nebo žalobou proti rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.). Rozšířený senát nadto jasně řekl, že v žalobě proti rozhodnutí o stanovení daně lze namítat nezákonnost daňové kontroly, která předcházela vydání tohoto rozhodnutí, i pokud žalobce nenapadl její nezákonnost zásahovou žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s. Současně rozšířený senát upřesnil, že řízení o žalobě zásahové a o žalobě proti rozhodnutí mají odlišný předmět a účel (*ALGON PLUS*, bod 43). Právě podané závěry upřesnily i odpověď na otázku, jak některé typové nezákonnosti ovlivňují běh prekluzivní lhůty ke stanovení daně. Proto nadále nelze vycházet ze stěžovatelkou citované judikatury, která se navíc mnohdy vyjadřovala k „neobnovení“ běhu prekluzivní lhůty nezákonným aktem ve zcela odlišných skutkových a právních situacích.

[28] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že finální „pojistkou“ proti nepřiměřenému (opakovanému) prodlužování lhůty ke stanovení daně je právě nepřekročitelná desetiletá hranice (§ 148 odst. 5 daňového řádu). Tuto lhůtu správce daně nepřekročil.

[29] Námitka prekluze proto není důvodná.

## 4006

### Řízení před soudem: Aktivní legitimace státu

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

**Stát jako právnická osoba (veřejnoprávní korporace) je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení. Pro aktivní legitimaci státu je bez významu, zda napadené rozhodnutí bylo vydáno při správním trestání.**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, čj. 8 Afš 128/2018-46)

**Prejudikatura:** č. 32/2003 Sb. NSS; č. 477/2005 Sb. NSS; č. 1650/2008 Sb. NSS; č. 2811/2013 Sb. NSS; č. 2958/2014 Sb. NSS; č. 3071/2014 Sb. NSS.; náleží Ústavního soudu č. 289/1999 Sb.

**Věc:** Česká republika - Úřad vlády České republiky proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o odvod za porušení rozpočtové kázně, o kasační stížnosti žalobkyně.

Spornou otázkou nynějšího případu jsou hranice aktivní žalobní legitimace státu jako veřejnoprávní korporace ve správním soudnictví, zejména v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Finanční úřad pro hlavní město Prahu (správce daně) vyměřil Úřadu vlády odvod ve výši přes 551 mil. Kč za porušení rozpočtové kázně z důvodu porušení předpisů o zadávání veřejných zakázek. Úřad vlády totiž bez výběrového řízení zadal zakázku na zajištění audiovizuálního vybavení pro akce konané v rámci předsednictví ČR v Radě EU v první polovině roku 2009 společnosti PROMOPRO, spol. s r. o. Odvolání Úřadu vlády proti tomuto platebnímu výměru žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 29. 10. 2014.

Následně dne 2. 12. 2014 správce daně vydal platební výměr, jímž Úřad vlády vyznamenal o zákonné povinnosti uhradit penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (rozpočtová pravidla). Žalovaný platební výměr na penále potvrdil rozhodnutím ze dne 23. 2. 2015.

Úřad vlády se proti odvodu za porušení rozpočtové kázně bránil žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 23. 10. 2017, čj. 5 Af 90/2014-49. Nejvyšší správní soud pak rozsudkem ze dne 28. 11. 2018, čj. 9 Afš 365/2017-36, rozsudek městského soudu zrušil a žalobu směřující proti odvodu za porušení rozpočtové kázně odmítl.

Další žalobou se žalobkyně bránila proti rozhodnutí žalovaného ve věci penále, které je předmětem nyní posuzované věci. Městský soud žalobu zamítl v záhlaví označeným rozsudkem ze dne 16. 5. 2018, čj. 5 Af 14/2015-22. Uvedl, že v době vydání platebního výměru na penále existovalo pravomocné rozhodnutí, kterým

byl žalobkyni stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně. Za prodlení s úhradou odvodu je porušitel rozpočtové kázně povinen zaplatit penále ve výši jedno promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu. Správce daně proto správně vydal platební výměr na související penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Městský soud dodal, že se nemohl zabývat žalobními námitkami poukazujícími na nezákonnost vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. Ty lze posuzovat pouze v řízení týkajícím se samotného odvodu.

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Stěžovatelka plně respektuje závěr městského soudu, že v řízení týkajícím se penále nelze vypořádávat námitky ohledně zákonnosti samotného odvodu. Je nicméně přesvědčena, že zákonnost penále plně závisí na zákonnosti odvodu. Jestliže rozhodnutí, kterým byl stanoven odvod, trpí nezákonností, nemůže obstát ani rozhodnutí týkající se penále. Podle stěžovatelky je platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně nezákonný. Důvody jeho nezákonnosti popsala v kasační stížnosti směřující proti odvodu (řízení před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 9 Afs 365/2017), na což odkazuje. Vzhledem k nezákonnosti odvodu je pak nezákonné i rozhodnutí, kterým bylo uloženo penále. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem městského soudu.

Při předběžném projednání věci osmý senát zjistil, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje rozpor ohledně otázky, kdy je stát (případně jeho organizační složka) oprávněn podat žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s.

Z § 2 s. ř. s. vyplývá, že správní žalobu mohou podat „pouze“ fyzické nebo právnické osoby. Podobně byl koncipován i § 244 odst. 1 o. s. ř., ve znění do 31. 12. 2002. Osmý senát v této souvislosti zmínil i zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, a na něj navazující judikaturu. Současná právní úprava výslovně neuvádí, že by se ochrany u správních soudů mohl domáhat i stát, resp. jeho organizační složky. Lze však upozornit na § 33 odst. 6 s. ř. s., který uvádí, že je-li účastníkem stát, jedná za něj ten, o němž to stanoví zvláštní zákon. Z uvedeného lze dovodit, že účastníkem řízení před správními soudy (tj. i žalobcem) může být i stát, za který by jednal ten, o němž to stanoví zvláštní zákon.

Judikatura se oprávněním státu podat správní žalobu zabývala a dovodila, že stát může žalobu podat, neboť jej v určitých situacích lze považovat za právnickou osobu *sui generis*. Zásadní je v této souvislosti rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, čj. 2 As 36/2004-46, č. 477/2005 Sb. NSS, ve kterém se soud zabýval otázkou, zda je Česká republika – Ministerstvo obrany oprávněna podat správní žalobu proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, jímž byla Ministerstvu obrany uložena pokuta ve výši 2.000.000 Kč za porušení povinností týkajících se emisních limitů podle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud shledal, že pokud stát nevystupuje ve vrchnostenském postavení, lze jej považovat za právnickou osobu dle § 2 s. ř. s., která je nadána veřejnými subjektivními právy. Zde výslovně odmítl tezi, že pokud se jedná o veřejnoprávní vztah, jehož důsledkem je uložení veřejnoprávní povinnosti, nemůže stát vystupovat jako subjekt práv, neboť stát je zároveň nositelem moci, tzn. nachází se ve vrchnostenském postavení vůči ostatním subjektům. Nejvyšší správní soud dále vysvětlil, proč „*nesdílí případnou velmi zjednodušující námitku, že při uložení pokuty státnímu orgánu pojmově nemůže jít o zásah do jeho práv, neboť nikomu nemůže vzniknout újma – v podstatě se pouze předmětná finanční hodnota převede do „jiné kapsy“ státního rozpočtu, tzn. jedná se o vnitřní finanční pohyb v rámci jednoho subjektu.*“

Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 As 36/2004-46 dále uvedl, že:

*„aktivní legitimize státu k podání žaloby ve správním soudnictví musí být nazírána jednotně ve všech potenciálních srovnatelných případech, k nimž může v praktickém životě dojít. V tomto směru existuje řada případů, kdy správním rozhodnutím může dojít i k výrazně intenzivnějšímu zásahu do vlastnického práva (typicky např. ve stavebním řízení) a kdy vyloučení soudního přezkumu by bylo zjevně nekonceptní a nelogické. Nelze rovněž přehlédnout, že stát je pouze jednou z veřejnoprávních korporací (vedle územní a profesní samosprávy) a že právní režim těchto korporací by měl být principiálně srovnatelný. Rovněž z této skutečnosti lze přesvědčivě dovodit, že v případech, kdy se stát nenachází ve vrchnostenském postavení – byť se jedná o vztah veřejnoprávní – jej není možno zbavit soudní ochrany. Nejvyšší správní soud akcentuje rovněž skutečnost, že jakkoliv projednáváná problematika může vzbuzovat*

zdaní, že se jedná výhradně o případ kompetenčního konfliktu *sui generis* v rámci jednoho subjektu (tzn. státu), může v konkrétním případě nabýt též dimenzi lidskoprávní. Pokud je totiž pravomocným správním rozhodnutím založena např. povinnost zaplatit uloženou pokutu, vzniká tím zaměstnavateli škoda, jejíž náhradu může zaměstnavatel požadovat po odpovědném zaměstnanci (§ 172 a násl. zákoníku práce). Je přitom zjevné, že když by přezkumu nezávislým soudem nepodléhalo samotné rozhodnutí o uložení pokuty, v jehož rámci by byla posouzena jeho zákonnost, není dán v rámci regresního vztahu odpovídající procesní prostor pro zjišťování toho, zda v konkrétním případě skutečně vůbec došlo k porušení právních předpisů. Z hlediska lidskoprávního se proto v takovémto případě ochrana proti samotnému regresnímu nároku jeví jako neefektivní, což potvrzuje nutnost umožnění soudního přezkumu již samotného sankčního správního rozhodnutí. Konečně Nejvyšší správní soud ve svých úvahách nemohl opomenout ani určitou plasticitu náhledu na instituci státu. Jakkoliv se totiž v projednávané věci jedná o případ konfliktu mezi ústředními orgány státní správy, tzn. o konflikt v rámci výhradně exekutivní složky moci, může v praxi dojít i ke konfliktu mezi různými složkami státní moci, kdy žalovaným může být příkladmo soud, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Česká národní banka nebo Nejvyšší kontrolní úřad. Z povahy věci je patrné, že v těchto případech konfliktu napříč jednotlivými složkami státní moci vystupuje potřeba konečného rozhodnutí, učiněného nezávislým arbitrem (kterým může být reálně toliko soud), výrazně intenzivně.“

Nejvyšší správní soud tedy v rozsudku čj. 2 As 36/2004 – 46 uzavřel, že se stát (tam reprezentovaný Ministerstvem obrany) mohl proti rozhodnutí vydanému jiným údem veřejné moci bránit žalobou; bylo nutné jej považovat za právnickou osobu *sui generis* nadanou veřejnými subjektivními právy. Do těchto práv bylo zasaženo, neboť odčerpáním majetkové hodnoty byl žalobce (organizační složka státu) připraven o dispoziční právo k této hodnotě. Osmý senát k tomu dodal, že dotčení na veřejných subjektivních právech organizační složky státu Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 As 36/2004-46 shledal již na základě odčerpání majetkové hodnoty z rozpočtové kapitoly Ministerstva obrany, a to bez ohledu na to, že k tomuto odčerpání došlo na základě pokuty za správní delikt, tj. v oblasti správního trestání (viz výše citovanou část rozsudku čj. 2 As 36/2004-46).

Na uvedený rozsudek navazuje řada rozsudků Nejvyššího správního soudu, které rovněž připouští k věcnému přezkumu žaloby podané státem, resp. jeho organizačními složkami (viz rozsudky ze dne 30. 3. 2006, čj. Na 349/2003-21, č. 1650/2008 Sb. NSS; ze dne 23. 9. 2009, čj. 2 Afs 49/2009-71; ze dne 27. 1. 2010, čj. 2 Afs 64/2009-109; či ze dne 22. 1. 2013, čj. 9 Aps 5/2012-56, č. 2811/2013 Sb. NSS). Např. v rozsudku čj. 2 Afs 49/2009-71 soud akcentoval východiska rozsudku čj. 2 As 36/2004-46 a dodal, že za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. lze považovat například rozhodnutí, kterým by byla orgánu státní správy udělena pokuta, či rozhodnutí o stanovení daně („[r]ozhodnutí o vyměření daně je totiž nade vší pochybnost rozhodnutím, které zasahuje veřejná subjektivní hmotná práva a podléhá proto soudnímu přezkoumání ve správním soudnictví“). Podpůrně lze zmínit i další rozsudky, např. ze dne 29. 9. 2016, čj. 2 Afs 148/2016-145, v němž se soud zabýval otázkou, zda je Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad (orgán vykonávající působnost v oblasti veřejné správy, na jehož vztah ke státu se obdobně vztahují ustanovení o přenesené působnosti krajů) oprávněna brojit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. proti rozhodnutí, kterým jí byl uložen odvod za porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel. Toto rozhodnutí opětovně převzalo závěry rozsudku čj. 2 As 36/2004-46, a to jak ve vztahu k podmínce nevyrchnostenského postavení, tak ve vztahu k podmínce dotčení veřejných subjektivních práv žalobkyně (stěžovatelky): „stěžovatelka v nyní posuzovaném případě nevystupovala vrchnostensky, nebyla v pozici správního orgánu prvního stupně.“ Obdobně viz i rozsudek ze dne 19. 10. 2016, čj. 3 Afs 127/2016-137, který rovněž vychází z rozsudku čj. 2 As 36/2004-46.

Lze tedy shrnout, že judikатурní linie započatá rozsudkem čj. 2 As 36/2004-46 umožňovala státu, resp. jeho organizačním složkám domáhat se ochrany v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Oprávnění podat žalobu (odvozené od dotčení veřejných subjektivních práv žalobce) přitom dovozovala bez dalšího z toho, že došlo k odčerpání majetkové hodnoty (organizační složka ztratila dispoziční oprávnění k této hodnotě). Nepovažovala za relevantní, z jakého právního důvodu k odčerpání majetkové hodnoty došlo (např. že se tak stalo na základě uložení pokuty za správní delikt). Za rozhodnutí přezkoumatelné v rámci žaloby podané státem považovala i rozhodnutí o stanovení daně, či rozhodnutí ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně (jako specifický druh rozhodnutí o stanovení daně).

Osmý senát nicméně při předběžném projednání věci zjistil, že existuje i odlišná judikатурní linie Nejvyššího správního soudu. Tu představuje např. rozsudek ze dne 28. 11. 2018, čj. 9 Afs 365/2017-36. Nejvyšší správní soud tímto rozsudkem zrušil rozsudek Městského soudu v Praze a odmítl žalobu Úřadu vlády směřující proti rozhodnutím, kterými mu byl uložen odvod za porušení rozpočtové kázně (na jehož základě vznikla Úřadu vlády povinnost uhradit penále, kterého se týká věc nyní posuzovaná osmým senátem). Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 9 Afs 365/2017-36 shledal, že platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně (resp. rozhodnutí o odvolání proti tomuto platebnímu výměru) nezasahuje do veřejných subjektivních práv žalobce, a není proto rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Uvedený závěr odůvodnil tím, že stěžovatel (Úřad vlády České republiky) je organizační složkou státu; servisní organizací vrcholného orgánu moci výkonné – vlády. Odvod za porušení rozpočtové kázně – uložení stěžovateli finanční správu, která přísluší také do moci výkonné – v takové situaci ve své podstatě představuje převod peněžních prostředků v rámci jednoho subjektu (státu). Jde dokonce o převod v rámci téže mocenské složky (moci výkonné). Peněžní prostředky náleží jednomu subjektu (státu), a to bez ohledu na to, zda byl odvod proveden či nikoliv. Nedochozí tedy k převodu vlastnického práva k těmto prostředkům. Odvod uložený Úřadu vlády je proto nutno chápat jako určité „organizační“ a „interní“ rozpočtové opatření uvnitř jedné složky státního organismu (moci výkonné). Úlohou správních soudů ovšem není rozhodovat o řešení interních problémů či konfliktů uvnitř moci výkonné, nota bene konfliktů, kde jednou ze stran je servisní organizace vlády a druhou ze stran orgány finanční správy. Soud proto v odkazovaném rozsudku dospěl k závěru, že stěžovatel (Úřad vlády) nemohl být zkrácen na veřejných subjektivních právech.

V odkazovaném rozsudku čj. 9 Afs 365/2017-36 dále Nejvyšší správní soud uvedl, že si je vědom předchozí judikatury, která však zkrácení veřejných subjektivních práv státu dovodila v situaci, kdy byla organizační složka státu postižena sankcí za správní delikt (jako tomu bylo např. v rozsudku čj. 2 As 36/2004-46). Odvod za porušení rozpočtové kázně však není sankcí za správní delikt.

Dle osmého senátu z toho plyne, že v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu se vytvořily dvě linie judikatury. První linie (představovaná rozsudkem čj. 2 As 36/2004-46 a na něj navazující judikaturou) považuje stát v situacích, ve kterých nevystupuje vrchnostensky, za právnickou osobu *sui generis* (jak by ostatně bylo lze dovolit z některých výše citovaných ustanovení, např. z § 36 odst. 3 s. ř. s.). V takových situacích uvedená linie judikatury dovozuje, že stát je nadán veřejnými subjektivními právy. Za dotčení veřejných subjektivních práv státu (resp. za něj jednající organizační složky státu) poté považuje zásah do dispozičního práva organizační složky k majetkové hodnotě odčerpané napadeným rozhodnutím. Současně tato linie nepovažuje za podstatné, že vlastníkem daného majetku je formálně nadále jeden a tentýž subjekt (stát), jakož ani to, že k převodu majetkových hodnot dochází v rámci moci výkonné. Stejně tak nezohledňuje, jakým způsobem došlo k odčerpání majetku (zda se tak stalo např. v oblasti správního trestání uložením pokuty za správní delikt); za dotčení veřejných subjektivních práv žalobce považuje odčerpání majetku jako takové. Z této judikatury současně vyplývá, že k žalobě státu jsou soudně přezkoumatelná i rozhodnutí o stanovení daně a rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně.

Druhá linie (představovaná rozsudkem čj. 9 Afs 365/2017-36 a v něm zmiňovanou judikaturou) dospívá k odlišným závěrům. Za stěžejní považuje to, zda došlo či nedošlo ke správnímu trestání. Z rozsudku čj. 2 As 36/2004-46 (ani z další na něj navazující judikatury) však nelze dovodit, že by příkládal jakýkoliv význam skutečnosti, že k přesunu majetkových hodnot došlo při správním trestání.

Předkládající senát je tudíž názoru, že v současné době existuje v otázce podmínek přípustnosti žaloby podané státem (jeho organizační složkou) rozporná judikatura.

Bez vyřešení této otázky přitom nemůže osmý senát rozhodnout o kasační stížnosti, neboť není zřejmé, jakými okolnostmi se má řídit při posouzení oprávnění Úřadu vlády podat žalobu (uvedenou skutečnost je přitom soud povinen zkoumat *ex officio*). Zda má za zásadní bez dalšího považovat, že penále ve své podstatě představuje odčerpání majetku žalobkyně (jak učinil rozsudek čj. 2 As 36/2004-46), či zda má zkoumat, spadá-li posuzovaná věc do oblasti správního trestání (ve smyslu rozsudku čj. 9 Afs 365/2017-36). Osmým senátem posuzovaná věc se navíc týká penále vzniklého na základě odvodu, o kterém bylo rozhodnuto rozsudkem čj. 9 Afs 365/2017-36. Penále závisí na odvodu. Jedná se o akcesorický právní institut, který je spjat s vlastním odvodem; odvod je jeho nutným předpokladem a veškeré změny týkající se odvodu mají vliv i na penále.

S ohledem na rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu proto osmý senát předložil rozšířenému senátu k rozhodnutí tuto otázku: *V jakých případech lze připustit žalobu podanou státem (jeho organizační složkou) k věcnému přezkumu? Je pro tuto otázku rozhodné, zda bylo napadené rozhodnutí vydáno v rámci správního trestání?*

Rozšířený senát věc vrátil osmému senátu k projednání a rozhodnutí.

### Z odůvodnění:

#### III. Posouzení věci rozšířeným senátem

##### III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

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

[23] V nynější věci předkládající osmý senát přesvědčivě vysvětlil, že v judikatuře je vskutku rozpor. Judikatura započatá rozsudkem čj. 2 As 36/2004-46 dává aktivní procesní legitimaci státu k podání žaloby proti jakémukoliv rozhodnutí spadajícímu pod § 65 odst. 1 s. ř. s. Nijak nerozlišuje, zda jde o žalobu proti rozhodnutí ve věcech správního trestání nebo ve věcech jiných (viz body [10] až [13] shora). Již samotný restriktivní výklad „zakladatelského“ judikátu čj. 2 As 36/2004-46 jen na věci správního trestání je v rozporu s jeho odůvodněním. Toto odůvodnění podává příklady žalobní legitimace ve věcech, které mají daleko ke správnímu trestání, především pak jasně deklaruje, že stát „je pouze jednou z veřejnoprávních korporací (vedle územní a profesní samosprávy)“ a „právní režim těchto korporací by měl být principiálně srovnatelný“, tedy všechny tyto veřejnoprávní korporace musí mít stejný přístup k soudu. Pokud judikát zmiňuje správní trestání, činí to v podstatě jen pro umocnění předchozích vývodů a poukazuje na absurdní dopady, dle nichž by stát neměl možnost se bránit proti rozhodnutím ve věcech správního trestání před soudem (tyto úvahy proto třeba vnímat jako *argumentum ad absurdum*). Rovněž samotná právní věta, publikovaná pod č. 477/2005 Sb. NSS, zní – v souladu s odůvodněním – obecně a nějaké správní trestání vůbec nezmiňuje: „Stát je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu za splnění podmínek stanovených v § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení.“

[24] Ani další judikatura nikdy neomezovala žalobní legitimaci státu jen na tyto sankční věci, byť je pravda, že věci správního trestání dominují (nepoččetně) judikatuře, kde je žalobcem stát (srov. výčet některých rozsudků v bodě [13] shora). Další judikatura, týkala-li se věcí správního trestání, neměla zapotřebí opakovat rozsáhlou argumentaci, kterou rozvedl rozsudek čj. 2 As 36/2004-46, a vesměs na tento judikát již bez dalšího odkazovala. Občasné náznaky širokého pojetí aktivní žalobní legitimace státu nicméně plynou z některých rozsudků, např. z rozsudku ze dne 23. 9. 2009, čj. 2 Afs 49/2009-71, na který rovněž upozornil předkládající senát. Tento rozsudek zmiňuje právo státu žalovat před správními soudy rozhodnutí o vyměření daně. V jiném rozsudku Nejvyšší správní soud potvrdil odmítnutí žaloby podané obcí jako povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nikoliv proto, že v dané věci nešlo o správní trestání, ale proto, že „povinný subjekt zde vystupuje jako správní orgán, tj. vykonavatel, a nikoliv adresát veřejné správy, který je vázán „rozhodnutím“ žalovaného, jakožto nadřízeného správního orgánu, o stížnosti na postup povinného subjektu právě při výkonu veřejné správy“ (rozsudek ze dne 13. 9. 2013, čj. 5 As 124/2011-126, č. 2958/2014 Sb. NSS).

[25] Stejným směrem jde i další judikatura, která např. dovodila, že stát (Ministerstvo obrany) není aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí, které shledalo vojáka zdravotně nezpůsobilým k výkonu předpokládaného služebního zařazení dle § 4 odst. 3 písm. c) vyhlášky č. 357/2016 Sb., o zdravotní způsobilosti k výkonu vojenské činné služby, přestože tím vojákově v důsledku zániku jeho služebního poměru vzniká vůči státu nárok na výsluhový příspěvek dle § 132 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (rozsudek ze dne 3. 4. 2019, čj. 2 As 225/2018-17). Ani zde Nejvyšší správní soud neargumentoval tím, že nejde o věc správního trestání. Naopak zdůraznil, že

„[n]yní však žalovaná v pozici správního orgánu [Ústřední vojenská nemocnice – Vojenská fakultní nemocnice Praha] vrchnostensky posuzovala zdravotní stav vojáka, který imanentně souvisí s jeho způsobilostí vykonávat vojenskou službu, čímž zároveň rozhodovala o jeho právech, pročez tento měl v předmětném správním řízení postavení

*(jediného) jeho účastníka. Stěžovatel naopak v tomto řízení nikterak nevystupoval, tj. nebyl jeho účastníkem (na rozdíl od situace v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 36/2004-49), neboť přímo samo napadené rozhodnutí mu nezakládalo, neměnilo či nerušilo práva anebo povinnosti ani se jím neproblášovalo, zda taková práva nebo povinnosti má anebo nemá (srov. § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů), protože se týkalo výhradně vojáka. Stěžovatel proto nemohl být vydáním napadeného rozhodnutí dotčen na svých veřejných subjektivních právech, poněvadž mu přímo jím nebyla uložena žádná veřejnoprávní povinnost.“*

(bod 12 rozsudku čj. 2 As 225/2018-17).

Nejvyšší správní soud v tomto judikátu dále vysvětlil, že k založení aktivní legitimace státu nestačí ani to, že napadené rozhodnutí má na stát dopady nepřímé, spočívající ve vzniku nároku na výsluhový příspěvek.

[26] Proti této první linii judikatury stojí linie opačná, zastávaná v podstatě jen třetím senátem. Jde o rozsudek ze dne 28. 11. 2018, čj. 9 Afs 365/2017-36 (přes původní spisovou značku rozhodoval po změně rozvrhu práce tuto věc třetí senát), který myšlenkově navazuje na rozsudky ze dne 6. 4. 2017, čj. 3 As 92/2016-33, a ze dne 12. 8. 2015, čj. 3 As 182/2014-34. Tato judikatura sice rozsudek čj. 2 As 36/2004-46 zmiňuje, v rozporu s jeho zněním jej však omezuje na věci správního trestání. Z toho pak činí závěry, že stát reprezentovaný organizační složkou nemůže podat žalobu proti „běžnému“ správnímu rozhodnutí, neboť takovým rozhodnutím nedošlo k zásahu do žádných práv – vyměření odvodu nedošlo ke změně vlastnického práva (rozsudek 9 Afs 365/2017, bod 31; rozšířený senát k tomu podotýká, že druhý senát se v rozsudku čj. 2 As 36/2004-46 rozsáhle věnuje i této otázce).

[27] Třetí senát pak z tohoto restriktivního výkladu učinil v rozsudku čj. 9 Afs 365/2017-36 jisté úzce vymezené výjimky v bodě 32: „*výše uvedené nemusí platit všeobecně. Může docházet např. k situacím, kdy odvod zasáhne do autonomie činnosti organizační složky státu v rozporu s ústavním principem dělby moci, tedy pokud by organizační složka státu byla součástí moci soudní [...], moci zákonodárné nebo by byla vybavena ústavním či zákonným atributem nezávislosti na moci výkonné [srovnej k tomu čl. 97 a 98 Ústavy České republiky nebo § 17 odst. 3 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)].“ I v těchto oblastech však popírá zásah do subjektivních práv státu, ale hovoří o „*fikci dotčení na veřejných subjektivních právech*“ (viz rozsudek čj. 9 Afs 365/2017-36, bod 32).*

[28] Rozšířený senát nadto objevil při předběžné rešerši další rozpor. Rozhodovací praxe totiž odlišně vykládá základní předpoklad pro aktivní žalobní legitimaci státu, totiž otázku, kdy stát vystupuje ve vrchnostenském postavení (a proto žalobu podat nemůže), a kdy naopak ve vrchnostenském postavení nevystupuje (a proto má veřejná subjektivní práva, jejichž ochrany se může domáhat též v řízení před správními soudy). K tomu více body [51] až [53] níže.

[29] Rozšířený senát tedy shrnuje, že rozpor v judikatuře je skutečně dán. Nadto třeba podotknout, že zvláštností nynějšího rozporu je, že nyní posuzovaná věc s věcí řešenou rozsudkem čj. 9 Afs 365/2017-36 úzce souvisí. V obou případech se řeší v podstatě stejná kauza, ve věci čj. 9 Afs 365/2017-36 stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně, ve věci nynější penále za prodlení s úhradou téhož odvodu. Je nepochybné, že rozpor brání osmému senátu nynější věc rozhodnout, neboť jedna linie judikatury mu říká, že nemá přihlížet k otázce, zda ve věci jde o správní trestání, naopak druhá linie judikatury mu aktivní legitimaci státu podat žalobu omezuje právě jen na věci správního trestání (a několik dalších výjimek, v nynější věci však nepoužitelných).

[30] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

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

#### **Úvahy historicko-komparativní**

[31] Otázka, zda může stát v pozici veřejnoprávní korporace jako adresát správního rozhodnutí podat žalobu ve správním soudnictví, není žádnou novinkou počátku 21. století. Rezonovala ve středoevropském prostoru již na sklonku 19. století, krátce poté, co bylo moderní správní soudnictví v rakouské části monarchie vytvořeno. A již na počátku 20. století byla také tato otázka vyřešena.

[32] Zákon č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudu, v § 2 větě první stroze stanovil, že správnímu soudu „přísluší nalézat i v každém případě, když kdo praví, že mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právech jeho ublíženo.“ Nejpозději na začátku 20. století existoval v tehdejší rakouské části monarchie konsensus, že stát má právo žalovat podle tohoto zákona. To tehdejší správní soud stvrdil například plenárním náleženem ze dne 3. 10. 1910:

„Stát jest jako subjekt práv a povinností, jež neplynou z jeho výsostného postavení, legitimován ke stížnosti před soudem správním i tehdy, když rozhodnutí nebo opatření učiněno bylo od toho ministerstva, do jehož oboru působnosti spadá současně i správa agendy, jež tato práva a povinnosti objímá.“

[české znění citováno dle časopisu Právník č. 5/1912, s. 238; originální verze viz Popelka č. 3141 (*Judikatenbuch des Verwaltungsgerichtshofes*, Manz, Wien 1913, s. 665-668, včetně pestrého výčtu prejudikatury počínaje již rokem 1883 – srov. Budwinski 1696)].

[33] Stejnou koncepci následně převzal též prvorepublikový nejvyšší správní soud. Emil Hácha na počátku 30. let k této otázce přistupoval jako k dávno vyřešené. Proto jen suše konstatoval, že „[s]tížnost státu jako právního subjektu do aktů státního úřadu není nic zvláštního“ (HÁCHA, E. Nejvyšší správní soud. In: *Slovník veřejného práva čsl. Sv. II*. Brno, 1932, s. 827 násl., na s. 869, s odkazem na Popelkovu sbírku č. 3141). Stát se podle rakouské a posléze československé judikatury mohl dovolat ochrany těch svých práv, která nevyvěrají z jeho vrchnostenského (výsostného) postavení.

[34] Po obnovení správního soudnictví v roce 1992 upravoval následujících deset let nyní rozhodnou otázku § 247 odst. 1 o. s. ř., ve znění zákona č. 519/1991 Sb., podle něhož v žalobě proti rozhodnutí musela fyzická nebo právnická osoba tvrdit, že byla na svých právech zkrácena rozhodnutím správního orgánu, a žádat, aby soud přezkoumal zákonnost tohoto rozhodnutí.

[35] K otázce aktivní legitimace státu pro podání žaloby se záhy po obnovení správního soudnictví vyslovil Vrchní soud v Praze. Dospěl k závěru, že stát je aktivně legitimován k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jen tehdy, „tvrdí-li zkrácení na subjektivních oprávněních či povinnostech, vyvěrajících z právního vztahu soukromého práva, jehož je účastníkem; jen v takovém vztahu je stát právnickou osobou ve smyslu ustanovení § 247 odst. 1 o. s. ř.“ (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, sp. zn. 6 A 96/94, Soudní judikatura ve věcech správních č. 213/1998).

[36] Toto rozhodnutí bylo terčem akademické kritiky, neboť vycházelo z nesprávných premis. Vrchní soud totiž postavil své závěry na tezi, že pojem právnické osoby „je výlučně pojmem soukromého (především majetkového) práva; pro úvahu o „právnických osobách veřejného práva“ tu schází jakákoli opora v pozitivním právu a také moderní česká právní nauka se k nim staví odmítavě. Jinak řečeno, v právních vztazích veřejného práva není stát jako právnická osoba definován.“ (viz cit. rozsudek sp. zn. 6 A 96/94). Např. autoři prvního komentáře k soudnímu řádu správnímu tento názor odsuzují, uvádějí, že právnickou osobou je i stát (Česká republika), pokud vystupuje jako účastník právních vztahů, „tedy i jiných právních vztahů, než jsou vztahy občanskoprávní“. „Stát tedy může být v postavení právnické osoby žalobcem podle § 65 odst. 1 (podobně může být stěžovatelem v ústavním soudnictví) stejně jako jiné právnické osoby (např. bylo-li mu jako stavebníkovi odmítnuto stavební povolení, byl-li mu za porušení povinností vlastníka stavby uložen trest za správní delikt apod.); žalobní legitimaci však stát nemá v postavení veřejné moci, tedy jako subjekt práv a povinností, které vyvěrají z jeho vrchnostenského postavení.“ (VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : C. H. Beck 2004, s. 149-150).

[37] Nutno navíc upozornit, že (nesprávná) teze, podle níž veřejné právo pojem právnické osoby nezná, je dnes již překonána i výslovným textem pozitivního práva. Obecně prohlašuje stát za právnickou osobu např. § 6 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích: *Pokud stát vystupuje jako účastník právních vztahů, je právnickou osobou*<sup>1)</sup> (v soukromoprávní oblasti pak totéž činí § 21 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník: *Stát se v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu*; v § 21 tak činil i předchozí zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník).

<sup>1)</sup>Ve znění účinném do 31. 03. 2020, před novelou provedenou zákonem č. 118/2020 Sb.

*Aktivní žalobní legitimace státu podle soudního řádu správního*

[38] Soudní řád správní, účinný od roku 2003, se v § 65 odst. 1 k žalobní legitimaci státu přímo nevyjadřuje, říká pouze, že žalobou se může domáhat zrušení rozhodnutí každý, [k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Podle § 2 s. ř. s. pak platí, že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Z toho plyne, že žalobu podle § 65 odst. 1 může podat jen právnická či fyzická osoba (na jiné logice je postaven např. § 66 s. ř. s., který se však nyní věci nijak netýká).

[39] Zákon s účastí státu na řízení před správním soudem přesto výslovně počítá. Předkládající senát správně upozorňuje na § 33 odst. 6 s. ř. s., dle něhož je-li účastníkem stát, jedná za něj ten, o němž to stanoví zvláštní zákon (poznámka pod čarou tu odkazuje na § 7 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích). Ustanovení § 3 zákona č. 219/2000 Sb. vymezuje organizační složky státu; podle § 7 téhož zákona pak za stát právně jedná vedoucí organizační složky, již se toto právní jednání týká, pokud zvláštní právní předpis nebo tento zákon nestanoví jinak. Subjektem práva je však stát, nikoliv daná organizační složka.

[40] Ustanovení § 33 odst. 6 s. ř. s. se z logiky věci může týkat státu jako strany žalující. Na straně žalovaného totiž vystupuje nikoliv stát jako takový, ale správní orgán jako reprezentant veřejné správy (vykonavatel veřejné správy), kterému způsobilost být účastníkem řízení a procesní způsobilost dává zákon v § 33 odst. 2, respektive § 33 odst. 3 s. ř. s.

[41] Právě již shora obsažně zmiňovaný rozsudek čj. 2 As 36/2004-46 se již necelé dva roky po účinnosti soudního řádu správního k problematice aktivní legitimace státu ve správním soudnictví podrobně vyjádřil. Výslovně odmítl jako zjednodušující předchozí judikaturu Vrchního soudu v Praze, která omezovala žalobní legitimaci státu jen na zásah do takových práv či povinností, které vyvěraly z právního vztahu soukromého práva, jehož je stát účastníkem. Nejvyšší správní soud upozornil, že veřejné právo pojem právnické osoby zná. Druhý senát uzavřel, že stát je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu za splnění podmínek stanovených v § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení (jak již rozšířený senát vysvětlil v bodě [23] shora, jakkoliv se rozsudek čj. 2 As 36/2004-46 týkal správního trestání, jeho právní argumentace je široká a rozhodně neomezuje aktivní legitimaci státu k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. jen na věci správního trestání).

[42] Rozšířený senát se ztotožňuje s názorem druhého senátu ve věci čj. 2 As 36/2004-46, na který ostatně navázala početná judikatura (srov. bod [24] a násl. shora). Argumenty třetího senátu, omezující aktivní legitimaci státu k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. na úzké oblasti správního trestání a několik málo oblastí jiných, nemají oporu ani v textu, ani v logice soudního řádu správního. Nedává smysl, aby práva státu podléhala soudní ochraně jen v oblastech správního trestání, nikoliv však v oblasti daňové apod.

[43] Druhý senát především správně vyšel ze stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 9. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99, č. 289/1999 Sb., ve věci aktivní procesní legitimace státního orgánu k podání ústavní stížnosti. V tomto stanovisku v části III. Ústavní soud uvedl:

*„Pokud stát vystupuje v právních vztazích v pozici subjektu veřejného práva, čili jako nositel veřejné moci, z povahy věci není a ani nemůže být nositelem (subjektem) základních práv a svobod. Přístup opačný by znamenal popření smyslu základních práv a svobod tak, jak byly zformovány staletým vývojem evropské a anglosaské kultury. Z pohledu teoretického takovýto postup znamená popření fundamentálního rozdílu mezi pojmy oprávnění (subjektivního práva) a pravomoci (kompetence), jenž je akceptován v postavení paradigmatu právního myšlení v dosahu evropské kontinentální a anglosaské právní kultury.“*

[44] Ze stanoviska pléna Ústavního soudu tedy plyne rozlišení dvojí role státu. Jednak tam, kde vystupuje ve své vrchnostenské funkci, tedy jako nositel veřejné moci, jednak tam, kde vystupuje v jiné než vrchnostenské funkci. V situaci prvé stát nemá žádná subjektivní práva, má jen pravomoci. Stát tu svými orgány autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech adresátů veřejných práv a povinností. V situaci druhé se naopak stát nalézá

v roli srovnatelné s jakýmkoliv jiným účastníkem právních vztahů. Subjektivní práva a povinnosti tu z povahy věci má, a proto v případě zásahu do těchto práv ani nejde o nějakou „fikci“ dotčení na právech.

[45] Je-li stát adresátem veřejnoprávního působení některého správního orgánu, neliší se formálně jeho postavení od postavení jiných osob, o kterých takový orgán rozhoduje. Rozšířený senát se v tomto ztotožňuje se svým předchůdcem, starorakouským správním soudem, dle něhož stát v pozici právnické osoby může podat správní žalobu dokonce i proti rozhodnutí vydanému správním orgánem, který se nachází uvnitř organizační složky, která jménem státu určité rozhodnutí žaluje (viz bod [32] shora). Má-li stát v určité právní situaci veřejná subjektivní práva, nelze je dále členit dle toho, zda jde o práva v oblasti správního trestání, nebo zda jde „jen“ o běžné správní rozhodování apod. **Stát buď v těchto vztazích práva má, či nemá; třetí možnost není.**

[46] Rozšířený senát podotýká, že právě uvedené pochopitelně přiměřeně dopadá i na jiné veřejnoprávní korporace, jako jsou korporace územní (obce či kraje) či zájmové (např. profesní komory). I ty mohou napadat správní rozhodnutí, která vydaly „jejich“ správní orgány, pokud zasahují do jejich veřejných subjektivních práv.

[47] Argumentace, že žaloba státu proti správnímu orgánu je nesmyslná, neboť stát vede spor sám se sebou, není korektní. Rozšířený senát upozorňuje, že ve své judikatuře opakovaně odmítl takové pojetí státu, které vnímá stát jako jedinou osobu s jednotným zájmem (srov. k tomu v poněkud jiném kontextu názor, který upozornil na weberovské pojetí byrokracie, vlastní moderním demokraciím, založené na neosobní struktuře a neosobním rozhodování, a na komplexní vnitřní organizační struktuře ústředních správních úřadů, třebaže se tyto úřady mohou navenek jevit monoliticky, viz k tomu usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 5. 2014, čj. 8 Ans 2/2012-278, č. 3071/2014 Sb. NSS, *CG Holding*, bod 54).

[48] Rozšířený senát v tomto taktéž souhlasí s názorem druhého senátu v rozsudku čj. 2 As 36/2004-46, který razantně odmítl „velmi zjednodušující námitku“, že akt správního orgánu zasahující do majetkové sféry státu pojmově nemůže založit zásah do práv, „*neboť nikomu nemůže vzniknout újma – v podstatě se pouze předmětná finanční hodnota převede do „jiné kapsy“ státního rozpočtu, tzn. jedná se o vnitřní finanční pohyb v rámci jednoho subjektu.*“ Vlastnické právo je dotčeno v případě zasažení kterékoliv jeho složky, tzn. nikoliv jen v případě práva držet předmět vlastnictví. Stát hospodaří v rámci zákonné úpravy, vymezené každoročně schvalovaným zákonem o státním rozpočtu. Konstrukce tohoto zákona vychází z myšlenky rozdělení rozpočtu do jednotlivých rozpočtových kapitol, tyto kapitoly vyjadřují okruh působnosti a odpovědnosti ústředních orgánů státní správy a dalších organizačních složek státu (viz § 10 rozpočtových pravidel). Právě v tomto směru spartuje rozšířený senát ve shodě s rozsudkem čj. 2 As 36/2004-46 dotčení na vlastnickém právu státu ve smyslu práva užívat a nakládat s předmětem vlastnictví. Jakkoliv tedy v důsledku uložení pokuty, uložení odvodu, doměření daňové či obdobné finanční povinnosti nezaniklo vlastnické právo státu k příslušné finanční hodnotě, byl o tuto hodnotu zkrácen rozpočet dotčeného státního orgánu. V konečném důsledku tato hodnota nemohla být využita v souladu s předem stanoveným účelem (viz § 45 rozpočtových pravidel). Tím zjevně došlo k zásahu do dispozičního práva státu k této hodnotě a v tomto ve smyslu § 2 s. s. spartuje rozšířený senát zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelky jako státu, jehož jménem jedná příslušná organizační složka.

[49] Rozšířený senát shrnuje, že pro účely soudní kontroly podle soudního řádu správního nedává žádný rozumný smysl rozlišovat, zda do právní sféry státu bylo zasaženo v rámci správního trestání, daňové povinnosti, rozhodnutí v oblasti stavebního práva, či v jakékoliv jiné veřejnoprávní oblasti.

#### ***Kdy stát nevystupuje ve vrchnostenském postavení***

[50] Právo státu žalovat v řízení před správními soudy závisí na vyřešení otázky, zda stát v určitém veřejnoprávním vztahu vystupoval ve vrchnostenském (mocenském) postavení. Pro zodpovězení této otázky není podstatné, zda byl stát postižen za jednání, kterého se „jeho“ správní orgán dopustil při výkonu veřejné moci. Jinak řečeno, není podstatné, zda práva státu byla zkrácena správním rozhodnutím, které reagovalo na předchozí aktivity státu při výkonu veřejné moci, nebo naopak na aktivity jiné. Klíčové je, že v následném řízení, kde nějaký správní orgán rozhoduje o porušení zákona, již stát nebo jeho orgán nevystupuje mocensky, ale naopak jako „běžný“ adresát veřejnoprávního působení správního orgánu.

[51] Klasickým příkladem mohou být nejrůznější rozhodnutí či zásahy Úřadu na ochranu osobních údajů. Ty nezřídka směřují proti státu či jeho orgánům při výkonu veřejné moci: srov. třeba rozsudek ze dne 22. 1. 2013, čj. 9 Aps 5/2012-56, č. 2811/2013 Sb. NSS, kde Nejvyšší správní soud uložil krajskému soudu projednat zásahovou žalobu finančního úřadu (státu), ve které se tento finanční úřad bránil proti kontrole Úřadu pro ochranu osobních údajů ve spisové agendě finančního úřadu. Tedy činnost státu, která byla předpokladem pro kontrolu Úřadu, byla nepochybně výkonem vrchnostenské funkce finančního úřadu. Rozšířený senát však opakuje, že v následném poměru „kontrolovaný finanční úřad vs. Úřad pro ochranu osobních údajů“ byla pozice státu – reprezentovaného finančním úřadem – srovnatelná s jakýmkoliv jiným kontrolovaným subjektem. Stát (finanční úřad) ve vztahu k Úřadu pro ochranu osobních údajů nevystupoval mocensky, ale jako „běžný“ adresát veřejnoprávního působení správního orgánu.

[52] Takovýchto příkladů z judikatury by bylo možno jmenovat více. Např. rozsudek ze dne 30. 9. 2013, čj. 4 As 86/2012-28, řešil žalobu Ministerstva vnitra proti žalovanému Úřadu pro ochranu osobních údajů, a to v souvislosti se správním deliktem podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, který mělo ministerstvo spáchat v souvislosti s vedením informačního systému evidence obyvatel (rozšířený senát poznamenal, že správně měla být jako žalobkyně uvedena Česká republika – Ministerstvo vnitra). Vedení tohoto informačního systému je nesporně výkonem vrchnostenské funkce státu, nicméně pro projednání věci správními soudy byla jistě klíčová skutečnost, že v řízení o správním deliktu ministerstvo již žádné vrchnostenské funkce z povahy věci nevykonávalo.

[53] Rozšířený senát proto odmítá opačný přístup třetího senátu, který chápe obdobné situace v podstatě jen jako specifické kompetenční spory mezi státními orgány. Třetí senát totiž vyhodnotil o dva roky později podobný případ, kdy Úřad pro ochranu osobních údajů uložil ministerstvu nápravné opatření, tak, že žalujícímu ministerstvu „nebyla rozhodnutím stěžovatele uložena veřejnoprávní povinnost, jež by vyplývala z postavení státu jako právnické osoby, sporným mezi oběma zúčastněnými úřady byl a je pouze výklad a způsob provádění jednoho kompetenčního ustanovení školského zákona“. Věc se proto „týká výhradně činnosti uvnitř“ státní správy bez zjevných výstupů navenek. V tomto případě se však už nejedná o žádnou ochranu veřejných subjektivních práv státu jako právnické osoby, ale soud je tu správními úřady povoláván jako jakýsi nezávislý arbitr k rozhodnutí sporu o výklad zákona pro jeho další aplikaci při výkonu jim svěřené pravomoci a působnosti. To je ovšem již mimo rámec působnosti vymezené zákonem pro činnost správních soudů, a tedy i mimo rámec podmínek řízení o žalobě“ (viz rozsudek ze dne 12. 8. 2015, čj. 3 As 182/2014-34, srov. též opakovaně cit. rozsudek čj. 9 Afs 365/2017-36, bod 24).

[54] Takovýto pohled je však nesprávný, neboť nepřipustně směřuje roli státu v jeho pozici vrchnostenské (autoritativní rozhodování o právech a povinnostech) a v jeho roli subjektu právních vztahů (adresáta veřejnoprávních povinností). Pokud stát nebo jiná veřejnoprávní korporace vystupuje v roli veřejné moci, jistě nemá žádná subjektivní práva. Právě proto např. nepochybně platí, že správní orgán nižšího stupně nemůže v případě nesouhlasu s rozhodováním odvolacího orgánu podat správní žalobu (viz takto již usnesení ze dne 15. 4. 2003, čj. 7 A 32/2002-23, č. 32/2003 Sb. NSS). Eventuální rozpor v právních názorech mezi instančně vyšším a instančně nižším orgánem uvnitř veřejné moci je vyřešen subordinací, tedy vztahem nadřízenosti a podřízenosti. Níže postavený správní orgán nemá žádné „subjektivní právo na uplatnění pravomoci“, ostatně již jen samotné právě uvedené spojení je vnitřně rozporné. Pokud pak jde o kompetenční spor mezi úřady, které nejsou navzájem v postavení subordinace, ani zde nejde o žádná subjektivní práva, ale o spor o výkon pravomoci (spor o právo objektivní) ve smyslu § 97 násl. s. ř. s. Ve všech těchto případech vystupují státní orgány jako vykonavatelé veřejné moci. O nějakých subjektivních právech a povinnostech tu vůbec nelze mluvit.

[55] Od případů uvedených v předchozím bodě však třeba odlišit případy, kdy správní orgán rozhoduje autoritativně o nějakém „údu“ státní moci. V takovémto případě nejde o kompetenční spor v žádném možném významu toho slova, ale o (vertikální) veřejnoprávní vztah mezi veřejnou mocí a státem jako adresátem veřejnoprávního působení. Stát je tu z pohledu soudního řádu správním subjektem, který k ochraně svých práv coby veřejnoprávní korporace může podat správní žalobu.

[56] Třetí senát nemá v rozsudku čj. 3 As 182/2014-34 pravdu, že v obdobných situacích nedochází k ukládání veřejnoprávní povinnosti státu. Je tomu přesně naopak. Obdobné kontroly či na ně navazující rozhodnutí, ať již formou opatření nebo rozhodnutí o správním deliktu, ukládají povinnosti státu, respektive jeho organizační

složce: zaměstnanci této organizační složky musí již během kontroly něco strpět, něco vykonat, něčeho se zdržet apod. Jak již rozšířený senát vysvětlil, nejde proto o žádný kompetenční spor, ale o klasický vertikální vztah: orgán veřejné moci versus adresát veřejnoprávního působení.

[57] Třetí senát připouští žalobu státu „pouze na ty věci, v nichž má obdobné postavení jako ostatní právnické osoby, tedy na případy, kdy stojí jakoby vně státní moci jako jeden ze subjektů, vůči němuž je moc státu uplatňována“ (viz bod [53] shora). S touto premisou rozšířený senát souhlasí. Stát vskutku může podat správní žalobu tam, kde vystupoval nikoliv jako vykonavatel veřejné moci, ale jako nositel povinností, které by v obecné rovině mohly být stanoveny všem právnickým osobám bez rozdílu. V obou uvedených případech, tedy v rozsudcích čj. 9 Aps 5/2012-56 a čj. 3 As 182/2014-34, však ve skutečnosti postavení kontrolovaného státu (jeho orgánu) bylo zcela srovnatelné s jakoukoliv jinou kontrolovanou právnickou osobou (jistě i jiné osoby vedoucí nějaké záznamy a databáze mohly být Úřadem pro ochranu osobních údajů kontrolovány za podobných podmínek).

[58] Rozšířený senát pro pořádek dodává, že aktivní legitimace státu k žalobě podle § 65 odst. 1 s. ř. s. není neomezená. Je třeba souhlasit se závěry rozsudku čj. 2 As 225/2018-17 (cit. v bodě [25] shora), že nerozhodoval-li správní orgán přímo o právech a povinnostech státu, k žalobní legitimaci státu nestačí, že rozhodnutí správního orgánu má snad na stát nějaký nepřímý, zpravidla finanční dopad.

### *Aktivní legitimace k podání žaloby v nyníjším případě*

[59] Má-li rozšířený senát aplikovat shora uvedené úvahy, je zjevné, že uložením odvodu organizační složce státu v řízení daňovém dochází k zásahu do majetkových práv a povinností státu jako veřejnoprávní korporace, reprezentovaného jeho organizační složkou jako účastníkem (subjektem) daňového řízení.

[60] Rozšířený senát konečně zvážil, kdo je aktivně legitimován k podání žaloby v této věci. Jak si správně povšiml třetí senát v rozsudku čj. 9 Afs 365/2017-36, bodě 16, zákon (rozpočtová pravidla) výslovně ukládá povinnost k odvodu za porušení rozpočtové kázně nikoli státu jako právnické osobě, ale právě jen té jeho organizační složce, která rozpočtovou kázeň porušila. Třetí senát odkázal na § 44a odst. 1 rozpočtových pravidel, podle něhož organizační složka státu, která porušila rozpočtovou kázeň, je povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně. Podle § 44a odst. 11 věty druhé rozpočtových pravidel porušitel rozpočtové kázně má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu.

[61] Rozšířený senát citovaná ustanovení rozpočtových pravidel hodnotí tak, že zákon tu vytváří limitovanou subjektivitu organizační složky státu *jen* pro řízení o správě odvodů za porušení rozpočtové kázně. Rozhodnutím o odvodu a navazujícím rozhodnutím o penále je však na majetkových právech dotčen stát ve své pozici veřejnoprávní korporace, což se musí projevit též v jeho žalobní legitimaci. Žalobcem v této věci je stát (tedy stěžovatelka Česká republika – Úřad vlády České republiky), nikoliv Úřad vlády jako organizační složka státu. Omezená subjektivita organizační složky státu pro řízení podle rozpočtových pravidel nemá přesahy do procesní subjektivity v řízení před správními soudy ve smyslu § 33 odst. 2 s. ř. s.

### *III.3. Shrnutí*

[62] Výklad druhého senátu, který je nyní potvrzen i rozšířeným senátem, důsledně navazuje na myšlenkové tradice judikatury správních soudů působících do roku 1952 v bývalém Československu a do roku 1918 v rakouské části monarchie (srov. body [31] až [33] shora). Je též v souladu s většinovým postojem judikatury Nejvyššího správního soudu. Shora podaný výklad má oporu i v české právní vědě. Rozsudek čj. 2 As 36/2004-46 byl opakovaně podpořen názory vědy správního práva (MIKULE, V., KOPECKÝ, M. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 383, pozn. č. 1217, kde je tento judikát výslovně vyzdvížen jako napravení předchozí nesprávné judikatury Vrchního soudu v Praze; srov. též komentář cit. v bodě [36] shora, který myšlenkově rozsudek čj. 2 As 36/2004-46 předešel, a z něhož druhý senát sám vycházel).

[63] Nadto tento výklad není ničím neobvyklým ani z pohledu komparativního. Ve většině států EU se k obdobnému výkladu dospívá judikaturou (Německo, Polsko, Nizozemsko apod.), některé státy aktivní žalobní legitimaci státu řeší detailněji. Například estonský soudní řád správní v § 44 odst. 4 výslovně stanoví, že vláda, orgány územní samosprávy nebo právnická osoba veřejného práva mohou napadnout žalobou jiný správní orgán za účelem ochrany svých práv včetně práv vlastnických a práv vycházejících z veřejnoprávních smluv.

[64] Rozšířený senát proto shrnuje, že stát jako právnická osoba (veřejnoprávní korporace) je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení. Pro aktivní legitimaci státu je bez významu, zda napadené rozhodnutí bylo vydáno v rámci správního trestání.

## 4007

**Rozšířený senát: správní trestání; přezkum; materiální znak přestupku (deliktu)**

k § 71 odst. 2 a k 75 odst. 2 soudního řádu správního

**Také v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým byl uložen správní trest za přestupek (jiný správní delikt), soud přezkoumává rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s., uplatněných ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Soud nepřihlíží k neuplatněným důvodům nezákonnosti napadeného rozhodnutí, včetně nenaplnění materiálního znaku přestupku (deliktu).**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, čj. 10 As 156/2018-110)

**Přjudikatura:** č. 1546/2008 Sb. NSS, č. 1926/2009 Sb. NSS, č. 3528/2017 Sb. NSS, 3528/2017 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 17/2009 Sb. ÚS., č. 38/2009 Sb. ÚS.; rozsudek Soudního dvora ze dne ze dne 8. 12. 2011, *KME Germany AG, KME France SAS a KME Italy SpA v Evropská komise* (ve věci C-272/09 P, Recueil I-12789); rozsudek Evroského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, *Engel a další proti Nizozemí* (stížnosti č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, Series A, č. 22), ze dne 23. 9. 1998, *Malige proti Francii* (stížnost č. 27812/95, Reports 1998-VII), ze dne 20. 12. 2001, *Baischer proti Rakousku*, (stížnost č. 32381/96), ze dne 16. 3. 2010, *Mamikonyan proti Arménii* (stížnost č. 25083/05), ze dne 15. 11. 2016, *A. a B. proti Norsku* (stížnost č. 24130/11 a č. 29758/11).

**Věc:** Okresní hospodářská komora Ústí nad Labem proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o pokutu za spáchání správního deliktu, o kasační stížnosti žalobkyně.

V posuzované věci jde o to, zda správní soud při projednávání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech správního trestání má povinnost vypořádat se s námitkou zpochybnující naplnění formálního či materiálního znaku přestupku (deliktu), přestože byla uplatněna po uplynutí lhůty pro podání žaloby.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 4. 2014 shledal žalobkyni vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), a uložil jí pokutu ve výši 30.000 Kč. Žalobkyně dle odůvodnění tohoto rozhodnutí uzavřela dne 28. 2. 2011 smlouvu na zakázku „Vzdělávání dopravců“ v hodnotě 3.513.333 Kč s dodavatelem Sdružení automobilových dopravců ČESMAD BOHEMIA, z. s., bez zadávacího řízení dle zákona o veřejných zakázkách.

Předseda žalovaného rozhodnutím uvedeným v záhlaví zamítl rozklad žalobkyně a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

V žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného žalobkyně namítala, že není veřejným zadavatelem ve smyslu zákona o veřejných zakázkách. Dne 23. 3. 2018 žalobkyně doplnila žalobu tak, že i pokud by žalobkyně byla považována za veřejného zadavatele, její pochybení při zadání posuzované zakázky bylo ryze formální a nebyla nijak narušena soutěž, neboť při zadání zakázky se žalobkyně řídila pokyny Ministerstva práce a sociálních věcí jako řídicího orgánu Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Nemohla být naplněna materiální stránka deliktu.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 28. 3. 2018, čj. 30 Af 27/2016-232, žalobu zamítl. Obsáhle vypořádal námitky žalobkyně týkající se otázky, zda ji žalovaný správně považoval za veřejného zadavatele. Co se týče argumentace žalobkyně týkající se naplnění materiální stránky deliktu, krajský soud uvedl, že byla poprvé uplatněna v doplnění žaloby ze dne 23. 3. 2018, tedy po uplynutí lhůty pro podání žaloby dle 72 odst. 1 s. ř. s., a soud se jí proto nemohl zabývat (§ 71 odst. 2 s. ř. s.).

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) včasnou kasační stížnost. V ní namítá, že se měl krajský soud zabývat naplněním materiální stránky deliktu bez ohledu na to, zda tuto námitku uplatnila opožděně, či nikoliv. V této souvislosti odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu (zejména rozsudek ze dne 11. 6. 2015, čj. 9 As 172/2014-89, věc ZIMBO CZECHIA) a uzavírá, že je třeba vždy zkoumat materiální stránku správních deliktů. Nezabývá-li se krajský soud z úřední povinnosti otázkou absence společenské nebezpečnosti správního deliktu, zatíží svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. Stěžovatelka je přesvědčena, že v posuzované kauze nebyla naplněna materiální stránka deliktu. Podotýká, že fakticky splnila všechny zákonné podmínky pro zjednodušené podlimitní řízení a dodržela rovněž základní zásady v § 6 zákona o veřejných zakázkách (zásadu transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace). Tyto skutečnosti vylučují porušení či ohrožení právem chráněného zájmu společnosti. Podstatná část kasační stížnosti pak obsahuje námitky stěžovatelky, které se týkají otázky naplnění definice veřejného zadavatele ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že naplněním formálních znaků skutkové podstaty v § 120 písm. a) zákona o veřejných zakázkách stěžovatelka naplnila také znaky materiální. Materiální stránka deliktu je vyjádřena přímo ve skutkové podstatě deliktu, a to jako možnost ovlivnit výběr nejhodnější nabídky. Zadání zakázky mimo zadávací řízení podle zákona o veřejných zakázkách se považuje za nejzávažnější delikt. Stěžovatelka svým postupem narušila účinnou konkurenci a efektivní hospodářskou soutěž. Zákon o veřejných zakázkách kromě způsobu zveřejnění zakázky upravuje také vlastní průběh zadávacího řízení, oznamovací lhůty, evidenční povinnost, prostředky ochrany atd. Nejde tedy o bezvýznamné překročení zákona. Žalovaný připouští, že stěžovatelka svým postupem zcela nevyloučila soutěž, jelikož při zadávání veřejné zakázky vyzvala k podání nabídky více subjektů a výzvu zveřejnila na profilu Evropského sociálního fondu ČR. Tyto skutečnosti zohlednil jako polehčující okolnosti při ukládání pokuty, jejíž výše byla symbolická. Žalovaný dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 As 24/2013-28, dle něhož není nutné naplnění materiální stránky deliktu výslovně odůvodnit, pokud je porušení zákona zjevné. Tato výjimka se dle jeho názoru uplatní i v nynější kauze. Stěžovatelka ve správním řízení nepochybovala naplnění materiální stránky deliktu, jádrem sporu byla pouze otázka naplnění znaků veřejného zadavatele. Námitku nenaplnění materiální stránky deliktu poprvé účelově vznesla až dva roky po zahájení soudního řízení.

Stěžovatelka v replice nesouhlasila s tvrzením žalovaného, že námitku nenaplnění materiální stránky správního deliktu poprvé účelově vznesla až v průběhu řízení před krajským soudem. Již ve správním řízení poukázovala na skutečnosti, ze kterých bylo zjevné, že fakticky postupovala podle zákona o veřejných zakázkách. Bylo tedy povinností žalovaného se materiální stránkou deliktu zabývat. Stěžovatelka dále trvá na tom, že naplnění materiální stránky deliktu měl krajský soud řešit z úřední povinnosti a nemůže se aplikovat zásada koncentrace. Stupeň nebezpečnosti se má posuzovat v každém jednotlivém případě. Podle stěžovatelky není možné na nynější věc přenášet závěry z rozsudku čj. 1 As 24/2013-28 o tom, že posouzení materiální stránky deliktu nemusí být výslovně odůvodněno. V odkazované věci se již na první pohled jednalo o vysoce závažné porušení zákona (překročení rychlosti o 53 km/h). V nyní posuzované věci se o zjevné porušení zákona nejednalo.

Žalovaný v duplice setrvává na svém názoru, že se stěžovatelka dopustila závažného porušení zákona, a nejedná se tedy o hraniční případ, u něž by bylo nutné materiální stránku deliktu výslovně zvažovat v odůvodnění. Žalovaný se dále vymezuje vůči rozsudku ze dne 21. 11. 2018, čj. 6 As 130/2018-59, věc *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou*, který řešil obdobnou věc. Šestý senát se při posouzení naplnění materiální stránky deliktu zabýval výhradně porušením dílčí povinnosti - neuveřejnění výzvy k podání nabídek zákonem stanoveným způsobem. Žalovaný však stěžovatelku jak v citovaném rozsudku, tak i v nynější kauze vinil z toho, že veřejnou zakázku nezadala v zadávacím řízení podle § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Řádný postup podle tohoto ustanovení nespočívá pouze v uveřejnění výzvy stanoveným způsobem, ale týká se celého komplexu povinností podle zákona o veřejných zakázkách, které bylo třeba při hodnocení materiální stránky deliktu zohlednit. Žalovaný nadto poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, čj. 4 As 132/2018-59, věc *Krajská hospodářská komora Královéhradeckého kraje*. Přestože skutkový stav v kauzách řešených šestým a čtvrtým senátem byl v zásadě stejný, dospěly tyto senáty k odlišnému výsledku. Kromě nyní posuzované věci jsou na Nejvyšším správním soudě další dvě neukončená řízení, ve kterých se řeší zakázky zadané okresními

(regionálními) hospodářskými komorami mimo režim zákona o veřejných zakázkách. Všechny tyto případy se liší pouze v tom smyslu, že v některých z nich hospodářská komora před krajským soudem vznesla opožděnou námitku nenaplnění materiální stránky deliktu, v jiných nikoliv. Žalovaný navrhl postoupení věci rozšířenému senátu.

Desátý senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 25. 4. 2019, čj. 10 As 156/2018-99, věc postoupil rozšířenému senátu. V odůvodnění uvedl, že v rozsudku *Krajská hospodářská komora Královéhradeckého kraje* čtvrtý senát vyřešil stěžejní otázku týkající se postavení krajské hospodářské komory z hlediska zákona o veřejných zakázkách. Podle závěrů tohoto rozsudku je krajská hospodářská komora veřejným zadavatelem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. d) zákona o veřejných zakázkách. Tento názor následně převzal šestý senát v rozsudku *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou*. V obou právě citovaných rozsudcích žalovaný uznal příslušnou okresní (krajskou) hospodářskou komoru vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, jelikož nezadala zakázku v některém z druhů zadávacích řízení uvedených v § 21 odst. 1 téhož zákona, a tento postup mohl ovlivnit výběr nejhodnější nabídky. Tohoto správního deliktu se podle žalovaného dopustila také stěžovatelka v nynější kauze. Oproti čtvrtému senátu však šestý senát kasační stížnost shledal důvodnou, jelikož prý nebyly naplněny všechny znaky formální a materiální stránky deliktu. Šestý senát proto zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí předsedy žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (viz body 22 až 28 rozsudku šestého senátu ve věci *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou*).

Na rozdíl od věci řešené čtvrtým senátem v případě řešeném šestým senátem stěžovatelka vznesla před krajským soudem opožděnou námitku o nenaplnění skutkové podstaty správního deliktu. Šestý senát konstatoval, že tato žalobní námitka byla vskutku opožděná. Přesto se jí však měl krajský soud zabývat. Podle šestého senátu je zde judikatura Nejvyššího správního soudu, „*kteřá dost dobře neumožňuje, aby se jí navzdory opožděnosti krajský soud nezabýval vůbec. V rozsudku čj. 7 As 59/2012-38 ze dne 4. září 2012 totiž Nejvyšší správní soud konstatoval, že soudy jsou povinny z úřední povinnosti přihlížet k tomu, zda jednání, za něž byl žalobce potrestán, mohlo vůbec naplnit znaky skutkové podstaty správního deliktu. Z toho sice nelze dovozovat, že by měl soud v každém případě vést úvahy o tom, zda žalobce naplnil formální i materiální znaky skutkové podstaty deliktu. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2015, čj. 9 As 172/2014-89, lze nicméně dovodit, že za situace, kdy je námitka tohoto obsahu vznesena, být opožděně, by se k ní soud vyjádřit měl*“ (rozsudek 6 As 130/2018, *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou*, bod 20).

Desátý senát se s tímto názorem vyjádřeným v rozsudku *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou* neztotožnil. Desátý senát nepochybuje tezi, že „[s]právní orgány jsou povinny zkoumat vždy, když rozhodují, zda určité jednání je přestupkem či nikoliv, také otázku, jestli došlo k naplnění obou znaků přestupku, tj. znaku formálního i znaku materiálního“ (viz ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS, s odkazem na rozsudek ze dne 17. 2. 2005, čj. 7 As 18/2004-48). Nutno ale dodat, že správní orgány se materiální stránkou v řadě případů výslovně zabývat nemusí, to zejména v těch situacích, kdy je naplnění materiální stránky nepochybné a ani přestupce naplnění materiální stránky nepochybuje (takto např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 As 24/2013-28, body 34-37). Z uvedeného však automaticky neplyne, že se materiální stránkou nebo vůbec všemi dílčími aspekty trestnosti skutku musí zabývat bez návrhu též správní soud.

Desátý senát připomenul, že i bez návrhu musí správní soud zohlednit pouze malou skupinu vad napadeného rozhodnutí správního orgánu, což představuje výjimku ze zásady dispozitivní (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Z moci úřední je soud povinen deklarovat nicotnost rozhodnutí dle § 76 odst. 2 s. ř. s. Další výjimky dovodila judikatura (nesrozumitelnost nebo vnitřní rozpornost rozhodnutí bránící soudnímu přezkumu, prekluze odpovědnosti za správní delikt, aplikace na věc nepoužitelné právní úpravy správním orgánem, přihlídnutí k určité skutečnosti či právnímu argumentu i bez návrhu, jestliže to vyžaduje ústavní pořádek, věc. čl. 40 odst. 5 a čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, opožděně uplatněný žalobní bod jako reakce na změnu judikatury).

Desátý senát poukázal na to, že vázanost správního soudu (včas uplatněnými) žalobními body respektuje i Ústavní soud v nález ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15, č. 6/2016 Sb. ÚS., věc *Lion Communications*. Výjimky z § 75 odst. 2 s. ř. s. je dle tohoto nálezu nutno aplikovat velmi restriktivně. V citované věci ovšem měl soud ze zásady dispozitivnosti vykročit proto, že vůči jinému žalobci ve vztahu k témuž jednání Nejvyšší správní soud dovodil, že toto jednání vůbec nemohlo být správním deliktem (oba subjekty z různých pozic participovaly na stejném jednání, zde ve vztahu k zadání reklamy). K tomu pak Ústavní soud uvedl, že krajský soud měl závěry

Nejvyššího správního soudu zohlednit též v související věci, přestože v podané žalobě žalobkyně nikterak uvedenými skutečностями neargumentovala.

Desátý senát v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu upozornil, že některé rozsudky Nejvyššího správního soudu ovšem chápou povinnost správního soudu jít nad rámec žalobních bodů ve správním trestání mnohem šířeji, např. rozsudek ze dne 4. 9. 2012, čj. 7 As 59/2012-38, věc Česká televize. Zde sedmý senát dovodil, že „[s]právní soud při přezkumu rozhodnutí ve věci správního deliktu vždy z úřední povinnosti přihlédne ke skutečnosti, že trestnost jednání, jež bylo postiženo, nebyla dána“ (takto právní věta). Z kontextu věci Česká televize je však patrné, že jakkoliv tam žalobkyně přímo trestnost jednání nezpochybňovala, její argumentace směřovala proti takovým otázkám, které by správní soud nutily implicitně akceptovat trestnost jednání. Sedmý senát ve věci Česká televize dále obecně uvedl, že se „pro všechny správní delikty uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu“. Sám sedmý senát však v této věci vůbec materiální stránku deliktu neaplikoval, tím méně nad rámec kasačních či stížních bodů. Jak uvedeno v předchozím bodě, sedmý senát bez námítky dovodil beztrestnost jednání (nedostatek formálního znaku deliktu), ovšem proto, že jinak by přinejmenším nepřímo musel trestnost jednání schválit. Bez návrhu (či k žalobní námitce uplatněné po lhůtě) neaplikoval materiální stránku deliktu sedmý senát ani v rozsudku ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 27/2008-46, na který rozsudek ve věci Česká televize odkazuje.

Dle řešerše desátého senátu to tedy byl až rozsudek ze dne 11. 6. 2015, čj. 9 As 172/2014-89, věc ZIMBO CZECHIA, který dovodil, že povinnost i bez návrhu zkoumat materiální stránku deliktu se vztahuje také na správní soudy. Devátý senát v ZIMBO CZECHIA vyšel z obou právě uvedených rozsudků sedmého senátu, z nichž dovodil, že se krajský soud je povinen věcně vypořádat i opožděně uplatněnou námitku nenaplnění materiální stránky správního deliktu.

Z právního názoru devátého senátu vycházel rovněž šestý senát v rozsudku *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou*, kde dovodil, že soudy jsou povinny vypořádat v odůvodnění námitku nenaplnění formální i materiální stránky deliktu, přestože je opožděná (bod 20).

Desátý senát je naproti tomu přesvědčen, že správní soudy nejsou povinny zabývat se bez řádně a včas uplatněného žalobního bodu formální či materiální stránkou deliktu (přestupku). Bez existence konkrétní žalobní námítky jsou povinny tuto otázku v odůvodnění řešit jen výjimečně. Bude tomu tak tehdy, musel-li by správní soud přinejmenším implicitně potvrdit trestnost deliktu v rámci vypořádání žalobních námítek, které s určitým aspektem trestnosti deliktu přímo souvisí. Spíše výjimečným případem pak bude situace, kdy žalobce reaguje opožděným žalobním bodem na posun v judikatuře, eventuálně na jinou věc, kterou s ohledem na pozdější judikatorní vývoj nemohl předvídat a včas a řádně ji uplatnit v žalobním bodě (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2007, čj. 2 Afs 57/2007-92, věc *Gaudea*). Popsaná konstrukce pochopitelně platí nejen v případě, že žalobce nevznesl žádnou konkrétní žalobní námitku, ale také tehdy, pokud takovou námitku vznesl opožděně po lhůtě pro podání žaloby. V opačném případě by se jednalo o nepřipustný zásah do zásady koncentrace řízení vyjádřeně v § 71 odst. 2 s. ř. s.

Desátý senát k tomu argumentuje, že řada okolností relevantních pro posouzení společenské nebezpečnosti určitého jednání nemůže být soudu dost dobře známa, pokud jimi nebude aktivně argumentovat sám přestupce (anebo nejsou obsaženy v obsahu správního spisu). Tím se pochybnosti ohledně naplnění materiální stránky liší i od jiných případů, kdy správní soud musí k určité otázce přihlédnout i bez námítky. Pokud by měl soud postupovat podle názoru šestého, resp. devátého senátu a z úřední povinnosti hodnotit otázku naplnění materiální stránky přestupku (deliktu), pak by vzrostla nejistota ohledně posouzení věci. Tak se ostatně stalo i v nynější věci týkající se série postihu hospodářských komor, kdy zcela srovnatelné jednání šestý senát v rozsudku *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou* označil jako jednání nenaplnující skutkovou podstatu deliktu (zde šestý senát reagoval na pozdě uplatněnou žalobní námitku), zatímco čtvrtý senát v rozsudku *Krajská hospodářská komora Královéhradeckého kraje* nic takového neshledal (v této věci nebyla žádná srovnatelná námitka vůbec podána, a to ani opožděně). To jistě nelze považovat za žádoucí.

Podle desátého senátu tedy, na rozdíl od názoru devátého a šestého senátu, krajský soud v nynější kauze nebyl oprávněn se v odůvodnění rozsudku zabývat opožděně uplatněnou žalobní námitkou. V nynější žalobě totiž stěžovatelka zaměřila žalobní námitky jen proti tomu, že je veřejným zadavatelem podle zákona o veřejných zakázkách; naplnění materiální stránky deliktu přímo ani nepřímo včas nezpochybnila. Proto krajský soud, ale ani sám Nejvyšší správní soud nemůže otázku materiální stránky deliktu vůbec zkoumat. Desátý senát proto postoupil věc rozšířenému senátu s otázkou, zda jsou soudy ve správním soudnictví povinny vypořádat opožděně uplatněnou žalobní námitku zpochybňující naplnění formálního či materiálního znaku správního deliktu, a to i přesto, že naplnění takového znaku žalobce ani nepřímo včas uplatněnou námitkou nezpochybnil.

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

### Z odůvodnění:

#### V. Posouzení věci rozšířeným senátem

##### V.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[22] Rozšířený senát nejprve uvážil, zda je dána jeho pravomoc zabývat se postoupenou věcí ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[23] Postupující senát se hodlá odchýlit od názoru vysloveného v rozsudcích ZIMBO CZECHIA a *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou*. V bodě 49 prvního citovaného rozsudku devátý senát uvedl: „Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost rozsudku, neboť se městský soud nezabýval námitkou absence společenské nebezpečnosti posuzovaného jednání. S ohledem na rozsudky ze dne 4. 9. 2012, čj. 7 As 59/2012-38, a ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 27/2008-46, je nutno přisvědčit názoru, že je třeba vždy zkoumat materiální stránku deliktů, a to ve všech řízeních, ve kterých je rozhodováno o odpovědnosti za veřejnoprávní delikt a o sankci za něj. V závěrech městského soudu neshledal soud závažné porušení principů plynoucích z citované judikatury. Městský soud sice odmítl zabývat se konkrétní námitkou, která byla uplatněna opožděně, obiter dictum se však k problematice existence společenské nebezpečnosti v jednání stěžovatelky vyjádřil, a shledal materiální stránku správního deliktu zcela bez pochyb naplněnou a společenskou nebezpečnost jejího jednání velmi vysokou. Dospěl tak ke stejnému závěru jako Nejvyšší správní soud, který se toutéž námitkou zabýval z hmotné právního hlediska v bodech [44] a [45] tohoto rozsudku. Vyjádřil tedy svůj postoj k otázce namítané absence společenské nebezpečnosti, námitkou se tudíž fakticky zabýval, a jeho rozsudek tak netrpí vadou, která by způsobovala nepřezkoumatelnost.“

[24] Šestý senát v rozsudku *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou*, bod 20, uvedl: „Stěžovatelka nicméně namítala absenci trestnosti, resp. materiálního znaku správního deliktu spočívající v tom, že fakticky dostala požadavkům zákona o veřejných zakázkách tím, že veřejnou zakázku zadala ve zjednodušeném podlimitním řízení (§ 38 zákona o veřejných zakázkách). Jediné, co jí žalovaný vyčítal, bylo uveřejnění výzvy k podání nabídek nikoli na profilu zadavatele, nýbrž na webových stránkách poskytovatele dotace. Krajský soud se příslušnou námitkou odmítl zabývat, neboť ji považoval za opožděnou. Opožděná v skutku byla, nicméně je zde judikatura Nejvyššího správního soudu, která dost dobře neumožňuje, aby se jí navzdory opožděnosti krajský soud nezabýval vůbec. V rozsudku čj. 7 As 59/2012-38 ze dne 4. září 2012 totiž Nejvyšší správní soud konstatoval, že soudy jsou povinny z úřední povinnosti přiblížit k tomu, zda jednání, za něž byl žalobce potrestán, mohlo vůbec naplnit znaky skutkové podstaty správního deliktu. Z toho sice nelze dovozovat, že by měl soud v každém případě vést úvahy o tom, zda žalobce naplnil formální i materiální znaky skutkové podstaty deliktu. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2015, čj. 9 As 172/2014-89, lze nicméně dovodit, že za situace, kdy je námitka tohoto obsahu vznesena, by opožděně, by se k ní soud vyjádřit měl.“

[25] Postupující senát naproti tomu zastává názor, že § 75 odst. 2 s. ř. s. stanoví, že soud přezkoumá napadené rozhodnutí správního orgánu v mezích žalobních bodů, brání tomu, aby se správní soud věcně zabýval opožděně uplatněnou námitkou zpochybňující naplnění materiální (či formální) stránky přestupku (deliktu), resp. aby se takovými otázkami zaobíral dokonce z moci úřední.

[26] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

V.2. *Názor rozšířeného senátu*

[27] 10 As 156/2018-110 Rozšířený senát se již opakovaně zabýval otázkou soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů, kterými je uložena sankce za přestupky či jiné správní delikty. V usnesení ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS (věc „AQUA SERVIS“, se rozšířený senát přihlásil k dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu, vycházející rovněž z nálezů Ústavního soudu, která zdůrazňuje, že „[n]elze opomenout, že i na rozhodování o jiných správních deliktech dopadají požadavky článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.).“ K tomu je třeba dodat, že *stricto sensu* tomu tak je pouze u těch deliktů či přestupků, které naplňují určité kvalitativní znaky vyvinuté judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, zpravidla označované jako tzv. Engelova kritéria (srov. rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 1976, *Engel a další proti Nizozemí*, stížnosti č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, Series A, č. 22, a navazující judikaturu ESLP). Je zjevné, že posuzovaná věc tato kritéria naplňuje.

[28] V právé citovaném *usnesení AQUA SERVIS* ovšem rozšířený senát rovněž zdůraznil, že – i ve věcech správního trestání – „*správní soudnictví stojí na zásadě dispoziční, pokud z ní zákon výslovně nestanoví výjimky.*“ Jako výjimky (vady rozhodnutí správního orgánu, k nimž je třeba přihlížet z úřední povinnosti) pak uvádí nicotnost či nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, pokud brání přezkumu v mezích žalobních bodů. Zvláštním případem vady rozhodnutí správního orgánu (bez ohledu na to, zda jde o správní trestání) zohlednitelné *ex officio* v soudním řízení je pak to, že správní orgán použil ustanovení právního předpisu, které nebylo na danou věc vůbec aplikovatelné, ovšem za podmínky, že žalobce uplatnil včasné žalobní námítky týkající se zákonnosti napadeného rozhodnutí, jejichž vypořádáním by musel soud akceptovat aplikovatelnost takové právní úpravy na projednávaný případ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS).

[29] V některých dalších rozhodnutích rozšířený senát dovodil i určité jiné skutečnosti, které je třeba v rámci soudního přezkumu rozhodnutí ve věcech správního trestání zohlednit i bez námítky. V usnesení ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS, rozšířený senát potvrdil, že i bez návrhu je krajský soud povinen zrušit rozhodnutí správního orgánu o deliktu či přestupku v případech, že po vydání napadeného rozhodnutí došlo ke změně právní úpravy, v důsledku níž by postižené jednání již nebylo trestné, či již byla zmírněna sankce za něj stanovená. Prolomení lhůty pro uplatnění žalobních bodů pak připadá v úvahu tehdy, pokud by došlo ke změně judikatury, která by otevřela žalobci novou cestu k ochraně jeho práv (cit. usnesení *AQUA SERVIS*). V návaznosti na judikaturu Ústavního soudu rovněž Nejvyšší správní soud akceptoval povinnost zohlednění prekluze odpovědnosti za delikt (přestupek) jako důvodu pro zrušení rozhodnutí správního orgánu (nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. II. ÚS 1416/07, č. 17/2009 Sb. ÚS., a ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, č. 38/2009 Sb. ÚS.).

[30] Všechny uvedené okolnosti, k nimž je soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve věci správního trestání povinen přihlídnout z moci úřední, představují toliko výjimky z obecných zásad dispoziční (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a koncentrační (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Obě tyto zásady umožňují přesné vymezení otázek, které má soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu posuzovat, a jejich včasné uchopení soudem. Zároveň jsou projevem zásady kontradiktornosti řízení a rovnosti účastníků (§ 36 odst. 1 s. ř. s.). Koncentrace řízení spolu se zásadou dispoziční tak přispívají k rychlému a efektivnímu rozhodování soudů v těchto věcech, a tím k účinné ochraně veřejných subjektivních práv, která je hlavním úkolem správních soudů. Bezdůvodné prolamování těchto v zákoně výslovně stanovených pravidel dalšími výjimkami, pokud je nevyžaduje ústavní pořádek nebo předpisy mezinárodního či evropského práva, pak znamená nevyhnutelně zmatení, rozostření a zpochybnění okruhu otázek, k nimž se účastníci mají vyjadřovat a kterými se soud má zabývat, a tím také znejistění výsledku řízení.

[31] Rozšířený senát se tedy zabýval dále otázkou, zda ústavní či mezinárodní právo vyžadují *ex officio* posouzení společenské nebezpečnosti trestaného jednání, ve skutečnosti však - v podání šestého senátu v rozsudku *Okresní hospodářská komora v Jablonci nad Nisou* - komplexní posouzení otázky trestnosti postiženého jednání žalobce. Jde konkrétně o to, zda požadavek ochrany vykonávané soudem s plnou jurisdikcí vyplývající z čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), není v rozporu s procesní úpravou zahrnující dispoziční a koncentrační zásadu obsaženou v soudním řádu správním.

[32] Evropský soud pro lidská práva ve své četné judikatuře opakovaně uvedl, že právní úprava svěřující oblast trestání typově méně závažných provinění, zahrnující i trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, do kompetence správních orgánů, není v rozporu s Úmluvou, pokud má jednotlivec následně právo obrátit se na orgán naplňující znaky soudu ve smyslu cit. článku Úmluvy, který má pravomoc přezkoumat veškeré skutkové a právní otázky věci v plné jurisdikci (např. rozsudek ESLP ze dne 20. 12. 2001, *Baischer proti Rakousku*, stížnost č. 32381/96, bod 23, rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1998, *Malige proti Francii*, stížnost č. 27812/95, Reports 1998-VII, bod 45). V žádném z rozsudků však Evropský soud pro lidská práva nedovožoval povinnost takového přezkumného soudu zkoumat *ex officio* všechny aspekty daného případu. Pouze zcela výjimečně je povinen správní soud z úřední povinnosti přihlídnout k určitým okolnostem vylučujícím trestnost jednotlivci vyřákaného jednání. Tak v rozsudku velkého senátu ze dne 15. 11. 2016, *A. a B. proti Norsku*, stížnost č. 24130/11 a 29758/11, bod 69, ESLP dovedl, že v případech souběžně vedeného administrativního a soudně trestního postihu téhož jednání jsou správní orgány (a správní soudy) povinny *ex officio* zohlednit zprošťující rozsudek v soudně trestní větví stíhání a z něj vyplývající absolutní zákaz pokračovat v administrativním postihu stejné osoby za totéž jednání.

[33] Rovněž omezení přístupu k soudu lhůtami stanovenými zákonem pro různé úkony, např. i pro podání opravného prostředku a uplatnění konkrétních důvodů tohoto opravného prostředku, je také v trestních věcech souladné s Úmluvou a členské státy disponují uvážením pro způsob jejich zavedení. Stanovení takových procesních omezení přístupu k soudu ovšem nesmí popřít podstatu práva na soudní ochranu, musí sledovat legitimní cíl a musí být v rozumném poměru přiměřenosti mezi sledovaným cílem a prostředky, kterými jej má být dosaženo. Evropský soud pro lidská práva tak zpravidla zasahuje především v případech, kdy formalistická aplikace procesních limitů brání reálné možnosti dosažení soudní ochrany. Tak tomu bylo např. ve věci zakončené rozsudkem ze dne 16. 3. 2010, *Mamikonyan proti Arménii*, stížnost č. 25083/05, v níž bylo aplikováno jinak nezávadné ustanovení arménského trestního řádu stanovící koncentrační lhůtu pro doplnění důvodů kasačního opravného prostředku (deset dnů od vyhlášení rozsudku odvolacího soudu), ovšem za situace, kdy v důsledku procesního pochybení bylo stěžovateli doručeno písemné vyhotovení rozsudku odvolacího soudu až po uplynutí této desetidenní lhůty, a stěžovatel tak nemohl důvody pro svůj opravný prostředek ve lhůtě zformulovat.

[34] Z uvedeného vyplývá, že česká právní úprava omezující (až na shora uvedené výjimky) soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů na skutkové a právní důvody žalobcem uplatněné v běhu koncentrační lhůty není v případě správné aplikace v rozporu s Úmluvou. Totéž lze ostatně dovést z pravděpodobně dosud jediného rozhodnutí ESLP, které se touto otázkou přímo zabývalo, a to rozhodnutí ESLP o nepřijatelnosti ze dne 25. 9. 2007, *Jablonský proti České republice*, č. 22272/02. V této věci se soud zabýval souladem soudního přezkumu (poskytovaného ještě podle tehdejší části páte občanského soudního řádu) rozhodnutí o pokutě uložené stěžovateli živnostenským úřadem. Stěžovatel napadl žalobou u Městského soudu v Praze právní posouzení věci a výši uložené pokuty. Až při jednání u městského soudu pak žalobce uplatnil konkrétní důvody zpochybňující skutková zjištění správních orgánů. Městský soud vypořádal pečlivě včas uplatněné žalobní body a dodatečně vznesenými námitkami týkajícími se skutkových zjištění se odmítl zabývat. ESLP tento postup nepovažoval za rozporný s čl. 6 odst. 1 Úmluvy „[j]estliže městský soud odmítl svou pravomoc k posouzení námitek týkajících se nedostatečně zjištěného skutkového stavu správními orgány, stalo se tak proto, že tyto námitky byly uplatněny podle příslušných ustanovení zákona opožděně.“ (pracovní překlad NSS)].

[35] Rovněž Soudní dvůr EU, resp. Tribunál, který rozhoduje o správních žalobách proti rozhodnutím Evropské komise ve věci různých sankcí (např. za soutěžní delikty), přezkoumává tato rozhodnutí „správního orgánu“ pouze v rozsahu uplatněných žalobních námitek. V rozsudku ze dne 8. 12. 2011, *KME Germany AG, KME France SAS a KME Italy SpA v Evropské komise*, ve věci C-272/09 P, Recueil I-12789, Soudní dvůr shledal, že tento způsob soudního přezkumu je v souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 47 Listiny základních práv EU zakotvujícím právo na účinnou soudní ochranu. V bodě 104 cit. rozsudku Soudní dvůr výslovně potvrdil, že přezkum rozhodnutí Komise se pohybuje výlučně v mezích žalobcem řádně uplatněných námitek a Tribunál není oprávněn (nad rámec dříve dovozené výjimky důvodů týkajících se veřejného pořádku) z moci úřední vyhledávat důvody nezákonnosti správního rozhodnutí. „Po navrhovatelích se v rámci soudního řízení požaduje, aby určil zpochybňované části napadeného rozhodnutí, zformuloval v tomto ohledu výtky a předložil důkazy, které mohou sestávat ze spolehlivých indicií, jejichž cílem je prokázat, že jeho výtky jsou opodstatněné.“ (bod 105 cit. rozsudku). Generální

advokátka Sharpston v bodě 74 svého stanoviska v této věci ze dne 10. 2. 2011 uvedla: „Z toho vyplývá, že bez ohledu na rozsah pravomoci Tribunálu je řízení před ním svou povahou kontradiktorní. Článek 6 EÚLP, ani judikatura Evropského soudu pro lidská práva nevyžaduje, aby ‚nezávislý a nestranný soud‘ přezkoumal i bez návrhu otázky, které před ním nebyly vzneseny. Judikatura samotného Soudního dvora sice vyžaduje, aby se soud některými otázkami veřejného pořádku (především otázkami týkajícími se procesních záruk) zabýval i bez návrhu, ale v ostatních otázkách je třeba výkon pravomoci soudního přezkumu v plné jurisdikci Tribunálem hodnotit z hlediska obsahu argumentů, o kterých měl rozhodnout.“

[36] Otázkou souladu dispoziční a koncentrační zásady při přezkumu rozhodnutí správních orgánů ve věcech správních deliktů se zabýval i Ústavní soud v nálezu ve věci *Lion Communications*, z něž citoval i desátý senát v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu. Shledal, že omezení soudního přezkumu dispoziční zásadou dle § 75 odst. 2 s. ř. s. a koncentrační zásadou vyplývající z § 71 odst. 2 s. ř. s. neporušují právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 6 odst. 1 Úmluvy. V bodě 17 nálezu Ústavní soud uvedl, že tato omezení napomáhají rozhodnout věci v přiměřené lhůtě a že po aktivně legitimovaných účastnících lze spravedlivě požadovat, aby uplatnili veškeré důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí správního orgánu ve stanovené lhůtě. Opačný přístup by byl v rozporu s rovností účastníků řízení a rozhodnutí soudu, založené na jiných než žalobcem ve lhůtě uplatněných důvodech, by bylo pro účastníky překvapivé a znamenalo by porušení jejich práva na spravedlivý proces, neboť by se k důvodům takto soudem dovozeným nemohli vyjádřit.

[37] Ústavní soud sice posléze dovodil, že Nejvyšší správní soud v projednávané věci měl výjimečně z úřední povinnosti přihlédnout k důvodu žalobcem neuplatněnému, a to k předchozímu svému rozsudku ve stejné věci, kdy soud k žalobě jiné osoby ve stejném případě potrestané rovněž za shodné jednání vyhověl a rozhodnutí správního orgánu zrušil, jedná se však o zcela mimořádnou výjimku korespondující s *ex officio* přezkumem dovozeným Evropským soudem pro lidská práva v rozsudku *A. a B. proti Norsku* (srov. bod [32] výše). Systémově však Ústavní soud aproboval i pro věci správního trestání omezení soudního přezkumu zásadou dispoziční a koncentrační, jak uvedeno shora.

[38] Rozšířený senát se tak ztotožňuje s názorem postupujícího senátu, že omezení soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů, a to i ve věcech správního trestání, na skutkové a právní důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí uplatněné ve lhůtě pro podání žaloby (žalobní body), zakotvené v § 71 odst. 2 a § 75 odst. 2 s. ř. s., je v souladu s ústavním pořádkem i s čl. 6 Úmluvy. Důvody, k nimž je soud výjimečně povinen nad rámec žalobních bodů přihlédnout z úřední povinnosti, dovozené judikaturou specifikovanou v bodech [28] a [29] výše, kterou rozšířený senát nehodlá jakkoli měnit, nelze extenzivně rozšiřovat tak, že by soud měl sám posuzovat naplnění jednotlivých znaků trestnosti jednáním, za něž byl žalobce postížen, aniž by je žalobce řádně a včas zpochybil.

### V.3. Shrnutí

[39] Rozšířený senát shrnuje, že také v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým byl uložen správní trest za přešůpek (jiný správní delikt), soud přezkoumává rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s. ř. s., uplatněných ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Soud nepřihlíží k žalobcem neuplatněným důvodům nezákonnosti napadeného rozhodnutí, včetně nenaplnění materiálního znaku přešůpku (deliktu).

### VI. Závěr

[40] Rozšířený senát posoudil spornou právní otázku a v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací desátému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

## Služební poměr: odškodňování služebních úrazů; ztížení společenského uplatnění

k § 444 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník<sup>7)</sup>

k § 2958 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (v textu pouze „nový občanský zákoník“)

**I. Nárok na náhradu za ztížení společenského uplatnění, který má svůj původ v pracovním úrazu, je nárokem bytostně spojeným s výkonem závislé práce, a nebude se tak řídit obecnou úpravou odškodňování újmy na zdraví (§ 444 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, § 2958 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku), existuje-li zvláštní úprava dopadající na tyto případy.**

**II. Výši náhrady za ztížení společenského uplatnění u vojáka z povolání je třeba stanovit podle zásad, které platí pro pracovněprávní vztahy.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2020, čj. 3 As 124/2017-31)*

**Věc:** J. B. proti Veliteli Vojenského útvaru 1762 Žatec o náhradě za ztížení společenského uplatnění, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Velitele Vojenského útvaru 1837 Chrudim (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 20. 7. 2016 byl žalobci podle § 119 zák. č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, přiznán nárok na mimořádné zvýšení náhrady za ztížení společenského uplatnění podle § 119 odst. 1 a 2 zákona o vojácích z povolání, které utrpěl v důsledku úrazu při dopravní nehodě, k níž došlo při výkonu služby dne 9. 9. 2013; současně jím byl zamítnut nárok na mimořádné zvýšení této náhrady. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 1. 2017 zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích. Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Těžiském přezkumu napadeného rozhodnutí bylo posouzení právní otázky, zda byla při rozhodování o mimořádném zvýšení náhrady za ztížení společenského uplatnění podle § 119 odst. 1 a 2 zákona o vojácích z povolání aplikována odpovídající právní úprava. Krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný a správní orgán I. stupně pochybili, pokud při určení výše mimořádného zvýšení této náhrady vycházeli z nové právní úpravy, tj. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, za použití Metodiky Nejvyššího soudu k náhradě nemajetkové újmy na zdraví ze dne 12. 3. 2014. Ztotožnil se s názorem žalobce, že na jeho případ bylo naopak nutné použít dosavadní právní předpisy, účinné do nabytí účinnosti nového občanského zákoníku. V souladu s přechodnými ustanoveními § 3028 odst. 3 a § 3079 odst. 1 nového občanského zákoníku a pro obecný zákaz retroaktivity lze totiž novou právní úpravu aplikovat pouze na případy, kdy ke škodní události došlo po nabytí účinnosti nového občanského zákoníku. Vzhledem k tomu, že služební úraz žalobce je svou povahou srovnatelný s pracovním úrazem, jeho řešení a odškodnění by mělo být analogické úrazu pracovnímu. V jeho případě proto měla být aplikována vyhláška č. 440/2011 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění (dále jen „vyhláška 440/2011 Sb.“), neboť ke vzniku škodní události došlo ještě před nabytím účinnosti nového občanského zákoníku a za účinnosti zmiňované vyhlášky.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Nesouhlasil s právním názorem krajského soudu, podle něhož se má odškodnění ztížení společenského uplatnění řídit dle právní úpravy platné v době vzniku škodné události. Podle jeho názoru dává rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 149/2009 vodítko pro určení, dle jaké právní úpravy má být ztížení společenského uplatnění odškodněno. Nejvyšší soud v tomto rozhodnutí uvedl, že ztížení společenského uplatnění vzniká v době, kdy lze zdravotní stav poškozeného po úrazu považovat za ustálený, a v níž tedy lze posoudit, jaké má změněný zdravotní stav poškozeného nepříznivé důsledky pro jeho život. Režim odškodnění je tedy závislý na tom, kdy došlo k ustálení zdravotního stavu; teprve po tomto ustálení lze vyčíslit rozsah, tj. výši škody, která má být odškodněna dle v té době platných právních předpisů.

<sup>7)</sup> S účinností od 1. 1. 2014 zrušen zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

K ustálení zdravotního stavu žalobce došlo až 4. 9. 2015, k tomuto datu pak vzniklo ztížení jeho společenského uplatnění. Vzhledem k tomu, že v této době již byla vyhláška č. 440/2001 Sb. neúčinná, bylo nutno postupovat podle Metodiky Nejvyššího soudu. Ani tak ovšem aplikace správného právního předpisu v tomto ohledu nemá zásadní význam, neboť z žádného z uvedených předpisů nevyplývají bližší kritéria, na základě kterých má být stanovena konkrétní výše náhrady.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalobce ztotožnil s právním názorem krajského soudu. Uvedl, že se krajský soud podrobně a pečlivě zabýval nejen otázkou aplikace správného právního předpisu, ale též širšími východisky a metodickými vodítky vyplývajícími z konstantní soudní judikatury pro oblast náhrady škody na zdraví. Žalobce zastává názor, že odškodnění za ztížení společenského uplatnění sestává ze tří složek: základní odškodnění, zvýšení odškodnění z lékařských důvodů dle § 6 odst. 1 vyhlášky č. 440/2001 Sb. a další zvýšení dle § 7 odst. 3 téže vyhlášky. V této souvislosti žalobce upozornil, že o výši základního odškodnění za ztížení společenského uplatnění bylo rozhodováno na základě vyhlášky č. 440/2001 Sb. v době, kdy tato vyhláška byla již zrušena. O mimořádném zvýšení tohoto odškodnění, jakožto další složce téhož nároku, však bylo rozhodnuto na podkladě soukromoprávního dokumentu pomocného charakteru (Metodiky Nejvyššího soudu) a bez přihlídnutí k soudním rozhodnutím o výši náhrady ve skutkově srovnatelných případech. Pokud by tedy byla argumentace stěžovatele správná, pak při rozhodování o základní výši odškodnění bylo správním orgánem I. stupně rozhodováno nesprávně.

Podle žalobce je režim odškodňování služebních úrazů analogický řešení pracovních úrazů. Vzhledem k tomu, že se jedná o odškodnění služebního úrazu vojáka z povolání, bylo nutno postupovat podle § 119 odst. 1 zákona o vojácích z povolání, který stanoví, že náhrada za bolest a náhrada za ztížení společenského uplatnění se poskytují jednorázově, za podmínek a ve výši, které stanovuje zvláštní právní předpis. Tímto předpisem byla vyhláška č. 32/1965 Sb., o odškodňování bolesti a ztížení společenského uplatnění (s účinností od 1. 1. 2002 nahrazena vyhláškou č. 440/2011 Sb., pozn. NSS). Správní orgány měly vyjít z principů platných pro oblast pracovního práva a aplikovat vyhlášku č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění, včetně ustanovení o zvýšení odškodnění dle § 6 odst. 1 a § 7 odst. 3 této vyhlášky, a zohlednit též judikaturu a rozhodnutí správních orgánů obou stupňů ve skutkově srovnatelných případech.

Ačkoli byla vyhláška č. 440/2011 Sb., s účinností nového občanského zákoníku zrušena a výše odškodnění byla ponechána na volné úvaze soudů, v oblasti pracovního práva měla být nadále aplikována s ohledem na ustanovení § 394 odst. 2 zákoníku práce ve znění účinném do 30. 9. 2015. Situaci právního vakua, která vznikla v důsledku opakovaně odkládané účinnosti zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců, vyřešilo Společné stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva zdravotnictví ke společnému postupu při odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání po nabytí účinnosti nového občanského zákoníku ze dne 28. 1. 2014, podle kterého mělo být v oblasti pracovního práva nadále postupováno dle zrušené vyhlášky o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění. Tato situace trvala až do 26. 10. 2015, kdy nabylo účinnosti nařízení vlády č. 276/2015 Sb., o odškodňování bolesti a ztížení společenského uplatnění způsobené pracovním úrazem nebo nemocí z povolání (dále jen „nařízení č. 276/2015 Sb.“), které nahradilo předchozí vyhlášku č. 440/2001 Sb., respektive do 1. 1. 2016, kdy nabyla účinnosti vyhláška č. 346/2015 Sb., o postupu při určování výše náhrady za bolest a za ztížení společenského uplatnění vojáků (dále jen „vyhláška č. 346/2015 Sb.“).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[16] Mezi stěžovatelem a krajským soudem je spornou otázkou, jaká úprava měla být aplikována při rozhodování o nároku žalobce na mimořádné zvýšení náhrady za ztížení společenského uplatnění podle § 119 odst. 1 a 2 zákona o vojácích z povolání. Předmětem sporu není otázka samotné existence tohoto nároku, ale určení jeho výše.

(...)

[19] Touto otázkou se zabýval již opakovaně Nejvyšší soud, a to například v rozsudcích ze dne 26. 9. 2017, sp. zn. 21 Cdo 4556/2016 a ze dne 28. 5. 2019, sp. zn. 21 Cdo 3687/2018 (viz dále). Jelikož se však v uvedených věcech zabýval nároky vyplývajícími z pracovněprávních vztahů, je nejprve nutné posoudit, zda lze jejich závěry

(stejně jako závěry rozsudku ze dne 10. 8. 2010, sp. zn. 21 Cdo 149/2009) aplikovat i na případ služebního úrazu vojáka z povolání. Je tedy nutné nejprve určit povahu nároku na ztížení společenského uplatnění odvíjejícího se od poškození zdraví při výkonu práce vojáka z povolání. Nejvyšší správní soud má za to, že i když zaměstnanecký vztah vojáka z povolání není pracovněprávním vztahem, neboť je upraven zvláštním (veřejnoprávním) předpisem (viz § 3 věta první zákoníku práce), nemění to nic na tom, že jde stále o výkon závislé práce (§ 2 odst. 1 zákoníku práce). Právě tato základní charakteristika je shodná pro pracovněprávní vztahy i vztahy služební, neboť vyjadřuje slabší postavení jedné ze stran tohoto vztahu, které je legislativně kompenzováno ve smyslu přiznání některých práv zaměstnanci. I pro služební poměr je tedy příznačná asymetrie v postavení zaměstnance a zaměstnavatele (státu). Tím se vymyká obecnému principu vztahů založených občanským zákoníkem, tedy vztahů založených na rovnosti v právech a povinnostech. Z hlediska dalších úvah je tedy nutno vycházet z premisy, že nárok na ztížení společenského uplatnění, který má svůj původ ve služebním úrazu, je nárokem imanentně spojeným s výkonem závislé práce a nebude se tak řídit obecnou úpravou odškodňování újmy na zdraví (§ 444 občanského zákoníku z roku 1964, § 2958 nového občanského zákoníku), existuje-li zvláštní úprava dopadající na tyto případy.

[20] Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 28. 5. 2019, sp. zn. 21 Cdo 3687/2018 (obdobně jako v předcházejícím rozsudku ze dne 26. 9. 2017, sp. zn. 21 Cdo 4556/2016) k řešené otázce vyslovil, že „[d]o doby nabytí účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, byla výše náhrady za ztížení společenského uplatnění (a náhrady za bolest) upravena vyhláškou č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění [...], a to jak pro případy ztížení společenského uplatnění způsobeného pracovním úrazem nebo nemocí z povolání, tak pro případy ztížení společenského uplatnění způsobeného jiným poškozením zdraví (srov. ustanovení § 1 vyhlášky č. 440/2001 Sb.). Ustanovením § 3080 body 237 a 238 o. z. byla vyhláška č. 440/2001 Sb. s účinností od 1. 1. 2014 zrušena, neboť nová občanskoprávní úprava opustila dosavadní způsob odškodňování újmy na zdraví, podle kterého se náhrada nemajetkové újmy na zdraví (její výše) určovala na základě bodového ohodnocení stanoveného v lékařském posudku podle sazeb upravených zrušenou vyhláškou, a nadále stanoví, že při ublížení na zdraví odčiní škůdce újmu poškozeného peněžitou náhradou vyvažující plně vytrpěné bolesti a další nemajetkové újmy, že vznikla-li poškozením zdraví překážka lepší budoucnosti poškozeného, nahradí mu škůdce i ztížení společenského uplatnění, a že nelze-li výši náhrady takto určit, stanoví se podle zásad slušnosti (srov. § 2958 o. z.). Uvedená zákonná dílce byla následně rozvedena „doporučujícím materiálem“ nazvaným „Metodika k náhradě nemajetkové újmy na zdraví (bolest a ztížení společenského uplatnění podle § 2958 občanského zákoníku)“ [...]. Nabytím účinnosti zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, se [...] občanskoprávní a pracovněprávní úprava odškodňování bolesti a ztížení společenského uplatnění rozštěpila, neboť provedenou rekodifikací soukromého práva zůstalo nedotčeno ustanovení § 394 odst. 2 zák. práce, které stanovilo, že do doby nabytí účinnosti právní úpravy úrazového pojištění se postupuje podle vyhlášky č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění [...] Důvodem byla skutečnost, že v **případě odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání se jedná o náhradu škody v podobě újmy na zdraví, ke které došlo při výkonu závislé práce** (srov. § 2 a 3 zák. práce), a že právní vztahy vznikající při jejím výkonu (individuální pracovněprávní vztahy) jsou předmětem zvláštní úpravy obsažené v zákoníku práce. [...] Občanským zákoníkem se pracovněprávní vztahy řídí jen tehdy, nelze-li použít zákoník práce, a to vždy v souladu se základními zásadami pracovněprávních vztahů (srov. § 4 zák. práce).“

[21] Dále Nejvyšší soud upozornil, že i nová úprava odškodňování bolesti a ztížení společenského uplatnění způsobených pracovním úrazem či nemocí z povolání (nařízení č. 276/2015 Sb.) zachovává (na rozdíl od úpravy obecné) bodový systém výpočtu úhrady, což jen dokládá rozchod občanskoprávní a pracovněprávní úpravy odškodňování těchto nároků. Z toho, co bylo uvedeno, podle Nejvyššího soudu „[v]yplyývá, že **subsidiární použití ustanovení § 2958 o. z. a z něj vycházející metodiky k náhradě nemajetkové újmy na zdraví na pracovněprávní vztahy nepřipadá v úvahu** a že rozdílnost právní úpravy odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění v zákoníku práce od úpravy obsažené v občanském zákoníku je odůvodněna odlišností pracovněprávních vztahů od vztahů občanskoprávních, **danou povahou závislé práce**. [...] Protože občanský zákoník (vzhledem k odlišnosti pracovněprávních vztahů od vztahů občanskoprávních dané povahou závislé práce a specifickým právním vztahem mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem) neobsahuje právní úpravu odpovědnosti za škodu, která by byla typově shodná s odpovědností zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu, nelze považovat právní úpravu odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu a způsobu určování výše náhrady za ztížení společenského uplatnění způsobeného pracovním úrazem za protiústavní jen z toho důvodu, že se při stanovení výše náhrady za

ztížení společenského uplatnění způsobeného pracovním úrazem postupuje jiným způsobem, než-li je tomu podle právní úpravy náhrady za ztížení společenského uplatnění obsažené v občanském zákoníku.“ (zvýraznění v citacích doplněno Nejvyšším správním soudem).

[22] S ohledem na závěry vyslovené v odstavci [19] tohoto odůvodnění je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že právní názor vyslovený Nejvyšším soudem lze přiměřeně aplikovat i na nyní posuzovaný případ. Přestože zaměstnanecký vztah žalobce nebyl vztahem pracovněprávním ale služebním, nelze přehlédnout, že byl (stejně jako je tomu u pracovněprávních vztahů) výkonem závislé práce; právě tato povaha každého zaměstnaneckého vztahu je důvodem zvláštní právní ochrany zaměstnance, odůvodňující aplikaci speciální úpravy odškodnění nároků z pracovního, respektive služebního úrazu. Není přítom rozhodující, že zákon o vojácích z povolání upravuje výslovně a komplexně náhradu škody na zdraví vzniklou vojáku v důsledku služebního úrazu nebo nemoci z povolání (a tedy vylučuje aplikaci odpovídajících ustanovení zákoníku práce, řešících stejnou problematiku pro vztahy pracovněprávní). Koncepte odškodňování totiž zůstala stejná v tom smyslu, že služební úraz se posuzuje z hlediska nároků vojáka stejně jako pracovní úraz zaměstnance. Proto výši náhrady za ztížení společenského uplatnění u vojáka je třeba stanovit podle zásad, které platí pro pracovněprávní vztahy.

[23] **Aplikovanou úpravou pro určení výše nároku žalobce za ztížení společenského uplatnění tedy v dané věci neměla být úprava obecná (§ 2958 nového občanského zákoníku, doprovázená Metodikou Nejvyššího soudu), ale úprava speciální, vztahující se k případům, kdy měl tento nárok svůj původ v úrazu, ke kterému došlo při výkonu závislé práce. Touto úpravou je** (jak bylo vyloženo v odstavci [20]) **vyhláška č. 440/2001 Sb.** Nejvyšší správní soud se přitom zabýval i tím, zda tímto předpisem nemůže být nařízení č. 277/2015 Sb., případně vyhláška č. 346/2015 Sb., neboť oba tyto předpisy (byť nabyly účinnosti dne 26. 10. 2015, respektive dne 1. 1. 2016 – tedy až po vzniku předmětného nároku žalobce) shodně stanovily, že „[b]yla-li bolest nebo ztížení společenského uplatnění způsobena přede dnem nabytí účinnosti tohoto nařízení/této vyhlášky a nebyl-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto nařízení/této vyhlášky vydán lékařský posudek k odškodnění bolesti nebo ztížení společenského uplatnění, stanoví se náhrada za bolest nebo náhrada za ztížení společenského uplatnění podle tohoto nařízení/této vyhlášky.“ Jak však již bylo výše opakovaně konstatováno, lékařský posudek konstatující (a hodnotící) ustálený zdravotní stav žalobce byl vydán v definitivní podobě dne 4. 9. 2015; podmínky pro aplikaci výše zmiňovaných předpisů tak nebyly naplněny.

[24] Lze tedy uzavřít, že jakkoli krajský soud pochybil při určení okamžiku, k němuž měla být vztahena právní úprava odškodnění, dospěl nakonec ke správnému závěru, že výše nároku žalobce na ztížení společenského uplatnění má být posuzována podle vyhlášky č. 440/2001 Sb. Jelikož jím vyslovený závazný právní názor spočíval pouze v povinnosti správních orgánů aplikovat na daný případ uvedenou vyhlášku, není nutné napadený rozsudek rušit z důvodu korekce tohoto vysloveného názoru. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 in fine s. ř. s.).

## Kompetenční spory: věcná příslušnost soudů

k § 7 občanského soudního řádu

k § 4 soudního řádu správního

**Při posuzování věcné příslušnosti soudů (§ 7 o. s. ř. a § 4 s. ř. s.) je nutno v maximální možné míře respektovat vůli žalobce v tom, jaký právní prostředek k ochraně svého práva zvolil; takto projevenou vůli nelze nahrazovat úvahou soudce, podle níž by jiný prostředek mohl být pro žalobce účelnější.**

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 27. 2. 2020, čj. Konf/27/2019-9)*

**Věc:** Spor o věcnou příslušnost mezi Obvodním soudem pro Prahu 3 a Městským soudem v Praze, o vydání rozhodnutí ve věci žalobkyně J. K. proti Finančnímu úřadu pro hlavní město Prahu o vydání vozidel.

Návrhem doručeným zvláštnímu senátu dne 15. 11. 2019 se Městský soud v Praze (dále jen „navrhovatel“) domáhal, aby zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb. (dále jen „zvláštní senát“) rozhodl tvrzený kompetenční spor ve věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 3 pod sp. zn. 12 C 388/2019.

Žalobou podanou u Obvodního soudu pro Prahu 3 se žalobkyně domáhala, aby soud uložil žalovanému povinnost vrátit žalobkyni vozidla Toyota Landcruiser, RZ X, a Fiat Mobil Vetta, RZ Y, která měla být žalobkyni darována společností EDECO s. r. o. Předmětná vozidla byla sepsána jako majetek společnosti EDECO s. r. o., a stala se předmětem daňové exekuce, vedené na základě zajišťovacích příkazů. Podle žalobkyně se staly neúčinnými a budoucí daň již nemůže být doměřena. Žalobkyně podala návrh na vyloučení majetku z daňové exekuce, kterému ovšem finanční úřad nevyhověl. Odvolání žalobkyně pak bylo odvolacím finančním ředitelstvím zamítnuto a napadené rozhodnutí potvrzeno (podle odůvodnění rozhodnutí správce daně nevzal darování vozidel žalobkyni, resp. že by ji svědčilo právo nepřipouštějící provedení exekuce, za prokázané). Žalobkyně se současně domáhala nařízení předběžného opatření, jímž by soud uložil žalovanému, aby do vydání pravomocného rozsudku o žalobě nenakládal se zajištěnými vozidly zejména tím, že by je převedl na třetí osoby, anebo by jinými způsoby znemožnil jejich případné vydání.

Obvodní soud pro Prahu 3 usnesením ze dne 27. 3. 2019, čj. 12 C 137/2019-47, návrh žalobkyně na nařízení předběžného opatření odmítl pro nesložení jistoty a rovněž poukázal na vady spočívající v absenci náležitosti návrhu a nesprávném označení žalovaného.

Usnesením ze dne 6. 5. 2019, čj. 12 C 137/2019-100, Obvodní soud pro Prahu 3 vyslovil svou místní nepřislušnost (výrok I) s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena místně příslušnému Obvodnímu soudu pro Prahu 1 (výrok II).

Obvodní soud pro Prahu 1 s tímto postupem nesouhlasil a dne 3. 7. 2019 předložil věc s nesouhlasem Městskému soudu v Praze, který usnesením ze dne 18. 7. 2019, čj. 1 Nc 2402/2019-106, rozhodl, že nesouhlas Obvodního soudu pro Prahu 1 s postoupením věci je důvodný. Nad rámec pak městský soud doplnil, že žalobkyně brojí proti jednání správního orgánu při výkonu působnosti veřejné správy a chrání své veřejné subjektivní právo před nezákonným zásahem správního orgánu. Městský soud tak dovedl, že svým obsahem se jedná o žalobu podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a je na obvodním soudu, aby zvážil postup podle § 104b odst. 2 o. s. ř.

Obvodní soud pro Prahu 3 vyslovil usnesením ze dne 3. 10. 2019, čj. 12 C 388/2019-132, svoji věcnou nepřislušnost k rozhodnutí o návrhu ve věci samé a k rozhodnutí o návrhu na nařízení předběžného opatření (výrok I) s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Městskému soudu v Praze jako soudu věcně a místně příslušnému o věci i o návrhu na nařízení předběžného opatření rozhodnout (výrok II).

K výzvě soudu předcházející tomuto rozhodnutí žalobkyně sdělila, že s postoupením věci nesouhlasí, neboť rozhodnutí o její žalobě nepřísluší správnímu soudu, ale soudu civilnímu. Uvedla mj., že není účastníkem daňového řízení, je vlastníkem vozidel, která považuje za odcizená, a žádá soud o rozhodnutí o jejich vydání.

Obvodní soud pro Prahu 3 v usnesení uvedl, že žalobkyně neopírá svůj nárok na vrácení vozidel o poměry soukromého práva, nýbrž o skutečnost, že žalovaný postihl jí vlastněná vozidla daňovou exekucí navzdory tomu, že exekuční titul – zajišťovací příkaz podle tvrzení žalobkyně již ve smyslu § 168 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, pozbyl účinnosti. Žalobkyně se tak brání před postupem správce daně, který při výkonu daňové exekuce na základě exekučního příkazu ze dne 18. 4. 2016, pojal do soupisu movitých věcí výše uvedená vozidla a doposud je zadržuje. Obvodní soud pro Prahu 3 tak uzavřel, že žalobkyně svou žalobou brojí proti jednání správního orgánu při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, chrání své veřejné subjektivní právo před nezákonným zásahem správního orgánu, který podle žalobních tvrzení spočívá v neoprávněném zadržení dvou motorových vozidel. Svým obsahem se tedy jedná o žalobu dle § 82 s. ř. s., kterou projednávají soudy ve správním soudnictví.

Navrhovatel v návrhu na řešení negativního kompetenčního sporu uvedl, že z opakovaných podání žalobkyně je zřejmé, že se domáhá vlastnickou žalobou vydání dvou motorových vozidel.

Navrhovateli je z úřední činnosti známo, že u něj bylo pod sp. zn. 6 Af 58/2016 vedeno řízení ve věci přezkoumání rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství včetně zajišťovacích příkazů vydaných Finančním úřadem pro hlavní město Prahu, v němž jako žalobce vystupuje společnost EDECO s. r. o. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2019, čj. 6 Af 58/2016-74, bylo rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství zrušeno včetně zajišťovacích příkazů vydaných Finančním úřadem pro hlavní město Prahu. Předmětem další žaloby společnosti EDECO s. r. o., vedené pod sp. zn. 10 Af 36/2018 rovněž u navrhovatele, je rozhodnutí o odvolání společnosti EDECO s. r. o. proti dodatečným platebním výměrům na daň z přidané hodnoty za období leden až říjen 2015. O této žalobě dosud rozhodnuto nebylo.

Ve vztahu k samotné exekuci je dle navrhovatele zřejmé, že žalobkyně podala již dne 18. 8. 2016 návrh na vyloučení majetku z daňové exekuce podle § 179 odst. 1 daňového řádu, o němž bylo pravomocně rozhodnuto Odvolacím finančním ředitelstvím dne 13. 4. 2017, kdy odvolací orgán potvrdil zamítavé rozhodnutí.

Skutečnost, že žalobkyně v podané žalobě a jejím doplnění uvádí mimo jiné vedení daňového řízení, dle navrhovatele sama o sobě neznamená, že se jedná o žalobu ve správním soudnictví. Akceptování závěru obvodního soudu by znamenalo, že vždy, když by exekucním titulem bylo rozhodnutí správního orgánu, by nesouhlas povinného subjektu s průběhem exekuce posuzoval správní soud, byť by navrhovatel u soudu požadoval faktické vydání věci, která je předmětem exekuce. Uvedené by dle navrhovatele znamenalo, že by soud při rozhodování nedbal jednoznačně projevené vůle žalobce. Ze samotné skutečnosti, že exekucním titulem je rozhodnutí správního orgánu, nelze dovodit, že došlo ke změně charakteru práva soukromého na právo veřejné.

Zvláštní senát rozhodl, že:

- I. Příslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 3 pod sp. zn. 12 C 388/2019, o uložení povinnosti vrácení vozidel s návrhem na vydání předběžného opatření, je soud v občanském soudním řízení.
- II. Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 3 ze dne 3. 10. 2019, čj. 12 C 388/2019-132, se zrušuje.

### Z odůvodnění:

[16] Podle § 7 odst. 1 o. s. ř. v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.

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

[18] Podle § 4 odst. 1 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, d) kompetenčních žalobách.

[19] Zvláštní senát vychází z předpokladu, že při posuzování věcné příslušnosti soudů je nutno v maximální možné míře respektovat vůli žalobce, jaký právní prostředek k ochraně svého práva zvolil, a tuto projevenou vůli nelze nahrazovat úvahou soudce, že by jiný prostředek mohl být pro žalobce účelnější.

[20] Žalobkyně své podání ze dne 23. 6. 2019, adresované Obvodnímu soudu pro Prahu 3 označila jako žalobu na vydání věci (žaloba reivindikační) dle § 126 odst. 1 občanského zákoníku (zjevně míněno ustanovení již zrušeného zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, které upravovalo právo vlastníka na ochranu proti tomu, kdo do jeho vlastnického práva neoprávněně zasahuje, k tomu nyní srov. § 1040

odst. 1 a § 1042 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník; pozn. zvláštního senátu) a navrhla, aby soud uložil žalovanému povinnost vrátit žalobkyni předmětná motorová vozidla.

[21] Z podané žaloby je zřejmé, že žalobkyně nenapadá samotné rozhodnutí žalovaného, jímž nebylo vyhověno jejímu návrhu na vyloučení obou vozidel z daňové exekuce, resp. se nedomáhá jeho zrušení v rámci soudního přezkumu. Nemůže se tak jednat o žalobu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stejně tak je z obsahu žaloby zřejmé, že se žalobkyně nedovolává ani poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem žalovaného určením nezákonnosti tohoto zásahu či obnovením stavu před zásahem ve smyslu pravomoci soudů ve správním soudnictví vymezené v § 4 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 87 odst. 2 s. ř. s., jak uvádí Obvodní soud pro Prahu 3 v usnesení, jímž vyslovil svoji věcnou nepřislusnost. Naopak z žaloby i z opakovaného vyjádření žalobkyně vyplývá, že se tato domáhá ochrany svého vlastnického práva, a to vydáním věci. Domáhá se tedy ochrany svého soukromého práva, ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř. se tak jedná o věc vyplývající z poměrů soukromého práva. Pro tento závěr přitom není podstatné, zda žalobou označený žalovaný má způsobilost být účastníkem občanského soudního řízení či zda žaloba již s ohledem na skutková tvrzení týkající se průběhu daňové exekuce může být úspěšná.

## 4010

### Kompetenční spory: nutnost odstranění vad žaloby před posouzením pravomoci soudů

k § 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

*Jestliže soud nebo správní orgán, u kterého žalobce (žadatel) uplatnil určitý nárok, popře svou pravomoc věc projednat a rozhodnout, aniž by však bylo postaveno najisto, čeho se žalobce (žadatel) svým návrhem domáhá, je při následném vzniku negativního kompetenčního sporu nutné rozhodnout, že příslušný pro další vedení řízení je orgán, u kterého byl tento nárok uplatněn (§ 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů). Bude na něm, aby vady žaloby (žádosti) odstranil a teprve na tomto základě posoudil, zda skutečně jeho pravomoc věc projednat a rozhodnout je, či není dána. Tímto výrokem zvláštní senát nepředjímá definitivní závěr o tom, který orgán veřejné moci má pravomoc věc meritorně projednat a rozhodnout.*

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 11. 2. 2020, čj. Konf/49/2018-28)*

**Věc:** Spor o pravomoc mezi ředitelem Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje a Obvodním soudem pro Prahu 7 a Městským soudem v Praze a dalšími účastníky sporu vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 7 o náhradu škody a nemajetkové újmy.

Podáním doručeným dne 6. 12. 2018 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, navrhl Ředitel Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje (dále jen „navrhovatel“) tomuto senátu rozhodnout spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) téhož zákona, který vznikl mezi ním na straně jedné a Obvodním soudem pro Prahu 7 a Městským soudem v Praze na straně druhé, ve věci náhrady škody a nemajetkové újmy uplatněné žalobcem Z. R. ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“).

Z návrhu na zahájení kompetenčního sporu a předložených spisů Obvodního soudu pro Prahu 7 a Krajského soudu v Českých Budějovicích vyplynuly následující skutečnosti:

Žádostmi ze dne 27. 12. 2010 a 27. 6. 2013, podanými u Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje, se Z. R. domáhal doplacení služebního příjmu za službu přesčas, která mu byla v rozporu se zákonem nařizována do 150 hodin za kalendářní roky 2007 až 2010, jakož i nároků od něj se odvíjejících. Tyto žádosti byly rozhodnutím ředitele pro řízení lidských zdrojů Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje, respektive rozhodnutím náměstka ředitele Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje pro vnější službu, zamítnuty. Rozhodnutím

Ředitel Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje ze dne 25. 9. 2013 byla odvolání proti těmto rozhodnutím zamítnuta. V případě žádosti týkající se let 2007 až 2009 šlo již o druhé rozhodnutí odvolacího orgánu (jeho předcházející rozhodnutí ze dne 24. 11. 2011, bylo rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 1. 2013, čj. 10 A 14/2012-65, zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení). Rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 4. 2014, čj. 10 A 145/2013-55, bylo rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2013 zrušeno pro vady řízení a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Ředitel Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje vydal následně rozhodnutí ze dne 15. 8. 2014, kterým ve věci podaných odvolání Z. R. znovu rozhodl. Obě prvoinstanční rozhodnutí změnil tak, že žádostem částečně vyhověl a Z. R. za období let 2008 až 2010 přiznal nárok na poměrnou část přiznaného základního platového tarifu, osobního příplatku a zvláštního příplatku (výroky I. a II.); výrokiem ad III. pak zamítl žádost o přiznání úroku z prodlení z částek přiznaných ve výroci I. a II. I toto rozhodnutí bylo rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 6. 2015, čj. 10 A 142/2014-41, pro vady řízení zrušeno a věc byla vrácena k dalšímu řízení.

Již dříve bylo rozhodnutím ředitele pro řízení lidských zdrojů Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje ze dne 1. 6. 2010, příznáno Z. R. odchodné ve výši 247 872 Kč, do něhož nebyla zahrnuta (později přiznaná) náhrada za odslouženou přesčasovou službu do rozsahu 150 hodin. Jmenovaný proto podal návrh na obnovu tohoto řízení, který však byl zamítnut pro uplynutí zákonem stanovené lhůty pro povolení obnovy. Z. R. tak touto cestou nebyl doplacen nárokovaný rozdíl na odchodném ve výši 16 992 Kč (dle jeho názoru mu mělo náležet odchodné ve výši 264 864 Kč.).

Dne 8. 2. 2015 uplatnil Z. R. u Ministerstva vnitra nárok na náhradu škody ve výši 16 992 Kč (nedoplatek na odchodném) a nemajetkové újmy (350 000 Kč); ta mu měla být způsobena vydáním nezákonných rozhodnutí ve věci žádosti o doplacení služebního příjmu za službu přesčas, průtahy v těchto řízeních a blíže nekonkretizovaným obohacením státu, ke kterému mělo v této souvislosti dojít, jakož i nemožností přiznání příslušenství za opožděně vyplacený příjem. Celkově tedy vyčíslil navrhovatel svůj nárok ve výši 369 992 Kč (pozn. zvláštního senátu - správně má jít s ohledem na výše uvedené o částku 366 992 Kč). Ministerstvo vnitra se jeho návrhem odmítlo zabývat s odůvodněním, že o návrhu by měl rozhodnout příslušný služební funkcionář, kterým je ředitel krajského ředitelství policie, v řízení podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“), a proto návrh tomuto služebnímu funkcionáři postoupilo. Ředitel Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje však s postoupením návrhu nesouhlasil a návrh vrátil k vyřízení Ministerstvu vnitra; to mu jej opětovně vrátilo, přičemž jmenovaný policejní funkcionář jej znovu postoupil Ministerstvu vnitra.

Po tomto předběžném uplatnění nároku podal Z. R. (dále také „žalobce“) dne 10. 8. 2015 žalobu k Obvodnímu soudu pro Prahu 7, tj. věcně a místně příslušnému soudu žalované České republiky – Ministerstva vnitra. Žalobou se, stejně jako při předběžném projednání nároku, domáhal přiznání zadostiučinění za nemajetkovou újmu ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. Ta mu měla vzniknout především v souvislosti s řízením o jeho žádostech o doplacení služebního příjmu a nároků odvíjejících se od služebního příjmu za období let 2007 až 2010. Upozornil, že se nápravy chybného postupu služebního funkcionáře v této věci musel domáhat soudní cestou. Jeho nárok tak byl uspokojen až po několika letech a to jen částečně. Výslovně v této souvislosti uvedl, že „[n]ezákonný postup a majetková újma s tím způsobená nebyla doposud odčiněna“. Zopakoval také svou argumentaci týkající se rozhodnutí ze dne 1. 6. 2010 (viz bod [4] výše), které nereferovalo později přiznanou náhradu za odslouženou přesčasovou službu. Jeho žádost o obnovu tohoto řízení byla zamítnuta pro marné uplynutí zákonné lhůty; žalobce tak byl z důvodu průtahů v řízení o žádostech o doplacení služebního příjmu a z toho se odvíjejících nároků zkrácen na odchodném v částce 16 992 Kč. Obdobná újma mu pak vznikla i při vyměření výsluhového příspěvku (řízení o jeho navýšení však dosud nebylo skončeno). Bez bližšího vysvětlení žalobce dále nárokoval náhradu „majetkové újmy související s nezákonným a nesprávným úředním postupem“. V žalobě konečně uvedl, že státu vzniklo v důsledku nevyplacených částek odchodného a výsluhového příspěvku obohacení. Jelikož v těchto případech nelze žalobci vyplatit odpovídající úrok z prodlení, měla by být příslušná částka zohledněna v rámci přiznané náhrady nemajetkové újmy.

Obvodní soud pro Prahu 7 usnesením ze dne 4. 1. 2017, čj. 10 C 337/2015-33, řízení zastavil (výrok I.) a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.) s tím, že po právní moci

tohoto usnesení bude věc postoupena Krajskému ředitelství policie Jihočeského kraje (výrok III). V odůvodnění svého rozhodnutí odkázal na rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 21 Cdo 1010/2000, a ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2470/2012, a uvedl, že o výkon státní (veřejné) moci nejde tam, kde stát nevystupuje v tzv. vrchnostenské pozici, nýbrž kde vstupuje do právních vztahů jako jejich účastník, rovný s účastníky ostatními. U nároků, kde stát vystupuje jako zaměstnavatel, je dána jeho pracovněprávní odpovědnost; to platí přiměřeně i pro vztahy služební. Pokud tedy mají žalobcem uplatněné nároky původ v porušení povinností státu jako zaměstnavatele, nešlo ze strany státu o výkon vrchnostenského oprávnění a nejedná se o odpovědnostní vztah vyplývající z postupu státu při výkonu svrchované veřejné moci, na který by bylo možné vztáhnout působnost zákona č. 82/1998 Sb. Odpovědnost za škodu vzniklou ve služebněprávních vztazích upravují služební zákony. Obvodní soud pro Prahu 7 na základě uvedeného dospěl k závěru, že pravomoc k projednání a rozhodnutí dané věci, která souvisí se služebním poměrem, není svěřena soudu v rámci občanského soudního řízení (§ 7 s. ř. s.). Proto řízení podle § 104 odst. 1 o. s. ř. pro nedostatek pravomoci zastavil a věc postoupil k dalšímu řízení Krajskému ředitelství policie Jihočeského kraje (který je podle jeho názoru orgánem pro vyřízení věci příslušným) s tím, že by mělo proběhnout řízení ve věcech služebního poměru, v němž příslušný služební funkcionář rozhodne o náhradě škody a nemajetkové újmě žalobce.

Žalobce s uvedeným závěrem Obvodního soudu pro Prahu 7 nesouhlasil a podal proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 dne 4. 1. 2017, odvolání. V něm mimo jiné uvedl, že jím tvrzená újma nesouvisí se služebním poměrem jako takovým, ale s vydáním nezákonných rozhodnutí o jeho žádostech a nesprávným úředním postupem v těchto řízeních.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 7. 6. 2017, čj. 51 Co 103/2017-62, napadené usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 potvrdil (výrok I.), neboť se ztotožnil se závěrem soudu prvního stupně, že v přezkoumávané věci není založena pravomoc civilního soudu. Uvedl, že žalobcem uplatněné nároky vyplývají ze služebního poměru žalobce a mají tedy povahu veřejnoprávní. Žalobce se podle odvolacího soudu fakticky domáhá vyplacení části doplatku služebního příjmu za přesčasovou službu a části odchodného, což jsou nároky plynoucí ze služebního zákona. Není proto v dané věci dána pravomoc soudů v občanském soudním řízení podle § 7 odst. 1 o. s. ř., ani podle § 7 odst. 3 o. s. ř.

Shora uvedené usnesení Městského soudu v Praze napadl žalobce dovoláním. Nejvyšší soud usnesením ze dne 5. 11. 2019, čj. 30 Cdo 2900/2018-102, dovolání pro nedostatky návrhu odmítl.

Navrhovatel s postupem obvodního i městského soudu nesouhlasil a svou pravomoc k vydání rozhodnutí o žádosti žalobce na náhradu tvrzené újmy popírá. V úvodu své argumentace upozorňuje na obezřetnost při aplikovatelnosti judikatury vztahující se k rozhodnutím vydaným podle zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, který byl nahrazen zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, neboť tyto zákony jsou postaveny na odlišných premisách. Navrhovatel nepovažuje odkaz Obvodního soudu pro Prahu 7 na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 1. 2013, čj. 30 Cdo 2470/2012-73, za přílehlavý, neboť v něm byla, na rozdíl od nyní projednávané věci, posuzována údajná diskriminace příslušnice Policie ČR služebním funkcionářem z důvodu těhotenství, ke které mělo dojít v roce 2006, tedy před účinností služebního zákona. Přitom právní úprava posuzování diskriminace před účinností služebního zákona doznala podstatných změn, neboť zákon č. 186/1992 Sb., v tomto směru explicitně odkazoval na právní úpravu obsaženou v zákoně č. 65/1965 Sb., zákoníku práce (viz § 155 zákona č. 186/1992 Sb.). Ve vztahu k řízením vedeným podle služebního zákona však aplikace zákoníku práce nepřipadá v úvahu. Nelze proto podle navrhovatele připodobňovat posuzování diskriminace vzniklé *de facto* v rámci zaměstnaneckého vztahu k řízení ve věcech služebního poměru vedenému podle služebního zákona, u něhož nelze souhlasit s názorem, že se jedná o řízení charakterizované vzájemnými vztahy rovnosti služebního funkcionáře a příslušníka, s nímž je vedeno správní řízení. Závěry citovaného rozsudku Nejvyššího soudu tak nejsou aplikovatelné na posuzování žádostí o náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, která měla vzniknout postupem služebních funkcionářů při rozhodování podle služebního zákona.

Zároveň předestřený názor Obvodního soudu v Prahu 7 podle navrhovatele nezohledňuje specifika služebního poměru a nekoresponduje s ustálenou judikaturou správních soudů (například s rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 79/2011-62 ze dne 21. 9. 2011, čj. 4 Ads 153/2011-75 ze dne 30. 4. 2012 nebo čj. 3

Ads 133/2012-19 ze dne 27. 11. 2013), z níž vyplývá, že v otázkách týkajících se služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů služební funkcionáři vykonávají vrchnostenskou pravomoc; řízení ve věcech služebního poměru je řízením správním, ve kterém jedna strana reprezentující státní moc rozhoduje o právech a povinnostech účastníků řízení, kteří se služebními funkcionáři, coby správními orgány, nemají rovné postavení. Služební funkcionáři tak rozhodují ve správním řízení z pozice vykonavatele státní moci, tedy v řízení, které je charakteristické potlačením rovnosti obou subjektů ve prospěch nadřízenosti státní moci. V této souvislosti navrhovatel na okraj připomíná, že služební funkcionáři jsou věcně příslušni vést s příslušníky mimo jiné též řízení o jednání vykazujícím znaky přestupku. Ve vztahu k tomuto řízení nemůže být sebemenších pochyb o tom, že služební funkcionáři vedou s příslušníky správní řízení, neboť rozhodují o vině a trestu za dané deliktní jednání.

Pokud tedy řízení ve věcech služebního poměru (včetně řízení ve věcech kázeňských) je řízením správním, vedeným správním orgánem, tj. příslušným služebním funkcionářem, pak si podle navrhovatele názor Obvodního soudu pro Prahu 7 vnitřně odporuje, je-li založen na tvrzení, že předmětem úpravy provedené zákonem č. 82/1998 Sb., není odpovědnost za škodu vzniklou ze služebněprávních vztahů, nýbrž odpovědnost za škodu, která byla způsobena při výkonu státní moci nezákonným rozhodnutím, které v řízení správním vydal státní orgán nebo osoba při výkonu státní správy, která jí byla svěřena zákonem, a dále za škodu způsobenou v rámci plnění úkolů státních orgánů nesprávným úředním postupem. Jinými slovy, jedná se o názor, že na řešení tvrzených škod vzniklých v řízení ve věcech služebního poměru, tedy v řízení správním, není možné aplikovat zákon č. 82/1998 Sb., protože škoda nevznikla v rámci vedeného správního řízení. Nadto podle navrhovatele názor, že služebně právní vztahy jsou charakterizovány vzájemnou rovností jejich účastníků (státu na jedné straně a příslušníka bezpečnostního sboru na straně druhé), nemá oporu ani v platné právní úpravě, ani v ustálené judikatuře. Podle § 5 písm. a) zákona č. 82/1998 Sb., přitom stát odpovídá za podmíněk stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním. Jelikož je řízení ve věcech služebního poměru řízením správním, je zřejmé, že ve věci žádosti o poskytnutí náhrady škody, případně zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou v souvislosti s vedením správního řízení, je aplikace zákona č. 82/1998 Sb., zcela namístě.

Oproti tomu dle § 98 odst. 1 služebního zákona, týkající se obecné odpovědnosti bezpečnostního sboru za škodu, se vztahuje toliko na škodu způsobenou příslušníkovi v souvislosti s vykonáváním služebních úkolů. Ačkoli služební zákon hovoří o „obecné odpovědnosti“ bezpečnostního sboru, má navrhovatel za to, že ani obecná odpovědnost není zcela bezbřehá, přičemž musí být naplněny zákonem stanovené předpoklady, při kterých se uplatní, a sice že škoda byla způsobena příslušníkovi porušením právní povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s ním nebo pro výkon služby. Pokud se účastník řízení domáhá náhrady škody a nemajetkové újmy, která měla vzniknout v souvislosti se správním řízením, je zřejmé, že tvrzenou škodu nelze posuzovat podle obecné odpovědnosti za škodu upravené v § 98 odst. 1 služebního zákona, je-li tato oblast komplexně upravena samostatným právním předpisem, tj. zákonem č. 82/1998 Sb. Mimoto služební zákon, jakožto kogentní právní úprava, v níž je zakázáno vše, co není výslovně dovoleno, neupravuje jakoukoli možnost posuzování nemajetkové újmy a přiznávání satisfakce ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.

V této souvislosti navrhovatel odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2013, čj. 3 Ans 4/2013-37, a ze dne 31. 7. 2014, čj. 6 As 102/2014-39, z nichž se podává, že v případě řešení situace, kdy v příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem služebního funkcionáře vznikla stěžovateli prokazatelná újma, by bylo možné (za splnění dalších zákonných podmínek) uvažovat o jiném titulu právní ochrany, a to postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., dopadajícím i na soukromoprávní aspekt věci, který v řešení veřejnoprávního nároku v odpovídajícím řízení zohlednit nelze. Ve druhém z citovaných rozsudků pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že ve své judikatuře opakovaně dovedl, že řízení ve věcech služebního poměru je správním řízením, ve kterém služební funkcionář vystupuje jako správní orgán, přičemž od tohoto právního názoru není třeba se jakkoli odchýlit. Komplexní posouzení otázky náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem však není v pravomoci správních soudů, Nejvyšší správní soud nevyjímaje.

Navrhovatel rovněž upozornil na možné krácení práv žadatelů (příslušníků bezpečnostních sborů) o náhradu škody v případě, kdy by tyto žádosti byly posuzovány podle služebního zákona, oproti tomu, byly-li by řešeny podle zákona č. 82/1998 Sb. Rozhodnutí služebních funkcionářů o žádostech o náhradu škody by totiž následně

podléhala soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, v němž jsou soudy toliko oprávněny žalované správní rozhodnutí zrušit a věc vrátit služebnímu funkcionáři k dalšímu řízení. Správní soudy tedy nemohou jakkoli zasahovat do výše přiznané náhrady škody, případně náhradu škody přiznat tam, kde by ji služební funkcionáři nepřiznali, tak, jak k tomu jsou oprávněny civilní soudy, rozhodující o řešení náhrady škody v režimu zákona č. 82/1998 Sb.

Je krajně nežádoucí, aby bylo na řízení ve věcech služebního poměru v některých případech pohlíženo jako na správní řízení, v němž je vydáváno autoritativní správní rozhodnutí podléhající soudnímu přezkumu v rámci správního soudnictví, a v jiných případech jako na jakési „neřízení“, v němž mají služební funkcionáři rovné postavení s příslušníky, kteří jsou účastníky řízení ve věcech služebního poměru; bylo by pak otázkou, ke kterému soudu by bylo možné podat žalobu proti rozhodnutí vydanému v řízení, které by nebylo považováno za správní řízení. Rozhodování služebních funkcionářů o žádostech o náhradu škody by nadto vedlo v praxi k absurdním situacím, kdy by služební funkcionáři měli sami objektivně a nestranně rozhodnout, zda svým postupem způsobili materiální či nemateriální škodu příslušníkům, s nimiž vedli řízení ve věcech služebního poměru; mohlo by dojít i k tomu, že by o náhradě škody rozhodoval správní orgán bezprostředně podřízený orgánu, který měl škodu způsobit.

S ohledem na uvedené má navrhovatel za to, že vyřizování žádostí o náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem v řízení ve věcech služebního poměru by mělo probíhat podle příslušných ustanovení zákona č. 82/1998 Sb. Podle navrhovatele je tudíž příslušným rozhodnout ve věci Obvodní soud pro Prahu 7. K tomu dodal, že zákon č. 82/1998 Sb. v § 6 odst. 1 stanoví, že ve věcech náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o regresních úhradách jednájí jménem státu ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy; žádný z útvarů Policie ČR ovšem v zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, za ústřední orgán státní správy označen není. V daném případě je tedy příslušné jednat jménem státu Ministerstvo vnitra.

Zvláštní senát rozhodl, že v dané situaci je na Obvodním soudu pro Prahu 7, aby vyzval žalobce k odstranění vad jeho žaloby a poté opětovně posoudil svou pravomoc ve věci rozhodnout.

### Z odůvodnění:

[20] Z toho, co bylo uvedeno výše v rekapitulační části tohoto usnesení, považuje zvláštní senát za zcela zřejmé, že závěr soudů rozhodujících v občanském soudním řízení, týkající se pravomoci k projednání a rozhodnutí návrhu žalobce, byl předčasný. Z podané žaloby totiž nelze jednoznačně určit, jaké nároky žalobce uplatňuje a v jaké výši. Za stávající procesní situace se jeví, že součástí uplatněného nároku je rozdíl ve výši vyplaceného odchodného a odchodného, na které by měl žalobce (podle svého tvrzení) nárok v případě, kdy by se při výpočtu odchodného vycházelo i z později přiznaného doplatku služebního příjmu za přesčasovou službu (16 992 Kč). Zbytek žalované částky (350 000 Kč) je bez jakékoli další strukturace odvozován z nezákonného postupu v řízení o doplacení služebního příjmu za přesčasovou službu, kde se žalobce domáhá „odčinění“ tohoto postupu, včetně nemajetkové újmy tím způsobené, dále se domáhá odškodnění „nemajetkové újmy související s nezákonným a nesprávným úředním postupem“ v řízení o výsluhovém příspěvku a řízení o odchodném a náhrady za obohacení státu, které mu vzniklo nevyplacením odchodného a výsluhy v plné výši (to by mělo být odškodněno jako nemajetková újma, pro právní nemožnost přiznání odpovídajícího úroku z prodlení z těchto částek). Bližší upřesnění nejasně formulovaných nároků nelze nalézt ani v podání žalobce ze dne 8. 2. 2015, adresovaného Ministerstvu vnitra, na které žalobce v textu žaloby odkazoval. Konkretizace žalovaných nároků nevyplývá ani z odvolání proti usnesení obvodního soudu, kde žalobce pouze doplnil, že újma mu vznikla v souvislosti s vydáním nezákonných rozhodnutí navrhovatele a jeho nesprávným úředním postupem.

[21] Obvodní soud pro Prahu 7 žalobce k upřesnění jeho žaloby nevyzval a bez jakékoli bližší argumentace uzavřel, že uplatněné nároky se odvíjejí od služebního poměru žalobce a nejde tedy o odpovědnostní vztahy veřejnoprávní povahy, což je vylučuje z režimu zákona č. 82/1998 Sb. Odvolací soud pak tento závěr aproboval, přičemž dodal, že žalobce se domáhá jednak náhrady za nevyplacenou část doplatku služebního příjmu za

přechodovou službu, jednak náhrady za nevyplacenou část odchodného, což jsou nároky vyplývající ze služebního zákona (zákon č. 361/2003 Sb.).

[22] Tento postup soudů v občanském soudním řízení byl nesprávný, neboť z toho, co bylo uvedeno výše, je zřejmé, že žalobce pravděpodobně uplatňuje i nároky, které se od existence služebního poměru neodvíjejí (viz dále) a úvahy vyslovené soudy obou stupňů tak na ně evidentně nemohou dopadat. Jestliže tedy obvodní soud neodstranil pochybnosti o tom, jaké všechny nároky žalobce v žalobě uplatňuje (a v jaké konkrétní výši) a bez dalšího rozhodl o zastavení soudního řízení v celém rozsahu a postoupení věci k vyřízení příslušnému služebnímu funkcionáři, nastolil situaci, kdy zvláštní senát nemůže (pro nesouhlas s tímto postupem ze strany navrhovatele, který rovněž svou pravomoc v celém rozsahu odmítá) autoritativně určit, který orgán veřejné moci je povolán o uplatněných nárocích žalobce vést řízení a rozhodnout (případně v jakém rozsahu).

[23] Výrok I. tohoto usnesení tedy nelze interpretovat tak, že všechny žalobcem uplatněné nároky mají být věcně projednány a rozhodnuty v občanském soudním řízení, ale tak, že do doby odstranění vad žaloby a vyjasnění, co má být předmětem řízení, vede řízení ten orgán, u kterého byl nárok uplatněn (zde civilní soud). Teprve poté, co bude postaveno najisto, jaké nároky (a v jaké konkrétní výši) žalobce uplatňuje, bude možné učinit kvalifikovaný závěr o existenci či rozsahu pravomoci soudu, respektive navrhovatele. Zvláštní senát tedy z vyložených důvodů otázku pravomoci danou věc meritorně projednat a rozhodnout nikterak nepředjímá. Přestože ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb. předpokládá, že zvláštní senát svým usnesením vysloví definitivní závěr o příslušnosti některé ze stran kompetenčního sporu ve věci rozhodnout, specifická procesní situace takový postup v dané věci neumožňuje. Zvláštní senát tedy alespoň za pomoci zmiňovaného ustanovení určil, před kterým orgánem veřejné moci se povede řízení do doby, než bude možné otázku pravomoci posoudit s konečnou platností. Současně je třeba upozornit, že pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Bude tedy na Obvodním soudu pro Prahu 7, aby vyzval žalobce k odstranění vad jeho žaloby a poté opětovně posoudil svou pravomoc ve věci rozhodnout.

[24] Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Výrokem II. tohoto usnesení proto zvláštní senát zrušil jak usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 4. 1. 2017, čj. 10 C 337/2015-33, tak i usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 6. 2017, čj. 51 Co 103/2017-62, neboť existence těchto rozhodnutí brání postupu, k nimž byly soudy v občanském soudním řízení zavázány v předchozím odstavci.

## 4011

### Kompetenční spory: rozhodování o změně příjmení

k § 74 odst. 1 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů  
k § 862 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

**Rozhodování o změně jména a příjmení fyzické osoby se děje ve správním řízení (§ 74 odst. 1 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení) zahajovaném na návrh; pravomoc soudů rozhodovat o takovém návrhu v občanském soudním řízení není založena. Pravomoc soudů určit příjmení osoby, vyplývající z § 862 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, nedopadá na případy změny příjmení, ale na situace, kdy po narození dítěte či určení otcovství k dítěti nelze provést matriční zápis příjmení dítěte do knihy narození, neboť nesezdaní rodiče se o této otázce nedohodli.**

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 27. 2. 2020, čj. Konf 23/2019-18)*

**Věc:** Spor o pravomoc mezi Magistrátem města Zlína a Okresním soudem v Kroměříži ve věci návrhu na změnu příjmení.

Návrhem ze dne 17. 9. 2019 se Magistrát města Zlína (dále jen „navrhovatel“) domáhal, aby zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon č. 131/2002 Sb.“), rozhodl kompetenční spor vzniklý mezi ním a Okresním soudem v Kroměříži, ve věci návrhu na změnu příjmení nezletilého vedených u navrhovatele a u Okresního soudu v Kroměříži.

Z obsahu spisového materiálu předloženého navrhovatelem vyplývá, že Okresní soud v Kroměříži rozsudkem ze dne 4. 2. 2019 rozhodl o návrhu matky nezletilého M. H. tak, že „určuje nezletilému M. H., narozenému dne X příjmení Z.“ (výrok I.); současně rozhodl o návrzích rodičů na změnu výživného (výroky II. a III.) a o nákladech řízení (výrok IV.). Pokud jde o výrok ad I., soud v odůvodnění rozsudku konstatoval, že rozhodoval na základě návrhu matky nezletilého, přičemž na zjištěný skutkový stav aplikoval ustanovení § 862 odst. 2 občanského zákoníku, podle kterého, jde-li o dítě, jehož rodiče nejsou manžely, zvolí rodiče příjmení jednoho z nich; jinak jeho příjmení určí soud. Jelikož shledal, že skutkové okolnosti věci a zájem nezletilého dítěte odůvodňují navrhovanou změnu, „postupem dle § 862 občanského zákoníku určil příjmení nezletilého Z.“. Uvedené rozhodnutí bylo okresním soudem oznámeno navrhovateli dne 10. 4. 2019. Toto sdělení považoval navrhovatel za akt, kterým bylo zahájeno správní řízení ve smyslu ustanovení § 49 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení o a změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o matrikách“). Jelikož však zastával názor, že soudu v opatrovnickém řízení o změně příjmení nezletilého nepřisluhuje rozhodovat (neboť o změně jména má být rozhodováno ve správním řízení před matričním orgánem), usnesením ze dne 31. 5. 2019 řízení přerušil do doby rozhodnutí zvláštního senátu o kompetenčním sporu (který hodlal navrhovatel iniciovat). Součástí spisového materiálu je dále podání matky nezletilého, učiněné před navrhovatelem, coby matričním orgánem, dne 16. 8. 2019, kterým jmenovaná žádá o „zápis změny příjmení“ M. H. do matriční knihy a vystavení rodného listu, a to v intencích změny povolené shora zmiňovaným rozsudkem Okresního soudu v Kroměříži. Toto podání lze podle jeho obsahu (§ 37 odst. 1 věta druhá správního řádu) považovat za návrh na zahájení správního řízení („žádost“) ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 správního řádu, ve spojení s § 74 odst. 1 zákona o matrikách.

Navrhovatel v návrhu na rozhodnutí kompetenčního sporu popsal shora konstatované okolnosti věci. Podle jeho názoru soudem aplikované ustanovení § 862 odst. 1 občanského zákoníku (v kontextu § 860 a § 861 tohoto zákona) cílí (stejně jako ustanovení § 19 odst. 2 a 6 zákona o matrikách) na případy narození či určení otcovství [tzn. matriční události podle § 5 odst. 1 písm. a) a b) zákona o matrikách], tedy na *určení* příjmení dítěte při zápisu narození do matriční knihy, případně v rámci probíhajícího řízení o určení otcovství soudem, či v návaznosti na určení otcovství souhlasným prohlášením před matričním úřadem, kdy se rodiče na příjmení nedohodli a matriční úřad o této skutečnosti uvedomí příslušný soud. V řízení, kde je navrhována *změna* (tedy nikoli *určení*) příjmení, je však založena rozhodovací pravomoc nikoli soudu, ale matričního úřadu; právní základ takové změny lze nalézt v ustanovení § 72 zákona o matrikách, přičemž v souladu s ustanovením § 74 odst. 1 citovaného zákona o žádosti o povolení změny jména nebo příjmení rozhoduje příslušný matriční úřad. Právě o takový případ se jedná i v dané věci, kdy důvodem požadované změny příjmení nezletilého dítěte je provdání matky a změna jejího příjmení; nejde tedy o určení příjmení dítěte ve smyslu ustanovení § 862 odst. 1 občanského zákoníku.

S ohledem na uvedené proto navrhovatel uzavřel, že Okresní soud v Kroměříži neměl pravomoc k vydání rozhodnutí o navrhované změně příjmení nezletilého dítěte. Navrhl proto, aby zvláštní senát vyslovil, že příslušný rozhodnout o předmětné žádosti je příslušný matriční orgán, a aby současně zrušil výrok I. rozsudku Okresního soudu v Kroměříži ze dne 4. 2. 2019.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci změny příjmení nezletilého je Magistrát města Zlína, a vyslovil nicotnost rozhodnutí Okresního soudu v Kroměříži.

#### Z odůvodnění:

[8] Není sporu o tom, že v nyní posuzované věci si pravomoc rozhodnout o navrhované změně příjmení nezletilého dítěte osobují jak soud v občanském soudním řízení (který návrh věcně projednal a pravomocně o něm již rozhodl), tak i navrhovatel (u kterého bylo zahájeno ve stejné věci správní řízení – viz odst. 2 odůvodnění tohoto usnesení). Je tedy založen pozitivní kompetenční spor, který je zvláštní senát povolán rozhodnout.

[9] Zvláštní senát se zcela ztotožňuje s názorem navrhovatele, že soud v rámci opatrovnického řízení není nadán pravomocí autoritativně rozhodovat o změně příjmení nezletilého dítěte. Ve skutkové obdobné věci již dříve vyslovil názor, že „[z] ustanovení § 72 odst. 1 *in fine* zákona o matrikách [...] vyplývá, že jméno a příjmení lze fyzické osobě **změnit** pouze na základě její žádosti, případně žádosti jejich zákonných zástupců. Podle ustanovení § 74 odst. 1 citovaného **zákona o žádosti o povolení změny jména nebo příjmení rozhoduje matriční úřad**, v jehož správním obvodu je žadatel přihlášen k trvalému pobytu; u nezletilých dětí rozhoduje matriční úřad v místě trvalého pobytu dítěte. K žádosti o povolení změny jména **nebo příjmení nezletilého dítěte musí být dále přiložen písemný souhlas druhého rodiče, nebo pravomocné rozhodnutí soudu nabrazující tento souhlas** (§ 76 odst. 2 citovaného zákona)“. Platí tedy, že „rozhodování o změně jména a příjmení fyzické osoby se děje ve správním řízení, zahajovaném na návrh; opatrovnický soud pouze v zákonem stanovených případech **nabradí souhlas rodičů nezletilého dítěte, bez něhož nemůže být návrhu na změnu jména a příjmení vyhověno**“ (viz usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 3. 2018, čj. Konf 7/2018-11; zvýraznění upraveno). Tento právní názor (byť byl ve všech případech vysloven v odmítavých usneseních z důvodu absence kompetenčního sporu) následovala i další rozhodnutí zvláštního senátu (viz například usnesení ze dne 15. 5. 2018, čj. Konf 53/2017-12, a ze dne 12. 2. 2019, čj. Konf 41/2018-25), přičemž zvláštní senát nevidí důvod se od tohoto názoru jakkoli odchýlit.

[10] Nad rámec řečeného je vhodné doplnit, že (v bodě [2] citované) ustanovení § 862 odst. 1 občanského zákoníku (soudem nesprávně uvedeno § 862 odst. 2 tohoto zákona) vůbec neupravuje změnu již v matrice zapsaného příjmení dítěte, ale míří na případy, *kdy nedošlo ke shodě rodičů dítěte na jeho příjmení* (nikoli tedy na změně stávajícího příjmení). Navrhovatel zcela přiléhavě argumentoval tím, že se jedná o případy, kdy po narození dítěte či určení otcovství k dítěti nelze provést odpovídající matriční zápis příjmení dítěte do knihy narození pro neexistenci dohody nesezdaných rodičů o této otázce (k tomu srov. § 19 odst. 1, 4 a 6 zákona o matrikách). V takovém případě soud na základě ustanovení § 862 odst. 1 *in fine* občanského zákoníku příjmení dítěte autoritativně *určí*. Jde-li však o změnu již v matrice zapsaného příjmení dítěte, nelze pro pravomoc soudu o takovém návrhu nalézt oporu v právu hmotném (občanský zákoník) ani právu procesním (zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních). Ingerence soudu se v těchto případech omezí pouze na případné nahrazení souhlasu jednoho z rodičů s návrhem na změnu příjmení dítěte (§ 877 občanského zákoníku), který podávají oba rodiče matričnickému úřadu; ten o něm rozhoduje ve správním řízení. Posledně uvedený fakt bez jakýchkoli pochyb vyplývá z ustanovení § 72 odst. 1 zákona o matrikách, podle kterého „[j]méno, *popřípadě jména, nebo příjmení, popřípadě více příjmení, která je fyzická osoba povinna užívat, lze změnit fyzické osobě pouze na základě její žádosti, případně žádosti jejich zákonných zástupců, přičemž o žádosti o povolení změny jména nebo příjmení rozhoduje matriční úřad*, v jehož správním obvodu je žadatel přihlášen k trvalému pobytu; u nezletilých dětí rozhoduje matriční úřad v místě trvalého pobytu dítěte (§ 74 odst. 1 citovaného zákona).

[11] Lze tedy uzavřít, že rozhodování o návrhu na povolení změny příjmení je zákonem výslovně svěřeno správním (matričním) orgánům. Pokud si soud v občanském soudním řízení tuto pravomoc aтраhoval, vykročil mimo svou zákonem vymezenou pravomoc.

[12] Zvláštní senát z uvedených důvodů vyslovil podle § 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., že příslušný k rozhodnutí ve věci je správním orgán, jehož rozhodovací pravomoc je založena ustanovením § 74 odst. 1 zákona o matrikách (výrok I.). K otázce místní příslušnosti takového orgánu (kterou zmínil navrhovatel) se zvláštní senát nezabýval, neboť mu zákon č. 131/2002 Sb. takovou pravomoc nezakládá.

[13] Podle § 5 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. zvláštní senát vysloví nicotnost rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu vydala rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení kompetenčního sporu, jestliže podle rozhodnutí zvláštního senátu není vydání takového rozhodnutí v její pravomoci. Vzhledem k tomu, že pro určení příjmení nezletilého M. H. nebyla dána pravomoc soudů v občanském soudním řízení, zvláštní senát odpovídající výrok rozsudku Okresního soudu v Kroměříži ze dne 4. 2. 2019, čj. 20 P a Nc 455/2018-238, prohlásil za nicotný (výrok II. tohoto usnesení).

## Mezinárodní ochrana: další opakovaná žádost

k § 2 odst. 1 písm. f) a g) a k § 11a odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění do 30. 7. 2019

**Jestliže Ministerstvo vnitra meritorně projedná (první) opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany [§ 2 odst. 1 písm. f) č. 325/1999 Sb., o azylu] a rozhodne o ní, nevylučuje to, aby na další (v pořadí již třetí) žádost téže osoby nahlíželo jako na tzv. další opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany [§ 2 odst. 1 písm. g) zákona o azylu] a rozhodlo o ní ve zkráceném řízení podle § 11a odst. 3 zákona o azylu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2020, čj. 5 Azs 325/2019-16)*

**Prejudikatura:** č. 1956/2009 Sb. NSS, č. 2642/2012 Sb. NSS.

**Věc:** V. L. proti Ministerstvu vnitra, odbor azylové a migrační politiky o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalovaného.

Kasační stížností se žalovaný domáhal zrušení rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 7. 2019, čj. 60 Az 39/2019-42, kterým bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 30. 4. 2019, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení; citovaným rozhodnutím stěžovatel s odkazem na § 11a odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, zastavil řízení o další opakované žádosti žalobce o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky.

Dne 31. 3. 2014 požádal žalobce poprvé o udělení mezinárodní ochrany. Rozhodnutím ze dne 2. 5. 2014, stěžovatel neudělil žalobci mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu. Žalobu proti uvedenému rozhodnutí stěžovatele Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 11. 5. 2015, čj. 29 Az 22/2014-56, zamítl; následně podanou kasační stížnost žalobce Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 3. 6. 2016, čj. 5 Azs 135/2015-39, odmítl pro nepřijatelnost.

Dne 19. 7. 2016 požádal žalobce podruhé o udělení mezinárodní ochrany. Rozhodnutím ze dne 7. 12. 2016, stěžovatel žalobci opět neudělil mezinárodní ochranu podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu. Žalobu proti uvedenému rozhodnutí stěžovatele Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 22. 6. 2017, čj. 1 Az 2/2017-58, zamítl; následně podanou kasační stížnost žalobce Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 8. 11. 2018, čj. 5 Azs 201/2017-37, odmítl pro nepřijatelnost.

Dne 24. 4. 2019 požádal žalobce potřetí o udělení mezinárodní ochrany, přičemž výše citovaným rozhodnutím ze dne 30. 4. 2019 stěžovatel toto řízení zastavil; v odůvodnění odkázal na předchozí dvě žádosti žalobce s tím, že nyní se jedná o tzv. další opakovanou žádost, v níž žalobce neuvedl žádné konkrétní důvody pro její podání. Ze správního spisu přitom vyplynulo, že žalobce tuto svoji třetí žádost o udělení mezinárodní ochrany podal poté, co bylo dne 19. 4. 2019 rozhodnuto o jeho zajištění za účelem správního vyhoštění a současně byl umístěn v zařízení pro zajištění cizinců; tomu předcházelo zajištění žalobce policejní hlídkou na protialkoholní záchytné stanici a podání vysvětlení, při kterém žalobce uvedl, že do České republiky přicestoval asi před patnácti lety za prací. Ví o obou správních vyhoštěních, jež mu byla uložena, i o tom, že jeho předchozí žádosti o mezinárodní ochranu nebyly úspěšné, ale na Ukrajinu vycestovat nechce. Stěžovatel tyto informace vyhodnotil, provedl srovnání s důvody dvou předchozích žádostí žalobce - založených zejména na neutěšené ekonomické, politické a bezpečnostní situaci v zemi původu - a uzavřel, že na Ukrajině nedošlo k žádné podstatné změně okolností, na jejichž základě by bylo možné se důvodně domnívat, že by byl žalobce vystaven pronásledování nebo hrozbě vážné újmy.

Žalobce posledně zmíněné rozhodnutí stěžovatele o zastavení řízení napadl žalobou, v níž poukázal na nedostatečné posouzení týkající se eventuální změny okolností ohledně situace v zemi původu oproti předchozím řízením.

Krajský soud shledal žalobu důvodnou. Dle jeho názoru stěžovatel nesprávně vyhodnotil žádost žalobce jako tzv. další opakovanou žádost podle § 2 odst. 1 písm. g) zákona o azylu a následně řízení o ní zastavil s odkazem na § 11a odst. 3 zákona o azylu. Podle krajského soudu se obsahově nejednalo o další opakovanou žádost, ale „pouze“ o opakovanou žádost, neboť předchozí dvě žádosti žalobce byly stěžovatelem meritorně posouzeny.

Proto nelze v pořadí třetí žádost žalobce posuzovat jako další opakovanou žádost a krajskému soudu nezbylo než napadené rozhodnutí zrušit s tím, že stěžovatel „nesprávně zjistil skutkový stav věci, tedy určil, že žalobce požádal o tzv. další opakovanou žádost a následně postupoval podle nesprávných zákonných ustanovení o tzv. další opakované žádosti, přičemž tímto postupem došlo k vydání rozhodnutí, které vykazuje výše uvedené vady. Vzhledem k tomu, že ve věci musí být vydáno zcela nové rozhodnutí, založené na jiném procesním postupu a s jiným odůvodněním, soud se pak nemohl zabývat žalobními námitkami žalobce, když závěr správního orgánu může být odlišný ve vztahu k případnému dokazování.“

Na základě uvedeného krajský soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s. Současně věc vrátil k dalšímu řízení, v němž stěžovatele zavázal tak, že vydá nové rozhodnutí postupem podle § 11a odst. 1 zákona o azylu; to znamená, že o žádosti žalobce rozhodně jako o opakované žádosti podle § 2 odst. 1 písm. f) zákona o azylu.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítl, že závěry, na nichž je tento rozsudek založen, nemají náležitou oporu v právní úpravě posuzování opakovaných žádostí o udělení mezinárodní ochrany. Z ní podle stěžovatele nelze dovodit, že by v pořadí třetí žádost téže osoby o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky nemohl posoudit jako tzv. další opakovanou žádost, pokud byly předchozí dvě žádosti posouzeny meritorně. Stěžovatel je toho názoru, že jeho postup je plně v souladu se příslušnými ustanoveními zákona o azylu – konkrétně s § 11a; pokud v pořadí druhou žádost žalobce neshledal nepřipustnou a meritorně rozhodoval o udělení nebo neudělení mezinárodní ochrany, byl takový postup v souladu s § 11a odst. 1 a 2 zákona o azylu a za situace, kdy nenastala ani žádná z okolností uvedených v § 11c zákona o azylu, to na „opakovanost“ této (druhé) žádosti nic nemění. Proto, podal-li žalobce další, tedy ve výsledku již třetí žádost o mezinárodní ochranu, pak za splnění podmínek uvedených v § 2 odst. 1 písm. g) zákona o azylu jde o tzv. další opakovanou žádost, o níž stěžovatel rozhodl v souladu se zákonem. Žalobce sice neuvedl žádné důvody pro podání další opakované žádosti, nicméně stěžovatel nerezignoval na část jemu příslušejícího důkazního břemene. Za účelem řádného postupu zařadil do spisu kopie podstatných materiálů ze správních řízení o žalobcových dvou předchozích žádostech o mezinárodní ochranu a rovněž aktuální podklad k situaci v zemi původu; vycházel tudíž z dostatečně zjištěného stavu věci, jež mu dovoľoval postupovat zvoleným způsobem v souladu se zákonem i související judikaturou; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2017, čj. 9 Azs 185/2017-38.

Dle stěžovatele krajský soud nerespektoval platnou právní úpravu, vč. relevantní judikatury, ani zjištěný stav věci; navíc svůj rozsudek dostatečně neodůvodnil. Takový postup považuje stěžovatel za nepřijatelný a podle jeho názoru kasační stížnost naplňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud tento rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se k předložené kasační stížnosti nevyjádřil.

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

### Z odůvodnění:

(...)

[17] Koncept opakovaných žádostí zná právní úprava již poměrně dlouho; k jeho zavedení došlo novelou zákona o azylu provedenou zákonem č. 379/2007 Sb. (s účinností od 21. 12. 2007). Tento koncept přitom konsekventně vychází z toho, že pro přípustnost opakovaných žádostí je třeba, aby v konkrétním případě existovaly „nové skutečnosti nebo zjištění“, které musí mít určitou přidanou hodnotu a kvalitu oproti předchozí žádosti o udělení mezinárodní ochrany. To respektuje též relevantní judikatura k opakovaným žádostem o mezinárodní ochranu – viz zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, čj. 9 Azs 5/2009-65, který svůj závěr formuloval do právní věty: „Hlavním smyslem a účelem možnosti podat opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany je postihnout případy, kdy se objeví takové závažné skutečnosti, které by mohly ovlivnit hmotněprávní postavení žadatele a které nemohl uplatnit vlastní vinou během předchozího pravomocně ukončeného řízení. Při opakovaném podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany je proto nutno důsledně dbát na splnění těchto podmínek, které mají na straně jedné garantovat určitou přidanou hodnotu této nové žádosti, jež může vést k jinému rozhodnutí než u žádosti předchozí, a na straně druhé zajistit, aby nedocházelo k účelovému podávání opakovaných žádostí.“

[18] V nyní posuzovaném případě se jednalo již o třetí žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky. Předchozí dvě žádosti - podané v roce 2014 a 2016 - byly věcně projednány a posouzeny s tím, že žalobci se mezinárodní ochrana neuděluje. A právě tato skutečnost - tedy věcné posouzení nejen v pořadí první, ale i druhé žádosti je dle krajského soudu důvodem, pro který není možné nahlížet na třetí žádost žalobce jako na tzv. další opakovanou žádost. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit, neboť odporuje konceptu opakovaných žádostí tak, jak je nyní v zákoně o azylu zakotven.

[19] Jak již bylo uvedeno, opakované žádosti nejsou v zákoně o azylu ničím novým a Nejvyšší správní soud se jimi ve své rozhodovací činnosti opakovaně zabýval – srov. např. shora zmíněný rozsudek čj. 9 Azs 5/2009-65, či rozsudek ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Azs 43/2009-66, č. 1956/2009 Sb. NSS, anebo rozsudek rozšířeného senátu ze dne 6. 3. 2012, čj. 3 Azs 6/2011-96, č. 2642/2012 Sb. NSS. Tato judikatura však vycházela z toho, že zákon o azylu mezi opakovanými žádostmi nijak nerozlišoval.

[20] Teprve novelou provedenou zákonem č. 314/2015 Sb. (s účinností od 18. 12. 2015) totiž došlo v zákoně o azylu k podstatné změně, která vychází z rozlišování mezi první opakovanou žádostí na straně jedné a dalšími opakovanými žádostmi na straně druhé. Smyslem bylo zamezit zneužívání řízení ve věci mezinárodní ochrany, „*kdy není žádoucí, aby cizinci podávali stále dokola žádosti o udělení mezinárodní ochrany [...] s cílem buď zabránit návratu do země původu nebo profitovat z materiálních benefitů poskytovaných žadatelům o udělení mezinárodní ochrany*“, jak se podává z důvodové zprávy k návrhu uvedené novely; v podrobnostech viz důvodová zpráva, II. zvláštní část, k bodu 31 – k § 11a až § 11c, 7. volební období 2013 – 2017, digitální repozitář, www.psp.cz). Zákonodárce tak přistoupil k novému pojetí opakovaných žádostí s tím, že důvod rozlišování mezi první a další opakovanou žádostí spočívá v tom, že cizinci, který podal tzv. další opakovanou žádost, již nesvědčí postavení žadatele o mezinárodní ochranu a práva s tím spojená – zejména právo setrvat na území České republiky; rovněž pro účely správního vyhoštění a zajištění se na takového žadatele hledí jako na cizince podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“); k tomu blíže viz § 3d odst. 1 a § 87a odst. 3 zákona o azylu.

[21] Jinými slovy – skutečnost, že se jedná o tzv. další opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany je pro daného žadatele dosti podstatná, a to nejen z pohledu jeho hmotněprávního postavení (viz výše), ale i z pohledu procesního postupu stěžovatele a odůvodnění jeho rozhodnutí, jakkoli i zde platí, že musí obsahovat zdůvodněný závěr, že 1) cizinec v další opakované žádosti neuvádí žádné nové skutečnosti či zjištění relevantní z hlediska azylu nebo doplňkové ochrany, které nemohl uplatnit v předchozích žádostech, 2) nedošlo k takové zásadní změně situace v zemi původu, která by mohla zakládat opodstatněnost nové žádosti; k tomu blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2017, čj. 9 Azs 185/2017-38, na který poukázal též stěžovatel s tím, že uvedeným požadavkům na odůvodnění v tomto konkrétním případě dostál. Tuto otázku ovšem krajský soud vůbec nehodnotil, neboť v rozporu se zákonem dospěl k závěru, že se v případě stěžovatele o další opakovanou žádost nejedná.

[22] Legální definici toho, co se rozumí opakovanou žádostí a další opakovanou žádostí o udělení mezinárodní ochrany obsahuje § 2 písm. f) a g) zákona o azylu<sup>7)</sup>, podle něhož je

- a) „*opakovanou žádostí o udělení mezinárodní ochrany žádost o udělení mezinárodní ochrany podaná toutéž osobou před nabytím právní moci rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany nebo kdykoli po nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany*“ a
- b) „*další opakovanou žádostí o udělení mezinárodní ochrany druhá opakovaná žádost podaná toutéž osobou po nabytí právní moci rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany, s výjimkou rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25 písm. a), d), e), f), h) nebo j) o opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a všechny žádosti následující po ní*“.

[23] Z procesního hlediska se pak v případě opakovaných žádostí postupuje v podobném režimu, jaký původně (do 18. 12. 2015) platil u všech opakovaných žádostí; viz § 10a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, který odkazuje na § 11a odst. 1 téhož zákona, podle něhož „[p]odal-li cizinec opakovanou žádost o udělení mezinárodní

<sup>7)</sup> Správně má být „§ 2 odst. 1 písm. f) a g) zákona o azylu.“

ochrany, ministerstvo nejprve posoudí přípustnost opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a to, zda uvedl nebo se objevily nové skutečnosti nebo zjištění, které

- a) nebyly bez vlastního zavinění cizince předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně ukončeném řízení a
- b) svědčí o tom, že by cizinec mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a.“

[24] Po posouzení opakované žádosti ve smyslu shora citovaného ministerstvo může dospět k závěru, že se skutečně jedná o žádost nepřipustnou a v takovém případě řízení o ní zastaví podle § 25 písm. i) ve spojení s § 10a odst. 1 písm. e) zákona o azylu. Naopak, v případě, že ministerstvo neshledá žádost jako nepřipustnou, meritorně ji posoudí a „rozhodne o udělení nebo neudělení mezinárodní ochrany, pokud není odůvodněn jiný postup“ (§ 11a odst. 2 zákona o azylu). Právě tímto způsobem stěžovatel postupoval v případě opakované žádosti žalobce, o níž rozhodl tak, že mezinárodní ochranu neudělil podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu. V tomto ohledu mu tedy není co vytknout, neboť podání (první) opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany může mít v zásadě dvojitý základní procesní vyústění – a to (i) zastavení řízení (jde-li o nepřipustnou žádost), nebo (ii) meritorní rozhodnutí ve věci (udělení nebo neudělení mezinárodní ochrany).

[25] To ostatně konvenuje směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odmítání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“), z níž současný koncept opakovaných žádostí v zákoně o azylu vychází, a to ve snaze učinit z něho opravdu efektivní nástroj proti zneužívání opakovaného podávání žádostí o udělení mezinárodní ochrany; k tomu srov. oddíl IV, čl. 40 – 42 procedurální směrnice upravující podávání a posuzování opakovaných žádostí, resp. následných žádostí, jak je zřejmé z terminologie užitě procedurální směrnici. Klíčovým se v tomto ohledu jeví zejména čl. 41 odst. 1 procedurální směrnice, který členským státům umožňuje učinit výjimku z práva setrvat na jejich území v případě následných žádostí, u nichž rozlišuje jednak první následnou žádost [pod písm. a)], jednak další následnou žádost [pod písm. b)]; u další následné žádosti přitom předpokládá, že ji cizinec učinil „ve stejném členském státě po pravomocném rozhodnutí, jež považuje první následnou žádost za nepřipustnou podle čl. 40 odst. 5, nebo po pravomocném rozhodnutí, kterým se zamítá tato žádost jako nedůvodnou“. I samotná procedurální směrnice tedy vychází z toho, že první následná žádost může být shledána nepřipustnou anebo nedůvodnou, aniž by to ovšem mělo mít jakýkoli vliv na to, jak bude nahlížena na další následnou žádost.

[26] Stručně shrnuto: zákon o azylu – v návaznosti na procedurální směrnici – nevylučuje možnost meritorního projednání (první) opakované žádosti. Skutečnost, zda k meritornímu projednání opakované žádosti opravdu dojde, nebo nedojde (a řízení bude zastaveno pro nepřipustnost takové žádosti), však není určující z hlediska toho, zda další žádost (v pořadí třetí) je tzv. další opakovanou žádostí. Zákon o azylu v tomto směru žádné omezení či limity nestanoví. Naopak shora zmíněná definice tzv. další opakované žádosti vychází z toho, že se jedná o druhou opakovanou žádost a všechny následující žádosti podané stejnou osobou, ledaže o první opakované žádosti bylo zastaveno řízení z důvodu dle § 25 písm. a), d), e), f), h) nebo j) zákona o azylu. K tomu v nyní projednávané věci nedošlo. Zároveň nedošlo ani k naplnění některé ze zákonem předpokládaných výjimek, kdy se opakovaná žádost za opakovanou žádost nepovažuje, jak správně poznamenal stěžovatel s odkazem na § 11c zákona o azylu.

[27] Lze proto uzavřít, že i když stěžovatel opakovanou žádost žalobce meritorně posoudil, pořád se jednalo o opakovanou žádost s tím, že následná (tedy v pořadí třetí) žádost je již tzv. další opakovanou žádostí. Nejvyšší správní soud nevidí jediný důvod, pro který by nemělo být na třetí žádost žalobce nahlíženo jako na tzv. další opakovanou žádost a postupováno procesně zjednodušeným režimem dle § 11a odst. 3 zákona o azylu. Stěžovatel přesně takto postupoval a důvod, pro který krajský soud rozhodnutí stěžovatele o zastavení řízení dle § 11a odst. 3 zákona o azylu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, nemůže obstát, neboť se zcela míjí nejen s tím, jak je současná zákonná úprava opakovaných žádostí nastavena, ale i s jejím smyslem a účelem; tím je garance alespoň jednoho meritorního posouzení a rozhodnutí ve věci žádosti o udělení mezinárodní ochrany. A pokud došlo k dalšímu (druhému) meritornímu rozhodnutí v případě opakované žádosti žalobce, nic to nemění na tom, že se

jednalo o opakovanou žádost [§ 2 písm. f) zákona o azylu<sup>7)</sup>] a že následná žádost je již další opakovanou žádostí [§ 2 písm. g) zákona o azylu<sup>8)</sup>], o níž lze rozhodnout ve zkráceném řízení, v němž je dle § 11a odst. 3 zákona o azylu nutno v kontextu předchozích žádostí zhodnotit toliko to, zda existují podstatné změny okolností, které by mohly vést k udělení azylu či doplňkové ochrany.

## 4013

### Soudní poplatky: věcné osvobození; ochrana při platební neschopnosti zaměstnavatele

k § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích

**Plnění poskytované státem jako ochrana při platební neschopnosti zaměstnavatele je „státní dávkou“ ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 9. 2019, čj. 64 Ad 1/2019-299)

**Věc:** L. H. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

Ministerstvo práce a sociálních věcí rozhodnutím ze dne 14. 5. 2013 zamítlo žalobcovu odvolání a potvrdilo rozhodnutí Úřadu práce České republiky ze dne 12. 1. 2012, kterým byla zamítnuta žalobcová žádost o uspokojení splatných mzdových nároků zaměstnance podle zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů (dále jen „ZOZPNZ“) s odůvodněním, že žádost byla podána dne 4. 1. 2012 přestože dřívější příkaz k úhradě mzdových nároků byl vydán dne 22. 11. 2011. Žádost byla tedy podána v blokační 12měsíční lhůtě stanovené § 5 odst. 1 ZOZPNZ.

Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal žalobu, ve které namítal, že zákon nikde nelimituje ani neukládá zaměstnanci povinnost uplatnit veškeré možné mzdové nároky dle ZOZPNZ jedinou žádostí pod sankcí ztráty zbytku nároku (v jediné žádosti neuplatněného). Žalobci tak není zakázáno učinit více postupných žádostí.

Podle žalovaného pozdější doplacení již částečně přiznaných mzdových nároků by podle něj představovalo obcházení § 5 odst. 2 ZOZPNZ. Žádost by přitom byla navíc uplatněna až po uplynutí lhůty stanovené ZOZPNZ k podání žádosti.

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

#### Z odůvodnění:

(...)

[17] Krajský soud zastává názor, že toto řízení je osvobozeno od soudních poplatků podle § 11 odst. 1 písm. b) zák. č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, když plnění vyplácené zaměstnancům státem jako ochrana při platební neschopnosti zaměstnavatele je podle krajského soudu tzv. „státní dávkou“.

[18] Pojem „státní dávka“ nedefinuje zákon o soudních poplatcích ani žádný jiný právní předpis České republiky. Vyskytuje se kromě zákona o soudních poplatcích již jen v zákoně č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, [§ 4 odst. 1 písm. i)] jako plnění osvobozené od daně, ovšem bez jakéhokoli odkazu či definice, a v dnes již zrušeném zákoně č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů [§ 9 písm. f) – zde jako „další státní sociální dávka“], jako aprobovaný účel zpracování citlivých údajů, ovšem opět bez jakékoli definice či odkazu.

[19] Krajský soud proto sdílí názor komentářové literatury: „Jedná se o sběrnou kategorii, přičemž je do značné míry na rozhodovací činnosti soudů, jaké typy plnění sem budou zařazeny.“ (Večeřa, J. *Zákon o soudních poplatcích. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2015).

<sup>7)</sup> Správně má být „§ 2 odst. 1 písm. f) zákona o azylu.“

<sup>8)</sup> Správně má být „§ 2 odst. 1 písm. g) zákona o azylu.“

(...)

[20] Podle názoru zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (usnesení Nejvyššího správního soudu<sup>7)</sup> ze dne 25. 9. 2018, čj. Konf 15/2018-11) ve shodě s komentářovou literaturou (Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2012) se staví plnění poskytované státem jako ochrana při platební neschopnosti zaměstnavatele po bok jiných dávek sociálního zabezpečení.

[21] Bylo by i proti smyslu předmětné dávky, která má zaměstnanci pomoci překlenout období, kdy je bez prostředků (které mu měl vyplatit jeho zaměstnavatel, ale neučinil tak), požadovat po dotčeném zaměstnanci platbu soudního poplatku.

[22] Proto krajský soud uzavírá, že plnění poskytované státem jako ochrana při platební neschopnosti zaměstnavatele je „státní dávkou“ ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích a soudní řízení v těchto věcech je od soudních poplatků osvobozeno.

[23] Z tohoto důvodu krajský soud nevybral poplatek z žaloby a rozhodl též o vrácení zaplacených soudních poplatků z dovolání, které tak byly zaplacený dne 17. 10. 2014 (2 000 Kč) a 30. 11. 2016 (10 000 Kč) na základě nesprávných výzev soudů (§ 10 odst. 2 zákona o soudních poplatcích).

[24] Pro úplnost krajský soud doplňuje, že mu nepřísluší přezkoumávat závěry Nejvyššího správního soudu, který dne 12. 4. 2019 v této věci vybral soudní poplatek z kasační stížnosti proti usnesení podepsaného soudu ze dne 22. 2. 2019, čj. 64 Ad 1/2019-271.

---

<sup>7)</sup> Správně má být „usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 29. 5. 2018, čj. Konf 15/2018-11“.