

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

10<sup>2020 / XVIII. ROČNÍK / 31. 10. 2020</sup>

## OBSAH

4062	Řízení před soudem: systémová podjatost soudců .....	686
4063	Řízení před soudem: nesplnění oznamovací povinnosti; osvobození od soudního poplatku.....	701
4064	Ochrana osobních údajů: registrační značka vozidla.....	704
	Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem .....	704
4065	Daňové řízení: odůvodnění zajišťovacího příkazu .....	709
4066	Daňové řízení: doručování daňovému subjektu v likvidaci .....	712
4067	Daňové řízení: žádost o prominutí daně nebo příslušenství; podmínka spolehlivosti .....	716
4068	Územní řízení: účastenství v řízení .....	720
4069	Státní sociální podpora: nárok na rodičovský příspěvek; pojem „nejmladší dítě“ .....	725
4070	Katastr nemovitostí: dočasná stavba ve smyslu stavebněprávním .....	728
4071	Kompetenční spory: náhrada za nedodržení lhůty pro reklamaci dle energetického zákona .....	731
4072	Regulace reklamy: šířitel reklamy .....	734
4073	Změna užívání stavby: prodloužení doby umístění dočasné stavby .....	739
4074	Volby: třetí osoba bez předchozí registrace; volební kampaň; sdělení v neprospěch osoby, která není formálně kandidátem .....	743
4075	Správní trestání: přestupky v silniční dopravě.....	750
	Přestupky: příkazní řízení.....	750
4076	Územní a stavební řízení: předběžná otázka; soukromoprávní námítky; vypořádání námitek .....	754
4077	Opatření obecné povahy: změna územního plánu; dotčenost subjektivních práv vlastníka .....	760
4078	Pobyt cizinců: povolení k trvalému pobytu; přípustnost odvolání proti pravomocnému správnímu rozhodnutí.....	765

## Řízení před soudem: systémová podjatost soudců

k § 8 a §9 odst. 1 a 3 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

**I. K vyloučení všech soudců krajského soudu nestačí, že žalovaným správním orgánem je předseda (případně místopředseda) tohoto krajského soudu, respektive ve věci rozhodoval jako správní orgán předseda soudu, soud je účastníkem řízení nebo osobou zúčastněnou na řízení apod. Je třeba, aby k této skutečnosti přistoupily další okolnosti, které vyvolávají oprávněné (myslitelné) pochybnosti o nepodjatosti všech soudců správního soudu na základě samotné povahy projednávané věci či z jiných vážných důvodů (§ 9 odst. 1, 3 ve spojení s § 8 s. ř. s.).**

**II. Okolnost vyloučení soudců krajského soudu (§ 8 s. ř. s.) nesmí být zkoumána jako předběžná otázka ve vlastním řízení o přikázání věci. Výjimkou jsou případy tzv. systémové podjatosti, v nichž vznikají důvodné pochybnosti o nepodjatosti všech soudců krajského soudu na základě samotné povahy projednávané věci. Ovšem i tam, kde Nejvyšší správní soud dovodí „systémovou“ podjatost všech soudců, je třeba, aby se samostatným výrokem usnesení vypořádal s otázkou podjatosti soudců krajského soudu a dalším výrokem rozhodl o návrhu na přikázání věci jinému soudu (§ 9 odst. 1 s. ř. s.).**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2020, čj. Nad 8/2019-65)*

**Prejudikatura:** č. 305/2004 Sb. NSS, č. 2802/2013 Sb. NSS; č. 65/2010 Sb. NS; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 11. 2012 Harabin proti Slovensku (č. 58688/11).

**Věc:** a) I. D. b) L. N. proti předsedkyni Krajského soudu v Ostravě o návrhu na přikázání věci vedené u Krajského soudu v Ostravě jinému krajskému soudu.

Spornou otázkou v projednávané věci jsou důvody a procesní postup v případě přikázání věci jinému než místně příslušnému krajskému soudu podle § 9 odst. 1 s. ř. s., jinými slovy v případě tzv. delegace nutné.

Žalobci se žalobou podanou dne 17. 12. 2018 u Krajského soudu v Ostravě domáhali ochrany proti nezákonnému zásahu, který měl spočívat v jednání předsedkyně krajského soudu při vyřízení kárných podnětů žalobců a prošetření jimi tvrzených kárných provinění, kterých se měla dopustit soudkyně tohoto soudu. Žaloba byla přidělena k rozhodnutí senátu 22 A krajského soudu. Předsedkyně senátu věc dne 8. 1. 2019, tedy bezprostředně po jejím přidělení, předložila Nejvyššímu správnímu soudu podle § 9 odst. 1 s. ř. s. k přikázání jinému než místně příslušnému krajskému soudu. Ze soudního spisu je zřejmé, že před podáním tohoto návrhu věc nepředložila předsedkyni soudu podle § 8 odst. 3 s. ř. s. Spis taktéž neobsahuje vyjádření ostatních soudců správního úseku krajského soudu. Předsedkyně senátu v návrhu uvedla, že tvrzený nezákonný zásah má spočívat v postupu předsedkyně krajského soudu při výkonu státní správy na úseku soudnictví, což s ohledem na judikaturu (viz usnesení NSS ze dne 30. 9. 2003, čj. Nao 31/2003-16, ze dne 29. 2. 2008, čj. Nad 4/2008-47, a ze dne 20. 7. 2016, čj. Nad 155/2016-19, či rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2005, čj. 4 As 14/2004-70) může zakládat důvodné pochybnosti o nepodjatosti soudců příslušného soudu.

Osmý senát Nejvyššího správního soudu při předběžném posouzení věci shledal, že je naplněn důvod k postoupení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s., neboť dospěl k právním názorům, které jsou odlišné od právních názorů již vyjádřených v judikatuře Nejvyššího správního soudu (mj. rozsudku ze dne 30. 9. 2005, čj. 4 As 14/2004-70, usnesení ze dne 30. 11. 2009, čj. Nad 23/2009-32, ze dne 13. 2. 2014, čj. Nad 50/2014-25, a ze dne 7. 5. 2014, čj. Nad 132/2014-29). Rozšířenému senátu předkládá k zodpovězení následující právní otázky:

*1) Je důvodem k přikázání věci jinému než místně příslušnému soudu dle § 9 odst. 1 s. ř. s. bez dalšího to, že žalobce u krajského soudu žalobou napadá rozhodnutí předsedy téhož krajského soudu vydané v rámci výkonu státní správy soudu, popřípadě jeho postup v rámci výkonu státní správy soudu?*

2) Je podmínkou k přikázání věci jinému soudu dle § 9 odst. 1 s. ř. s. výrok, jímž jsou vyloučeni soudci specializovaných senátů, nebo postačí, pokud soud dospěje k závěru o vyloučení soudců specializovaných senátů v odůvodnění rozhodnutí o delegaci?

### **Popis dosavadní rozhodovací praxe a názor předkládajícího senátu**

#### **a) Systémová podjatost**

Je-li v řízení před správními soudy napadáno rozhodnutí funkcionáře krajského soudu, paušálně tato situace vede k tomu, že předseda senátu zařazený do specializovaného úseku správního soudnictví, který má příslušnou žalobu projednávat, podá u Nejvyššího správního soudu návrh na tzv. delegaci nutnou podle § 9 odst. 1 s. ř. s. s poukazem na „automatickou“ podjatost všech soudců správního úseku krajského soudu. K návrhu mnohdy ani není připojeno žádné vyjádření ostatních správních soudců, kteří by měli být podjatí. Nejvyšší správní soud o podjatosti taktéž rozhoduje pouze na základě premisy, že jde-li o rozhodnutí předsedy či místopředsedy při výkonu státní správy – tedy o rozhodnutí funkcionáře a „nadrízeného“ ostatních soudců – je tu důvod pochybovat o podjatosti jemu „podřízených“ soudců a věc je nezbytně postoupit jinému krajskému soudu. To vše bez hlubšího a bližšího zkoumání věci a skutečného vztahu jednotlivých soudců k projednávané věci či jejím účastníkům. Právě s tímto paušálním postupem a *a priori* přijatým závěrem o podjatosti soudců však osmý senát nesouhlasí a domnívá se, že pouhé postavení předsedy jako funkcionáře při výkonu státní správy soudu a s tím související pravomoci nestačí k přijetí závěru o podjatosti všech soudců krajského soudu.

Pochybnosti o podjatosti nezakládá pouhý vztah kolegiality mezi soudci příslušného soudu. Soudci jsou profesionály zvyklými rutinně rozhodovat věci na základě relativně objektivních kritérií a v rámci toho jsou za běžných okolností obvykle schopni se oprostit od svých subjektivních pocitů, postojů a inklinací (viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2015, čj. 7 Td 48/2015-8). Stejně tak je zcela běžné, že opakovaně přicházejí v souvislosti s výkonem své profese do styku s lidmi, které znají a k nimž je nezřídka poji profesní přátelství. Teprve u nadkritické intenzity vztahu soudce k věci lze o podjatosti uvažovat.

Pokud jde o nadřízenost a podřízenost, Nejvyšší správní soud se k této otázce vyjádřil v usnesení ze dne 8. 8. 2012, čj. Nao 27/2012-126, v němž se zabýval námitkou podjatosti vznesenou kárně obviněným. Námitku uplatnil vůči přisedícím kárného senátu ve věcech státních zástupců z důvodu jejich pracovního zařazení v rámci Nejvyššího státního zastupitelství, které připravovalo a shromažďovalo podklady pro podání návrhu na zahájení kárného řízení, což potvrdil i nejvyšší státní zástupce. Soud při posuzování námitky dospěl k závěru, že formální pracovní vztah podřízenosti obou těchto přisedících k nejvyššímu státními zástupci nemůže, izolovaně a bez dalších bližších indicií naznačujících možnou podjatost, postačovat pro jejich automatické vyloučení z projednávání a rozhodnutí v dané kárné věci. Nelze totiž pominout, že Nejvyšší státní zastupitelství je vrcholnou institucí veřejné žaloby, a proto lze v jeho rámci předpokládat i vyšší míru profesionality a respektování etických pravidel. Zároveň jde o personálně početnou instituci, v níž pracuje v různých odborech několik desítek státních zástupců.

V usnesení ze dne 27. 11. 2012, čj. 1 As 19/2010-106, č. 2801/2013 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti pracovníka správního orgánu podle § 9 odst. 1 správního řádu z roku 1967 jeho zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být jeho postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.

Optikou výše uvedených závěrů a aspektů, které rozšířený senát při svém rozhodování vážil, lze podle osmého senátu nahlížet i na vztah předsedy soudu a soudce u daného soudu působícího. Pracovní vztah soudce upravuje zejména zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, přisedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích) s tím, že se přiměřeně užívá ustanovení zákoníku práce (srov. § 84 odst. 4 zákona o soudech a soudcích). Platové poměry soudců upravuje zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu. Plat soudce určuje citovaný zákon nezávisle na vůli předsedy soudu, který nadto soudci ani nemůže přiznat nenárokovou složku platu v podobě odměn. Do platového ohodnocení soudce proto předseda soudu nemůže nijak zasahovat. Předseda nemůže soudcům udělovat žádné pokyny, soudci jsou při výkonu

své funkce nezávislí a jsou vázáni pouze zákonem a nikdo nesmí narušovat nebo ohrožovat jejich nezávislost a nestrannost (viz § 79 zákona o soudech a soudcích). Předseda soudu může práci soudců ovlivnit jejich zařazením do soudních oddělení dle rozvrhu práce. V případě správních soudců to může např. znamenat určení, zda budou příslušní k rozhodování v „samosoudcovské“ agendě. Osmý senát však upozorňuje, že byt' o rozvrhu práce rozhoduje výhradně předseda soudu, na jeho projednání se podílí i soudcovská rada a jako veřejný dokument podléhá i kritice a kontrole ze strany veřejnosti. Samotné zařazení či přeřazení soudců v rámci jednotlivých soudních oddělení a senátu nadto nelze považovat za tak významný zásah do výkonu funkce soudce, aby mohl představovat nástroj „nátlaku“ předsedy soudu (k pravděpodobnosti zneužití pravomoci předsedy viz níže).

Podle § 126 odst. 2 písm. a) zákona o soudech a soudcích provádí předseda soudu prověrky soudních spisů. Přestože toto oprávnění může být některými soudci vnímáno jako prostředek k účelové či šikanózní kontrole „jejich“ spisů, jde o zákonnou povinnost předsedy soudu dbát o to, aby v řízeních před soudem nedocházelo ke zbytečným průtahům. Jen stěží lze proto podle osmého senátu tuto pravomoc považovat za neoprávněný prostředek nátlaku. Pokud jde o přeložení soudce k jinému soudu, to lze učinit pouze se souhlasem nebo na žádost konkrétního soudce (§ 71 zákona o soudech a soudcích), nejde-li o výjimečný postup dle § 72, který však stejně leží mimo pravomoc a vůli předsedy soudu (přeložení soudce z důvodu změny v organizaci soudů, příslušnosti soudů nebo obvodu soudů). O přeložení rozhoduje ministr spravedlnosti po projednání s předsedou soudu, k němuž je soudce překládán, a předsedou soudu, z něhož je soudce překládán (§ 73 téhož zákona). Osmý senát proto zdůrazňuje, že předseda soudu nerozhoduje o „kariérním postupu“ či „sestupu“ soudce, může se k němu pouze nezávazně vyjádřit.

Zánik funkce soudce (§ 94 a násl. téhož zákona) taktéž nespadá do pravomoci předsedy soudu a může nastat pouze ze zákonem předpokládaných důvodů, v nichž opět předseda soudu nikterak nefiguruje. Jedinou výjimkou by mohlo být rozhodnutí o nezpůsobilosti vykonávat funkci soudce či kárné opatření odvolání z funkce soudce. Tato rozhodnutí však vydává kárný senát zřízený dle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. Předseda soudu může pouze podat kárný návrh či návrh na zjištění nezpůsobilosti soudce vykonávat svou funkci. Osmý senát tedy uzavírá, že i když předseda soudu může být iniciátorem uvedených řízení, jejich výsledek ovlivnit nemůže, stejně tak nemůže zasáhnout do rozhodovací činnosti k tomu příslušného kárného senátu.

Dospěl-li čtvrtý senát v rozsudku ze dne 30. 9. 2005, čj. 4 As 14/2004-70, k závěru, že předseda soudu může v zákonem stanovených případech vykonávat ve vztahu k soudcům úkoly státní správy, čímž je ohrožena nepodjatost těchto soudců, osmý senát s takovým názorem za účinnosti současné právní úpravy nemůže souhlasit. Dle předkládajícího senátu totiž předseda soudu nedisponuje pravomocemi, jimiž by mohl ohrozit nestrannost soudce a ovlivnit jeho rozhodování. V případě pravomocí, jako např. tvorba rozvrhu práce, kontrola spisů atd. podle zákona o soudech a soudcích, jde o nástroje, které nemají charakter postihu. Potencialitu jejich využití k nátlaku si lze představit jen při zcela výjimečném zneužití svěřených pravomocí předsedy. Nelze však odhlédnout od toho, že předseda sám je taktéž soudcem, který je vázán zákonem a při výkonu funkce i v občanském životě je povinen zdržet se všeho, co by mohlo narušit důstojnost soudcovské funkce nebo ohrozit důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů (srov. § 80 odst. 1 zákona o soudech a soudcích). U takové osoby lze tím spíše očekávat řádný výkon jeho funkce a užívání svěřených pravomocí v zákonem určených mezích. Nepochybně je pak předseda soudu stejně tak jako každý soudce profesionálem, který by se měl dokázat oprostít od osobních zájmů, jež by na rozhodnutí věci mohl mít. Nadto je nezbytné připomenout, že v nyní posuzovaném případě i případech výše judikovaných jde buď o přezkum rozhodnutí předsedy jako funkcionáře či o přezkum postupu předsedy při výkonu správy soudu (opět v pozici funkcionáře). Nejde tak o oblast, která by se předsedy dotýkala v osobní, soukromé či finanční úrovni; stále jde pouze o přezkum rozhodnutí či postupů předsedy v otázkách správy soudu.

Současná právní úprava proto podle názoru osmého senátu předsedovi soudu neposkytuje prostředky pro vytváření a uplatňování nežádoucího vlivu na rozhodovací činnost soudců příslušného soudu. Z výše uvedených důvodů se proto osmý senát domnívá, že v případě, kdy mají soudci krajského soudu přezkoumávat žalobou napadené rozhodnutí předsedy soudu jako funkcionáře, popřípadě rozhodovat o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v postupu předsedy soudu jako funkcionáře při výkonu státní správy soudu,

nejsou krajší soudci z projednání žaloby *a priori* a automaticky vyloučení pro podjatost a je nezbytné individuálně posuzovat jimi uváděné důvody jejich podjatosti. Bude na místě přihlídnout k povaze projednávané věci, a to nejen z hlediska vztahu soudce k dané věci, ale i z hlediska veřejnosti a jejího vnímání práva na spravedlivý proces. Typicky není na místě uvažovat o podjatosti ve věcech účastníků, kteří s ohledem na četnost a povahu svých podání toliko zneužívají systém ochrany veřejných subjektivních práv (k tomu viz např. usnesení ze dne 12. 11. 2015, č. Nad 282/2015-30).

### *b) Procesní postup*

V procesní rovině nastává v rozhodovací praxi následující situace: v případě, že žalobce u krajského soudu napadne žalobou rozhodnutí předsedy tohoto soudu vydané právě z pozice jeho funkce (typicky agenda správy soudu), předseda senátu bez ohledu na konkrétní názor ostatních soudců tohoto soudu a bez předložení věci předsedovi soudu podá Nejvyššímu správnímu soudu návrh na přikázání věci jinému než místně příslušnému soudu dle § 9 odst. 1 s. ř. s. V odůvodnění se omezí na konstatování, že je žalobou napadeno rozhodnutí předsedy soudu jako funkcionáře, což s ohledem na judikaturu zakládá důvod podjatosti všech správních soudců daného krajského soudu, a proto je nutné věc přikázat jinému krajskému soudu. Nejvyšší správní soud v takovém případě rozhodne s odůvodněním, že přestože nebyl vyčerpán postup dle § 8 odst. 3 s. ř. s. a nebylo rozhodnuto o vyloučení všech soudců správního úseku krajského soudu, z nichž by bylo možné sestavit senát, není to na překážku pro posouzení návrhu na delegaci nutnou, neboť by trvání na tomto postupu bylo přílišným formalismem, jde-li o tvrzenou systémovou podjatost. A právě proto, že se jedná o systémovou podjatost a je napadeno rozhodnutí předsedy soudu, který může vůči jemu „podřízeným“ soudcům uplatňovat pravomoci dle zákona o soudech a soudcích, je bez další bližší úvahy přijat závěr, že všichni soudci jsou z projednávání věci vyloučení a věc přikazuje jinému krajskému soudu. Jediným výrokem je rozhodnuto pouze o přikázání věci k rozhodnutí, nikoli též o vyloučení soudců. To, že jsou soudci vyloučení, je konstatováno pouze v odůvodnění usnesení.

S uvedeným postupem se osmý senát neztotožňuje. Předně odmítá názor o existenci systémové podjatosti z důvodu postavení a pravomocí předsedy soudu vůči soudcům daného soudu. Dále je nezbytné zdůraznit, že podle § 9 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud přikáže věc jinému než místně příslušnému krajskému soudu, jestliže *pro vyloučení soudců* specializovaných senátů místně příslušného soudu nelze sestavit senát. Zákon výslovně požaduje předchozí vyloučení krajských soudců. O vyloučení dle zákona může rozhodnout jen předseda soudu, popřípadě Nejvyšší správní soud (viz § 8 s. ř. s.). Pokud se však týká předsedy soudu, rozhoduje o vyloučení usnesením Nejvyšší správní soud (srov. § 8 odst. 3 věta třetí s. ř. s.).

Rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu však zákonné znění nerespektuje a činí nedůvodný odklon tím, že rozhoduje o návrhu na delegaci nutnou, aniž by rozhodl o podjatosti a vyloučení soudců. K podjatosti se nadto vyjádří pouze v odůvodnění, nikoli (samostatným) výrokem. O vyloučení soudců proto není vůbec rozhodnuto. Zároveň akceptuje postup soudců krajských soudů, kteří se s návrhem na delegaci obrací přímo na Nejvyšší správní soud, aniž by oznámili důvod své podjatosti předsedovi, jak to vyžaduje § 8 odst. 3 s. ř. s. Aby nebyl postup při vyloučení soudců krajských soudů zatížen „zbytečným formalismem“, lze si představit, že předseda krajského soudu spolu s oznámením o podjatosti soudců (§ 8 odst. 3 s. ř. s.) předloží Nejvyššímu správnímu soudu i eventuální návrh na tzv. delegaci nutnou (§ 9 odst. 1 s. ř. s.). Ten poté v případě shledání podjatosti soudců o věci rozhodne dvěma výroky tak, že prvním výrokem soudce vyloučí a druhým výrokem věc přikáže k projednání a rozhodnutí jinému krajskému soudu. Tímto postupem bude respektováno znění § 8 a § 9 s. ř. s.

K usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu (dále jen „předkládací usnesení“) se vyjádřili žalobci. Ve vyjádření, podaném k poštovní přepravě dne 27. 9. 2019 a doručenému dne 30. 9. 2019, uplatnili námitku podjatosti soudců rozšířeného senátu, konkrétně soudců Petra Mikeše, Zdeňka Kühna, Aleše Roztočila, Karla Šimky a Filipa Dienstbiera. Výslovně namítli podjatost rovněž dalších jedenácti soudců Nejvyššího správního soudu a dvou soudců Krajského soudu v Brně, které v úvodu svého podání jmenují. V odůvodnění námítky podjatosti dále uvádějí jména dalších soudců Nejvyššího správního soudu i krajského soudu. Žalobci konkrétně namítají, že tito soudci se „*opakovaně, úmyslně, společně a nerozdílně podíleli*“ na trestných činech spáchaných na žalobcích. Podle žalobců „*absurdně nadřezují České republice*“ a „*naprosto drze ignorují fakt, že žalobci ke spáchaným zločinům drží důkazy*“. Jmenovaní soudci zejména „*pachatelům poskytli soudní ochranu, aby tyto osoby mohly dál pokračovat v páčání zločinů na žalobcích*“ a „*tímto jim plivou do obličeje*“, neboť je opakovaně vydávají napospas zločincům.

K předkládacímu usnesení žalobci uvádějí, že není pravda, že předseda soudu nedisponuje pravomocemi, jimiž by mohl ohrozit nestrannost soudce a ovlivnit jeho rozhodování. Úvahy uvedené v předkládacím usnesení „jsou tak nejen zcela mimo realitu, ale jsou zásahem šípu mimo terč, který má skrýt osobní zájem osmého senátu na podpoře páchání zločinů na žalobcích“.

V doplnění vyjádření, doručeném Nejvyššímu správnímu soudu dne 17. 10. 2019, žalobci dále uvádějí, že v předkládacím usnesení soudci hovoří „o nějaké hypotetické nezávislosti a profesionalitě soudců Krajského soudu v Ostravě, kteří měli vést řízení ve věci své nadřízené JUDr. Ivy Hrdinové a usvědčit ji a celou soudní samosprávu, že nadřžovali ‚soudkyni‘ Mgr. Tělcové, která úmyslně i v návodu třetích osob do řízení [...] zasahovala trestnými činy“. V této souvislosti je podle žalobců soudce Nejvyššího správního soudu „nutno obvinít z extrémně sprosté a vulgární demagogie, protože žádný soudce KS v Ostravě nikdy nepůjde proti své nadřízené“.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl o nevyločení soudců Krajského soudu v Ostravě a o nepřikázání věci jinému soudu.

### Z odůvodnění:

#### VII.A. K námitce podjatosti ve věci projednávané rozšířeným senátem

[23] Rozšířený senát se nejprve zabýval námitkou podjatosti, kterou žalobci uplatnili ve svém vyjádření k postoupení věci rozšířenému senátu.

[24] Ustanovení § 8 odst. 1 s. ř. s. stanoví, že soudci „jsou vyloučeni z projednávání a rozhodnutí věci, jestliže se zřetelem na jejich poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům je dán důvod pochybovat o jejich nepodjatosti. Vyloučení jsou též soudci, kteří se podíleli na projednávání nebo rozhodování věci u správního orgánu nebo v předchozím soudním řízení. Důvodem k vyloučení soudce nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech.“

[25] Podle § 8 odst. 5 s. ř. s. účastník může namítnout podjatost soudce. „Námitku musí uplatnit do jednoho týdne ode dne, kdy se o podjatosti dozvěděl; zjistí-li důvod podjatosti při jednání, musí ji uplatnit při tomto jednání. K později uplatněným námitkám se nepřihlíží. Námitka musí být zdůvodněna a musí být uvedeny konkrétní skutečnosti, z nichž je dovozována.“ O vyloučení soudce rozhodne usnesením po jeho vyjádření Nejvyšší správní soud.

[26] V předkládacím usnesení byli žalobci poučeni o složení rozšířeného senátu, jakož i o tom, že mohou namítnout podjatost těchto soudců do jednoho týdne od doručení usnesení. Ze soudního spisu, konkrétně z doručenek založených ve spise, vyplývá, že předkládací usnesení bylo doručeno žalobkyni a) v pondělí 23. 9. 2019 a žalobci b) v pátek 20. 9. 2019. Podle razítka na obálce zásilky, která obsahovala námitku podjatosti, žalobci předali tuto zásilku k poštovní přepravě v pátek 27. 9. 2019. V případě obou žalobců byla tedy námitka podjatosti uplatněna ve lhůtě jednoho týdne od doručení předkládacího usnesení. Rozšířený senát však z důvodů, které podrobně rozvádí níže, k této námitce podjatosti nepřihlédl.

[27] Ve vztahu k námitce podjatosti Nejvyšší správní soud ve své judikatuře připustil aplikaci zneužití práva. Zneužitím práva nutno v takovémto případě rozumět to, že cílem účastníka není vůbec dosáhnout vyloučení soudce, ale naopak prodloužit soudní řízení, zvýšit náklady řízení druhé procesní straně atp. Typicky tak tomu bude, pokud týž účastník nebo stejný zástupce v různých řízeních dávají totožné či obdobné námitky proti soudcům, byť o typově stejných námitkách již Nejvyšší správní soud opakovaně rozhodoval. Takováto námitka podjatosti nevyvolá žádné účinky a soud o ní nemusí samostatně rozhodovat. Důvody, proč má za to, že v dané věci jde o zneužití práva uplatnit námitku podjatosti, vysvětlí soud v odůvodnění meritorního rozhodnutí. Například v usnesení ze dne 28. 3. 2017, čj. Nao 122/2017-136, Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvedl, že pokud účastník **opakovaně** vznáší námitky podjatosti vůči zákonným soudcům za obdobných okolností, může jít o případ zneužití procesního práva. V důsledku toho pak soud k takovému úkonu nepřihlédne.

[28] O takový případ se jedná i v nyní projednávané věci. Rozšířenému senátu je z rozhodovací činnosti soudu známo, že žalobci v soudních řízeních opakovaně uplatňují námitky podjatosti z důvodů, o nichž Nejvyšší správní soud – a to ve vztahu ke stejným žalobcům jako v projednávané věci – již rozhodl, že vyloučení zákonného soudce nezakládají.

[29] Například v usnesení ze dne 19. 11. 2019, čj. Nao 206/2019-56, soud žalobce upozornil, že důvodem k vyloučení soudce podle § 8 odst. 1 s. ř. s. nejsou okolnosti, které spočívají v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech: „*Postup soudce v řízení o projednávané věci a rozhodování v jiných, souvisejících či nesouvisejících, věcech proto nemůže vést k jeho vyloučení, byť by v těchto věcech byl žalobce neúspěšný. Právě v rozhodovací činnosti soudce se projevuje jeho nezávislost. Účastníkům nesublas s právními závěry, které soudce dříve vyslovil, je při posuzování podjatosti irelevantní. Soudce může být vyloučen z rozhodování jen z objektivních důvodů, nikoli pro subjektivní přesvědčení účastníka řízení o nespravedlivosti dřívějšího rozhodnutí či neústavnosti postupu správního soudu, které se projevuje polemikou s názory soudu a jejich zpochybňováním. Zpochybňovat rozhodnutí soudu jistě lze, ale k tomu slouží opravné prostředky, jsou-li přípustné, nikoliv námitka podjatosti*“ (obdobně srov. usnesení NSS ze dne 26. 9. 2019, čj. Nao 166/2019-28, a ze dne 28. 11. 2019, čj. Nao 201/2019-39, která se týkají námitky podjatosti uplatněných stejnými žalobci).

[30] Žalobci své výtky k rozhodovací činnosti soudců Nejvyššího správního soudu a krajských soudů v řízeních neustále opakují a vrší. Navzdory tomu, že Nejvyšší správní soud se v mnoha již citovaných usneseních žalobcům pokoušel vysvětlit, že jejich námitky podjatosti nemohou představovat důvod pro vyloučení soudce podle § 8 odst. 1 s. ř. s. Stejnou povahu a obsah má námitka podjatosti uplatněná i v tomto řízení. Žalobci v námitce pouze rozšiřují okruh soudců, vůči nimž podjatost namítají, avšak důvody pro uplatnění námitky jsou prakticky stejné jako v předchozích řízeních. Rozšířený senát proto k námitce podjatosti v této věci nepřihlížel. Pokud jde o formulace zvolené v námitce podjatosti, rozšířený senát pro úplnost podotýká, že Nejvyšší správní soud již v minulosti udělil žalobci b) pořádkovou pokutu podle § 44 odst. 1 s. ř. s. pro hrubé vulgarismy adresované soudcům (srov. usnesení ze dne 15. 8. 2019, čj. 10 As 198/2019-79).

## VII.B. Ke sporným otázkám

### VII.B.1. Obecná východiska

[31] Podle § 8 odst. 3 s. ř. s. „[s]oudce, který zjistí důvod své podjatosti, oznámí takovou skutečnost předsedovi soudu a v řízení zatím může provést jen takové úkony, které nenesou odkladu. Předseda soudu na jeho místo určí podle rozvrhu práce jiného soudce nebo jiný senát. Má-li předseda soudu za to, že není dán důvod podjatosti soudce, nebo týká-li se věc předsedy soudu, rozhodne o vyloučení Nejvyšší správní soud usnesením, a jde li o soudce, Nejvyššího správního soudu, jiný jeho senát.“ (Relevantní jsou v této souvislosti samozřejmě rovněž ustanovení § 8 odst. 1 a 5 s. ř. s. citovaná v bodech [24] a [25] výše).

[32] Podle § 9 odst. 1 s. ř. s. „*Nejvyšší správní soud přikáže věc jinému než místně příslušnému krajskému soudu, jestliže pro vyloučení soudců specializovaných senátů místně příslušného soudu nelze sestavit senát.*“ Podle § 9 odst. 2 s. ř. s. „*Nejvyšší správní soud může věc přikázat jinému než místně příslušnému krajskému soudu, je-li to pro rychlost nebo hospodárnost řízení nebo z jiného důležitého důvodu vhodné.*“ Podle § 9 odst. 3 účastníci mají právo vyjádřit se k tomu, kterému soudu má být věc přikázána, a v případě odstavce 2 též k důvodu přikázání.

[33] Ustanovení § 9 s. ř. s. tedy upravuje dva druhy delegace. V § 9 odst. 1 s. ř. s. je upravená tzv. **delegace nutná** a v § 9 odst. 2 s. ř. s. tzv. **delegace vhodná**. V nyní projednávané věci je spornou delegace nutná podle § 9 odst. 1 s. ř. s.

[34] Otázka přikázání věci (neboli delegace) je úzce spojena s místní příslušností soudu. Proto vyvstává pouze v řízení před krajským soudem, nikoliv v řízení před Nejvyšším správním soudem. Její podstatou je, že věc, k jejímuž projednání je místně příslušný určitý krajský soud, je z důvodů upravených v § 9 s. ř. s. přikázána jinému krajskému soudu. Důsledkem delegace je odnětí věci soudci určenému podle obecných pravidel o místní příslušnosti a přidělování věcí do soudních oddělení a její přikázání k projednání jinému soudu na základě pravidla zvláštního, jež se z povahy věci má užít výjimečně. Jelikož jde o zákonem předvídaný zásah do ústavního pravidla, že nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci [srov. čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)], je třeba toto ustanovení interpretovat restriktivně a jeho aplikaci omezit pouze na výjimečné případy (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 4. 2004, čj. Nad 138/2003-26, č. 305/2004 Sb. NSS).

[35] Rozhodnutí o přikázání věci jinému krajskému soudu musí být rovněž náležitě odůvodněno. Již v usnesení ze dne 4. 12. 2003, čj. Nad 135/2003-23, Nejvyšší správní soud konstatoval, že důvody „*pro odnětí věci*



*průslušnému soudu tedy musí být natolik přesvědčivé a významné, aby dostatečně odůvodňovaly průlom do tohoto ústavního principu.“*

### VII.B.2. K „systémové“ podjatosti všech soudců krajského soudu

[36] Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 30. 9. 2005, čj. 4 As 14/2004-70, vyjádřil k otázce nestrannosti soudců krajského soudu v situaci, kdy posuzovali rozhodnutí vydané místopředsedou téhož krajského soudu. Dospěl k závěru, že místopředseda krajského soudu je podle § 119 odst. 2 zákona o soudech a soudcích, orgánem státní správy soudu. Podle § 30 odst. 2 citovaného zákona místopředsedové krajského soudu vykonávají kromě rozhodovací činnosti také státní správu krajského soudu a státní správu okresních soudů, které patří do jeho obvodu, v rozsahu stanoveném tímto zákonem. Podle § 121 odst. 3 téhož zákona vykonávají místopředsedové krajského soudu státní správu krajského soudu. Postavení soudců ve vztahu k místopředsedovi soudu, u něhož sami působí, pokud takový místopředseda může v zákonem stanovených případech vykonávat ve vztahu ke jmenovaným soudcům úkoly státní správy, by mohlo zavdat objektivní pochybnost o nepodjatosti těchto soudců. A to tím spíše, že vyloučení soudce z projednávání a rozhodování ve věci má být založeno nikoliv na skutečně prokázané podjatosti, ale je dáno již tehdy, jestliže lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti.

[37] Na uvedené závěry navázala řada dalších rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o odnětí a přikázání věci podle § 9 s. ř. s. Např. usnesení ze dne 13. 2. 2014, čj. Nad 50/2014-25, v jehož odůvodnění Nejvyšší správní soud uvedl, že *„důvodné pochybnosti o nepodjatosti soudců příslušného soudu lze mít zejména z toho důvodu, že předmětem řízení v nyní posuzované věci je nečinnost městského soudu jako správního orgánu, tzn. orgánů správy městského soudu, resp. jeho funkcionářů. Skutečnost, že by soudci městského soudu měli posuzovat činnost funkcionářů městského soudu, kteří mohou v zákonem stanovených případech vůči nim vykonávat úkoly justiční správy, je důvodem pro vyloučení těchto soudců z projednání a rozhodnutí věci (srov. rozsudek čj. 4 As 14/2004-70)“*. Nejvyšší správní soud dále v usnesení ze dne 2. 8. 2017, čj. Nad 250/2017-16, mj. konstatoval, že v případě napadení rozhodnutí předsedy soudu jako funkcionáře, jemuž jsou soudci správního úseku „podřízeni“ ve smyslu zákona o soudech a soudcích, *„by soudci správního úseku krajského soudu byli z projednávání věci automaticky vyloučeni pro systémovou podjatost a že je proto nutné věc automaticky delegovat jinému správnímu soudu bez případného konkrétního rozhodnutí o vyloučení všech soudců tohoto soudu“*.

[38] Předkládající senát se neztotožňuje se závěry dosavadní rozhodovací praxe ohledně tzv. systémové podjatosti. Dosavadní pojetí **pausašně** vede k tomu, že předseda senátu zařazený do specializovaného úseku správního soudnictví, který má příslušnou žalobu projednávat, podá u Nejvyššího správního soudu návrh na tzv. delegaci nutnou podle § 9 odst. 1 s. ř. s. s poukazem na „automatickou“ podjatost všech soudců správního úseku krajského soudu. Osmý senát se domnívá, že pouhé postavení předsedy (případně místopředsedy) soudu jako funkcionáře při výkonu státní správy soudu a s tím související pravomoci nestačí k přijetí závěru o podjatosti všech soudců krajského soudu. Podle předkládajícího senátu předseda soudu totiž nedisponuje pravomocemi, jimiž by mohl ohrozit nestrannost soudce a ovlivnit jeho rozhodování. Předseda soudu, stejně tak jako každý soudce je totiž profesionálem, který se dokáže oprostít od osobních zájmů, jež by na rozhodnutí věci mohl mít.

[39] Rozšířený senát nepochybně, že předseda soudu disponuje určitými pravomocemi vůči soudcům daného soudu, které se mohou jednotlivého soudce i závažně dotknout (v tomto se rozšířený senát ztotožňuje s bodem [20] odlišného stanoviska soudce Baxy k tomuto usnesení; srov. též kritické zhodnocení možných dopadů výkonu pravomocí předsedy soudu vydávat rozvrh práce v práci Kosař, D. Rozvrh práce: opomíjený předpoklad soudcovské nezávislosti a klíčový nástroj pro boj s korupcí soudců. *Právník*, č. 12/2014, roč. 153, s. 1049-1076). Nelze proto souhlasit s tezemi, na kterých je postavena část argumentace osmého senátu (srov. body [9] až [11] shora). Nicméně ani skutečnost, že v českém systému soudnictví nejsou přinejmenším teoreticky vyloučeny tlaky na soudce ze strany předsedy soudu, nezakládá důvody pro mechanické uplatňování systémové podjatosti, jak to činila dosavadní judikatura.

[40] Pouhá skutečnost, že žalovaným je předseda (případně místopředseda) krajského soudu, eventuálně je soud účastníkem řízení, pouze naznačuje riziko systémové podjatosti soudců daného soudu. Sama o sobě však ještě nevede k pausašálnímu závěru o existenci tzv. systémové podjatosti a nezbytnosti delegace nutné podle § 9 odst. 1 s. ř. s. (tím méně pak delegace podle § 9 odst. 2 s. ř. s., která v těchto případech nepřipadá do úvahy;

rozšířený senát se v tomto ztotožňuje se závěry Michala Králíka: Králík, M. Příkazání věci z důvodu vhodnosti v současné civilní judikatuře Nejvyššího soudu a Ústavního soudu. *Soudní rozhledy*. 2007, č. 6, s. 209–218, který kritizuje část civilní judikatury, která „poměrně často“ zaměňuje delegaci nutnou a delegaci vhodnou ve vztahu k osobám soudců). V tomto směru je dosavadní rozhodovací praxe nesprávná, neboť k těmto otázkám přistupuje zcela mechanicky.

[41] Rozšířený senát má za to, že důvody vyloučení soudců je třeba posuzovat individuálně, žádná paušalizace tu nemá místo. Proto k vyslovení vyloučení všech soudců daného soudu nestačí, že žalovaným správním orgánem je předseda (případně místopředseda) krajského soudu, respektive ve věci rozhodoval jako správní orgán předseda soudu, nebo je stát (soud jako organizační složka státu) žalobcem či osobou zúčastněnou na řízení apod. Je třeba, aby k této skutečnosti přistoupily další okolnosti, které odůvodňují pochybnosti o nepodjatosti všech soudců správního soudu, typicky na základě samotné povahy projednávané věci. Typickým příkladem, kdy je aplikace dosavadní judikatury nesmyslná, jsou právě případy žalob takových osob, které sériově zahlcují soudy návrhy, byť jsou takové návrhy již na prvý pohled odsouzeny k neúspěchu (např. žalují něco, co již na prvý pohled nemůže být nezákonným zásahem, eventuálně opakovaně žalují z obdobných důvodů podobná rozhodnutí, přestože s obdobnými žalobami již v minulosti neuspěly apod.).

[42] Jak správně upozorňuje předkládající senát, dosavadní přístup k tzv. systémové podjatosti soudců je ve své automatickosti paradoxně přísnější než podobné úvahy vyslovené rozšířeným senátem v minulosti o systémové podjatosti úředních osob ve veřejné správě. Rozšířený senát připomíná, že o posléze uvedené otázce v listopadu 2012 rozhodl tak, že rozhoduje-li orgán „územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.“ K vyloučení všech úředních osob z rozhodování podle správního řádu proto nepostačí jen samotná existence „systémového rizika podjatosti“, ale musí k tomu přistoupit některé další skutečnosti (viz k tomu usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, čj. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS).

[43] Rozšířený senát souhlasí s odlišným stanoviskem soudce Baxy, že požadavky (včetně očekávání veřejnosti) na nestrannost soudce jsou vyšší než u úřední osoby rozhodující v rámci správního orgánu. Na druhou stranu stávající právní regulace poskytuje soudcům ve srovnání s postavením úředních osob ve správním řízení mnohem větší právní ochranu proti tlakům na rozhodování. Dosavadní judikatura ve vztahu k soudcovské „systémové“ podjatosti proto ve své paušálnosti a mechaničnosti nedává logiku. Judikatura je v podstatě založena zejména na tom, že s ohledem na počet krajských soudů je taková delegace vždy možná a proto směrem k veřejnosti žádoucí. Naproti tomu soudci Nejvyššího správního soudu takto „systémově“ být vyloučení nikdy nemohou (což plyne z podstaty věci, neboť Nejvyšší správní soud žádným jiným soudem být zastoupen nemůže, srov. k tomu např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 11. 2012 *Harabin proti Slovensku*, č. 58688/11, § 139, který se odvolává též na Bangalorské principy soudcovského chování a jejich „doktrínu nezbytnosti“). Takto diametrálně rozdílný přístup k „systémové“ soudcovské podjatosti je však dle přesvědčení rozšířeného senátu pro běžného účastníka naprosto nepochopitelný a nesrozumitelný

[44] Odkázat lze též na judikaturu Nejvyššího soudu, který vykládá obdobná ustanovení občanského soudního řádu (§ 12 a § 14 o. s. ř.). Nejvyšší soud přijal závěr, že soudci soudu, jenž vystupuje za stát v občanském soudním řízení jako jeho organizační složka, nejsou bez dalšího (jen proto, že u takového soudu působí) vyloučení z projednávání a rozhodnutí příslušné věci. Vztah mezi organizační složkou – soudem vystupující v soukromoprávním sporu za stát a soudci tohoto soudu (organizační složky státu) není obdobný vztahu zaměstnaneckému či služebnímu. „Ve vztahu soudců k této organizační složce se při výkonu rozhodovací činnosti soudů především vychází z toho, že je nezávislý, a presumuje se, že není zatěžován subjektivními postoji soudců k organizační složce, jakkoli ty mohou mít objektivní základ.“ (usnesení velkého senátu ze dne 11. 11. 2009, sp. zn. 31 Nd 209/2009, č. 65/2010 Sb. NS).

[45] Velký senát v usnesení 31 Nd 209/2009 dále vysvětlil:

„Opačný názor by bez dalšího presumoval, že každý soudce bez rozdílu bude vyloučen z projednávání a rozhodování věci již jen kvůli tomu, že účastník podal žalobu, ve které soud vystupuje jako organizační složka žalovaného státu, čímž by docházelo k neřešitelným situacím zejména u soudů vyšších stupňů, a dále, že soudce jako reprezentant veřejné moci je profesionálně neschopen (patrně s výjimkou uvedenou v ustanovení § 16 odst. 1, věť druhá, o. s. ř.) oprostít se od záležitostí týkajících se soudu jako organizační složky státu. Protože účastník je povinen – jak uvedeno – v námítce podjatosti označit konkrétního soudce, jehož podjatost namítá, a v čem spatřuje důvod jeho podjatosti, je zřejmé, že paušální návrh na vyloučení soudců určených k projednání a rozhodnutí věci rozvrhem práce z uváděných důvodů nemůže být způsobitelným důvodem k pochybnostem o nepodjatosti soudců, kteří jsou podle rozvrhu práce povoláni projednávat a rozhodnout posuzovanou věc. V této souvislosti se připomíná, že soudní praxe dosud neměla pochybnosti o tom, že okolnost, že stát u příslušného soudu jako oprávněný uplatňuje vůči povinnému ve vykonávacím řízení pohledávku (soudní poplatky, náklady řízení) vzešlou z činnosti téhož soudu, který za stát v řízení vystupuje, nevede automaticky k vyloučení soudců takového soudu pro jejich poměr k věci. Obdobně to platí pro uplatňování pohledávek státu v konkursním a v insolvenčním řízení.“

[46] Rozšířený senát tedy shrnuje, že k vyloučení všech soudců krajského soudu z důvodu „systémové“ podjatosti nestačí, že žalovaným správním orgánem je předseda (případně místopředseda) krajského soudu, respektive soudní funkcionář ve věci rozhodoval v prvním stupni správního řízení, soud je jako organizační složka státu v dané věci navrhovatelem (žalobcem) nebo osobou zúčastněnou na řízení apod. Tyto skutečnosti pouze signalizují **riziko** systémové podjatosti. Aby však určitý soudní případ založil důvody pro vyloučení všech soudců daného soudu pro systémovou podjatost, je třeba, aby k tomu přistoupily **další okolnosti**, které vyvolávají oprávněné (myslitelné) pochybnosti o nepodjatosti všech soudců správního soudu na základě samotné povahy projednávané věci či z jiných vážných důvodů.

[47] Takovou další okolností svědčící pro „systémovou“ podjatost může být například skutečnost, že projednávaná věc bude mít objektivně významný dopad na soud jako celek (platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně, zákonnost jmenování předsedy soudu, stavební povolení na přístavbu, která zlepší komfort práce soudců, apod.). Eventuálně může jít o situaci, která vyvolá nebezpečí subjektivního vztahu všech soudců k věci, kde z vnějšího pohledu hrozí reálné nebezpečí, že u rozhodujících soudců převáží loajalita k jejich soudu či funkcionáři a tím se „pokříví“ jejich nestrannost (např. případy, kdy soudní funkcionář nevystupoval ve správním řízení jako správní orgán, ale naopak jde o jeho osobní záležitost, typicky žádost o stavební povolení podaná soudním funkcionářem, soudní funkcionář byl účastníkem stavebního řízení jako tzv. „soused“, posléze podal proti rozhodnutí správního orgánu žalobu nebo v řízení o žalobě vystupuje jako osoba zúčastněná na řízení, přestupek soudního funkcionáře jako fyzické osoby apod.).

[48] V naprosté většině běžných věcí nelze žádné takovéto atypické okolnosti, jaké uvedl rozšířený senát v předchozím bodě, dovést. Stejně takovéto okolnosti nebude možno dovést ani v jiných obvyklých situacích, kde sice soud či jeho funkcionář v nějaké pozici v soudním řízení vystupuje (či vystupoval v řízení správním), jde ovšem o věc bez zásadního významu pro soud jako celek nebo pro jeho soudce a nejedná se ani o významnější osobní záležitost soudního funkcionáře. To samé platí tím spíše u návrhů „sériových“ podatelů, kteří soudy zahlcují desítkami podání a návrhů (jak je tomu i v této věci; viz dále část IX.).

### VII.B.3. K procesnímu postupu

[49] Delegace nutná podle § 9 odst. 1 s. ř. s. je vázána na zákonnou podmínku. V případě, že je tato podmínka naplněna, nedisponuje Nejvyšší správní soud žádným prostorem pro vlastní uvážení, zda návrhu na příkázání věci vyhoví. Touto podmínkou je, že došlo k vyloučení soudců specializovaných senátů nebo specializovaných samosoudců v rámci soudu, který by měl věc projednat (což zahrnuje pobočku krajského soudu i jeho „ústředí“), a to v takovém počtu, že nelze k projednání věci sestavit specializovaný senát nebo u soudu nezůstal žádný specializovaný samosoudce, který by mohl věc projednat. Předpokladem delegace nutné by mělo být, že rozhodnutí o ní předcházelo vyloučení soudců specializovaných senátů či specializovaných samosoudců postupem dle § 8 odst. 3 nebo 5 s. ř. s. Nedošlo-li dosud k formálnímu vyloučení soudců správního úseku krajského soudu, nejsou splněny podmínky pro příkázání věci jinému krajskému soudu z důvodu nutnosti.

[50] Nejvyšší správní soud v již cit. usnesení Nad 23/2009 uvedl, že „[z]ákladním procesním předpokladem pro předložení věci Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí dle § 9 odst. 1 s. ř. s. je předchozí vyloučení soudců správního úseku soudu v rozsahu neumožňujícím sestavit k projednání a rozhodnutí věci senát, a to vždy postupem dle § 8 odst. 3 s. ř. s. či dle § 8 odst. 5 s. ř. s.“ V dané věci tedy soud dospěl k závěru, že pro nevyčerpání uvedeného postupu je návrh na přikázání věci předčasný, a proto jej zamítl. V usnesení Nad 50/2014 však výše uvedený závěr korigoval tak, že sice obecně platí, že předpokladem delegace nutně je „rozhodnutí o vyloučení všech soudců specializovaných senátů [...], pokud by však měl o vyloučení rozhodovat Nejvyšší správní soud, bylo by trvání na takové podmínce zbytečným formalismem. Taková situace by nastala i v tomto případě, neboť předseda městského soudu jako žalovaný orgán správy soudu nemůže rozhodovat ve své vlastní věci, takže by o vyloučení soudců městského soudu musel podle § 8 odst. 3 s. ř. s. per analogiam tak jako tak rozhodnout Nejvyšší správní soud.“

[51] Nastíňený rozporný přístup byl popsán i v usnesení Nad 132/2014 tak, že v judikatuře „existují dva zčásti odlišné, ve své podstatě ovšem komplementární, přístupy k řešení posuzované problematiky. Jeden vychází ze závěru, že základním procesním předpokladem pro předložení věci Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí dle § 9 odst. 1 s. ř. s. je předchozí vyloučení soudců správního úseku krajského soudu v rozsahu neumožňujícím sestavit senát k projednání a rozhodnutí věci, a to vždy postupem dle § 8 odst. 3 s. ř. s. či dle § 8 odst. 5 s. ř. s. „[...] Druhý přístup reaguje na případ návrhu na delegaci nutnou rozdílně jen v tom směru, že vyloučení soudců správního úseku krajského soudu rozhodnutím Nejvyššího správního soudu řeší jako otázku předběžnou za situace, kdy by soudci krajského soudu měli posuzovat činnost funkcionářů téhož krajského soudu. V takovém případě by trvání na podmínce předchozího rozhodnutí o vyloučení soudců správního úseku krajského soudu bylo zbytečným formalismem [...]. Uvedený případ je tedy specifický právě tím, že předmětem posouzení je činnost krajského soudu jako správního orgánu, tedy fakticky jeho funkcionářů, takže o vyloučení soudců krajského soudu by stejně musel rozhodovat Nejvyšší správní soud (§ 8 odst. 3 s. ř. s. per analogiam).“

[52] Jak Nejvyšší správní soud konstatoval ve shora citovaném usnesení Nad 132/2014, oba přístupy si nutně neprotičejí. Obecně platí, že okolnost vyloučení soudců by neměla být zkoumána jako předběžná otázka v rámci vlastního řízení o přikázání věci. Výjimkou jsou však případy shora obšírně analyzované tzv. systémové podjatosti, v nichž vznikají důvodné pochybnosti o nepodjatosti všech soudců správního soudu na základě samotné povahy projednávané věci. V každém případě však i tam, kde Nejvyšší správní soud dovodí „systémovou“ podjatost všech soudců, je třeba postupovat v souladu se zákonem, tedy s požadavky § 9 s. ř. s. a vypořádat se v usnesení výrokem s otázkou podjatosti soudců krajského soudu a dalším výrokem rozhodnout o návrhu na přikázání věci jinému soudu (opačně např. usnesení ze dne 13. 10. 2016, čj. Nad 243/2016-15, ze dne 24. 5. 2017, čj. Nao 141/2017-13, ze dne 17. 8. 2017, čj. Nao 260/2017-12: všechna tato usnesení se výrokem vůbec nezabývala podjatostí soudců, jen stručně tuto otázku zhodnotila v odůvodnění s odkazem na „automatické“ pojetí systémové podjatosti a jiným výrokem rozhodla o přikázání věci jinému soudu).

[53] Proto podmínkou k přikázání věci jinému soudu dle § 9 odst. 1 s. ř. s. je výrok, jímž jsou vyloučeni soudci specializovaných senátů. Citované ustanovení výslovně předpokládá, že Nejvyšší správní soud přikáže věc jinému než místně příslušnému krajskému soudu, jestliže pro vyloučení soudců specializovaných senátů místně příslušného soudu nelze sestavit senát. Z tohoto důvodu v souvislosti s delegací nutnou se jeví jako vhodnější postup, kdy Nejvyšší správní soud k návrhu krajského soudu výrokem I. rozhodne o vyloučení/nevyloučení soudců místně příslušného soudu a výrokem II. o přikázání/nepřikázání věci k projednání jinému soudu.

### VIII. Shrnutí

[54] Rozšířený senát tedy uzavírá, že k vyslovení vyloučení všech soudců krajského soudu nestačí, že žalovaným správním orgánem je předseda (případně místopředseda) tohoto krajského soudu, respektive ve věci rozhodoval jako správní orgán předseda soudu, soud je účastníkem řízení nebo osobou zúčastněnou na řízení apod. Je třeba, aby k této skutečnosti přistoupily další okolnosti, které vyvolávají oprávněné (myslitelné) pochybnosti o nepodjatosti všech soudců správního soudu na základě samotné povahy projednávané věci či z jiných vážných důvodů (§ 9 odst. 1, 3 s. ř. s. ve spojení s § 8 s. ř. s.).

[55] Okolnost vyloučení soudců krajského soudu (§ 8 s. ř. s.) nesmí být zkoumána jako předběžná otázka v rámci vlastního řízení o přikázání věci. Výjimkou jsou případy tzv. systémové podjatosti, v nichž vznikají

důvodné pochybnosti o nepodjatosti všech soudců krajského soudu na základě samotné povahy projednávané věci. Ovšem i tam, kde Nejvyšší správní soud dovodí „systémovou“ podjatost všech soudců, je třeba, aby se samostatným výrokem usnesení vypořádal s otázkou podjatosti soudců krajského soudu a dalším výrokem rozhodl o návrhu na pikázání věci jinému soudu (§ 9 odst. 1 s. ř. s.).

### *IX. Aplikace na nynější věc*

[56] Jelikož v projednávané věci šlo o jedinou právní otázku, rozšířený senát posoudil celou věc v souladu s § 71 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu meritorně.

[57] V nynější věci se jedná o žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, který měl spočívat v jednání předsedkyně Krajského soudu v Ostravě JUDr. Ivy Hrdinové při vyřízení kárných podnětů žalobců a prošetření jimi tvrzených kárných provinění, kterých se měla dopustit soudkyně tohoto soudu Mgr. Martina Telcová (rozšířený senát neřeší v tomto usnesení otázku, zda se vůbec o nezákonný zásah může pojmově jednat).

[58] Soudkyně Telcová není soudkyní správního úseku Krajského soudu v Ostravě. Dle rozvrhu práce tohoto soudu pro rok 2019 byla zařazena do soudního oddělení 74C, 82C, EC a EPR, se specializací rozhodování ve věcech vyplývajících z práva duševního vlastnictví, dále do oddělení 74Nc a 82Nc (nejasná podání ve vztahu k věcem zařazeným do odd. 74C, 82Nc, EC a EPR, rozhodování o návrzích na nahrazení souhlasu zástupce České advokátní komory nebo Komory daňových poradců k seznámení se s obsahem listin, které mohou obsahovat skutečnosti, na něž se vztahuje povinnost mlčenlivosti, ve věcech advokáta nebo daňového poradce se sídlem v obvodu okresních soudů na severní Moravě), 69Co a 70Co (rozhodování o opravných prostředcích v některých civilních věcech rozhodovaných okresními soudy jako soudy prvního stupně). Ze spisu nijak nelyne, jak by žalovaná věc mohla být významná pro Krajský soud v Ostravě jako celek, respektive pro soudce jeho správního úseku. Nikdo takového tvrzení nevnesl, ostatně i krajský soud předložil věc Nejvyššímu správnímu soudu s odkazem na mechanickou aplikaci systémové podjatosti (žalovanou je formálně předsedkyně Krajského soudu v Ostravě).

[59] Rozšířený senát si nadto povšiml, že žalobci jsou osobami, které „zásobují“ správní soudy nespočtem nesrozumitelných žalob, v nichž napadají nejrůznější akty orgánů veřejné moci, jejich údajnou nečinnost apod. K počátku března 2020 jen Nejvyšší správní soud evidoval bezmála 60 věcí, kde žalobci každý sám či společně vystupovali jako stěžovatelé či navrhovatelé. Jde vesměs o podání zjevně bezúspěšná, která často končí nikoliv meritorním rozhodnutím, ale z nejrůznějších procesních důvodů. I tento aspekt ukazuje na sériovost a stereotypnost podání, která žalobci spíše než pro věc samu využívají k nejrůznějším vulgaritám adresovaným soudcům (srov. k tomu již cit. usnesení o pořádkové pokutě ze dne 15. 8. 2019, čj. 10 As 198/2019-79). S ohledem na typovost a snadnou zaměnitelnost těchto podání si lze jen těžko představit, jak by nynější věc mohla přinášet tak závažné okolnosti, které by odůvodnily aplikaci systémové podjatosti, jak ji výše nově vysvětlil rozšířený senát.

[60] Rozšířený senát proto nejprve výrokem I. rozhodl o tom, že soudci specializovaného úseku správního soudnictví Krajského soudu v Ostravě nejsou vyloučeni ve věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 22 A 1/2019. Výrokem II. pak rozhodl, že se věc vedená u Krajského soudu v Ostravě pod sp. zn. 22 A 1/2019 nepřikazuje jinému soudu.

### *Odlíšné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce Josefa Baxy k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2020, čj. Nad 8/2019-65*

[1] Většinové stanovisko rozšířeného senátu je vystavěno na tezi, že by bylo paradoxní, ne-li přímo absurdní, aby přístup k tzv. systémové podjatosti soudců byl přísnější než podobné úvahy vyslovené rozšířeným senátem v minulosti o systémové podjatosti úředních osob ve veřejné správě, a to z toho důvodu, že stávající právní regulace poskytuje soudcům ve srovnání s postavením úředníků ve správním řízení mnohem větší právní ochranu proti tlakům na rozhodování. S tímto závěrem zásadně nesouhlasím.

[2] Přísnější nahlížení na systémovou podjatost soudců oproti systémové podjatosti úředníků není ani paradoxní, ani absurdní. Ba naopak. Jedná se o východisko logické a správné a – podle mého přesvědčení – jediné možné. Proti správnímu rozhodnutí či jinému postupu (zásahu, nečinnosti) správních orgánů se lze totiž dále bránit cestou žalob ve správním soudnictví, o nichž rozhodují právě nezávislé a nestranné soudy a soudci. Není

proto vůbec překvapivé, že ve srovnání s postavením úředníků ve správním řízení zákon poskytuje soudcům mnohem větší ochranu a záruky proti zásahům do jejich nezávislosti a nestrannosti.

[3] Současně však zákon na soudce a jejich nestrannost klade mnohem větší nároky a požadavky než na úředníky ve veřejné správě. A činí tak zcela oprávněně a odůvodněně. Pravidla pro dodržování čistoty na operačním sále v nemocnici (nejen za časů koronaviru) jsou také mnohem přísnější než v hokejové šatně. Právě proto, že důsledky nedodržení pravidel garantujících nestranné rozhodování v justici jsou mnohem fatálnější, než nedodržení obdobných pravidel ve veřejné správě (proti soudnímu rozhodnutí se již nelze odvolat „mimo justici“), je třeba v existující soustavě soudů hledat takové řešení předložené sporné otázky, které bude v praxi záruky nezávislosti a nestrannosti soudců posilovat. Řešení, které obstojí nejen „za dobrého počasí“, kdy se soudní funkcionáři a soudci budou chovat plně v souladu s požadavky zákona, ale i „za časů nepohody“, kdy mohou být ve značném pokušení ze zákonného rámce vykročit.

[4] Ano, soudci jsou zvyklí a trénovaní k tomu, aby rutinně rozhodovali o věcech na základě relativně objektivních kritérií, a za běžných okolností jsou schopni se oprostit od svých subjektivních pocitů, postojů a inklinací. Soudci se tedy nepochybně „nerozklepou kolena“ nad „přísně povytaženým obočím“ předsedy či místopředsedy soudu, stejně tak soudce pro „úsměv soudního funkcionáře“ okamžitě nezapomene na soudcovský slib. Soudce běžně odolá i tlaku přicházejícího z vnějšku justice.

[5] Spoléhání na rutinu je nezřídkou cestou k průšvihů. Proto je nezbytné připustit si, že nežijeme v ideálním světě a soudci ani soudní funkcionáři nejsou dokonalými stroji bez lidských chyb, omylů, pokušení a selhání. Součástí profesionality soudce je právě i uvědomění si těchto vlastních lidských slabín přítomných u jednotlivce i slabín systému jako celku. Předestření takového řešení předložené sporné otázky, které tyto slabiny připouští a pracuje s nimi minimálně v rovině potenciální eventuality, není žádnou „urážkou“ soudcovského stavu. Naopak. Je výrazem péče o hodnotu, která je pro fungování justice nejdůležitější a nejcennější – a tou je právě víra a důvěra veřejnosti v to, že případy jsou rozhodovány nezávisle a nestranně.

[6] Právě tato hodnota by měla být základním východiskem pro řešení projednávaného případu – nikoliv obavy z toho, že snad zpochybníme soudce jako profesionály, že přiděláme krajským soudům práci apod. Princip, který je ve hře, je pro fungování justice a právního státu příliš důležitý a cenný na to, abychom hledali pro justici zdánlivě „líbivější“ či „praktičtější“ řešení.

[7] Mají-li soudci zákony svěřenou velkou moc (a tu mají), jsou na místě i vysoké nároky na nezpochybnění jejího nestranného uplatňování v konkrétních věcech.

[8] Jde o princip, etalon, který v žádné jiné součásti ústavního systému není tak imanentní. A takto by s ním mělo být zacházeno, *nota bene* v rozhodování rozšířeného senátu, který je nejvyšší autoritou ve správním soudnictví a jím formulované závěry a principy jsou používány daleko za mantinely případu, na jehož skutkovém příběhu se tyto právní názory vytvořily.

[9] Víím, že rozšířený senát opakovaně vyslovil, že nevytváří názory „uměle“ bez ukotvení ke skutkovým a právním okolnostem případu. V tomto případě se mi však z textu většinového stanoviska zdá, že ony okolnosti projednávané věci (tj. žaloby osob, které sériově zahlcují soudy návrhy, byt jsou tyto návrhy zpravidla již na prvý pohled odsouzeny k neúspěchu) příliš zastínily uvažování většiny a zapůsobily na formulaci vysloveného právního názoru. Ten však bude aplikován obecně (nejen v případech tzv. kverulantů). Na tento právní názor bude poukazováno při jakémkoliv zpochybnování nestrannosti soudce, bude-li se soud soudit nebo bude souzen na „domácím hřišti“ a rozhodčí na zápas nepřijedou odněkud zdaleka, ale vynoří se v pomyslných pantoflích z útrobu stadiónu vyhrazeného pro domácí hráče. Hostujícímu týmu nezbude než nejistě koukat. Bude takovým rozhodčím však věřit? Bude mít důvěru v nestrannost jejich rozhodnutí? Jistě, může napadnout jejich podjatost. Čím však může hostující tým – nad rámec skutečnosti, že se rozhodčí vynořili z útrobu stadiónu pro domácí hráče – vlastně argumentovat? A rozšířený senát ve svém většinovém stanovisku říká, že bude právě nezbytné, aby hostující tým nějakými takovými dalšími přistoupiivšími okolnostmi, které odůvodňují pochybnosti o nepodjatosti těchto rozhodců, skutečně argumentoval.

[10] Podle většinového stanoviska je třeba důvody vyloučení soudců posuzovat individuálně, žádná pausalizace tu nemá místo. Proto k vyslovení vyloučení všech soudců daného soudu nestačí, že žalovaným správním orgánem je předseda (případně místopředseda) krajského soudu, respektive ve věci rozhodoval jako správní orgán předseda soudu, soud je jako organizační složka státu žalobcem (navrhovatelem) nebo osobou zúčastněnou na řízení apod. Podle většiny v rozšířeném senátu je třeba, aby k této skutečnosti přistoupily další okolnosti, které odůvodňují pochybnosti o nepodjatosti všech soudců správního soudu, ať už na základě samotné povahy projednávané věci nebo z jiných vážných důvodů. Jako typický příklad většinové stanovisko v této souvislosti jmenuje právě případy žalob takových osob, které sériově zahlcují soudy „na první pohled“ neúspěšnými návrhy. Nutno podotknout, že sám rozšířený senát se na tomto místě dopouští značné pausalizace a neindividualizovaného přístupu, pokud automaticky hází všechny tyto časté účastníky soudních řízení a jejich podání „do jednoho pytle“. Ačkoliv je pravda, že řada těchto opakujících se žalob a návrhů je ve výsledku neúspěšná, stejně tak je ale třeba přiznat, že i tato zdánlivě kverulantní podání občas soudy vedla k formulaci důležitých právních principů. Zamyslet bychom se pak měli zejména nad tím, zda z nepříliš odůvodněné obavy ze zahlcení krajských soudů administrativou související s kverulantními podáními nevytlváme „z oné pomyslné vaničky i dítě“, tj. především objektivní stránku nepodjatosti soudce.

[11] Většina v rozšířeném senátu se domnívá, že takovou další okolností svědčící pro systémovou podjatost soudců může být například skutečnost, že „projednávaná věci bude mít objektivně významný dopad na soud jako celek“. Eventuálně může jít o „situaci, která vyvolá nebezpečí subjektivního vztahu všech soudců k věci, kde z vnějšího pohledu hrozí reálné nebezpečí, že u rozhodujících soudců převáží loajalita k jejich soudu či funkcionáři a tím se ‚pokříví‘ jejich nestrannost“. Tato vágní kritéria, specifikovaná ve většinovém stanovisku toliko několika příklady (v případě první uvedené okolnosti: platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně, zákonnost jmenování předsedy soudu, stavební povolení na přístavbu, která zlepší komfort práce soudců; v případě druhé uvedené okolnosti: osobní záležitost soudního funkcionáře, např. žádost o stavební povolení podaná soudním funkcionářem jako fyzickou osobou), poskytují značně nejasný návod, jak má být v praxi postupováno. Na rozdíl od většiny v rozšířeném senátu, nejsem přesvědčen, že „v naprosté většině běžných věcí nelze žádné takovéto atypické okolnosti dovodit“. Domnívá se, že u řízení, v nichž je žalovaným správním orgánem předseda (nebo místopředseda) krajského soudu, respektive ve věci rozhodoval jako správní orgán předseda soudu, soud je jako organizační složka státu žalobcem (navrhovatelem) nebo osobou zúčastněnou na řízení, jsou vždy přinejmenším objektivní pochybnosti o nepodjatosti soudců ve hře. A to tím spíše, že vyloučení soudce z projednávání a rozhodování ve věci má být založeno nikoliv na skutečně prokázané podjatosti, ale je dáno již tehdy, jestliže lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti. Podle většiny musí přistoupit další okolnosti, které odůvodňují pochybnosti o nepodjatosti všech soudců správního soudu. Mají-li tyto okolnosti přistoupit, musí zjevně existovat a je třeba je nejspíš v řízení nějak prokázat. V tomto směru se tedy přístup většinového stanoviska značně vymyká dosavadnímu pojetí nepodjatosti, které stojí nejen na subjektivním, ale i objektivním hledisku (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 1996, I. ÚS 167/94, č. 127/96 Sb. ÚS, nebo usnesení NSS ze dne 13. 12. 2018, čj. Nao 164/2018-83).

[12] Stanovisko většiny tak vyvolává více otázek, než kolik poskytuje odpovědí. Jaké věci tedy budou mít *objektivně významný dopad na soud jako celek*? Jak tomu bude například v případě rozhodnutí soudního funkcionáře podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím? Bude se pro tyto účely zkoumat, jaký druh informace týkající se soudu byl předmětem žádosti o informace? Nebo to bude naopak případ, kdy se systémová podjatost soudců uplatní vždy, neboť půjde o soud jako celek? Obdobně se lze ptát, jaké jsou to ty věci, v nichž *hrozí reálné nebezpečí, že u rozhodujících soudců převáží loajalita k jejich soudu či funkcionáři a tím se ‚pokříví‘ jejich nestrannost*? Vzhledem ke škále pravomocí předsedy soudu (viz dále) takových situací může být daleko více, než pouhá „osobní záležitost soudního funkcionáře“, kterou zmiňuje většina, ale mohou to být z povahy věci přece všechny případy, v nichž se přezkoumává rozhodnutí soudního funkcionáře, i tam se může chtít soudce svému funkcionáři „zavděčit“, a selže tak ve své roli nestranného rozhodce.

[13] Problematika tzv. systémové podjatosti, resp. vyloučení soudců specializovaných senátů místně příslušného soudu a následná delegace nutná spočívající v přikázání věci jinému než místně příslušnému krajskému soudu, má dva aspekty. Vnitřní a vnější. Vnitřní aspekt se týká chodu a správy daného krajského soudu, jakož i poměrů a vztahů uvnitř něj, které nemusí být pro účastníky řízení vždy na první pohled zcela zřejmé a jednoduše

seznatelné. Vnější aspekt pak spočívá v mimořádné hodnotě, již je důvěryhodnost soudnictví stojící na pilířích nazvaných nezávislost a nestrannost soudního rozhodování. Nic jiného než důvěra ostatně společnosti (a jednotlivcům) nezbyývá, protože výkon soudnictví je (podobně jako např. medicína), přes veškerou úpravu procesních a institucionálních pravidel a jejich transparentnost, činností navýsost expertní a běžnému pozorovateli málo srozumitelnou. Důvěru veřejnosti lze velmi snadno pozbyť, avšak jen obtížně ji lze pak opět získat nazpět. Podstata systémové podjatosti (stejně jako podjatosti obecně) přitom nespočívá ve výslovném prokázání, nýbrž postačí její pouhá existence v rovině potenciality. Soudy a soudci nejenže musí být nezávislí a nestranní, musí se rovněž takovými jevit. Tuto objektivní stránku nestrannosti většinové stanovisko rozšířeného senátu zcela neodůvodněně upozaduje a při svých úvahách pomíjí.

[14] Při posuzování podmínek pro vyloučení soudce ve smyslu § 8 odst. 1 s. ř. s. v tak specifické situaci jakou je vztah soudce (senátu), který má věc projednávat a rozhodovat, k žalovanému, jímž je soud, jehož je soudce (senát) organizační a personální součástí, je nutno předpoklady pro nestrannost rozhodujícího soudu zkoumat zvlášť pečlivě. Ve hře je totiž obecné a tradiční vnímání nestrannosti vyjadřované historicky sentencí *nemo iudex in causa sua*, neboli nikdo nemůže být soudcem ve vlastní věci. Onou „vlastní věcí“ je situace, kdy se soud soudí nebo je souzen u „sebe sama“.

[15] Tak vidí pozici soudu jako účastníka řízení a jeho vztah k soudu, který rozhoduje, ostatní účastníci řízení, osoby zúčastněné na řízení, potažmo širší veřejnost. Nutně již potom nerozlišují, zda je soud žalovaným správním orgánem, který vydal správní rozhodnutí, jež je napadeno žalobou před správním soudem (odmítnutí poskytnutí požadované informace), zda je oním orgánem přímo předseda soudu či zda tento funkcionář „pouze“ za žalovaný správní orgán (zde soud) jedná. Nepřikládají mnohdy ani význam tomu, zda je soud sám předmětem rozhodování jiného správního orgánu a brání se např. proti nepřiznanému právu či uložené povinnosti před správním soudem (zamítnutá žádost o stavební povolení na přístavbu soudní budovy, platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně, pokuta za porušení povinnosti nakládání s odpady, za neoprávněné zveřejňování osobních údajů, za porušování pravidel výběrového řízení na veřejnou zakázku a mnohé další). Konečně, málo si všímají, zda se soudní řízení týká veřejných subjektivních práv či práv soukromých, kde soud vystupuje jako organizační složka státu a brání např. majetek státu, k němuž vykonává právo hospodaření a do něhož je činností veřejné správy zasahováno (řízení o umístění stavby v sousedství soudní budovy) či chrání svěřené rozpočtové prostředky (spor o neplnění uzavřené smlouvy o dílo nebo uplatnění náhrady škody v civilním, případně i trestním řízení).

[16] Z podaného příkladného výčtu nejrůznějších situací je patrné, že soud není jen orgánem moci soudní s ústavním základem svého postavení a nastavením vztahů k jiným ústavním orgánům, jakož i k dalším orgánům veřejné moci, a k tomu odpovídajícím způsobem „vybaven“ na zákonné úrovni organizačními a procesními normami, nýbrž že je účastníkem nejrůznějších jiných právních vztahů v oblasti veřejného i soukromého práva, kde svým zvláštním formálním postavením „soudu“ ve smyslu čl. 81 a násl. Ústavy samozřejmě nedisponuje a svou pravomoc (formálně ani fakticky) používat nesmí. Nejen to. Nesmí tak činit ani uplatňováním neformálního a tudíž málo viditelného „vlivu“, který by mohl v očích ostatních účastníků právních vztahů a případných soudních sporů oslabit či dokonce zásadně zpochybnit ústavní zásady rovnosti před zákonem (čl. 1 Listiny) a v řízení před soudem (čl. 37 odst. 3 Listiny) a důvěru v nezávislé a nestranné soudní rozhodování (čl. 82 odst. 1 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny).

[17] S připomenutím výše zmíněné zásady, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci, je dále nutno analyzovat vztah soudce (senátu) soudu rozhodujícího k věci, jejímž účastníkem je soud či jeho předseda nebo místopředseda (ať už jednající za soud v postavení správního orgánu či sám za sebe). Zatímco rozhodující soud musí být za všech okolností nezávislý a nestranný, od účastníka řízení se toto neočekává, byť je jinak soudem. Naopak, není nic zvláštního, že soud jako účastník řízení se bude chovat standardním způsobem jako někdo, kdo má zájem na úspěchu ve sporu, který vede nebo který je s ním veden a bude používat všechny zákonem dovolené prostředky k prosazení svého (třebas domnělého) práva, případně aby čelil stanovené povinnosti nebo dokonce uložené sankci.

[18] Soudce (senát, resp. kterýkoliv z jeho členů) je nadán nezávislostí s příslušnými právními, materiálními, v neposlední řadě i politickými zárukami. Do nezávislosti a nestrannosti soudu nesmí nikdo zasahovat. Nicméně



základní a konečnou zárukou nestrannosti (přes všechno výše a právě uvedené) je soudce sám. Není-li připraven zásahům do svého nezávislého a nestranného rozhodování čelit tím, že odolá jakémukoliv nepřijatelnému vlivu zvnějšku (srov. mezi jiným zejména § 80 odst. 2 zákona o soudech a soudcích) a nepřipustí ani své vnitřní uvažování, jež by stranilo některému z účastníků (předporozumění), nemůže ve věci rozhodovat.

[19] Každý soudce je ovšem přidělen k výkonu soudnictví ke konkrétnímu soudu a zařazen do soudního oddělení, které je vymezeno zejména rozvrhem práce, jakožto základním dokumentem vnitřní organizace soudu. Rozdělení jednotlivých věcí, které mají být u soudu projednány a rozhodnuty, do soudních oddělení, se řídí právě oním rozvrhem, který vydává na období kalendářního roku předseda soudu jako v podstatě interní akt řízení soudu (srov. § 40 a násl. zákona o soudech a soudcích). Jeho projednání se soudcovskou radou má toliko konzultační povahu, jeho zveřejnění na věci nic nemění.

[20] Vztah soudce a předsedy soudu je, přes funkční nezávislost soudce při rozhodovací činnosti, vztahem, který vykazuje některé znaky vztahu pracovněprávního (srov. § 84 odst. 4 zákona o soudech a soudcích). Je nesporné, že se může jednat i o vztah určité závislosti. Může to být soudce, který aspiruje na funkci předsedy senátu, do níž jej jmenuje předseda soudu; může to být soudce, který je k soudu dočasně přidělen (stáz) a usiluje, aby byl přeložen k výkonu funkce soudce k tomuto soudu natrvalo; může to být soudce, který má profesní zahraniční styky, které chce udržovat a rozvíjet, a předseda soudu rozhoduje o jeho služebních cestách; může to být soudce, který je specialistou na správní soudnictví a předseda soudu jej může přeřadit rozvrhem práce jinam či mu k té stávající rozvrhem práce přidělit ještě zcela novou agendu. Škála nástrojů a prostředků předsedy soudu, jak ovlivnit soudce v pozitivním i negativním smyslu, nebo přinejmenším jak na něj vytvořit zvnějšku vlastně neviditelný tlak, je tedy potenciálně poměrně velká (rozhodně je třeba odmítnout paušální tvrzení předkládajícího senátu o tom, že předseda soudu nedisponuje pravomocemi, jimiž by mohl ohrozit nestrannost soudce a ovlivnit jeho rozhodování). A využití těchto nástrojů a prostředků tak může být účastníkům řízení mnohdy zcela skryto. Jakými dalšími přistoupišími okolnostmi, které odůvodňují pochybnosti o nepodjatosti soudce (senátu), má v takovém případě účastník řízení tedy argumentovat – tím spíše pak v situaci, kdy nepůjde o žádný z případů, které rozšířený senát vyjmenovává v bodu [46] usnesení?

[21] Již právě proto, že řada těchto vztahů uvnitř justice nemusí být pro vnějšího pozorovatele snadno seznatelná, mělo by řešení předložené sporné otázky s touto eventualitou vědomě pracovat a těmto „černým scénářům“ v praxi předcházet. V podmínkách soudního systému České republiky si sice nadále můžeme naštěstí říct, že se jedná zásadně o teoretické eventuality, ale situace ve zbytku střední Evropy by nás měla vést k ostražitosti. Tím spíše, že v České republice stále přetrvává model státní správy soudů zastřešovaný Ministerstvem spravedlnosti a soudní funkcionáři jsou jeho hierarchickou součástí. Vliv výkonné moci, potažmo politiky, na justici, v potencialitě ovlivňování její nezávislosti, existuje. Není náhodou, že justiční „reformy“ v Maďarsku a Polsku mířily právě na výběr soudních funkcionářů, a i dění v justici na Slovensku ukazuje, že shora popsané nástroje a prostředky soudních funkcionářů byly využívány k vytvoření tlaku na jednotlivé soudce při rozhodování konkrétních věcí.

[22] Na rozdíl od většiny rozšířeného senátu (viz bod [43] usnesení) se domnívám, že není ani absurdním, aby v souladu se stávající judikaturou ohledně systémové podjatosti soudců byli soudci krajského soudu vyloučeni v případě jakéhokoliv návrhu ve věci, na níž se v nějaké pozici podílel soudní funkcionář, a to i přesto, že například soudci Nejvyššího správního soudu takto „systémově“ být vyloučeni nemohou. Tento rozdílný přístup k systémové soudcovské podjatosti mezi soudci krajských soudů a Nejvyššího správního soudu není projevem nedůvěry k soudcům krajských soudů, nýbrž jedná se o důsledek uspořádání soudní soustavy. Na rozdíl od krajských soudů je vrcholný soud ve správním soudnictví toliko jeden. V případě rozhodování Nejvyššího správního soudu tak přichází do hry další princip, kterým je *denegatio iustitiae* neboli odepření spravedlnosti. Zkrátka o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů již nikdo jiný než soudci Nejvyššího správního soudu, rozhodnout nemůže, a proto tak musí tito soudci učinit.

[23] Jsem pevně přesvědčen, že starost o nestrannost soudců, a zejména o její objektivní stránku, by měli mít zejména soudci sami. Soudci by se proto neměli nepřiměřeně spoléhat na všímavost účastníků řízení a veřejnosti. Právě proto jsou profesionálové. V případě rozhodování krajských soudů je navíc možné bez větších potíží institucionálně zajistit (právě díky delegaci nutné), aby v případě řízení, v nichž je – jako v projednávané věci – žalovaným správním orgánem předseda (nebo místopředseda) krajského soudu, respektive ve věci rozhodoval

jako správní orgán předseda soudu, soud je jako organizační složka státu žalobcem (navrhovatelem) nebo osobou zúčastněnou na řízení, nepanovaly zbytečné pochybnosti o objektivní stránce nepodjatosti rozhodujících soudců krajského soudu. Nepodjatost soudců musí být nejen za všech okolností dána, ale tito soudci se musí rovněž takovými vnějším světu skutečně jevit.

## 4063

### Řízení před soudem: nesplnění oznamovací povinnosti; osvobození od soudního poplatku

k § 44 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (v textu jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“)

k § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (v textu jen „zákon o soudních poplatcích“)

**Řízení, ve kterém soud přezkoumává rozhodnutí zdravotní pojišťovny o uložení pokuty zaměstnavateli za nesplnění oznamovací povinnosti podle § 44 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, není řízením ve věcech pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Nevztahuje se na ně proto věcné osvobození od soudního poplatku podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2020, čj. 5 Ads 414/2019-30)

**Věc:** ALEXPO CZ s.r.o. proti Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky o uložení pokuty za nesplnění oznamovací povinnosti, o kasační stížnosti žalobkyně.

Kasační stížností se žalobkyně (stěžovatelka) domáhala zrušení usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2019 čj. 10 Ad 15/2019-24, kterým bylo řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 18. 7. 2019, zastaveno z důvodu nezaplacení soudního poplatku. Napadeným rozhodnutím žalovaná zamítla odvolání stěžovatelky a potvrdila platební výměr žalované – regionální pobočky Praha, pobočky pro hl. m. Prahu a Středočeský kraj ze dne 6. 5. 2019, kterým byla stěžovatelce uložena pokuta za nesplnění oznamovací povinnosti podle § 10 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění ve výši 200 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

V kasační stížnosti stěžovatelka uvedla, že usnesení městského soudu považuje za formalistické, neboť k nezaplacení soudního poplatku došlo toliko chybou administrativy právního zástupce stěžovatelky. Výzva k zaplacení soudního poplatku byla připojena k datové zprávě doručené stěžovatelce dne 2. 10. 2019 – tato zpráva obsahovala poučení o senátu, který se žalobou stěžovatelky bude zabývat, poučení o možnosti uplatnit námitku podjatosti, výzvu k vyjádření, zda ve věci může být rozhodnuto bez jednání, a výzvu k doložení osvědčení plátce DPH. Stěžovatelka až po doručení usnesení městského soudu o zastavení řízení zjistila, že výzva k zaplacení soudního poplatku byla připojena k datové zprávě doručené stěžovatelce dne 2. 10. 2019. Nedopatřením však vůbec nebyla otevřena. Stěžovatelka nadto před podáním kasační stížnosti soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč uhradila. Usnesení o zastavení řízení tak představuje nepřiměřený formalistický zásah do práv stěžovatelky. Je přitom zřejmé, že stěžovatelka na výzvu soudu reagovala – tj. aktivně vystupovala, neboť ještě dne 2. 10. 2019 zaslala soudu písemné vyjádření ve věci a osvědčení plátce DPH. Městskému soudu tudíž muselo být zřejmé, že nezaplacení soudního poplatku představovalo administrativní pochybení v důsledku vadné manipulace s datovou schránkou. Stěžovatelce by tak neměl být vyčítán nedostatek bdělosti podle zásady *vigilantibus iura scripta sunt*, neboť si stěžovatelka (ani právní zástupce) až do zastavení řízení skutečnosti, že datová zpráva obsahovala další přílohu, vůbec nebyla vědoma. Jde přitom o zcela nepřiměřenou tvrdost, neboť z důvodu dvouměsíční subjektivní lhůty k podání správní žaloby nemůže stěžovatelka již nikdy požádat o soudní přezkum napadeného rozhodnutí.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že kasační stížnost směřuje proti usnesení městského soudu, kterým bylo řízení o žalobě zastaveno. S obsahem žaloby přitom žalovaná nebyla seznámena a procesní postup městského soudu není oprávněna hodnotit. Jakožto žalovaná se může vyjádřit toliko k vedenému správnímu řízení, jehož průběh následně ve vyjádření ke kasační stížnosti popsala – to však Nejvyšší správní soud nepovažuje za

nutné dále rekapitulovat, neboť předmětem přezkumu je v této věci usnesení městského soudu o zastavení řízení z důvodu nezaplacení soudního poplatku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...)

[6] Podstatou kasační stížnosti je zákonnost usnesení městského soudu o zastavení řízení z důvodu nezaplacení soudního poplatku.

[7] Podle § 47 písm. c) s. ř. s. soud řízení usnesením zastaví, stanoví-li tak tento zákon (soudní řád správní) nebo zákon zvláštní. Zvláštním zákonem ve smyslu citovaného ustanovení je mj. právě zákon o soudních poplatcích.

[8] V souladu s § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích je soud v případě, že soudní poplatek nebyl zaplacen s podáním návrhu na zahájení řízení, povinen vyzvat poplatníka k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí v délce alespoň 15 dnů. Podle věty druhé téhož ustanovení se k zaplacení poplatku po marném uplynutí lhůty nepřihlíží.

[9] V nyní projednávané věci podala stěžovatelka dne 18. 9. 2019 žalobu proti rozhodnutí, kterým jí byla uložena pokuta podle § 44 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění za nesplnění oznamovací povinnosti uvedené v § 10 odst. 1 téhož zákona. Usnesením ze dne 26. 9. 2019, čj. 10 Ad 15/2019-17, městský soud stěžovatelku vyzval, aby ve lhůtě 15 dnů od doručení uvedeného usnesení zaplatila soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Toto usnesení bylo doručeno zástupci stěžovatelky do datové schránky dne 2. 10. 2019, stanovená lhůta tak uplynula dne 17. 10. 2019. Stěžovatelka v této lhůtě soudní poplatek nezaplatila, jak ostatně sama uvedla v kasační stížnosti.

[10] Nejvyšší správní soud se musel nejprve zabývat otázkou, zda se na tento případ nevztahuje věcné osvobození od soudního poplatku podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích – tj. zda se nejedná o řízení ve věcech pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Pakliže by se totiž osvobození od soudního poplatku na nyní posuzovanou věc vztahovalo, nemohlo by usnesení městského soudu o zastavení řízení z důvodu nezaplacení soudního poplatku v přezkumu obstát, neboť městský soud by vůbec nebyl oprávněn k zaplacení soudního poplatku stěžovatelku vyzývat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2011, čj. 4 Ads 150/2010-76).

[11] Zákon o soudních poplatcích vztahuje věcné osvobození od soudních poplatků v § 11 odst. 1 písm. b) na řízení ve věcech „*důchodového pojištění (zabezpečení), příplatku k důchodu, zvláštního příspěvku k důchodu, nemocenského pojištění, státní sociální podpory, pojistného na veřejné zdravotní pojištění, sociální péče, pomoci v hmotné nouzi a státních dávek, podpory v nezaměstnanosti, podpory při rekvalifikaci a kompenzace a dávek pěstounské péče,*“ aniž by přesněji konkretizoval, co pod tato řízení skutečně spadá. Již z citovaného znění je však zřejmé, že osvobození se nevztahuje obecně na veškerá řízení ve věcech zdravotního pojištění, nýbrž pouze na ta „*ve věcech pojistného.*“

[12] V nyní posuzované věci byl vydán platební výměr, kterým byla uložena pokuta za nesplnění oznamovací povinnosti podle § 10 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Podle § 44 odst. 6 téhož zákona je pokuta příjmem zdravotní pojišťovny, která ji uložila. Jedná se o majetkovou sankci, kterou je příslušná zdravotní pojišťovna oprávněna ukládat pojištěncům a zaměstnavatelům při nesplnění konkrétních zákonem stanovených povinností.

[13] Uložená pokuta za nesplnění oznamovací povinnosti podle § 44 zákona o veřejném zdravotním pojištění představuje pro zdravotní pojišťovnu samostatný nárok – obdobně jako je tomu např. v soukromém právu se smluvní pokutou, kterou si účastníci právního jednání mohou sjednat jakožto jeden ze způsobů utvrzení dluhu (viz § 2048 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů). Byť se povaha obou pokut již z povahy věci značně liší (pokutu za nesplnění oznamovací povinnosti podle zákona o veřejném zdravotním pojištění nelze libovolně sjednávat a měnit její sankční veřejnoprávní charakter), v obou případech se jedná o samostatné nároky. Stejně jako smluvní pokuta v soukromém právu není příslušenstvím pohledávky

(srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 11. 2007, sp. zn. 21 Cdo 3477/2006), ani pokuta uložená podle zákona o veřejném zdravotním pojištění se nestává „součástí“ pojistného, které jsou plátcí uvedení v § 4 zákona o veřejném zdravotním pojištění povinni hradit.

[14] Smyslem věcného osvobození od soudního poplatku je přitom vymezit takové typy řízení, ve kterých je toto osvobození odůvodněno právě povahou toho kterého řízení. Ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích obsahuje výčet takových řízení, která se odlišují od ostatních typů řízení uvedených v rámci tohoto ustanovení tím, že účastníky těchto sporů jsou velmi často subjekty existenčně závislé na daném typu dávky [např. v řízení ve věcech státní sociální podpory jsou oprávněné osoby (příjemci dávky) *de facto* závislé na vyplácených dávkách, neboť právě v důsledku svých majetkových poměrů se stávají oprávněnými osobami ve smyslu tohoto zákona]. Paušální osvobození je proto na tomto místě důvodné právě z toho důvodu, že by byly zpravidla splněny rovněž podmínky pro osvobození individuální. Tím se také řízení uvedená pod písm. b) citovaného ustanovení od řízení uvedených pod zbylými písmeny § 11 odst. 1 zákona o soudních poplatcích do značné míry odlišují.

[15] Od řízení uvedených v § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích, ve kterých je věcné osvobození důvodné (viz výše), je však nutné odlišovat ta, ve kterých vystupují subjekty ekonomicky dobře situované, u kterých takovéto paušální osvobození postrádá uvedený smysl. Tato skutečnost byla ostatně důvodem pro novelizaci § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích, který dříve zahrnoval také řízení ve věcech „*pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti*“; viz novelizace provedená zákonem č. 218/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Důvodová zpráva k tomuto zákonu uvádí, že důvodem předložení novelizace bylo mj. právě přehodnocení jednotlivých osvobození od soudních poplatků a potřeba vypustit ta, která skutečně nejsou nezbytná a u nichž „*není dostatečné množství rozumných argumentů, které by zachování stávajícího stavu ospravedlňovaly*“ (srov. sněmovní tisk č. 269/0, důvodová zpráva, I. obecná část, bod III., 6. volební období, 2010 – 2013, digitální repositář, [www.psp.cz](http://www.psp.cz)).

[16] V nyní posuzovaném případě se jednalo právě o takovou situaci – zdravotní pojišťovna vydala platební výměr, kterým uložila pokutu plátcí pojistného (zaměstnavateli) za nesplnění oznamovací povinnosti podle § 10 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Pokutovaným subjektem byl zaměstnavatel – podnikatel s předmětem podnikání: výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zprostředkování zaměstnání. Nejednalo se tak o osobu v tíživé životní situaci či subjekt, který by byl závislý na určitém typu dávky. Naopak, stěžovatelka je podnikatelem zapsaným v obchodním rejstříku, u níž neexistuje rozumný důvod, proč by se na ni mělo paušální věcné osvobození od soudních poplatků vztahovat. Postup městského soudu, který usnesením ze dne 26. 9. 2019, čj. 10 Ad 15/2019-17, stěžovatelku k zaplacení soudního poplatku vyzval, byl proto plně v souladu se zákonem. Stěžovatelce nadto nic nebránilo v tom, aby případně požádala soud o osvobození individuální.

[17] Stěžovatelka ve lhůtě stanovený soudní poplatek nezaplatila, resp. zaplatila jej až poté, co městský soud řízení zastavil. Poslední věta § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích přitom stanoví, že k zaplacení poplatku po marném uplynutí lhůty se nepřihlíží. Lhůta k jeho zaplacení je tedy propadlá.

[18] Nejvyšší správní soud konstatuje, že usnesení městského soudu, kterým stěžovatelku k zaplacení soudního poplatku vyzval, mělo veškeré zákonem požadované náležitosti. Pakliže stěžovatelka ve stanovené lhůtě soudní poplatek nezaplatila a v téže lhůtě ani nepožádala o osvobození od soudního poplatku, nelze považovat usnesení o zastavení řízení z důvodu nezaplacení soudního poplatku za nezákonné. Na tomto nemůže změnit nic ani tvrzení stěžovatelky, že k nezaplacení poplatku došlo v důsledku administrativní chyby právního zástupce, neboť tato skutečnost není důvodem, pro který by Nejvyšší správní soud mohl (a měl) kasační stížnosti vyhovět [srov. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že nebylo povinností městského soudu zkoumat, z jakého důvodu k nezaplacení soudního poplatku došlo. Pakliže poplatek nebyl ve stanovené lhůtě zaplacen, přičemž ani k zaplacení po marném uplynutí lhůty nebylo možné přihlídnout (§ 9 odst. 1 poslední věta zákona o soudních poplatcích), nelze městskému soudu v jeho postupu nic vytknout.

## Ochrana osobních údajů: registrační značka vozidla

### Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem

k § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů

k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

k § 82 soudního řádu správního

**I. Registrační značka silničního vozidla, jehož vlastníkem nebo provozovatelem je fyzická osoba, je osobním údajem ve smyslu § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.**

**II. Poskytnutí osobních údajů žadateli při vyřízení jeho žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, může být nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. pouze tehdy, pokud je zásah dostatečně individualizován, tj. je-li subjekt údajů pro žadatele bez dostatečných překážek ztotožnitelný. V případě registrační značky vozidla je takovou překážkou povinnost žadatele o poskytnutí údajů z registru silničních vozidel prokázat právní zájem na jejich získání, což předpokládá existenci užšího vztahu (např. odpovědnostního) mezi danými osobami, nikoliv pouze znalost registrační značky vozidla.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2020, čj. 1 As 387/2019-56)*

**Prejudikatura:** č. 603/2005 Sb. NSS, č. 1844/2009 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora Evropské unie ze dne 24. 11. 2011, Scarlet Extended SA proti Sociétés belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (C-70/10, Sb. rozh., s. I-11959), ze dne 13. 5. 2014, Google Spain (C-131/12), ze dne 19. 10. 2016, Patrick Breyer proti Bundesrepublik Deutschland (C-582/14), ze dne 20. 12. 2017, Peter Nowak v. Data Protection Commissioner (C-434/16).

**Věc:** M. T. proti Městskému úřadu Hořovice o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se žalobou domáhal, aby Krajský soud v Praze určil, že se žalovaný dopustil nezákonného zásahu tím, že na žádost o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytl třetí osobě (dále jen „žadatelka“) informace ze správního spisu k řízení o přestupku, v němž žalobce vystupuje jako obviněný, a to spolu s údaji o žalobci. Vedle toho spatřoval žalobce nezákonný zásah také v tom, že jej žalovaný o probíhajícím řízení o žádosti o poskytnutí informací nevyrozuměl.

Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 15. 10. 2019, čj. 43 A 75/2018-43. Jelikož k tvrzenému zásahu došlo před použitelností nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (dále jen „GDPR“), vycházel krajský soud z relevantních ustanovení zákona o ochraně osobních údajů.

Krajský soud vycházel ze skutečnosti, že žalovaný byl povinen poskytnout informace z přestupkového spisu i přes neveřejnost přestupkového řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2014, čj. 7 As 64/2013-49). Poskytnutými údaji přitom byly žalobcovo jméno a příjmení, registrační značka vozidla, fotografie vozidla, popis jednání, kterých se měl žalobce dopustit, a údaje o jeho zmocněnci. Jméno a příjmení však zpravidla nejsou osobními údaji (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2014, čj. 1 As 78/2014-41) a nejinak je tomu podle krajského soudu i v nynější věci, neboť dle údajů z veřejně přístupné databáze ekonomických subjektů ARES je v České republice minimálně 10 dalších osob shodného jména i příjmení. Ke ztotožnění žalobce s obviněným z přestupku pouze na základě stejného jména a příjmení tak dojít nemůže, a to ani při zohlednění skutečnosti, že přestupky byly spáchány v Hořovicích. Tvrzení, že žadatelka musela jméno a příjmení žalobce znát od žalovaného, považoval krajský soud za ničím nepodloženou spekulaci.

Dále krajský soud uvedl, že registrační značka vozidla lze k majiteli či provozovateli přiřadit pouze na základě údajů z registru silničních vozidel (dále jen „registr vozidel“), který není veřejným seznamem. Podle § 5 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích (dále jen „zákon o podmínkách provozu vozidel“), se informace z registru vozidel poskytují jen těm soukromým osobám, které prokážou právní zájem na poskytnutí údajů. Z pouhé informace o registrační značce tak není žalobce jednoznačně identifikovatelný. Takový údaj proto nenaplnňuje znaky osobního údaje podle zákona o ochraně osobních údajů. Tento závěr krajský soud opírá i o právní názor Nejvyššího správního soudu, podle nějž nelze osobu identifikovat pouze na základě jména a příjmení v kombinaci s číslem občanského průkazu, neboť neexistuje žádný veřejně dostupný registr čísel občanských průkazů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2009, čj. 1 As 98/2008-148).

Žalobce dle krajského soudu není identifikovatelný ani z popisu přestupkového jednání. Jelikož žalovaný poskytl žadatelce údaje v rozsahu, z něhož není žalobce ztotožnitelný, nemusel jej pak o probíhajícím řízení ani vyzoumat.

Závěrem však krajský soud žalovanému navrhl zvážit, zda by v budoucnu neměl v obdobných případech přistoupit též k anonymizaci jména a příjmení. Zabránil by tak nejen případnému přiřazení poskytnutých informací ke konkrétní osobě, ale též tomu, aby informace byly mylně spojovány s osobou stejného jména a příjmení, které se netýkají.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítal, že registrační značka je osobním údajem, pokud vlastníkem a provozovatelem motorového vozidla je fyzická osoba. I další údaje, které byly poskytnuté žadatelce, jsou tudíž osobními údaji stěžovatele, jakožto určitého subjektu údajů.

Stěžovatel odkazoval např. na rozhodnutí Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „ÚOOÚ“) ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. SPR-7052/09-18, kde se uvádí, že „*v případě fotografií automobilů s čitelnou registrační značkou se jedná také o osobní údaje, neboť právě prostřednictvím této registrační značky lze jeho majitele nepřímo identifikovat; lze tedy doporučit, aby tato registrační značka byla na fotografiích rozmazána*“. Stejně tak podle vyjádření tohoto správního orgánu ze dne 9. 5. 2014, čj. UOOU-04412/14-2, je osoba identifikovatelná na základě registrační značky jako řidič nebo vlastník vozidla osobou určenou dle § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů, neboť tyto údaje se zapisují do registru vozidel. Rovněž z dokumentu vydaného Evropským sborem pro ochranu osobních údajů ze dne 10. 7. 2019, č. 3/2019, vyplývá, že GDPR se vztahuje též na ochranu registračních značek vozidel.

Definice osobního údaje dle stěžovatele nevyžaduje, aby byl subjekt údajů určený či určitelný za pomoci veřejného seznamu nebo určitelný pro každého. Zcela postačuje, že hypoteticky může dojít k jeho určení. Jak přitom uvádí krajský soud, informace o vlastníkově a provozovateli motorového vozidla může z registru vozidel dokonce získat i veřejnost, a to tehdy, pokud o to požádá a současně bude tvrdit právní zájem na poskytnutí informací. Stěžovatel je tedy tímto způsobem nepřímo určený či určitelný subjekt údajů.

Zjistit či ověřit, kdo je řidičem vozidla, lze i prostým pozorováním toho, kdo vozidlo s touto registrační značkou užívá. I tímto způsobem je tedy stěžovatel určitelný.

Judikatura odkazovaná krajským soudem zabývající se číslem občanského průkazu je dle stěžovatele v nynější věci nepoužitelná. Registrační značka motorového vozidla je totiž viditelně umístěna na motorovém vozidle, ke kterému byla přidělena, naproti tomu údaj o čísle občanského průkazu za běžných okolností není zjistitelný. Jak již ale uvedl, informace o vlastníkově a provozovateli vozidla může z registru vozidel zjistit kdokoli, kdo bude tvrdit a dostatečně doložit právní zájem. Pokud by přesto bylo možné ze stávající judikatury dovodit, že registrační značka vozidla není osobním údajem, bylo by dle stěžovatele namístě takový závěr přehodnotit.

Stěžovatel rovněž poukazoval na to, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 2. 2009, čj. 9 As 34/2008-68, zaujal rozšiřující výklad pojmu osobní údaj a jako test stanovil možnost určitou osobu nějakým způsobem kontaktovat. Stěžovatele lze v důsledku postupu žalovaného kontaktovat minimálně dvěma způsoby. Jednak podáním žádosti o poskytnutí informací z registru vozidel k dané registrační značce, a jednak zanecháním vzkazu například za stěračem stěžovatelova vozidla.

Krajský soud se taktéž nedostatečně a vágně vypořádal se skutečností, že žadatelka byla seznámena se spisovou značkou daného řízení, tudíž patrně i s tím, že řízení o přestupku je vedeno právě proti stěžovateli. I z těchto důvodů je poskytnutí jakýchkoliv informací z daného řízení poskytnutím osobních údajů stěžovatele.

Zohlednit je třeba též skutečnost, že zásah do soukromí stěžovatele byl zcela bezdůvodný, resp. nevyšel najevo žádný legitimní důvod, proč by jej měl stěžovatel strpět. Právo na informace má sloužit právě a pouze veřejnému zájmu, nikoli zájmu soukromému na uspokojení osobní zvědavosti, jako je tomu patrně v tomto případě (obdobně usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02).

V druhém doplnění kasační stížnosti stěžovatel doplnil odkaz na web [www.gdpr.eu](http://www.gdpr.eu), který obsahuje další argumentaci podporující závěr, že registrační značka vozidla je osobním údajem.

Žalovaný ve svém vyjádření namítal, že stěžovatelem odkazovaná rozhodnutí a další dokumenty nejsou pro posouzení věci relevantní. Jednak se jimi stěžovatel snažil prokázat právní názor, což samo o sobě není možné, za druhé stěžovatelem uplatněný kasační důvod neumožňoval provádění nových důkazů a za třetí tyto dokumenty nejsou pro kasační soud jakkoliv závazné. Dále žalovaný odmítl paušální stanovení registrační značky jako osobního údaje, protože tomu tak není ve všech případech (například v případě, kdy je vozidlo vlastněno a provozováno právnickou osobou).

Žalovaný se ztotožňoval s názorem krajského soudu, že registrační značka není v poskytnutém spise užita ve spojení s osobou stěžovatele. Ze samotné registrační značky nelze usuzovat, zda je vlastníkem fyzická nebo právnická osoba, a proto nelze učinit ani úvahu o tom, zda se jedná o osobní údaj či nikoliv.

Hodnocení určitelnosti by nemělo být hypotetické, ale činěné na základě reálných okolností. Určitelnost stěžovatele se z pohledu třetí osoby, disponující pouze registrační značkou, a nikoliv z pohledu orgánu veřejné moci, jeví jako nereálná. Nadto se jedná o údaj v čase proměnlivý, vázaný na vozidlo.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[23] V projednávaném případě jde o posouzení toho, zda poskytnutí určitých údajů o osobě stěžovatele žalovaným podle zákona o svobodném přístupu k informacím představovalo nezákonný zásah, či nikoliv. Stěžejní otázkou pak je, zda poskytnuté informace představují osobní údaje, které podle § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím lze poskytnout jen v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu. Pro určení, zda byl zásah nezákonný, přitom vychází soud podle § 87 s. ř. s. z právního a skutkového stavu, který existoval v době zásahu. Žádosti o informace vyhověl žalovaný dne 27. 4. 2018, a je tak třeba postupovat podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále jen „směrnice 95/46/ES“) a zákona o ochraně osobních údajů.

[24] Nejvyšší správní soud proto musel nejprve posoudit hodnocení krajského soudu, podle něhož žádání z poskytnutých informací není osobním údajem ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice 95/46/ES a § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů. Podle uvedených ustanovení je osobním údajem jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitého subjektu údajů, který lze přímo nebo nepřímo identifikovat na základě např. čísla, kódu nebo jiných specifických prvků.

[25] Nejvyšší správní soud tak s ohledem na kasační argumentaci uplatněnou stěžovatelem nejprve zkoumal, zda registrační značka je osobním údajem. Při tomto hodnocení přitom postupoval v souladu s tzv. objektivním pojetím osobních údajů. V tomto pojetí se naplnění definice osobního údaje neposuzuje z pohledu správce, který údaje v daný moment disponuje, ale zjišťuje se, zda někde existuje další informace, která by, ve spojení s původní informací, mohla vést k identifikaci subjektu údajů (např. Harašta, J., Míšek, J. IP adresy v kybernetické bezpečnosti. *Revue pro právo a technologie*, 2015, č. 12, s. 28). Jinými slovy, informace je osobním údajem, existují-li jakékoliv osoby nebo orgány, které by daný subjekt údajů dokázaly na základě předmětné informace (ve spojení s jimi dostupnými doplňujícími údaji) identifikovat.

[26] Nutnost upřednostnění objektivního přístupu před subjektivním vyplývá jednak ze širokého výkladu definice osobního údaje (viz bod 26 odůvodnění směrnice 95/46/ES a rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 20. 12. 2017, *Peter Nowak v. Data Protection Commissioner*, C-434/16, odst. 34), a jednak z požadavku na zajištění vysoké ochrany osobních údajů (viz bod 10 odůvodnění směrnice 95/46/ES a rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 13. 5. 2014, *Google Spain*, C-131/12, odst. 66 a další judikatura v něm uvedená).

[27] Otázkou, zda registrační značka je osobním údajem, se již opakovaně zabývaly také soudy jiných členských států Evropské unie. Například rakouský Ústavní soud (*Verfassungsgerichtshof*) v rozsudku ze dne 15. 6. 2007, sp. zn. G147/06 (dostupný v němčině z [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR\\_09929385\\_06G00147\\_01/JFR\\_09929385\\_06G00147\\_01.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR_09929385_06G00147_01/JFR_09929385_06G00147_01.pdf)), který zkoumal, zda automatický systém měření rychlosti porušuje právo jednotlivce na ochranu osobních dat, dovodil, že registrační značka je osobním údajem, na základě kterého je možné daného jedince nepřímo identifikovat.

[28] Stejně tak polský Krajský správní soud ve Varšavě (*Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie*) ve svém rozsudku ze dne 9. 4. 2013, sp. zn. II SA/Wa 211/13 (dostupný v polštině z <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1F40213113>), týkajícím se veřejného monitorovacího systému, uzavřel, že k identifikaci osoby může vést i registrační značka. Stejný názor poté tento soud vyslovil v rozsudku ze dne 13. 4. 2017, sp. zn. VII SA/Wa 1069/16 (dostupný v polštině z <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9247112C2D>), zabývajícím se zpracováním osobních údajů městskou policií, v němž dovodil, že registrační značka může vést ke ztotožnění fyzické osoby, pročež jde o osobní údaj.

[29] Nejvyšší správní soud shledal, že tomu není jinak ani v nyní projednávaném případě.

[30] Do registru vozidel se mimo jiné zapisují údaje o vlastníkovi a provozovateli [§ 4 odst. 1 písm. a) a § 4 odst. 2 písm. a) zákona o podmínkách provozu vozidel] spolu s registrační značkou [§ 4 odst. 2 písm. b) téhož zákona]. Pokud je vlastník nebo provozovatel fyzickou osobou, je identifikovatelný (resp. kontaktovatelný – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2009, čj. 9 As 34/2008-68, č. 1844/2009 Sb. NSS) pouze na základě registrační značky z důvodu zápisu jeho údajů do registru vozidel. Registrační značka tak je osobním údajem.

[31] Podle Nejvyššího správního soudu není možné přisvědčit argumentu, že se registrační značka vztahuje k vozidlu, a nikoliv k jeho vlastníkově nebo provozovateli. Z výše zmíněného obsahu registru vozidel zřetelně vyplývá, že v daný okamžik je vozidlo (a tedy registrační značka) spojeno s konkrétním vlastníkem a provozovatelem. Ten je tedy nepřímo identifikovatelný prostřednictvím daného vozidla. Analogicky lze registrační značku přirovnat k IP adrese, která se také vztahuje pouze k zařízení. Nicméně se jedná o osobní údaj, protože tím dochází k nepřímé identifikaci konkrétní fyzické osoby užívající dané zařízení (srov. rozsudky Soudního dvora Evropské unie ze dne 24. 11. 2011, *Scarlet Extended SA proti Sociétés belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL*, C-70/10, Sb. rozh., s. I-11959, odst. 51, a ze dne 19. 10. 2016, *Patrick Breyer proti Bundesrepublik Deutschland*, C-582/14, odst. 49).

[32] K závěru, že registrační značka je osobním údajem, dospěl i ÚOOÚ (viz rozhodnutí ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. SPR-7052/09-18, a vyjádření ze dne 9. 5. 2014, čj. ÚOOÚ-04412/14-2), stejně jako Evropský sbor pro ochranu osobních údajů, jak uvedl stěžovatel v kasační stížnosti. K námitce žalovaného, že tyto dokumenty jsou jako důkazy v řízení o kasační stížnosti neproveditelné, Nejvyšší správní soud uvádí, že je nepovažuje za důkazy a ani je jako důkazy neprováděl, nýbrž slouží toliko na podporu závěru, že registrační značka vozidla je osobním údajem.

[33] Žalovanému lze dát ovšem za pravdu v tom, že registrační značka není osobním údajem v každém případě. Bude tomu tak samozřejmě pouze v případech, kdy se registrační značka vztahuje k určité fyzické osobě coby provozovateli či vlastníkově vozidla, neboť jenom údaje o fyzické osobě mohou být údaji osobními. Je pouze na správcích osobních údajů, aby tuto skutečnost v jednotlivých případech aktivně zjišťovali, a přizpůsobili tomu svůj následný postup.

[34] Nejvyšší správní soud proto korigoval právní závěr krajského soudu, a to tak, že registrační značka je osobním údajem.



[35] Dále Nejvyšší správní soud zkoumal, zda poskytnutí registrační značky spolu s ostatními údaji o osobě stěžovatele naplnilo podmínky důvodnosti zásahové žaloby podle § 82 s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS). Pokud by podmínky naplněny nebyly, byl by rozsudek krajského soudu zákonný, i navzdory výše uvedené korekci právního posouzení registrační značky jako osobního údaje.

[36] Zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. musí být dostatečně individualizovaný. Jinými slovy, musí mířit přímo proti konkrétní osobě (Kühn, Z., Kocourek, T. *Soudní řád správní: komentář*. Praha : Wolters Kluwer 2019, s. 700). V projednávaném případě by stěžovatel byl zkrácen na svých právech, pokud by byl z údajů poskytnutých žalovaným pro žadatelku ztotožnitelný. K tomu může dojít pouze tehdy, pokud nebudou žadatelce ve ztotožnění bránit dostatečné překážky. Jenom tak totiž může být zásah dostatečně individualizovaný. V opačném případě by se zásahovou žalobou mohla úspěšně bránit kterákoliv fyzická osoba stejného jména a příjmení jako stěžovatel.

[37] V projednávaném případě není stěžovatel ztotožnitelný na základě svého jména, příjmení, popisu skutkového jednání, fotografií vozidla a označení právního zástupce, a to z obdobných důvodů, pro jaké nejsou tyto údaje osobními údaji. Jak správně uvedl již krajský soud, jméno a příjmení stěžovatele, a to jak samostatně, tak ve spojení, jsou v České republice frekventované (odst. 21 napadeného rozsudku). Ani další uvedené údaje se nedají přímo či nepřímo spojit s konkrétní osobou stěžovatele (odst. 24 napadeného rozsudku).

[38] V případě registrační značky vozidla, která v projednávaném případě představuje osobní údaj (srov. odst. 30 tohoto rozsudku), je nutné zkoumat, zda žadatelce umožňuje stěžovatele ztotožnit. Pokud by tomu tak bylo, jednalo by se o dostatečně individualizovaný zásah (srov. odst. 36 tohoto rozsudku).

[39] Stěžovatel sice byl v projednávaném případě na základě registrační značky nepřímo identifikovatelný prostřednictvím dalších údajů vedených v registru vozidel, avšak tento registr je evidencí neveřejnou (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 9. 2017, sp. zn. 22 Cdo 5330/2015). Aby mohla žadatelka (resp. jakákoliv třetí osoba) žádat údaje z tohoto registru, a tím ztotožnit stěžovatele, musí v souladu s § 5 odst. 7 písm. a) zákona o podmínkách provozu vozidel prokázat právní zájem na získání takových údajů. To samo o sobě předpokládá existenci nějakého užšího vztahu (např. odpovědnostního) mezi danými osobami (v tomto případě stěžovatelem a žadatelkou), který je nezávislý na získání údajů z přestupkového spisu. Samotná dispozice s poskytnutým přestupkovým spisem v tomto případě bez dalšího nezakládá žadatelce právní zájem na poskytnutí údajů z registru vozidel. Právní úprava poskytování údajů z registru vozidel tak představuje dostatečnou překážku tomu, aby jakákoliv třetí osoba s pouhou znalostí registrační značky vozidla ztotožnila konkrétního vlastníka či provozovatele. K tomu musí existovat jiný kvalifikovaný zájem, než je toliko samotná znalost registrační značky.

[40] Neobstojí pak ani stěžovatelův argument o možném zanechání vzkazu za stěračem. Bez dalších informací o stěžovateli (např. o jeho pravidelném pohybu – cestovní návyky, pracovní zařazení apod.) není žadatelka schopna vozidlo cíleně vyhledat, což představuje dostatečnou překážku pro ztotožnění. Stejný závěr platí i pro využití služeb soukromého detektiva k identifikaci vlastníka nebo provozovatele vozidla, jak stěžovatel namítal. Tento postup shledává Nejvyšší správní soud v projednávaném případě jako spekulativní a vysoce nepravděpodobný.

[41] Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje ani námitce stěžovatele o nedostatečném vypořádání údajného propojení mezi ním a žadatelkou a naopak se plně ztotožňuje s argumenty krajského soudu (odst. 21 napadeného rozsudku). Stěžovatel nepředložil přesvědčivou argumentaci, ze které by vyplývalo, že žalovaný měl k dispozici indicie o údajném propojení stěžovatele a žadatelky, a tedy o možnosti stěžovatelovy identifikace pouze na základě jeho jména a příjmení.

[42] Do práv stěžovatele tedy nebylo přímo zasazeno, neboť zásah nebyl dostatečně individualizován – mohl se dotýkat i jiných fyzických osob se stejným jménem a příjmením, které se v České republice nacházejí (odst. 37 tohoto rozsudku). Ke ztotožnění stěžovatele na základě znalosti registrační značky pak žadatelce brání dostatečné překážky spočívající v nutnosti splnění dalších podmínek nezávislých na tom, že jí byla žalovaným registrační značka coby osobní údaj sdělena.

[43] Ačkoliv byl Nejvyšší správní soud nucen částečně korigovat právní závěry krajského soudu ohledně hodnocení registrační značky jako osobního údaje, považuje za správný a zákonný závěr krajského soudu, že do práv

stěžovatele zasaženo nebylo. Jméno a příjmení stěžovatele jsou frekventované, a stěžovatel není ztotožnitelný ani z popisu přestupků, ani údajů o svém právním zástupci. Stejný závěr platí i pro jeho ztotožnitelnost prostřednictvím registrační značky, kterou ovšem je třeba považovat za osobní údaj ve smyslu § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů.

(...)

## 4065

### Daňové řízení: odůvodnění zajišťovacího příkazu

k § 167 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

**V odůvodnění zajišťovacího příkazu (§ 167 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu), který byl vydán až po rozhodnutí o stanovení daně, není třeba dovozovat přiměřenou pravděpodobnost, že daň bude v budoucnu v určité výši stanovena, a to ani tehdy, pokud rozhodnutí o stanovení daně dosud nenabýlo právní moci.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2020, čj. 6 AfS 125/2020-38)*

**Prejudikatura:** č. 3049/2014 Sb. NSS, č. 3368/2016 Sb. NSS, č. 3541/2017 Sb. NSS, č. 3975/2020 Sb. NSS.

**Věc:** FEPO – europalety s.r.o. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o zajištění úhrady daně z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad pro Jihomoravský kraj (dále jen „správce daně“) vydal dne 8. října 2018 zajišťovací příkaz, jímž žalobkyni uložil, aby okamžikem vydání zajišťovacího příkazu zajistila úhradu daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“) ve výši 1 238 982 Kč, u které dosud neuplynula lhůta splatnosti, složením jistoty na účet správce daně. Předmětem zajištění byla DPH za zdaňovací období duben 2014 doměřená žalobkyni dodatečným platebním výměrem ze dne 25. května 2018 na základě zjištění správce daně o zapojení žalobkyně do podvodu na DPH. Ohledně majetkových poměrů žalobkyně správce daně zjistil, že žalobkyně v dubnu 2018 převedla všechna vozidla, která do té doby vlastnila, na svého jediného společníka, společnost EURservis s.r.o. Na bankovních účtech žalobkyně se od května 2018 výrazně snížil objem vykazovaných obrátů, což svědčí o útlumu její ekonomické činnosti, příchozí finanční prostředky byly navíc převedeny na účet třetí osoby, a na žalobkyniných účtech tak zůstal pouze nízký zůstatek ve srovnání s doměřenou daní. Bankovní účty žalobkyně byly dále postiženy exekucí příkazem, jeden z účtů ke dni 25. září 2018 vykazoval záporný zůstatek. O útlumu ekonomické činnosti žalobkyně svědčí i její příznání k DPH, za červenec a srpen 2018 již nevykázala žádná zdanitelná plnění. Jediný známý majetek žalobkyně tvoří vratitelný přeplatek ve výši 1 101 307,21, který by bylo nutné žalobkyni vrátit do 10. října 2018, a vratitelný přeplatek ve výši 939 Kč, který vznikne v důsledku doměření DPH za zdaňovací období srpen 2018. Uvedené skutečnosti ve správci daně vyvolaly obavu, že v době splatnosti doměřené daně již nebude tato daň dobytá, popřípadě bude její vymáhání spojeno se značnými obtížemi. Správce daně zároveň shledal hrozící nebezpečí z prodlení odůvodňující okamžitou vykonatelnost zajišťovacího příkazu ve smyslu § 103 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

Odvolání žalobkyně proti zajišťovacímu příkazu zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 8. listopadu 2018. Konstatoval, že majetek žalobkyně je zcela nedostatečný či nedohledatelný, nedá se očekávat, že by žalobkyně byla schopna daňovou povinnost uhradit jinak, a není možné využít mírnější prostředky. S ohledem na to, že zajištěná daň již byla stanovena dodatečným platebním výměrem, nebylo nutné zabývat se pravděpodobností budoucího stanovení daně.

Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 28. dubna 2020, čj. 29 Af 7/2019-47. Zdůraznil, že v případě zajišťovacího příkazu na již stanovenou daň se bude přezkum soustředit pouze na (i) existenci rozhodnutí stanovujícího zajišťovanou daň a (ii) odůvodněnou obavu z budoucí nedobytnosti daně. Zkoumání pravděpodobnosti budoucího stanovení daně zde naopak postrádá na významu, neboť daň již

stanovena byla. Žalobkyně své námitky soustředila především proti závěrům správce daně odůvodňujícím doměření DPH za zdaňovací období duben 2014, přezkum těchto závěrů však nebyl předmětem tohoto řízení. Argumenty žalobkyně se vztahovaly převážně k dosud nestanovené dani, míjely se tedy s povahou přezkoumávaného zajišťovacího příkazu. Na základě skutkových zjištění správce daně pak krajský soud dospěl k závěru, že je dána odůvodněná obava o budoucí dobytost daně, neboť prokazatelně dochází k ekonomickému útlumu činnosti žalobkyně, respektive k jejímu převodu (doprovázenému i převodem majetku) na obchodní korporaci personálně propojenou se žalobkyní. Krajský soud odmítl i námitku, že bylo na místě použít jiný, mírnější prostředek.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítala, že je třeba respektovat zásadu zdrženlivosti a přiměřenosti, s nimiž je v rozporu vydání okamžitě vykonatelného zajišťovacího příkazu, který ve svém důsledku může fakticky zlikvidovat dosud standardně fungující společnost, a to jen z toho důvodu, že hodnota předpokládaného daňového doměrku by převýšila aktuální hodnotu stěžovatelčina majetku. Stěžovatelka nechápala, proč krajský soud odmítl její návrh na mírnější postup prostřednictvím získání úvěru či vygenerování dodatečného zisku pro stanovení daně, popřípadě v posečkání úhrady daně či jejím rozložení na splátky. Výstupy z účetnictví stěžovatelky byly žalovanému dostatečně známy a stěžovatelka nebyla povinna je prokazovat. Ve skutkově podobné věci Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 13. srpna 2015, čj. 22 Af 8/2015-69, zrušil rozhodnutí žalovaného, Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl.

Stěžovatelka dále namítala, že daň jí dosud nebyla stanovena pravomocně, a proto je třeba zkoumat i přiměřenou pravděpodobnost, že daň bude v budoucnu stanovena. Existence nepravomocného dodatečného platebního výměru nezbavuje krajský soud povinnosti zabývat se i námitkou ohledně pravděpodobnosti budoucího stanovení daně. Stěžovatelka dále předestřela rozsáhlou argumentaci, jíž zpochybňovala závěry správce daně, že věděla či mohla vědět o své účasti na řetězovém podvodu na DPH.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v projednávaném případě se měl zabývat pouze obavou z budoucí nedobytnosti daně. Námitky stran pravděpodobnosti budoucího stanovení daně nelze vypořádat, neboť přezkoumávaný zajišťovací příkaz zajišťuje daň již stanovenou, avšak dosud nesplatnou. Posouzení těchto námitek brání i procesní důvody, a sice překážka litispendence či *rei indicatae*. Argumentaci stěžovatelky týkající se budoucího stanovení daně proto žalovaný považoval *a priori* za bezúspěšnou. Dále upozornil, že stěžovatelka v žalobě vůbec nerozporovala hrozící nedobytnost daně, tuto námitku tudíž nemohla v kasační stížnosti uplatnit. Navíc jde o námitku nedůvodnou, neboť jiná možnost, jak dosáhnout cíle správy daní, neexistovala, prokazatelně docházelo k utlumování ekonomické činnosti stěžovatelky, respektive k jejímu převodu na personálně propojenou obchodní korporaci.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[9] Podle § 167 odst. 4 daňového řádu může správce daně vydat zajišťovací příkaz, je-li odůvodněná obava, že daň, u které dosud neuplynul den splatnosti, nebo daň, která nebyla dosud stanovena, bude v době její vymahatelnosti nedobytná, nebo že v této době bude vybrání daně spojeno se značnými obtížemi.

[10] Z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 16. dubna 2014, čj. 1 As 27/2014-31, č. 3049/2014 Sb. NSS, ze dne 11. června 2015, čj. 10 Afs 18/2015-48, či ze dne 25. srpna 2015, čj. 6 Afs 108/2015-35) vyplývá, že po správci daně nelze požadovat, „aby v rámci zajišťovacího příkazu, respektive rozhodnutí o zamítnutí odvolání, postavil najisto a detailně prokazoval veškeré skutečnosti relevantní pro stanovení daně, neboť pro takový postup je místo v řízení o stanovení (doměření) daně“ (rozsudek ze dne 7. ledna 2016, čj. 4 Afs 22/2015-104, č. 3368/2016 Sb. NSS). V posledně citovaném rozsudku pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že „správce daně může vydat zajišťovací příkaz na daň dosud nestanovenou pouze tehdy, existují-li objektivní skutečnosti, které zakládají odůvodněnou obavu (tj. přiměřenou pravděpodobnost), že (i) daň bude v budoucnu v určité výši stanovena a zároveň že (ii) v době její vymahatelnosti bude tato daň nedobytná nebo bude její vybrání spojeno se značnými obtížemi.“ Citovaný závěr se však týkal zajišťovacího příkazu na daň dosud nestanovenou, zatímco v projednávaném případě byl zajišťovací příkaz vydán až po dodatečném platebním výměru na DPH, která byla předmětem zajištění.

[11] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že za takové procesní situace není nutné pravděpodobnost budoucího stanovení daně posuzovat, neboť daň již byla stanovena dodatečným platebním výměrem (její stanovení tedy bylo v době vydání zajišťovacího příkazu jisté). Stěžovatelka má pravdu, že tento platební výměr není dosud pravomocný a může být zrušen v odvolacím řízení, to však nic nemění na skutečnosti, že doměřovací řízení skončilo vydáním rozhodnutí o stanovení daně a zajišťovací příkaz byl vydán právě na základě této skutečnosti. Ostatně judikatura počítá i se situacemi, kdy je dodatečný platební výměr na daň zajištěnou zajišťovacím příkazem, později zrušen, avšak zajišťovací příkaz přesto v soudním přezkumu jako zákonný obstojí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2017, čj. 1 Afs 275/2016-22, bod 35 a výše citovaný rozsudek čj. 4 Afs 22/2015-104, bod 48). Je třeba rozlišovat mezi situací, kdy správce daně vydá platební výměr, z něhož daňový subjekt sezná důvody stanovení daně v jiné než jím tvrzené výši, přičemž zajišťovací příkaz na tento platební výměr pouze navazuje (jako je tomu v nyní projednávané věci), a případem, kdy je zajišťovací příkaz prvním rozhodnutím, jímž správce daně dává najevo, že daňovému subjektu stanoví daň. Ve druhém z těchto případů je pochopitelně na místě, aby byla úvaha správce daně ohledně v budoucnu očekávaného stanovení daně přezkoumatelným způsobem v zajišťovacím příkazu vyjádřena. Pokud však zajišťovací příkaz navazuje na platební výměr, daňový subjekt musí obranu proti důvodům pro stanovení daně soustředit do řízení o odvolání proti platebnímu výměru.

[12] V nyní posuzovaném případě byly veškeré skutečnosti, které správce daně vedly k doměření DPH stěžovatelce, popsány v dodatečném platebním výměru a budou předmětem přezkumu v řízení o odvolání proti tomuto rozhodnutí o stanovení daně, případně v navazujícím soudním řízení správním. Pokud by měl správce daně v zajišťovacím příkazu zopakovat odůvodnění dodatečného platebního výměru, fakticky by se tím zdvojnásobil přezkum zákonnosti doměření daně. A s ohledem na krátkou lhůtu pro rozhodnutí o odvolání proti zajišťovacímu příkazu (§ 168 odst. 1 daňového řádu) by byla zákonnost dodatečného platebního výměru fakticky posouzena v rámci řízení, jehož předmětem je zajišťovací příkaz, což by bylo zcela nekoncepční.

[13] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud svou pozornost soustředil správně na otázku, zda je odůvodněná obava žalovaného, že DPH za duben 2014 doměřená stěžovatelce dodatečným platebním výměrem ze dne 25. května 2018, bude v době její vymahatelnosti nedobytná, nebo bude její vybrání spojeno se značnými obtížemi.

[14] K námitce žalovaného Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka se otázkou budoucí dobytosti daně věnovala na stranách 10–13 žaloby v podobném rozsahu jako v kasační stížnosti, námitka tohoto obsahu je tudíž v kasačním řízení přípustná, není však důvodná. Nejvyšší správní soud zde odkazuje na výše citovaný rozsudek čj. 1 As 27/2014-31, v němž dospěl k závěru, že „*existence odůvodněné obavy musí být založena na konkrétních poměrech daňového subjektu, které musí být vztaženy k výši dosud nesplatné nebo nestanovené daně. Vydání zajišťovacího příkazu tak nelze spojovat výhradně se situací, kdy daňovému subjektu hrozí insolvence, kdy se daňový subjekt zbavuje majetku nebo kdy činí účelové kroky, které by podstatně ztížily nebo zmařily budoucí výběr daně. [...] zajišťovací příkaz lze vydat i v případech, kdy ucelený a logický okruh indicíí nižší intenzity svědčí o nedobré ekonomické situaci daňového subjektu, která ve vztahu k výši dosud nesplatné či nestanovené daně vyvolá obavu o schopnosti daňového subjektu daň v době její vymahatelnosti uhradit. Tento okruh indicíí a závěry o ekonomické situaci daňového subjektu musí být přesvědčivě popsány v zajišťovacím příkazu*“.

[15] Obava žalovaného o budoucí dobytost daně se zakládala na zjištěních, že stěžovatelka nevlastní žádný nemovitý majetek, movitý majetek větší hodnoty (vozidla) převedla na personálně propojenou společnost, utlumuje ekonomickou činnost a na bankovních účtech nemá prakticky žádný zůstatek, veškeré příchozí platby obratem převádí na personálně propojenou společnost. Tyto skutkové závěry stěžovatelka v žádné fázi řízení nevyvrátila. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že uvedené okolnosti nasvědčují tomu, že by v budoucnu mohl být výběr daně doměřené stěžovatelce ohrožen, a vydání zajišťovacího příkazu tudíž bylo opodstatněné.

[16] Stěžovatelka se ve svých námitkách domáhala i toho, aby vůči ní žalovaný postupoval zdrženlivěji. Nejvyšší správní soud v minulosti judikoval, že s ohledem na charakter zajišťovacího příkazu je na místě upřednostnit méně invazivní prostředky, například zřízení zástavního práva (rozsudek ze dne 28. března 2019, čj. 2 Afs 392/2017-48, č. 3975/2020 Sb. NSS). Stěžovatelka však konkrétně neoznačila žádný majetek, který by mohl

posloužit jako způsobilá zástava. V rozsudku ze dne 31. října 2016, čj. 2 AfS 239/2015-66, č. 3541/2017 Sb. NSS, na který se stěžovatelka přímo odvolávala, Nejvyšší správní soud shledal, že je-li s ohledem na okolnosti případu pravděpodobné, že daňový subjekt splatnou daň uhradí, být postupně, je třeba zásadně upřednostnit standardní stanovení daně a umožnit daňovému subjektu uhradit ji dobrovolně, například s využitím úvěru, prostřednictvím posečkární či rozložení úhrady daně na splátky (srov. též citovanému rozsudku předcházející rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. srpna 2015, čj. 22 Af 8/2015-69). V tehdejší případě však žalobce podnikal jako fyzická osoba, vlastnil majetek v řádu milionů korun, který neukrýval, nýbrž rozmnožoval, měl desítky zaměstnanců, léta plnil bezchybně své daňové povinnosti a spolupracoval se správcem daně (viz bod 40 rozsudku čj. 2 AfS 239/2015-66). Naopak stěžovatelka se hodnotnějšího majetku zbavila a utlumuje svoji ekonomickou činnost. Nejvyšší správní soud proto opakuje, že v případě stěžovatelky byla dána odůvodněná obava o budoucí dobytost daně, a správce daně tak při vydání zajišťovacího příkazu postupoval v souladu se zákonem.

## 4066

### Daňové řízení: doručování daňovému subjektu v likvidaci

k § 24 odst. 2, § 25, § 41 odst. 1 a § 45 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákonů č. 458/2011 Sb., č. 344/2013 Sb.

**Je-li daňový subjekt v likvidaci a nezvolí si zmocněnce, doručuje se jemu osobně na adresu jeho sídla (§ 45 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu), a nikoli jeho likvidátorovi. Likvidátor totiž není zástupcem daňového subjektu (§ 25 ve spojení s § 41 odst. 1 daňového řádu), nýbrž osobou oprávněnou za něj jednat ve smyslu § 24 odst. 2 daňového řádu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2020, čj. 8 AfS 4/2020-38)

**Prejudikatura:** č. 60/2004 Sb. NSS, č. 791/2006 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 115/2002 Sb. ÚS. (sp. zn. II. ÚS 92/01), č. 106/2013 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 272/13).

**Věc:** Research Centre, z. s. v likvidaci proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o odvod za porušení rozpočtové kázně, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 2. 2020 změnil platební výměry Finančního úřadu pro hlavní město Prahu (dále jen „správce daně“) ze dne 24. 4. 2018, kterými správce daně vyměřil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně. Žalovaný změnil pouze část výroku rozhodnutí správce daně spočívající v odkazu na konkrétní ustanovení právního předpisu. Ve zbytku zůstala rozhodnutí správce daně nedotčena.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze. V žalobě mimo jiné uvedl, že mu rozhodnutí žalovaného bylo doručeno 15. 1. 2019 a žalobu podává včas.

Městský soud žalobu usnesením ze dne 1. 7. 2019, čj. 10 Af 15/2019-37, odmítl jako opožděnou. Vyšel z toho, že rozhodnutí žalovaného bylo žalobci dle doručky založené ve správním spisu doručeno fiktivně dne 7. 1. 2019. Žalovaný doručoval rozhodnutí žalobci, jelikož advokátce, které udělil plnou moc, byl k tomuto dni pozastaven výkon advokacie. Dne 11. 1. 2019 žalovaný dodal rozhodnutí rovněž do datové schránky likvidátora žalobce (doručeno mu bylo 15. 1. 2019). Pro určení počátku běhu žalobní lhůty je však podstatný den, kdy bylo rozhodnutí doručeno žalobci. Z § 24 odst. 2 ve spojení s § 25 a § 45 odst. 1 a 4 daňového řádu neplatí, že by byl likvidátor považován za „procesního zástupce“ žalobce jako účastníka daňového řízení, jemuž má být doručováno místo žalobce. Likvidátor je toliko osobou oprávněnou za žalobce v zákonem stanovených případech jednat. Lhůta pro podání žaloby tudíž skončila 7. 3. 2019. Žalobce však žalobu podal až 15. 3. 2019, tedy po jejím marném uplynutí.

Proti usnesení o odmítnutí žaloby podal žalobce kasační stížnost, které Nejvyšší správní soud vyhověl, napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (rozsudek ze dne 15. 10. 2019, čj. 8 AfS 223/2019-26). Shledal, že řízení před městským soudem bylo zatíženo vadou způsobující nezákonnost usnesení.

Městský soud totiž vyšel pouze z obsahu správního spisu, aniž by žalobce seznámil se svým názorem na posouzení včasnosti žaloby a umožnil mu vyjádřit se k rozporu mezi žalobcem tvrzeným datem doručení rozhodnutí žalovaného a datem zjištěným ze správního spisu, resp. navrhnout důkazy k prokázání svého skutkového tvrzení.

Po vrácení věci městský soud žalobce vyzval, aby se k rozporům týkajícím se data doručení vyjádřil, případně navrhl důkazy. Žalobce ve vyjádření předložil argumentaci, dle které je třeba za okamžik doručení považovat doručení likvidátorovi, což plyne z § 24 odst. 2 daňového řádu ve spojení s § 193 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Správce daně ostatně v průběhu řízení komunikoval výhradně s likvidátorem, což žalobce doložil protokolem o ústním jednání či e-mailovou komunikací. Žalovaný navíc poté, co se mu rozhodnutí vrátilo jako nedoručitelné v sídle žalobce, jej zaslal do datové schránky likvidátora, aniž by jej upozornil na to, že rozhodnutí považuje za doručené fikci k jinému datu. Fikce doručení navíc nemohla nastat, jelikož rozhodnutí mělo být dle § 40 odst. 2 daňového řádu doručováno do vlastních rukou likvidátora.

Městský soud usnesením ze dne 11. 2. 2020, čj. 10 Af 15/2019-84, žalobu opět odmítl jako opožděnou. Ze správního spisu zjistil, že žalobce v průběhu správního řízení nepožádal o jiný způsob doručování než na adresu svého sídla dle § 45 odst. 1 daňového řádu. Rozhodnutí žalovaného bylo žalobci v souladu s § 47 odst. 2 daňového řádu doručeno fikcí dne 7. 1. 2019. Doručení rozhodnutí žalovaného dne 15. 1. 2019 rovněž do datové schránky likvidátora není relevantní. Likvidátora nelze považovat za zástupce žalobce, jemuž by mělo být rozhodnutí doručováno ve smyslu § 25 a § 41 daňového řádu namísto žalobce, což ostatně netvrdí ani žalobce. Městský soud nerozporuje dílčí závěr, že za žalobce, resp. jeho jménem jedná likvidátor, který nabyl působnost statutárního orgánu v rozsahu omezeném na účel likvidace, včetně daňového řízení. Z § 24 odst. 2 ve spojení s § 25 a § 45 daňového řádu však neplyne, že by měl být považován za „procesního zástupce“ žalobce jako účastníka daňového řízení, jemuž má být doručováno místo žalobce. Likvidátor sice je v případě doručování písemnosti do vlastních rukou žalobce oprávněn podle § 45 odst. 3 ve spojení s § 47 odst. 1 daňového řádu za něj doručovanou písemnost převzít. Z ničeho však neplyne povinnost finančních orgánů doručovat písemnosti určené žalobci přímo likvidátorovi (tj. do jeho datové schránky nebo na jeho adresu). Stejně jako neexistuje povinnost doručovat písemnosti do datové schránky či na adresu jednatele společnosti s ručením omezeným, která je účastníkem řízení. V případě, že si osoba oprávněná za žalobce jednat písemnost během úložní lhůty nevyzvedla, považuje se dle § 47 odst. 2 ve spojení s § 45 odst. 4 věty první daňového řádu za doručenu posledním dnem lhůty, a to i když se žalobce o uložení nedozvěděl. V § 45 odst. 4 větě druhé je již upraveno pouze nepovinné informativní doručení listiny, se kterým nejsou spojeny účinky doručení. Městský soud poukázal na to, že likvidátor byl již dva a půl roku před zahájením likvidace ředitelem žalobce. Neměl by proto mít problém s přístupem do sídla žalobce a převzetím písemnosti. Žalovaný sice při doručování likvidátorovi nesporně, že rozhodnutí již považuje za doručené fikcí, nicméně tento nedostatek nelze považovat za vadu znemožňující doručení fikcí. Takový postup by sice jistě pomohl lepší informovanosti, nicméně na dodatečné informativní doručení není právní nárok a fikce doručení by nastala, i kdyby k informativnímu doručení nedošlo vůbec.

Proti tomuto usnesení městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Nesouhlasil se závěrem, dle kterého lze považovat rozhodnutí žalovaného za doručené fikcí dne 7. 1. 2019. Městským soudem odkazané usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3961/14 ze dne 8. 12. 2015 se týkalo pouze doručování podle soudního řádu správního. Doručení rozhodnutí žalovaného je potřeba posuzovat podle pravidel upravených v daňovém řádu. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, čj. 7 Afs 48/2010-65. Na základě § 24 odst. 2 daňového řádu ve spojení s § 193 občanského zákoníku lze dovodit, že žalovaný měl rozhodnutí doručovat likvidátorovi, nikoliv do sídla stěžovatele. To zvláště v situaci, kdy správce daně komunikoval v průběhu řízení výlučně s likvidátorem. Ostatně i poté, co se rozhodnutí žalovanému vrátilo jako nedoručitelné v sídle stěžovatele, jej zaslal také likvidátorovi. Stěžovatel si byl vědom konstantní judikatury, ze které plyne, že i doručení nesprávně osobě není na vadu, jestliže se osoba, které mělo být správně doručeno, s obsahem doručované listiny prokazatelně seznámila. V dané věci se však likvidátor s rozhodnutím seznámil až 15. 1. 2019, přičemž právě až doručení likvidátorovi bylo rozhodné pro běh lhůty k podání žaloby. Městský soud se měl rovněž zabývat rozdíly mezi režimy doručování do vlastních rukou zástupci ve smyslu § 40 a § 41 daňového řádu. Na podporu uvedené argumentace odkázal stěžovatel na odbornou literaturu, usnesení Nejvyššího

správního soudu ze dne 28. 8. 2003, čj. 5 A 122/2002-41, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2012, čj. 7 Ca 156/2009-44.

Městský soud se nezabýval ani vlivem zániku zastoupení stěžovatele v důsledku pozastavení výkonu advokacie Mgr. Lence Novákové, jejíž plná moc k zastupování byla předložena správci daně. Jestliže zastupování zaniklo bez vůle a vědomí stěžovatele, měl jej žalovaný vyzvat k doložení platné plné moci.

Stěžovatel dále namítal, že rozhodnutí žalovaného nemohlo být platně doručeno fikcí. Dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 92/01 ze dne 1. 10. 2002 je institut právní fikce výjimečný a k naplnění jeho účelu může dojít pouze v případě respektování všech zákonem stanovených podmínek, které jsou s ní spojeny. Žalovaný v nyní posuzované věci rozhodnutí likvidátorovi doručil 15. 1. 2019, aniž by jej upozornil na to, že jej považuje za doručené fikcí již 7. 1. 2019. Stěžovatel proto považoval rozhodnutí za doručené 15. 1. 2019 a byl přesvědčen o včasnosti podané žaloby. Městský soud opomenutí žalovaného bagatelizoval. Jestliže žalovaný doručoval rozhodnutí likvidátorovi podle § 45 odst. 4 daňového řádu, bylo jeho povinností jej poučit a informovat o způsobu a datu doručení. Postup žalovaného stěžovatele postavil do právní nejistoty v situaci, kdy má okamžik doručení závažné právní následky pro běh žalobní lhůty. Fikce doručení proto neměla být uplatněna. K tomu odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2637/08 ze dne 30. 4. 2009. Právní fikce byla uplatněna nesprávně také z důvodu, že podle § 40 písm. b) daňového řádu bylo doručováno do vlastních rukou. Nikoliv však do vlastních rukou stěžovatele, ale likvidátora dle § 24 odst. 2 daňového řádu ve spojení s § 193 občanského zákoníku. Fikce se proto nemohla uplatnit ani z důvodu nesprávné osoby adresáta. K tomu stěžovatel odkázal na judikaturu, dle níž se fikce neuplatní, jestliže správní orgán nedoručoval písemnost do datové schránky, ačkoliv jí měl adresát zřízenou. Datovou schránku měl zřízenou také likvidátor, a proto do ní měl žalovaný rozhodnutí doručit. Zřízením datové schránky totiž adresátovi zanikla jeho povinnost kontrolovat poštu na adrese sídla stěžovatele. Pro úplnost stěžovatel poukázal na to, že prostřednictvím likvidátora podával i žalobu, kterou městský soud bez výhrad projednal.

Žalovaný se plně ztotožnil se závěry městského soudu. Pozastavil se nad tím, že stěžovatel v kasační stížnosti pouze opakuje argumenty, které uplatnil již v žalobě a s nimiž se městský soud rozsáhle vypořádal. Žalovaný si byl vědom toho, že advokátce stěžovatele byl pozastaven výkon advokacie. Postupoval proto v souladu s § 2 a § 9a odst. 1 písm. a) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii (dále jen „zákon o advokacii“), a písemnosti určené stěžovateli jí nedoručoval. V takové situaci žalovanému žádný zákon neukládá, aby stěžovatele vyzval k doložení jiné plné moci. Ostatně pokud by tomu tak bylo, pozbyla by významu stěžovatelova argumentace, dle níž měl žalovaný doručovat likvidátorovi.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[14] Relevantní právní úpravu pro nyní posuzovanou věc představuje § 24 odst. 2 daňového řádu, dle kterého je „[j]ménem právnické osoby oprávněn při správě daní jednat její statutární orgán, nebo ten, kdo prokáže, že je oprávněn jejím jménem podle jiného právního předpisu jednat“. Podle § 45 odst. 1 věty první daňového řádu se právnické osobě doručuje na adresu jejího sídla. Podle § 41 odst. 1 daňového řádu „[m]á-li osoba, které je písemnost doručována, zástupce, doručují se písemnosti pouze tomuto zástupci, a to v rozsahu jeho oprávnění k zastupování.“ Kdo je pro účely daňového řádu zástupcem, vyplývá z taxativního výčtu v § 25 daňového řádu. Je jím zákonný zástupce nebo opatrovník, ustanovený zástupce, zmocněnec, společný zmocněnec nebo společný zástupce.

[15] Napadený rozsudek městského soudu vychází z rozlišení osob oprávněných jednat za právnickou osobu na straně jedné a zástupce dané právnické osoby na straně druhé. Jádro nosných důvodů napadeného usnesení představuje závěr, dle kterého likvidátor není zástupcem stěžovatele, nýbrž osobou, která je stejně jako statutární orgán oprávněna jednat za právnickou osobu. Ačkoliv stěžovatel podal poměrně podrobnou kasační stížnost, proti tomuto ústřednímu závěru napadeného rozsudku se výslovně nevymezuje a setrvává na podstatě své argumentace uplatněné již v řízení před městským soudem. Jeho kasační námitky tedy fakticky míří toliko do dílčích argumentačních závěrů městského soudu, aniž by současně předestřel polemiku s výše nastíněným klíčovým závěrem městského soudu. Byť lze kasační stížnost i přes výše uvedené s ohledem na uplatněné důvody považovat za

přípustnou (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2018, čj. 9 Afs 34/2018-33), podoba kasační argumentace nepochybně musí mít svůj odraz i ve způsobu a míře přezkumu napadeného usnesení ze strany Nejvyššího správního soudu.

[16] Jestliže stěžovatel namítá, že pro posouzení otázky, komu měl žalovaný doručovat žalobou napadené rozhodnutí, je určující § 24 odst. 2 daňového řádu ve spojení s § 193 občanského zákoníku, Nejvyšší správní soud v tomto ohledu odkazuje na logickou a srozumitelnou argumentaci městského soudu, k níž se (jak již bylo výše uvedeno) stěžovatel výslovně nevymezil. Daná ustanovení toliko určují, kdo je osobou oprávněnou jednat za právníkou osobou. Skutečnost, že takovou osobou je likvidátor, ale městský soud nijak nezpochyboval. Nezpochyboval ani to, že je likvidátor oprávněn písemností určenou právníké osobě v místě, kam bude doručována, převzít. Pro posouzení věci je však podstatná otázka, komu měl žalovaný dané rozhodnutí doručovat. Zde lze opět poukázat na podrobnou argumentaci městského soudu, podle níž stěžovatelem odkazovaná ustanovení na tuto otázku neposkytují žádnou odpověď, neboť neupravují způsob doručování. Úpravy doručování obsažené v daňovém řádu plyne, že v případě, kdy má právníká osoba zástupce, se doručuje jejím zástupci (§ 41 daňového řádu). Pokud zástupce nemá, doručují správní orgány písemnosti do sídla právníké osoby (§ 45 odst. 1 daňového řádu). Likvidátor zástupcem právníké osoby, jak jej chápe daňový řád, není. To vyplývá zejm. z toho, že není uveden v definičním taxativním výčtu obsaženém v § 25 daňového řádu. Tento závěr potvrzuje také městským soudem obsáhle citovaná odborná literatura.

[17] Stěžovatel sice v kasační stížnosti v této souvislosti (byť okrajově) zmínil i to, že v průběhu správního řízení měl zástupkyni, kterou byla advokátka Mgr. Lenka Nováková. Mezi účastníky v dané věci nicméně není sporné, že této zástupkyni byl v průběhu řízení před správními orgány pozastaven výkon advokacie. Tvrdí-li stěžovatel, že se městský soud otázkou vlivu zániku zastoupení v důsledku pozastavení výkonu advokacie nezabýval, nelze mu v tomto přisvědčit, neboť odůvodnění nyní napadeného usnesení v rámci části věnované posouzení věci z dané skutečnosti výslovně vychází (viz bod 31. odůvodnění). Žádnou konkrétní argumentaci zpochybňující zánik zastoupení v důsledku pozastavení výkonu advokacie shora označené advokátky stěžovatel nenabízí. Namítá-li stěžovatel v návaznosti na výše uvedené i to, že jej měl v dané situaci žalovaný vyzvat k doložení platné plné moci, lze připomenout, že plná moc je jednostranným právním úkonem zmocnítele, kterým zmocnitel potvrzuje a zmocněnec prokazuje existenci smluvního zastoupení. Plná moc má tedy pouze deklaratorní povahu (srov. § 33 odst. 1 správního řádu). Obvykle nemůže být úkolem správního orgánu z vlastní iniciativy ověřovat v průběhu řízení existenci smluvního zastoupení či zjišťovat konkrétní podmínky takového zastoupení, a to tím spíše, že v nyní projednávané věci řízení před žalovaným není dáno povinné zastoupení. Je především na daňovém subjektu, případně na jeho novém zmocněnci (je-li takový), aby o změnách týkajících se zastoupení správní orgány informoval. S ohledem na výše uvedené tedy ani související kasační argumentace stěžovatele týkající se zastoupení uvedenou advokátkou nemůže být důvodná.

[18] Dále je třeba zdůraznit, že městský soud nijak nezpochybnul ani to, že by pro posouzení věci byla relevantní právní úprava obsažená v daňovém úřadu. Pouze na závěr do podrobného odůvodnění napadeného usnesení včlenil (jeho slovy „pro úplnost“) také srovnání s pravidly, která jsou obsažená v soudním řádu správním, a poukázal na to, že ani v soudním řízení správním není likvidátor vnímán jako „procesní zástupce“, ale jako osoba oprávněna jednat za korporaci. Současně také uvedl konkrétní důvody (obdobnost § 33 odst. 4 s. ř. s. a § 24 odst. 2 daňového řádu), kvůli kterým je judikatura týkající se soudního řízení relevantní i pro nyní posuzovanou věc. Z odůvodnění napadeného usnesení je však zřejmé, že městský soud primárně vycházel z úpravy obsažené v daňovém řádu. Pokud vedle toho provedl srovnání a poukázal na to, že jeho výklad daňového řádu je totožný s výkladem obdobného ustanovení jiného procesního předpisu, nelze takovému postupu z hlediska zákonnosti nic vytknout. Ba naopak lze výklad vypořádávající se také s nazíráním jiných předpisů či právních odvětví na obdobný či totožný právní institut nanejvýš kvitovat, neboť právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2005-54, č. 791/2006 Sb. NSS).

[19] Pro posouzení věci není relevantní ani odkaz stěžovatele na odbornou literaturu týkající se důsledků vstupu právníké osoby do likvidace. Je nutno opětovně zdůraznit, že městský soud v napadeném rozsudku



nepopřel, že vstupem právnické osoby dochází k přechodu působnosti statutárního orgánu na likvidátora. Jak již bylo výše uvedeno, napadené usnesení vychází z toho, že otázka jednání za právnickou osobu není totožná s tím, komu má správní orgán doručovat písemnosti týkající se právnické osoby. Přenositelné nejsou ani závěry stěžovatelem citovaného usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, čj. 5 A 122/2002-41, č. 60/2004 Sb. NSS. Dané usnesení, které dovedlo povinnost správních orgánů doručovat rozhodnutí týkající se právnické osoby jejímu likvidátorovi, vycházelo z § 25 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, dle kterého byly písemnosti doručovány „[...] do vlastních rukou, tomu, kdo je oprávněn za orgán nebo organizaci jednat“. Totéž platí pro stěžovatelem odkazovaný rozsudek Městského soudu sp. zn. 7 Ca 156/2009, vycházející z § 26d odst. 5 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění. Úprava obsažená v daňovém řádu obdobně ustanovení neobsahuje. Stanoví naopak pravidlo, dle něž jsou písemnosti doručovány do sídla dané právnické osoby. Na posouzení věci nemá rovněž vliv to, zda žalovaný v průběhu správního řízení jednal výlučně s likvidátorem. Městský soud totiž nezpochybnil, že likvidátor je osobou oprávněnou za stěžovatele jednat. V podrobnostech lze opět odkázat na přílehlavé odůvodnění městského soudu v bodě 40. napadeného usnesení. Stěžovateli v požadavek na doručování rozhodnutí na adresu či do datové schránky likvidátora nemá v zákoně žádnou oporu. Jak přílehlavě podotkl městský soud, likvidátor je v obdobné pozici jako statutární orgán. Je oprávněn převzít písemnost doručovanou právnické osobě, avšak z toho automaticky neplyne, že by snad daná písemnost měla být doručována do datové schránky statutárního orgánu či na jeho osobní adresu.

[20] Teprve po doručení rozhodnutí na adresu v sídle žalovaného (byť fikcí podle § 47 odst. 2 daňového řádu), mohlo být doručeno také likvidátorovi postupem podle § 45 odst. 4 věty druhé daňového řádu. Toto doručení však nemá žádný vliv na uplatnění fikce. Dokonce takové doručení ani není zákonnou povinností správce daně, což plyne z textu daného ustanovení: „*Písemnost, která nebyla vyzvednuta ve stanovené lhůtě, může správce daně doručit na adresu místa pobytu fyzické osoby oprávněné jednat jménem této právnické osoby podle § 24 odst. 2, pokud je mu adresa jejího místa pobytu známa.*“ Jestliže při tomto (svojí povahou informativním) doručení rozhodnutí likvidátorovi žalovaný neupozornil na skutečnost, že rozhodnutí považuje za doručené k jinému datu, shoduje se Nejvyšší správní soud s městským soudem, že by uvedení takových doprovodných informací jistě pomohlo lepší informovanosti likvidátora. I kdyby však žalovaný rozhodnutí podle § 45 odst. 4 daňového řádu nedoručil likvidátorovi vůbec, na účinky doručení fikcí a zákonnost postupu žalovaného (včasnost žaloby) by to nemělo žádný vliv. Nejvyšší správní soud se v této souvislosti nemohl ztotožnit ani s argumentací stěžovatele odvolávající se na ochranu právní jistoty. Jak bylo výše podrobněji odůvodněno, v posuzované věci je nepochybné, kdy bylo stěžovateli v souladu se zákonem doručeno rozhodnutí žalovaného a od jakého data začala běžet lhůta pro podání žaloby. Ve věci nebyl dán ani souběh doručování stěžovateli a jeho likvidátorovi, který by mohl vnést do posouzení dané otázky jakoukoli nejistotu. Kroky žalovaného při doručování na sebe logicky a časově navazovaly. Je to naopak institut fikce doručení, který v zákonem striktně vymezených případech napomáhá dosažení právní jistoty jako jednoho z hlavních ústavních postulátů v podmínkách právního státu (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 92/01, č. 115/2002 Sb. ÚS.) Lze ještě dodat, že pokud stěžovatel zásilky doručované v souladu se zákonem na adresu jeho sídla nepřebíral a ani nevyužil jiné možnosti doručování (zřízení datové schránky, sdělení jiné doručovací adresy), podílel se sám na vzniku rizika, že mu případně některá písemnost nebude fyzicky doručena, což je však jeho odpovědnost (obdobně viz náleze Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2013, sp. zn. III. ÚS 272/13, č. 106/2013 Sb. ÚS, nebo usnesení ze dne 23. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 947/19). Zbývá dodat, že stěžovatel i v této části kasační stížnosti v zásadě pouze zopakoval svou argumentaci uplatněnou již v řízení před městským soudem, aniž by podrobněji reflektoval podstatu závěrů napadeného usnesení. Ani v tomto ohledu tedy kasační stížnost nemůže být důvodná.

## Daňové řízení: žádost o prominutí daně nebo příslušenství; podmínka spolehlivosti

k § 259c odst. 2 a odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu

Při posuzování žádosti právnické osoby o prominutí daně nebo příslušenství daně (§ 259c odst. 2 ve spojení s § 259c odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) správce daně zkoumá, zda se závažného porušení daňových nebo účetních předpisů v posledních třech letech dopustili

a) samotný žadající daňový subjekt,

b) současní členové jeho statutárního orgánu či

c) právnické osoby, jejichž statutárním orgánem (či členem statutárního orgánu) je (či byl v předcházejících třech letech) žadající daňový subjekt nebo jeho současný statutární orgán nebo současný člen jeho statutárního orgánu.

Tato podmínka tzv. spolehlivosti se naopak nezjišťuje u osob, které ve statutárním orgánu žadajícího subjektu sice během posledních tří let působily, ale v okamžiku posuzování žádosti zde již nefigurují.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2020, čj. 10 AfS 25/2019-27)

**Prejudikatura:** č. 1778/2009 Sb. NSS, č. 3636/2017 Sb. NSS.

**Věc:** XENIUM Europe s. r. o. proti Finančnímu úřadu pro Moravskoslezský kraj o prominutí pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj (žalovaný) vyměřil žalobkyni platebním výměrem ze dne 9. 3. 2017 pokutu ve výši 50 000 Kč, neboť žalobkyně včas nepodala kontrolní hlášení za únor 2016. Dne 4. 8. 2017 požádala žalobkyně o prominutí pokuty. Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 12. 2017 její žádost zamítl. Vyhodnotil, že byla naplněna vylučovací podmínka § 259c odst. 2 a 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, podle níž nelze pokutu prominout, pokud daňový subjekt nebo osoba, která je členem jeho statutárního orgánu, v posledních třech letech závažným způsobem porušily daňové nebo účetní právní předpisy. Konkrétně žalovaný zjistil, že společnost STARCOM INTERNATIONAL, s. r. o., jejímž statutárním orgánem byl v předcházejících třech letech rovněž statutární orgán žalobkyně (pan Martin Haus), měla status nespolehlivé plátkyně daně a rovněž opakovaně včas nepodala daňové přiznání nebo vyúčtování.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu. Argumentovala v ní zejména tím, že žalovaný posoudil splnění vylučovací podmínky pro prominutí pokuty ve vztahu k nesprávně osobě. Martin Haus byl statutárním orgánem žalobkyně pouze v období od 23. 9. 2013 do 28. 11. 2016, nikoli však v době, kdy žalovaný rozhodoval o žádosti žalobkyně o prominutí pokuty.

Krajský soud v Ostravě žalobě vyhověl. Žalovaný byl podle něj oprávněn posuzovat naplnění kritérií nespolehlivosti pouze ve vztahu k žalobkyni, popř. k jejímú statutárnímu orgánu nebo členu jejího statutárního orgánu v době posuzování žádosti o prominutí daně nebo jejího příslušenství, nikoli však k osobě, která v době posuzování žádosti o prominutí pokuty již nebyla statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu žalobkyně.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu nesprávného právního posouzení věci. Namítal v ní, že doslovný jazykový výklad vylučovací podmínky podle § 259c odst. 2 daňového řádu, který zastává krajský soud, je neudržitelný a měl by být použit výklad teleologický. Smyslem uvedeného ustanovení je nepřipustit prominutí příslušenství daně jednak u daňových subjektů, které se v posledních třech letech samy dopustily závažného porušení daňových nebo účetních předpisů (první podmínka), jednak u daňových subjektů z tohoto pohledu sice bezúhonných, ale připouštějících, aby je řídily a jako členové statutárního orgánu za ně jednaly osoby obdobně závadné, byť se tyto osoby závadného jednání nedopouštějí jménem daňového subjektu žadajícího o prominutí příslušenství daně (druhá podmínka). Obě tyto podmínky musejí být podle stěžovatele splněny současně.

Žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Uvedla, že překážka prominutí daně by měla být vykládána restriktivně a okruh osob, u nichž je posuzována „nespolehlivost“, by měl být co nejužší. Poukázala na skutečnost, že daň nebo příslušenství daně se promíjí daňovému subjektu, který se v nyní posuzovaném případě žádného závažného porušení předpisů nedopustil, avšak musel by nést důsledky shledaného závadného jednání bývalého člena svého statutárního orgánu. To odporuje smyslu a účelu ustanovení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[7] Spor je o výklad § 259c odst. 2 daňového řádu, podle něhož není prominutí daně nebo příslušenství daně možné, pokud daňový subjekt nebo osoba, která je členem jeho statutárního orgánu, v posledních 3 letech závažným způsobem porušily daňové nebo účetní právní předpisy.

[8] Na věc se užije rovněž § 259c odst. 3, podle něhož pokud právnická osoba závažným způsobem poruší daňové nebo účetní právní předpisy, hledí se pro účely posouzení splnění podmínky podle odstavce 2 na osobu, která byla v době tohoto porušení v této právnické osobě členem statutárního orgánu, jako by je také porušila.

[9] V posuzovaném případě požádala žalobkyně o prominutí pokuty za nepodání kontrolního hlášení podle § 101k odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Spornou otázkou je, zda mohl stěžovatel posuzovat splnění uvedené podmínky pro prominutí pokuty ve vztahu k bývalému jednateři žalobkyně panu Martinu Hausovi, který jak v době podání žádosti o prominutí, tak zejména v době rozhodnutí o ní nebyl členem statutárního orgánu žalobkyně. Stěžovatel totiž vyhodnotil, že společnost STARCOM INTERNATIONAL, s. r. o., závažným způsobem porušila daňové nebo účetní právní předpisy, a jelikož byl Martin Haus v té době členem statutárního orgánu této společnosti, pohlížel na něj stěžovatel, jako by předpisy porušil též (§ 259c odst. 3 daňového řádu). Martin Haus byl v letech 2013 až 2016 rovněž členem statutárního orgánu žalobkyně.

[10] Nejvyšší správní soud ve shodě s žalobkyní a krajským soudem dospěl k závěru, že stěžovatel nemohl posuzovat splnění podmínky podle § 259c odst. 2 daňového řádu u bývalého jednatele žalobkyně.

[11] Tento závěr předně vychází z textu zákona, který stanoví, že se hodnotí osoba, která je členem statutárního orgánu. Z přítomného času slovesa nelze dovodit nic jiného, než že se tzv. test spolehlivosti provádí u osob, které jsou členy statutárního orgánu povinného subjektu v době rozhodování o žádosti. Jazykový výklad ostatně nezpochybňuje ani stěžovatel.

[12] Stěžovatel však argumentuje, že jazykový výklad nemůže převážit nad výkladem teleologickým. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že podle důvodové zprávy k novele daňového řádu<sup>7)</sup> vychází dotčené ustanovení z myšlenky, že

*„daňovému subjektu, který často porušuje povinnosti při správě daní, by nemělo být prominutí daně ani jejího příslušenství vůbec přiznáno. Cílem tohoto požadavku je zabránit účelovému zneužívání prominutí k vyhýbání se daňovým povinnostem s odkazem na ochranu legitimního očekávání daňového subjektu.*

*Ustanovení odstavců 2 a 3 vycházejí z konceptu zohlednění spolehlivosti daňového subjektu, popř. osoby, která je členem jeho statutárního orgánu, jako obecné podmínky vydání určitého rozhodnutí v jeho prospěch. (...)*

*Promítnutí institutu spolehlivosti do právní úpravy prominutí daně a jejího příslušenství vychází z předpokladu, že prominutí má být odepřeno osobám, které závažným způsobem neplní své daňové, resp. účetní, povinnosti, tj. dle dosavadních zkušeností se projeví jako nespolehlivé. Ustanovení vylučuje, aby byla daň nebo příslušenství prominuto osobě, která v posledních třech letech porušila závažným způsobem daňové nebo účetní předpisy. (...)*

*Popsané kritérium směřuje i na osobu, která je členem statutárního orgánu právnické osoby, které má být daň nebo příslušenství prominuto. Pokud má být daň nebo příslušenství prominuto právnické osobě, nesmí se ani člen jejího statutárního orgánu v uplynulých třech letech dopustit závažného porušení daňových nebo účetních předpisů. V případě, že právnická osoba závažně porušila daňové nebo účetní předpisy, zákon konstruuje fikci, že i osoba, která byla v době závažného porušení daňových nebo účetních předpisů členem jejího statutárního orgánu, předpisy sama porušila. Tímto způsobem se předchází účelovému zbavení se odpovědnosti za závažné porušení daňových nebo účetních předpisů prostřednictvím založení nové právnické osoby.*

*Splnění tříletého testu spolehlivosti bude správce daně zohledňovat k okamžiku, kdy posuzuje žádost o prominutí daně nebo příslušenství daně, nikoli k okamžiku podání žádosti.“*

<sup>7)</sup> důvodová zpráva k zákonu, kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, tisk 252/0, Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky 2014, zvláštní část, k části čtvrté – změna daňového řádu, k bodu 34, dostupná na <http://www.psp.cz/sql/historie.sqw?o=7&t=252.2.čj.111096/16/7100-20116-050484> ve znění jeho Dodatku č. 1 ze dne 2. 3. 2017

(veškerá vyjádření doplnil NSS)

[13] Z citované části důvodové zprávy (ani z částí, které Nejvyšší správní soud citoval) nevyplývá, že by zákonodárce zamýšlel testovat „spolehlivost“ rovněž bývalých členů statutárních orgánů. Jazyková formulace důvodové zprávy naopak stejně jako text zákona vypovídá spíše o tom, že spolehlivost by se měla zkoumat u osob, které jsou členy jeho statutárních orgánů subjektu k okamžiku posuzování žádosti o prominutí daně nebo příslušenství.

[14] Stěžovatel při posuzování žádosti vycházel z vnitřního pokynu Generálního finančního ředitelství D-29 k prominutí pokut za nepodání kontrolního hlášení. Podle pokynu se naplnění vylučující podmínky podle § 259c odst. 2 daňového řádu zkoumá u následujících osob (je-li žadatelem o prominutí pokuty za nepodání kontrolního hlášení právnická osoba):

- samotné právnické osoby,
- statutárního orgánu této právnické osoby, tj. všech právnických nebo fyzických osob, které jsou jeho statutárním orgánem nebo jeho členem,
- právnických osob, jejichž statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu je nebo byla v předcházejících 3 letech právnická osoba žádající o prominutí nebo její statutární orgán nebo člen jejího statutárního orgánu.

[15] Byť se třetí odrážka může jevit jako poněkud matoucí, Nejvyšší správní soud má za to, že ani z ní neplyne, že by měl správce daně prověřovat spolehlivost u všech osob, které byly v předcházejících třech letech statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu právnické osoby žádající o prominutí. Naopak při vědomí formulace zákona je třeba číst třetí odrážku pokynu tak, že správce daně zkoumá spolehlivost právnických osob (v období tří let předcházejících posuzování žádosti), jejichž statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu byl současný (myšleno k okamžiku posuzování žádosti) statutární orgán nebo člen statutárního orgánu společnosti. Tedy ani z vnitřního pokynu vydaného stěžovatelovým nadřízeným orgánem za účelem sjednocení správní praxe správců daně neplyne stěžovatelem zastávaný výklad zákona.

[16] Stěžovatel namítá, že smyslem napadeného ustanovení je nepřipustit, aby byla prominuta daň i těm daňovým subjektům, které připouštějí, aby je řídily a jako členové statutárního orgánu za ně jednaly osoby, které závažně porušily daňové nebo účetní předpisy, byť se tyto osoby závadného jednání nedopouštějí jménem daňového subjektu žádajícího o prominutí příslušenství daně.

[17] Nejvyšší správní soud v tom se stěžovatelem v zásadě souhlasí, avšak znovu opakuje, že z ničeho zároveň neplyne, že by zákonodárce zamýšlel odepřít prominutí daně či příslušenství právnickým osobám proto, že kdykoli v průběhu minulých tří let byla členem jejich statutárního orgánu osoba, která byla k okamžiku rozhodování o žádosti shledána „nespolehlivou“. Stěžovatel nad rámec zákona zpřísňuje a rozšiřuje podmínky vylučující prominutí pokuty. Je-li nějaká z podmínek zákona, která vylučuje, či naopak připouští prominutí, formulována nejasně, je třeba ji vykládat spíše ve prospěch soukromé osoby, jíž by dobrodíní prominutí svědčilo (rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2017, čj. 2 Afs 62/2017-37, č. 3636/2017 Sb. NSS, bod 33). Stěžovatelův výklad nemůže uspět tím spíše, že v nyní řešené věci je zákonná podmínka formulována poměrně jasně a stěžovatel se jí snaží rozšířit v neprospěch žalobkyně. Činí tak však neoprávněně, neboť v daňovém právu zásadně platí, že teleologický výklad zásadně nemůže „dotvořit“ právní normu v neprospěch daňového subjektu (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 10. 2008, čj. 7 Afs 54/2006-4, č. 1778/2009 Sb. NSS, bod 64).

[18] Stěžovatel se snaží podpořit svůj náhled na věc poukazem na důsledek (podle něj absurdní) výkladu krajského soudu, podle něhož by osoba jednající v posledních třech letech závadným způsobem, jenž vylučuje vyhovění žádosti, mohla kdykoli v průběhu posledních tří let zastávat funkci člena statutárního orgánu, a dokonce by mohla podat jménem daňového subjektu samotnou žádost o prominutí, a poté by přestala tuto funkci zastávat po dobu, než bude o žádosti rozhodnuto. Podle stěžovatele neexistuje racionální důvod, aby se odlišně přistupovalo k daňovým subjektům, které takovou osobu na nezbytnou dobu účelově zprostí funkce (k tomu stěžovatel rozvíjí hypotetický příklad „jednočlenné“ společnosti s ručením omezeným), a k subjektům, které této osobě umožní i po dobu rozhodování o podané žádosti setrvat ve funkci.

[19] Ani tato argumentace není podle Nejvyššího správního soudu přesvědčivá. V této věci není pochyb o tom, že žalobkyně účelově nejednala. Nejvyšší správní soud naopak neshledává důvod, proč by obava z účelového obcházení zákona a zneužití práva některými daňovými subjekty, navíc ve specificky nastavené situaci, měla vést ke zpřísnění podmínek nad rámec zákona pro všechny ostatní subjekty, které účelově nejednají.

## 4068

### Územní řízení: účastenství v řízení

k § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 30. 6. 2017 (v textu jen „stavební zákon“)

**Účastníkem územního řízení, jehož předmětem je umístění stavby studně, je podle § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, i vlastník nebo oprávněný z jiného věcného práva k sousedním stavbám, sousedním pozemkům nebo stavbám na nich, který může být územním rozhodnutím přímo dotčen na svých právech. Právo osoby bude dotčeno i tehdy, jestliže v důsledku umístění stavby podle územního rozhodnutí bude omezena možnost účastníka řízení nakládat s podzemními vodami spojená s vlastnickým či jiným věcným právem k sousedícímu pozemku či stavbě.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2020, čj. 46 A 72/2017-27)

**Prejudikatura:** č. 359/2004 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 43/2000 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 19/99).

**Věc:** a) M. F., b) J. F. a c) J. B. proti Krajskému úřadu středočeského kraje o účastenství v řízení.

Městský úřad Votice rozhodnutím ze dne 1. 2. 2016 (dále jen „územní rozhodnutí“) podle § 92 stavebního zákona rozhodl o umístění stavby vrtané studny (dále jen „stavba“) na pozemku p. č. X<sub>1</sub> a stanovil podmínky pro umístění a projektovou přípravu stavby.

Dne 26. 9. 2016 doručili žalobci městskému úřadu podání, ve kterém uvedli, že územní rozhodnutí je zatíženo vadou, neboť byl nesprávně stanoven okruh účastníků. Na pozemku p. č. X<sub>4</sub> je postavena běžná kopaná studna a na pozemku p. č. X<sub>3</sub> je již více než 50 let nepřetržitý pramen pitné vody, který používají i vlastníci jiných pozemků či nemovitostí. Realizací několik desítek metrů hlubokého vrtu může dojít ke změně úrovně spodní vody, což by mohlo vést i k znemožnění zásobování pitnou vodou. Vyloučením žalobců jim bylo zabráněno uplatnit v řízení jejich práva, což v důsledku vede k rozporu územního rozhodnutí s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Žalobci v této souvislosti odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2012, čj. 9 As 78/2011-69, a dále na náleží Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, č. 43/2000 Sb. ÚS. Pramen se nenacházel na pozemku X<sub>3</sub>, jak bylo uvedeno v dokumentaci a tím pádem není správný údaj o vzdálenosti tohoto pramene. Žalobci se rovněž domnívají, že vzdálenost mezi studnou na pozemku p. č. X<sub>4</sub> a vrtem je menší než 50 m. Dále dne 3. 10. 2016 doručili žalobci městskému úřadu podání, kterým se dožadovali doručení územního rozhodnutí.

Podání žalobců ze dne 29. 6. 2020 žalovaný posoudil jako odvolání proti územnímu rozhodnutí a rozhodnutím ze dne 18. 1. 2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“) je zamítl jako nepřípustné.

Žalovaný odůvodnil napadené rozhodnutí tím, že odvolání bylo podáno osobami, které nejsou účastníky územního řízení podle § 85 stavebního zákona, a je tedy nepřípustné. Stavební zákon označuje jako účastníky územního řízení vlastníky sousedních nemovitostí nebo staveb, jejichž vlastnické právo může být přímo dotčeno. Okruh účastníků se přitom neomezuje pouze na mezující sousedy, ale dle okolností může být širší. Rozšíření okruhu účastníků je úkolem stavebního úřadu, pokud na základě podkladů připustí vliv na vlastnická práva dalších osob. Žalovaný se proto zabýval otázkou, zda žalobci mohou být dotčeni na vlastnickém právu. Odkázal na stanovisko vodoprávního úřadu ze dne 13. 10. 2015, v němž byla stanovena podmínka pro stavební řízení spočívající v doložení hladiny podzemních vod v sousedních studních, a dále na odborný posudek hydrogeologa doložený stavebníkem, podle něhož se nepředpokládá, že by odběrem podzemní vody pro rekreační domek došlo

k ovlivnění vydatnosti ostatních zdrojů. Podle žalovaného tyto podklady „označují účel zjištění jako relevantní pouze pro stavební řízení.“ Vliv odběru podzemní vody na vydatnost okolních zdrojů je posuzován až ve stavebním řízení, a jelikož se tyto otázky neřeší v územním řízení, nemůže být ten, kdo se touto cestou snaží bránit vlastnická práva, účastníkem územního řízení.

Následnou společnou žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. podanou dne 24. 3. 2017 se žalobci domáhali zrušení napadeného rozhodnutí. V ní namítali, že s nimi městský úřad v předmětném správním řízení nejednal jako s účastníky řízení, ačkoliv jimi měli být. Žalobce a) a žalobkyně b) jsou vlastníky pozemků p. č. X<sub>2</sub> a X<sub>6</sub>, žalobkyně b) je výlučným vlastníkem pozemku p. č. X<sub>4</sub> a žalobkyně c) je výlučným vlastníkem pozemku p. č. X<sub>3</sub>. Na pozemku p. č. X<sub>4</sub> je postavena kopaná studna a na pozemku p. č. X<sub>3</sub> je nepřetržitý pramen pitné vody, který používají i vlastníci jiných pozemků či nemovitostí. Žalobci dále uvedli, že jejich žádost o zaslání územního rozhodnutí byla posouzena jako odvolání, ačkoliv napadené rozhodnutí nebylo žalobcům nikdy zasláno. Žalovaný rozhodl, aniž by žalobci měli možnost se seznámit s vyjádřením městského úřadu, že nejsou dotčeni na svých právech a nejsou účastníky řízení o umístění stavby. Tento právní názor žalobci pokládali za nesprávný, neboť je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. V této souvislosti odkázali na rozsudek ze dne 12. 4. 2012, čj. 9 As 78/2011-69, jenž se měl týkat otázky, zda je vlastník sousedního pozemku, na němž je již vybudovaná studna, účastníkem řízení o umístění studny na sousedním pozemku. Konkrétně na tu část odůvodnění rozsudku, v níž Nejvyšší správní soud uvedl, že „pokud může navrhovaná stavba ovlivnit kvalitu a množství vody ve studni, která náleží sousedovi, může jít o důvod účastnenství dle § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona.“

Žalobcům bylo postupem žalovaného odňato ústavně zaručené právo být účastníkem řízení, neboť se nemohli seznámit s předloženou hydrologickou studií a předkládat vlastní důkazní návrhy. Žalovaný zmíněnou judikaturu zcela ignoroval a nijak se s ní nevypořádal. Nevypořádal se ani se závěry vyslovenými v nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99, z něhož má plynout, že účastníky řízení mohou být nejen vlastníci přímo sousedících pozemků, ale i vlastníci, jejichž vlastnické právo může být dotčeno, byť nejde o nemovitosti v bezprostřední blízkosti. Závěrem žalobci namítli, že v obdobném řízení, které městský úřad vedl v roce 2008 o žádosti o vydání povolení k nakládání s vodami ze studny na pozemku p. č. X<sub>3</sub> bylo s žalobkyní b) jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv její pozemek p. č. X<sub>4</sub> s pozemkem p. č. X<sub>3</sub> přímo nesousedí. Není možné v jednom řízení s někým jednat jako s účastníkem řízení a v jiném nikoliv.

Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že dne 7. 9. 2015 podal tehdejší vlastník pozemku p. č. X<sub>1</sub> žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby vrtané studny o hloubce 50 m a výtlačného řadu na tomto pozemku. Přílohou žádosti byla projektová dokumentace k vrtané studni určená jak pro územní, tak i stavební řízení a dále odborný hydrogeologický posudek. Dle souhrnné technické zprávy, která je součástí projektové dokumentace, nebude mít stavba studny vliv na okolní stavby nebo pozemky. Při doporučeném odběru podzemních vod do 1 m<sup>3</sup> za den nedojde dle hydrogeologického posudku k negativnímu ovlivnění vydatnosti a hladiny podzemní vody v nejbližších jímacích objektech (studních).

V hydrogeologickém posudku L. P. se mj. uvádí, že v zóně reálného ovlivnění stavbou byly zjištěny kopané a vrtané studny, které zásobují blízké rekreační domky a slouží také k závlivce zahrad. Před a po ukončení vrtných prací je třeba změnit hladinu podzemní vody v sousedních studních a v případě rozkvyu hladiny je třeba provést za součinnosti s hydrogeologem příslušná opatření. Dle závěru hydrogeologa však lze předpokládat, že doporučeným odběrem podzemní vody pro rekreační domek nebude vydatnost jiných zdrojů ovlivněna. Odběrem nedojde k negativnímu ovlivnění ustáleného režimu podzemních vod na lokalitě a nedojde k ovlivnění či ohrožení případných okolních odběrů sloužících pro zásobování obyvatel vodou a na vodu vázaných ekosystémů. Součástí posudku hydrogeologa je i situační mapa zachycující umístění vlastního záměru a čtyři nejbližších vodních zdrojů (dvě kopané studny označené KS – 1 a KS – 2, vrtaná studna označená VS 3 a pramenní jímka označená PR 4). Na pozemku p. č. X<sub>4</sub>, jehož výlučným vlastníkem je žalobkyně b), se podle této mapy nacházejí kopaná studna KS – 2 a pramenní jímka PR 4. Na pozemcích p. č. X<sub>2</sub> a X<sub>6</sub>, jež jsou ve společném jmění žalobců a) a b), a rovněž na pozemku p. č. X<sub>3</sub>, jehož vlastníkem je žalobkyně c), nejsou zakresleny žádné vodní zdroje.

(...)

Krajský soud v Praze žalobu žalobce a) zamítl. Napadané rozhodnutí však zrušil v části, v níž bylo jako nepřipustné zamítnuto odvolání žalobkyně b) a c) a v tomto rozsahu věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

[13] Podle § 27 odst. 3 správního řádu jsou účastníky správního řízení osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2 citovaného ustanovení, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.

[14] Podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona jsou účastníky územního řízení „osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno.“

[15] V předmětné věci lze předeslat, že žalovaný zcela správně posoudil podání žalobců ze dne 26. 9. 2016 jako odvolání proti rozhodnutí městského úřadu, byť takto nebylo výslovně označeno. Z obsahu podání je zjevné, že žalobci brojili právě proti územnímu rozhodnutí, jež řádně označili, a uplatnili vůči němu přílehavé námitky, zejména se domáhali přiznání účastenství v územním řízení. Obdobné námitky ostatně uplatnili i v žalobě. Podání ze dne 3. 10. 2016, jímž se následně domáhali doručení územního rozhodnutí, nemá na posouzení obsahu odvolání žádný vliv.

[16] Pro posouzení věci je klíčovou otázkou, zda žalobcům svědčilo v daném řízení postavení účastníků podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Žalobcům lze přisvědčit v tom, že dřívější právní úprava obsažená v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 21. 4. 2000, obsahovala v § 139 písm. c) legální definici pojmu „sousední pozemky a stavby na nich“, z níž plynulo, že účastníkem územního řízení mohl být pouze vlastník pozemku, který měl společnou hranici s pozemkem, na němž měl být záměr umístěn. Nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/99, na nějž odkázali, bylo toto ustanovení zrušeno. Dle Ústavního soudu zrušené ustanovení bralo správnímu orgánu možnost jednat jako s účastníkem také s osobou, která mohla být rozhodnutím v rámci stavebního řízení dotčena na svých právech, a to i v rovině ústavních práv, pokud taková osoba nebyla vlastníkem pozemku bezprostředně sousedícího s pozemkem, na němž měl být umístěn záměr. Z práva na přístup k soudu a na soudní ochranu tak byl vyloučen ten, kdo nikoliv pouze tvrdil, že může být správním rozhodnutím dotčen na svých právech, ale také ten, u koho takové dotčení mohlo být zcela zřejmé. Nicméně právní úprava účastenství v územním řízení dopadající na tuto věc [§ 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona] již obdobnou úpravu neobsahuje a účastníkem územního řízení tak může být i vlastník pozemku (nebo oprávněný z věcného práva k němu), který s pozemkem, na němž má být umístěna stavba, přímo nesousedí. Tento výklad ostatně nepochybně ani žalovaný, neboť sám v napadeném rozhodnutí uvedl, že praxe se při stanovení okruhu účastníků územního řízení neomezuje pouze na mezující sousedy.

[17] Ze změny právní úpravy účastenství v územním řízení nicméně neplyne, že by okruh účastníků byl za současného stavu zcela neomezený. Účastníkem územního řízení může být jen ta osoba, jež splňuje podmínky stanovené v § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. První podmínkou je existence vlastnického (či jiného věcného) práva „k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich“. Druhou podmínkou je pak přímé dotčení vlastnického (či jiného věcného) práva vydáním územního rozhodnutí, resp. umístěním záměru (stavby). Naplnění obou podmínek je přitom třeba zkoumat v každém individuálním případě s ohledem na všechny konkrétní okolnosti případu, a posouzení určité věci proto nelze jednoduše přenášet na jiné případy. V případě územního řízení, jehož předmětem je stavební záměr studny, je třeba zohlednit zejména specifickou povahu této stavby. Aby mohlo pojmově dojít k dotčení vlastnického (či jiného věcného) práva umístěním stavby studny, musí být s vlastnictvím sousedícího pozemku či stavby (nebo jiným věcným právem k nim) nutně spojena možnost nakládání s podzemními vodami. Jen v takovém případě si totiž lze představit, že by mohlo dojít k dotčení práv jiného účastníka. Pouhé vlastnictví pozemku (či jiného vlastnického práva), s nímž není spojena možnost nakládání s podzemními vodami na tomto pozemku, přímé dotčení práv založit nemůže, neboť podzemní vody nacházející se pod pozemkem nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, pod nímž se vyskytují [§ 3 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)].

[18] V tomto ohledu lze odkázat na komentářovou literaturu, která obecně připouští účastenství vlastníků sousedních pozemků či staveb (nebo oprávněných z jiných věcných práv k nim) v řízeních, jejichž předmětem je umístění stavby studny. Přímé dotčení na právech lze v takových případech spatřovat např. ve stržení vody v jiné již vybudované studni (Malý, S. *Stavební zákon. Komentář. 2.*, aktualizované vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013). Obdobně i judikatura Nejvyššího správního soudu vychází z předpokladu, že vlastníci sousedících pozemků či staveb (či osoby oprávněné z jiných věcných práv k nim) mohou být účastníky již ve fázi územního řízení. Například v rozsudku ze dne 31. 8. 2017, čj. 2 As 326/2016-33, jenž se věcně týkal přezkumu rozhodnutí vodoprávního úřadu o povolení stavby studny a povolení k nakládání s vodami, Nejvyšší správní soud zcela jasně rozlišil jednotlivé navzájem navazující fáze povolovacího procesu, jež předcházejí realizaci stavby, přičemž zdůraznil, že „stavební řízení není pokračováním územního řízení. Předmět obou těchto řízení, tj. okruh otázek, které se v nich řeší, je odlišný. Ve stavebním řízení se neřeší umístění stavby na pozemku, neboť to je již závazně určeno pravomocným územním rozhodnutím. Mezi územním řízením a stavebním řízením, ačkoliv jejich výstupy představují řetězící správní akty, existuje z hlediska věcného bariéra, která je striktně odděluje. Správní soudy se mohou při přezkumu stavebního povolení zabývat toliko těmi námitkami, které mají přímý vztah k předmětu stavebního řízení, a nemohou posuzovat zákonnost stavebního povolení z pohledu otázek, které se věcně neupínají k předmětu stavebního řízení. Důsledkem této difference je zavedení věcné koncentrace námitek účastníků řízení v § 114 odst. 1 a 2 stavebního zákona (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2013, čj. 1 As 119/2012-86, nebo ze dne 8. 9. 2011, čj. 1 As 83/2011-565).“ Nejvyšší správní soud se tak v dané věci nezabýval těmi námitkami, které se dle jeho názoru týkaly umístění stavby a měly být uplatněny v územním řízení, a proto se jimi nelze zabývat až ve fázi přezkumu rozhodnutí o povolení stavby a povolení k nakládání s vodami. Nejvyšší správní soud zjevně neměl žádných pochyb o možnosti účastenství vlastníků sousedních staveb a pozemků i v řízení o umístění stavby studny.

(...)

[20] V projednávané věci vystavěl žalovaný napadené rozhodnutí na úvaze, že vliv záměru na vydatnost okolních studní je otázkou, která se posuzuje ve stavebním řízení, v němž se projednává, jaký maximální denní objem vody může být čerpán, aby nedošlo k omezení vydatnosti okolních studní. Tyto otázky se podle žalovaného neřeší v územním řízení. Tato úvaha však není správná. Zaprvé, otázka povoleného odběru vod je předmětem vodoprávního řízení, v němž se rozhoduje o povolení k nakládání s vodami, nikoliv stavebního řízení, v němž se rozhoduje toliko o technickém provedení stavby. Především ale námitky týkající se vlivu stavby studně na vydatnost okolních již existujících studní a jiných vodních zdrojů nelze hodnotit striktně jen jako námitky týkající se provedení stavby (posuzované ve stavebním řízení) nebo povolení k nakládání s vodami (posuzované ve vodoprávním řízení). Již ve fázi územního řízení jsou totiž stanoveny základní parametry stavby, zejména umístění a hloubka studny a zpravidla i způsob jejího provedení, které samy o sobě podstatně předurčují vliv nově umístěné studny na okolní zdroje vody. Právě tyto parametry umístěné stavby mohou zásadním způsobem ovlivnit hladinu podzemní vody, její tok, kvalitu apod. Pokud tedy některý z vlastníků sousedních pozemků nebo staveb má obavu z negativního ovlivnění vodních poměrů v důsledku parametrů umístěné stavby, a z tohoto důvodu se záměrem nesouhlasí, pak se mu k podání námitek otevírá prostor pouze ve fázi územního řízení. Ve fázi stavebního řízení jsou přípustné již jen námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů (§ 114 odst. 1 stavebního zákona) a ve fázi povolení k nakládání s vodami jen námitky týkající se odběru vody, jejího množství apod. V těchto dalších fázích povolovacího procesu navíc nelze námitky proti umístění stavby a jejím základním parametrům i s ohledem na koncentrační zásadu plynoucí z § 114 odst. 2 stavebního zákona úspěšně uplatňovat.

[21] Žalobci v odvolání proti územnímu rozhodnutí namítali právě ovlivnění vydatnosti zdrojů vody, přičemž zpochybnili i správnost údajů posudku hydrogeologa L. P., konkrétně údaje o vzdálenosti kopané studni KS – 2 a o umístění pramenní jímky, resp. pramene PR 4 od předmětného záměru nové studny. Je pravdou, že žalobci uplatnili tyto námitky velmi obecně, aniž by konkretizovali, jakým způsobem by k ovlivnění vydatnosti těchto vodních zdrojů mohlo dojít, a navíc nepředložili ani žádný doklad zpochybňující závěry hydrogeologického posudku. To však samo o sobě neodůvodňuje závěr, že nebyli účastníky územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. Aby bylo možné takový závěr učinit, musel by žalovaný řádně odůvodnit, proč má za to, že žalobci nespĺňují podmínky účastenství plynoucí z uvedeného ustanovení. Jinými slovy žalovaný by musel



na základě shromážděných podkladů postavit na jisto, že žalobci nemohou být územním rozhodnutím na svých tvrzených vlastnických právech nikterak dotčeni. To však žalovaný neučinil, neboť založil napadené rozhodnutí pouze na nesprávné úvaze o nepřipustnosti námitek týkajících se potencionálního vlivu záměru na vydatnost okolních vodních zdrojů v územním řízení. Tento nedostatek odůvodnění tak činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Soud k této vadě musel přihlídnout i bez žalobní námítky, neboť brání přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích řádně uplatněných žalobních bodů (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2004, čj. 5 A 157/2002-35, č. 359/2004 Sb. NSS).

[22] I přes uvedenou vadu nicméně soud nemohl při hodnocení důvodnosti žaloby zcela odhlédnout od skutečnosti, jež plynou ze správního spisu, a skutkových tvrzení, o něž žalobci opírají své tvrzené účastenství v územním řízení. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že skutkové okolnosti, které jsou pro posouzení účastenství jednotlivých žalobců rozhodné, a i jejich tvrzení ohledně dotčení vlastnických práv nejsou zcela totožné.

[23] Žalobkyně b) v žalobě (a shodně i v odvolání proti územnímu rozhodnutí) tvrdila, že je výlučným vlastníkem pozemku p. č. X<sub>4</sub>, na němž je umístěna kopaná studna (označená KS – 2). Umístění této studny potvrzuje i situační mapa, která je součástí hydrogeologického posudku, a ani správní orgány tuto skutečnost nezpochybnily. Není proto sporu o tom, že je vlastníkem pozemku, přičemž s tímto vlastnictvím je spojena i možnost odběru podzemní vody (viz shora bod 17) a nelze tedy vyloučit, že splňuje podmínky účastenství podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona. V případě žalobkyně c) je situace složitější v tom, že sice tvrdí, že je vlastníkem pozemku p. č. X<sub>3</sub>, na němž se má podle jejího tvrzení nacházet pramen vody, avšak podle hydrogeologického posudku a v něm obsažené situační mapy se tento pramen (označený PR4) má nacházet na pozemku žalobkyně b). Jelikož na základě podkladů obsažených ve správním spise nelze postavit na jisto, jaký byl ke dni vydání napadeného rozhodnutí skutečný stav, a tvrzení žalobkyně c) o existenci pramenu na jejím pozemku tedy nelze potvrdit ani vyvrátit, nelze za současného stavu ani v jejím případě učinit jasný závěr o tom, zda splňuje (či nikoliv) podmínky účastenství plynoucí z § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

[24] V případě žalobce a) naopak zjištěné i jím tvrzené skutečnosti svědčí o tom, že podmínky účastenství splnit nemůže. Žalobce a) uvedl, že je společně s žalobkyní b) vlastníkem pozemku p. č. X<sub>2</sub> a p. č. X<sub>6</sub>, který mají ve společném jmění manželů. Na těchto pozemcích se však dle tvrzení žalobců i dle hydrogeologického posudku a v něm obsažené situační mapy žádné vodní zdroje nenacházejí. S vlastnickým právem žalobce a) k těmto pozemkům tedy není spojena možnost odběru podzemních vod. Nedisponuje-li vlastnickým (či jiným věcným) právem k nemovité věci, jež by mu umožňovalo nakládat s podzemními vodami, je zjevné, že nemůže být na vlastnickém (ani jiném věcném) právu nikterak dotčen. S ohledem na tato zjištění tedy soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného i přes shora zjištěné nedostatky odůvodnění (viz bod 20 tohoto rozsudku) ob stojí ve vztahu k žalobci a), neboť je zjevné, že nespĺňuje podmínky účastenství plynoucí z § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona a účastníkem územního řízení být nemůže. Žalovaný tedy rozhodl zcela správně, pokud odvolání žalobce a) proti územnímu rozhodnutí zamítl jako nepřipustné podle § 92 odst. 1 správního řádu.

[25] Lze tedy uzavřít, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť žalovaný nezkoumal možnost dotčení žalobců na jejich právech. I přes tento nedostatek však napadené rozhodnutí ob stojí ve vztahu k žalobci a), neboť z obsahu správního spisu a jeho tvrzení uplatněných jak v žalobě, tak i v průběhu správního řízení, je zcela zjevné, že účastníkem územního řízení být nemohl, a jím podané odvolání proti územnímu rozhodnutí je tedy nepřipustné.

[26] Soud se blíže nezabýval tvrzeným zkrácením žalobců na jejich procesních právech. V případě žalobce a), jenž nebyl účastníkem územního řízení, zkrácení jeho procesních práv nepřichází v úvahu. V případě žalobkyň b) a c) je třeba nejprve postavit na jisto, zda jsou účastnicemi územního řízení či nikoliv a teprve poté bude možné učinit závěr o tom, zda byly postupem správních orgánů v územním řízení zkráceny na procesních právech. Soud však není oprávněn tuto otázku samostatně posoudit, neboť by tím zcela nahradil činnost žalovaného.

[27] K poslední uplatněné žalobní námítce, jež se týkala odlišnosti ve vymezení účastníků v předmětném územním řízení a vodoprávním řízení, jehož předmětem bylo povolení k nakládání s vodami odběrem vody ze studně nacházející se na pozemku p. č. X<sub>5</sub>, konstatuje soud toliko to, že s ohledem na odlišný předmět vodoprávního a územního řízení a na skutečnost, že se rozhodnutí vodoprávního úřadu týkalo jiné studně na jiném

pozemku, byť v téže lokalitě, nelze mít za to, že by okruh účastníků musel být v obou případech zcela shodný. Tato námitka není důvodná.

## 4069

### Státní sociální podpora: nárok na rodičovský příspěvek; pojem „nejmladší dítě“

k § 30a odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění do 31. 8. 2016

**Jestliže rodič z objektivních důvodů nemůže osobně celodenně a řádně pečovat o dítě, které je nejmladším dítětem v rodině (např. z důvodu jeho pobytu v nemocnici), rozumí se „nejmladším dítětem, které zakládá nárok na rodičovský příspěvek“ (§ 30a odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře), to dítě do čtyř let věku, o které rodič skutečně pečuje.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2020, čj. 9 Ads 30/2019-30)*

**Prejudikatura:** č. 3425/2016 Sb. NSS, č. 3591/2017 Sb. NSS.

**Věc:** D. B. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o přiznání rodičovského příspěvku, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím Úřadu práce České republiky – Krajské pobočky pro hlavní město Prahu ze dne 6. 11. 2015 nebyla žalobkyni dle ustanovení § 30 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře přiznána dávka státní sociální podpory - rodičovský příspěvek ode dne 1. 9. 2015. Správní orgán prvního stupně konstatoval, že dítě, o něž žalobkyně pečovala (A.), nebylo nejmladším dítětem v rodině, neboť žalobkyni se dne X narodil syn D.

Ministerstvo práce a sociálních věcí rozhodnutím ze dne 21. 1. 2016 podané odvolání žalobkyně zamítlo a prvostupňově rozhodnutí potvrdilo. Žalovaný dospěl k závěru, že nárok na rodičovský příspěvek na dítě A. zanikl ke dni 31. 1. 2015, neboť žalobkyně pobírala ode dne 8. 2. 2015 do dne 22. 8. 2015 peněžitou dávku v mateřství, a to v denní výši 1 011 Kč, která přesahovala částku dosud vypláceného rodičovského příspěvku na dítě A. Rodičovský příspěvek jí proto byl rozhodnutím správního orgánu prvního stupně odejmut ode dne 1. 2. 2015. Nárok na rodičovský příspěvek zanikl také z toho důvodu, že nejmladším dítětem v rodině se stal syn žalobkyně D. Žalovaný nesouhlasil se žalobkyní v tom, že by příspěvek na syna A. zanikl až ke dni 3. 11. 2015, kdy byl mladší syn žalobkyně D. propuštěn ze zdravotnického zařízení do péče žalobkyně.

Žalobu proti napadenému rozhodnutí Městský soud v Praze zamítl. Konstatoval, že žalovaný rozhodl správně, pokud žalobkyni rodičovský příspěvek na staršího syna A. nepřiznal. Souhlasil se správními orgány v tom, že nárok žalobkyně na rodičovský příspěvek na staršího syna A. zanikl, neboť žalobkyně pobírala v měsících únoru až srpnu peněžitou pomoc v mateřství. Narozením druhého syna D. se navíc stal nejmladším dítětem v rodině právě později narozený syn, a to bez ohledu na to, že až do dne 3. 11. 2015 o něj žalobkyně z důvodu jeho hospitalizace nepečovala osobně celodenně a řádně. Městský soud pak konstatoval, že z § 30 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře vyplývá, že částka 220 000 Kč je maximálním limitem, nikoli nezbytnou výší. Daný závěr podle městského soudu potvrzuje i ustanovení § 30a odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, které konstatuje, že nárok na rodičovský příspěvek zaniká i v případech, kdy není vyplacena celková částka rodičovského příspěvku.

Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, ve které namítala, že městský soud při výkladu § 30a odst. 1 zákona o státní sociální podpoře v podstatě ztotožnil pojem nejmladší dítě s nejmladším dítětem, které zakládá nárok na rodičovský příspěvek. Teleologickým výkladem dané právní normy však lze dojít k závěru, že úmyslem zákonodárce bylo přiznat rodině toliko jeden rodičovský příspěvek v relevantním období, a to nehledě na počet dětí do věku 4 let. Úmyslem zákonodárce však podle stěžovatelky nebylo, aby rodina s více dětmi nepobírala žádný příspěvek, byť o tyto děti celodenně a řádně pečovala. Stěžovatelka zdůraznila, že důvodová zpráva uvádí, že pro zánik nároku na rodičovský příspěvek je zapotřebí dvou předpokladů; prvním z nich je nejmladší dítě v rodině a druhým z nich je založení nároku na rodičovský příspěvek. Pobírání peněžitě podpory v mateřství jako druhově jiné dávky nevede k zániku nároku na rodičovský příspěvek, ale je

pouze překážkou bránící vyplacení rodičovského příspěvku. Městský soud se proto mýlil, pokud uvedl, že narozením nejmladšího dítěte automaticky zanikne nárok na rodičovský příspěvek.

Stěžovatelka upozornila na to, že důvodem hospitalizace nejmladšího syna D. byl výrazně předčasný porod a celodenní řádná péče matkou byla zcela vyloučena, což vyplynulo i ze správního spisu. Stěžovatelka tedy nemohla nikdy splnit podmínku založení nároku na rodičovský příspěvek na syna D. před 3. 11. 2015, kdy byl propuštěn z hospitalizace. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že rodičovský příspěvek je nárokem rodiče a kompenzuje mu péči o dítě. Podmínky pro nárok na tento příspěvek tedy musí splňovat rodič a nikoli dítě. Závěr soudu, který u dítěte a rodiče rozděluje faktory pro vznik nároku na rodičovský příspěvek, je neakceptovatelný. Soud vyložil § 30a odst. 1 zákona o státní sociální podpoře formálně a mechanicky, čímž způsobil zjevně nespravedlivý výsledek.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém závěru, že žádosti stěžovatelky nemohlo být vyhověno, neboť její starší syn A. nebyl v době žádosti nejmladším dítětem v rodině, které zakládá nárok na rodičovský příspěvek. Konstatoval, že rodičovský příspěvek je určen jako kompenzace ušlých příjmů z důvodu péče o dítě, ale je vázán na konkrétní dítě, a to nejmladší dítě v rodině. Nejmladším dítětem v rodině byl syn D., a to i přes to, že byl hospitalizován ve zdravotnickém zařízení po dobu delší než tři měsíce ve smyslu § 30b odst. 2 zákona o státní sociální podpoře.

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

#### Z odůvodnění:

[10] Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatelka pobírala ode dne 1. 11. 2013 rodičovský příspěvek ve výši 11 500 Kč na syna A. Ode dne 8. 2. 2015 vznikl stěžovatelce nárok na peněžitou pomoc v mateřství, neboť se jí narodil syn D. Peněžitou pomoc v mateřství pobírala stěžovatelka až do dne 22. 8. 2015. Dne 2. 7. 2015 vydal úřad práce rozhodnutí o odejmutí rodičovského příspěvku ode dne 1. 2. 2015, protože nárok na dávku (za staršího syna A.) zanikl ke dni 31. 1. 2015. Stěžovatelka podala dne 23. 10. 2015 žádost o rodičovský příspěvek na syna A., neboť její syn D. byl dlouhodobě hospitalizován, a nejmladším dítětem, o které osobně celodenně a řádně pečovala, byl právě syn A.

[11] Zákon o státní sociální podpoře v § 30 odst. 1 v rozhodné době stanovil, že „*rodič, který po celý kalendářní měsíc osobně celodenně a řádně pečuje o dítě, které je nejmladší v rodině, má nárok na rodičovský příspěvek nejdéle do 4 let věku tohoto dítěte, a to nejdéle do doby, kdy byla na rodičovském příspěvku vyplacena z důvodu péče o totéž nejmladší dítě v rodině celková částka 220 000 Kč, není-li dále stanoveno jinak.*“

[12] Z § 30a odst. 1 zákona o státní sociální podpoře pak plyne, že *[n]árok na rodičovský příspěvek přiznaný z důvodu péče o nejmladší dítě v rodině zaniká posledním dnem kalendářního měsíce předcházejícího kalendářnímu měsíci, ve kterém se stalo nejmladším dítětem v rodině jiné dítě, které zakládá nárok na rodičovský příspěvek, a to i v případě, že nebyla vyplacena celková částka rodičovského příspěvku. Zanikl-li nárok na rodičovský příspěvek proto, že se nejmladším dítětem v rodině stalo jiné dítě, náleží rodičovský příspěvek v kalendářním měsíci, v němž vznikl nárok, ve výši, která náleží z důvodu péče o dítě, které se stalo nejmladším dítětem v rodině.*

[13] Stěžejním pro posouzení věci bylo, zda stěžovatelka měla v období od září do října roku 2015, kdy byl její mladší syn D. stále hospitalizován, nárok na rodičovský příspěvek za syna A., který byl ale fakticky starším dítětem v rodině.

[14] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dovodil, že „*Listina základních práv a svobod v čl. 32 staví rodičovství a rodinu pod ochranu zákona. Péče o děti a jejich výchova je právem rodičů a podobně i děti mají právo na rodičovskou výchovu a péči. Rodiče, kteří pečují o děti, mají právo na pomoc státu.*“ (viz rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2017, čj. 6 Ads 21/2017-23, č. 3591/2017 Sb. NSS).

[15] Dovodil pak také, že účelem rodičovského příspěvku je alespoň částečně nahradit pečujícímu rodiči ztrátu příjmů či jejich podstatné snížení, a tím zvýšit sociální úroveň rodiny (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2015, čj. 8 Ads 42/2015-34, č. 3425/2016 Sb. NSS, ze dne 7. 5. 2015, čj. 9 Ads 278/2014-73, nebo ze dne 19. 2. 2009, čj. 3 Ads 93/2008-55). Shodně vyjadřuje úmysl zákonodárce důvodová zpráva

k zákonu o státní sociální podpoře: „*Rodičovský příspěvek je dávkou, která má umožnit rodiči věnovat se osobně péči o dítě.*“ (sněmovní tisk č. 1444, 1. volební období). Důvody, proč existuje zájem na osobní rodičovské péči o dítě, zákonodárce výslovně neuvádí. Některé důvody jsou však zřejmé, například fyziologické (zajištění pravidelného kojení), psychologické (vytvoření pouta mezi dítětem a pečující osobou), sociální (výchova a socializace dítěte v rodině) nebo praktické (faktická nebo finanční nedostupnost komerčně poskytovaného hlídání dětí, nedostatečná kapacita mateřských škol). Nejvyšší správní soud rovněž opakovaně judikoval, že rodičovský příspěvek je nárokem pečujícího rodiče, nikoli nárokem dítěte, o něž rodič pečuje (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, čj. 6 Ads 21/2017-23, nebo čj. 8 Ads 42/2015-34).

[16] Z výše citované právní úpravy je patrné, že jednou z podmínek pro nárok na rodičovský příspěvek je, že rodič po celý kalendářní měsíc osobně celodenně a řádně pečuje o dítě. Další podmínky, za nichž může být nárok na rodičovský příspěvek přiznán, stanoví § 30b zákona o státní sociální podpoře. Odstavec druhý citovaného ustanovení pak stanoví, že pokud je rodič pobírající rodičovský příspěvek nebo dítě, které zakládá nárok na rodičovský příspěvek, ze zdravotních důvodů ve zdravotnickém zařízení lůžkové péče déle než 3 kalendářní měsíce, nenáleží výplata rodičovského příspěvku od čtvrtého kalendářního měsíce poskytování lůžkové péče. V této době však může rodič provést volbu podle § 30 odst. 3 nebo 4. Věta první neplatí, jestliže rodič o dítě umístěné ze zdravotních důvodů ve zdravotnickém zařízení lůžkové péče osobně celodenně a řádně pečuje.

[17] Ve věci stěžovatelky je zřejmé, že její mladší syn D. byl z důvodu předčasného porodu hospitalizován; stěžovatelka přitom nepředložila doklad o tom, že by o něj v tomto zdravotnickém zařízení osobně celodenně a řádně pečovala. Ačkoliv není splnění podmínky osobní celodenní a řádné péče o nejmladšího syna D. předmětem tohoto řízení, Nejvyšší správní soud považoval za podstatné zmínit, že ze správního spisu plyne, že stěžovatelka tuto podmínku za fakticky nejmladší dítě (D.) nesplnila.

[18] Jak plyne ze shora uvedené judikatury, rodičovský příspěvek má být alespoň částečnou náhradou pečujícího rodiče za ztrátu příjmů, případně jejich podstatného snížení. Zároveň platí, že není možné, aby bylo pobíráno několik rodičovských příspěvků současně (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ads 42/2015-34), neboť účelem rodičovského příspěvku je zajistit právě jedno (nejmladší) dítě v rodině a souběh příspěvků za více dětí není možný. Obecně pak platí, že narozením mladšího dítěte v rodině, které zakládá nárok na rodičovský příspěvek, zaniká nárok dříve narozeného dítěte, a to bez ohledu na vyčerpanou částku.

[19] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem, že za standardních podmínek by narozením mladšího syna D. zanikl nárok na rodičovský příspěvek na dříve narozeného syna A.; nyní projednávaná věc však je velmi specifická a toto specifikum je proto nutné zohlednit i při posuzování žádosti o rodičovský příspěvek, ač na něj nebylo zákonodárce výslovně pamatováno při přijetí citované právní úpravy. Nezhledněním specifík dané věci by totiž mohlo dojít k neúměrné příkrostiti zákona, která by mohla značně ohrozit právě Listinou základních práv a svobod chráněné právo rodičů na pomoc státu.

[20] V kontextu nyní posuzované věci je nutné pod pojmem „*nejmladší dítě, které zakládá nárok na rodičovský příspěvek*“ chápat to dítě, o které stěžovatelka i nadále osobně celodenně a řádně pečovala, a to bez ohledu na to, zda se jí narodilo další dítě. U mladšího syna totiž podmínka osobní celodenní a řádné péče splněna nebyla, neboť dítě bylo dlouhodobě hospitalizováno v nemocnici. Zároveň však stěžovatelka i nadále pečovala o staršího syna, za něhož by jí za předpokladu, že by se jí druhé dítě nenarodilo, stále mohl náležet rodičovský příspěvek. Ze správního spisu není zřejmé, zda stěžovatelka za staršího syna A. zcela vyčerpala rodičovský příspěvek; tato skutečnost by totiž v projednávané věci taktéž měla významnou roli. Pokud by tomu tak bylo, pak by měl skutečně správní orgán prvního stupně pravdu v tom, že jí za toto dítě již rodičovský příspěvek přiznán být nemůže, neboť jeho zákonem stanovenou výší zcela vyčerpala a nebylo by možné stanovit rodičovský příspěvek nad tento zákonný limit. Pokud by tomu tak nebylo, pak je nutné vzít v potaz výše nastíněnou argumentaci, podle níž je nutné přihlížet k jednotlivým okolnostem a specifickým nyní projednávané věci, z níž je zřejmé, že stěžovatelka osobně celodenně a řádně pečovala o své (fakticky) starší dítě (syna A.), zatímco mladší syn byl dlouhodobě hospitalizován a stěžovatelka o něj osobně celodenně a řádně pečovat nemohla. Stěžovatelka přitom po vyplacení podpory v mateřství zůstala bez rodičovského příspěvku, neboť ten jí podle názoru správních orgánů nenáležel ani za jednoho ze synů. Takový výklad je však pro shora uvedené nepřijatelný.

[21] Nejvyšší správní soud má za to, že pojem „nejmladší dítě, které zakládá nárok na rodičovský příspěvek“ je nutné v projednávané věci vykládat tak, že za toto dítě lze ve stěžovatelčině případě pokládat fakticky staršího syna A., neboť právě on byl nejmladším dítětem, o němž měla možnost stěžovatelka osobně celodenně a řádně pečovat. Nejvyšší správní soud připomíná, že zákon nepamatuje na specifické situace, ale řeší toliko standardní situaci, kdy se v rodině narodí další dítě a rodiče tak automaticky nemají nárok na to, aby jim byly vypláceny dva rodičovské příspěvky, ale pro starší dítě nárok na rodičovský příspěvek zanikne, zatímco vznikne nárok pro nejmladší dítě v rodině. Ačkoliv by bylo možné na základě jazykového výkladu citovanou právní normu považovat za jasnou, je nutné přihlídnout také k účelu zákona; posuzovaná věc nebyla standardní věcí, na niž zákon ve svých ustanoveních pamatuje, a proto bylo nutné postupovat právě v souladu s účelem zákona a samotného institutu rodičovského příspěvku, který byl nastíněn výše.

[22] Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí s tím, že správní orgány nepřiznaly rodičovský příspěvek za staršího syna A. ode dne 1. 9. 2015, a to pouze s odůvodněním, že tento nebyl nejmladším dítětem v rodině zakládajícím nárok na rodičovský příspěvek. Žalovaný v následném řízení posoudí, zda stěžovatelka splnila za daná období podmínku osobní celodenní a řádné péče u syna A. a zda nebyl rodičovský příspěvek na tohoto syna již zcela vyčerpán a mohl by být po dobu hospitalizace mladšího syna D. stěžovatelkou znovu čerpán.

## 4070

### Katastr nemovitostí: dočasná stavba ve smyslu stavebněprávním

k § 63 odst. 2 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění do 30. 6. 2020

**Z § 63 odst. 2 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), zakládajícího vratitelnou právní domněnku trvalosti stavby, nelze dovozovat důsledky pro otázky dočasnosti či trvalosti stavby ve smyslu stavebněprávním.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2020, čj. 10 As 200/2020-32)

**Prejudikatura:** č. 835/2006 Sb. NSS, č. 2162/2011 Sb. NSS, č. 3428/2016 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 60/2003 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 483/01).

**Věc:** KVINT spol. s r. o. proti Magistrátu města Brna o odstranění dočasné stavby, o kasační stížnosti žalobkyně.

Úřad městské části Brno-střed (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 21. 5. 2018 nařídil žalobkyni odstranit stavbu „Dočasná stavba stánku nazv. Kuřata na pozemku parc. č. 822/14 v k. ú. Trnítá, obec Brno, u podchodu u OD Tesco Brno“. U stavby uplynula stanovená doba jejího trvání a nebyla povolena změna v užívání. Stavební úřad tak rozhodl podle § 129 odst. 1 písm. f) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), byť ve výroku nesprávně odkázal na písm. b) téhož ustanovení. Žalovaný k odvolání žalobkyně tuto zjevnou formální chybu napravil a v tomto rozsahu rozhodnutí stavebního úřadu změnil, ve zbytku je pak potvrdil.

Žalobkyně rozhodnutí stavebního úřadu napadla u Krajského soudu v Brně, který žalobu zamítl rozsudkem ze dne 26. 5. 2020, čj. 29 A 123/2018-80 (dále jen „napadený rozsudek“). S odkazem na judikaturu přisvědčil žalovanému, že sporná stavba prodejního stánku včetně přístavby je dočasnou stavbou, u níž uplynula doba jejího trvání. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nevyužila možnosti podat žádost o změnu v užívání dočasné stavby (prodloužení doby trvání nebo změnu na stavbu trvalou), stavebnímu úřadu nezbylo než odkázat na § 129 odst. 1 písm. f) stavebního zákona a nařídit odstranění dočasné stavby. Krajský soud nesouhlasil ani s argumentem, že žalobkyně byla v dobré víře, že stavba je trvalá.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní kritizovala, že krajský soud v bodě 14 nepřípustně zúžil předmět řízení a napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný. Nadto aplikoval judikaturu, která nebyla na věc použitelná. Stěžovatelka byla v dobré víře, vycházela z obsahu kolaudačního rozhodnutí. Argumentovala stavem zápisu v katastrálním zákoně a upozornila, že budova spojená se zemí

pevným základem nemůže být budovou dočasnou. Dále stěžovatelka obsáhle odůvodnila svůj návrh na přiznání odkladného účinku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### III.

#### *Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu*

[7] Nejvyšší správní soud předně upozorňuje, že kasačním bodem není obecný odkaz na „argumentaci [stěžovatelky] uplatněnou v předchozích řízeních“. Soud nemůže začít procházet podání stěžovatelky z předchozích řízení a hledat tam, zda snad nějaký tam uvedený argument nemá význam též pro řízení o kasační stížnosti. V opačném případě by soud přestal být „nestranným třetím“ a proměnil by se v advokáta stěžovatelky. Kasační stížnost je opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského soudu, proto musí stěžovatelka všechny argumenty výslovně uvést v textu kasační stížnosti (srov. k tomu rozsudky rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, a ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 21). (...)

[9] Spornou otázkou v nynější věci mezi žalobkyní a správními orgány je, zda stavba, jejíž odstranění stavební úřad nařídil, je dočasnou stavbou, u níž uplynula doba jejího trvání, respektive zda byla žalobkyně v dobré víře v časovou neomezenost stavby.

[10] Ze správního spisu plyne, že pro spornou stavbu bylo vydáno dne 26. 7. 1996 stavební povolení, kterým byla povolena stavba prodejního stánku na dočasnou dobu do 31. 12. 2011. Kolaudačním rozhodnutím ze dne 7. 10. 1997 bylo povoleno užívání této stavby, a to na dobu dočasnou do 31. 12. 2017. Dne 20. 11. 2001 bylo vydáno stavební povolení, kterým byla povolena přístavba ke stávajícímu stánku, jako stavba dočasná s dobou trvání do 31. 12. 2010. Kolaudačním rozhodnutím ze dne 5. 6. 2002 bylo povoleno užívání této přístavby, aniž by bylo výslovně uvedeno nějaké časové omezení. Stavba stánku byla zapsána do katastru nemovitostí jako nemovitost – budova bez čísla popisného nebo evidenčního.

#### *III.A Zákonné vymezení pojmu dočasná stavba a pravomoc stavebního úřadu tuto stavbu odstranit*

[11] Stěžovatelka především nesouhlasí s vymezením předmětu řízení tak, jak ho pojal krajský soud v bodě 14 napadeného rozsudku. Tím se prý vyhnul posouzení dalších námitek a zatížil rozsudek nepřezkoumatelností.

[12] V bodě 14 napadeného rozsudku krajský soud uvedl následující:

*„Na základě citovaných právních předpisů lze konstatovat, že stavební úřad přistoupil k nařízení odstranění stavby na základě toho, že uplynula doba trvání dočasné stavby a současně nebylo kladně rozhodnuto o žádosti o změnu v užívání této stavby (spočívající v prodloužení doby trvání stavby). Předmětem řízení o odstranění stavby je přitom pouze zkoumání těchto zákonných předpokladů daných § 129 odst. 1 písm. f) stavebního zákona (zda se jedná o dočasnou stavbu, u níž uplynula doba trvání, a zda byla povolena změna v užívání této stavby); jinými okolnostmi se stavební úřad v rámci tohoto řízení nezabývá.“*

[13] Nejvyšší správní soud s tímto závěrem krajského soudu souhlasí. Krajský soud zde správně vyložil § 129 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, podle něhož stavební úřad nařídí odstranění stavby „vlastníku stavby dočasné, u které uplynula stanovená doba jejího trvání a nebyla povolena změna v užívání“. Již jen z prostého textu zákona je evidentní, že pro aplikaci citovaného ustanovení je klíčová otázka dočasnosti stavby, uplynutí stanovené doby jejího trvání a to, že nebyla povolena změna v užívání. Jakékoliv jiné otázky krajský soud řešit nemusel. Jak krajský soud správně dodal, jsou-li naplněny podmínky § 129 odst. 1 písm. f) stavebního zákona, stavební orgán musí nařídít odstranění stavby. Proto je třeba odmítnout tezi stěžovatelky, že krajský soud restriktivně vymezil předmět řízení.

[14] Není ani pravda, že by pojem „dočasná stavba“ nebyl ujasněný, jak tvrdí stěžovatelka. Stavební zákon v § 2 odst. 3 stanoví, že „[d]očasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání“. Podobně definoval dočasnou stavbu též § 139b odst. 2 písm. b) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním

řádu (dále jen „starý stavební zákon“), podle něhož dočasné stavby byly ty, „u nichž se předem omezí doba jejich trvání“.

[15] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 6. 2017, čj. 6 As 302/2016-33, ve věci *OKD*, bod 50, podle starého i nynějšího stavebního zákona „dočasnost stavby mohlo založit (ale též změnit) jen stavební povolení, a nikoliv kolaudační rozhodnutí. Pravomocné stavební povolení, vydané na návrh stavebníka, mu zakládá právo realizovat stavbu a jde-li o stavbu dočasnou (podle druhu a účelu, k němuž má být zřízena) musí současně předem omezit dobu jejího trvání. Kolaudační rozhodnutí povoluje užívání zhotovené stavby a to skončí s dobou trvání stavby“ (shodně též rozsudek ze dne 2. 3. 2017, čj. 4 As 219/2016-35, body 18 a 19, pro stejné závěry srov. též starší judikaturu, která řeší dočasnost stavby podle starého stavebního zákona, a to pro účely daňověprávní, viz zejm. rozsudek ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Afs 90/2008-225, ve věci *Jihomoravská plynárenská*).

[16] Říká-li tato judikatura, že dočasnost stavby může založit či změnit „jen“ stavební povolení, myslí se tím, že ji nemohlo založit samo kolaudační rozhodnutí. Stejně tak kolaudační rozhodnutí dle starého stavebního zákona nemohlo změnit režim stavby dočasné na režim stavby s neomezenou dobou užívání. Podle současné úpravy platí, že vedle stavebního povolení [§ 115 odst. 6 stavebního zákona ve spojení s § 18c odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu] mohou dočasnost stavby samozřejmě založit též některá další rozhodnutí, umožňuje-li to zákon – např. územní rozhodnutí (§ 92 odst. 1 stavebního zákona), územní souhlas (§ 92 odst. 1 ve spojení s § 96 odst. 4 stavebního zákona), souhlas stavebního úřadu (§ 106 odst. 2 stavebního zákona) apod.

[17] Lze jen dodat, že změnu stavby dočasné na stavbu trvalou by bylo třeba realizovat způsobem uvedeným v § 127 stavebního zákona. Nic takového se ovšem v nynějším případě nestalo. Za doby platnosti starého stavebního zákona pak prodloužení trvání dočasné stavby nebo její změnu na stavbu trvalou bez stavebně technických změn mohl projednat stavební úřad v řízení o povolení změny v užívání stavby podle § 85 odst. 1 starého stavebního zákona (usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 5. 2016, čj. 8 As 79/2014-108, č. 3428/2016 Sb. NSS, ve věci *CHOVSERVIS*). Ani takové rozhodnutí však v nynější věci nepadlo.

[18] Stěžovatelka se dále mylí, pokud tvrdí, že stavba spojená se zemí pevným základem nemůže být „budovou dočasnou“. Nic takového starý ani nyní platný stavební zákon nestanovil (viz k tomu bod [14] shora). Dočasná stavba může být nejen nějaká lehká přenosná budka, ale též stavba spojená se zemí pevným základem. Nic jiného neplatí ani náznakem ze stěžovatelkou citovaného nálezu ze dne 6. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 483/01, č. 60/2003 Sb. ÚS, který se týká občanskoprávních důsledků umístění stavby na cizím pozemku dle starého občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.).

### III.B Stěžovatelka nebyla v dobré víře v časovou neomezenost stavby

[19] Stěžovatelka dále argumentovala svou dobrou vírou v kolaudační rozhodnutí ze dne 5. 6. 2002, kterým bylo povoleno užívání přístavby prodejního stánku bez jakéhokoliv časového omezení.

[20] Jak ovšem správně upozornil krajský soud, skutečnost, že kolaudační rozhodnutí z roku 2002 dobu užívání přístavby nijak neomezilo, je bez významu. Klíčové bylo jednoznačné omezení doby užívání stavby prodejního stánku (a posléze jeho přístavby) stavebním povolením (bod [10] shora). Kolaudační rozhodnutí na přístavbu nemohlo založit stěžovatelce ani jakékoliv legitimní očekávání. A tím spíše, že všechna předchozí rozhodnutí (včetně kolaudačního rozhodnutí na samotnou stavbu) **jasně časově limitovala** užívání sporné stavby. Nejvyšší správní soud nerozumí argumentu stěžovatelky, jak snad mohla být v dobré víře v časovou neomezenost stavby, pokud všechna rozhodnutí ve vztahu ke stavbě hlavní (a stavební povolení ve vztahu k přístavbě) stavbu časově omezují. (...)

### III.C. K použitelnosti § 63 odst. 2 katastrálního zákona na nynější věc

[23] Stěžovatelka dále upozorňuje na § 63 odst. 2 katastrálního zákona), dle kterého „[o] údajích o budově evidované podle dřívějších právních předpisů se má za to, že se jedná o trvalou stavbu, pokud z údajů katastru nevyplývá, že se jedná o stavbu dočasnou. Doloží-li vlastník této stavby nebo jiný oprávněný, že se jedná o stavbu dočasnou, katastrální úřad tuto skutečnost do katastru doplní.“ Co se týče sporné stavby, z katastru nemovitostí neuplynulo, že by šlo o stavbu dočasnou. Stěžovatelka souhlasí s krajským soudem, že katastrální zákon zde zakládá vyvratitelnou

právní domněnku. Krajský soud však dle stěžovatelky pominul, že tato domněnka nebyla zákonem předvídaným způsobem vyvrácena.

[24] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující. Stěžovatelka zcela opomíjí důvody, které vedly zákonodárce k tomu, že počínaje účinností nového katastrálního zákona je v katastru nemovitostí veden též údaj o dočasnosti stavby [§ 4 odst. 1 písm. d) katastrálního zákona; srov. k tomu též důvodovou zprávu k § 63 odst. 2 katastrálního zákona, dle níž toto ustanovení nově řeší „postup při doplňování dosud nesledovaného údaje o dočasnosti budov“ (sněmovní tisk č. 778, 6. volební období 2010 - 2013, digitální repozitář, www.psp.cz)]. Podle úpravy předchozí tento údaj v katastru evidován nebyl. Není tedy divu, že nebyl uveden ani u sporné stěžovatelčiny stavby. Nejvyšší správní soud nemusí řešit komplikovanou diskusi, nakořik je pojem „dočasná stavba“ v katastrálním zákoně čistě soukromoprávní; jeho veřejnoprávní přesah je v každém případě limitovaný [k tomu srov. detailně Baudyš, P. *Katastrální zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, výklad k § 3, s. 16 násl., respektive tamtéž, výklad k § 4 odst. 1 písm. d), s. 26 násl.<sup>7)</sup>. Z hlediska nyní řešené věci je evidentní, že cíl nové úpravy katastrálního zákona souvisel především s přijetím zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, který opětovně nastolil v českém právu princip *superficies solo cedit* (povrch ustupuje půdě).

[25] Podle § 506 odst. 1 občanského zákoníku je součástí pozemku prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení, ovšem s výjimkou staveb dočasných. Právě v návaznosti na toto ustanovení uváděla důvodová zpráva ke katastrálnímu zákonu, že jako „potřebná se jeví i potřeba evidovat dočasné stavby, které podle definice v občanském zákoníku nejsou součástí pozemku, i když patří vlastníkovu pozemku, na kterém je stavba postavena“ [viz obecná část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o katastru nemovitostí (katastrální zákon) ze dne 15. 8. 2012, sněmovní tisk 778/0].

[26] Zápis v katastru nemovitostí před rokem 2014 neřikal o dočasnosti sporné stavby nic. Z toho ale nebylo možné cokoliv dovozovat k otázce dočasnosti sporné stavby z pohledu stavebněprávního. Úprava katastru nemovitostí před rokem 2014 (kdy byla stavba do katastru zapsána) vycházela z toho, že se dočasnost stavby neuváděla. Ustanovení § 63 odst. 2 katastrálního zákona zavádí (vyvratitelnou) právní domněnku pro účely soukromoprávní, zejména pro určení vlastnictví ve smyslu § 506 odst. 1 občanského zákoníku a souvisejících přechodných ustanovení občanského zákoníku. Dočasná stavba bude věcí samostatnou, byť patří vlastníkovu pozemku. Proto zákon v tomto přechodném ustanovení umožňuje vlastníku této stavby nebo jinému oprávněnému doložit, že se jedná o stavbu dočasnou.

[27] Rozhodně však z § 63 odst. 2 katastrálního zákona nelze dovozovat jakékoliv důsledky pro otázky veřejnoprávní. Tím méně pak toto ustanovení může popřít zjevné veřejnoprávní určení sporné stavby jako stavby dočasné, jak bylo rozhodnuto ve shora uváděných stavebních povoleních (viz bod [10] shora). Stěžovatelka proto nemá pravdu. Z pohledu stavebního práva nebylo třeba vyvracet vyvratitelnou domněnku dle § 63 odst. 2 katastrálního zákona. V tomto je třeba také korigovat dílčí nesprávný závěr v bodě 23 napadaného rozsudku.

[28] Interpretace stěžovatelky je ostatně zjevně absurdní. V podstatě totiž vykládá § 63 odst. 2 katastrálního zákona tak, že od roku 2014 se ze všech staveb, které byly podle veřejnoprávního povolení dočasné, staly pro účely stavebního zákona stavby trvalé, ledaže vlastníci stavby či jiná oprávněná osoba prokáže opak. Takovýto výklad však Nejvyšší správní soud ve shodě se žalovaným musí odmítnout.

## Kompetenční spory: náhrada za nedodržení lhůty pro reklamaci dle energetického zákona

<sup>7)</sup> Zde Baudyš upozorňuje na legislativní vývoj při přijímání nového katastrálního zákona, který nakonec vedl k závěru, že „údaj o dočasnosti stavby vedený v katastru nemovitostí nesmí vyjadřovat její dočasnou povahu ve smyslu stavebního zákona, ale ve smyslu občanského zákoníku“. K této otázce autor uzavírá, že dočasná povaha staveb z hlediska stavebních předpisů proto v katastru nemovitostí podchytna „zřejmě nebude“, i když „informace o tom, že kupovaná stavba je povolena na dobu předem časově omezenou, by byla pro kupujícího velice zajímavá“. Baudyš, P. *Katastrální zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 26 a násl.



k § 11 odst. 1 písm. h) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění do 18. 7. 2017 (v textu jen „energetický zákon“)

**K vydání rozhodnutí o náhradě za nedodržení stanovených standardů kvality dodávek a služeb podle § 11 odst. 1 písm. h) č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, ve znění účinném od 1. 1. 2016 není příslušný Energetický regulační úřad, nýbrž soudy v občanském soudním řízení.**

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, zde dne 27. 7. 2020, čj. Konf 2/2020-8)*

**Věc:** Spor o pravomoc mezi Energetickým regulačním úřadem a Obvodním soudem pro Prahu 4, za účasti žalobkyně J. B. a žalované ČEZ Prodej, a. s., ve věci náhrady za nedodržení lhůty pro reklamaci.

Návrhem doručeným zvláštnímu senátu dne 10. 3. 2020 se Energetický regulační úřad (dále jen „navrhovatel“) domáhal, aby zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“) rozhodl tvrzený kompetenční spor ve věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 4 pod sp. zn. 28 C 248/2019.

Řízení bylo zahájeno podáním žaloby u Okresního soudu v Karlových Varech dne 18. 9. 2017. Protože žaloba nebyla dostatečně určitá a srozumitelná, Okresní soud v Karlových Varech ji v celém rozsahu odmítl. Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 7. 2. 2018, čj. 18 Co 371/2017-76, změnil rozhodnutí soudu prvního stupně tak, že se žaloba neodmítá, když dovodil, že žalobkyně ve svém odvolání upřesnila, jakého konkrétního plnění se domáhá, a to tak, že požaduje vydání přeplatku 18 584 Kč za dodávku elektřiny za období od 30. 9. 2016 do 19. 1. 2017. Dále se žalobkyně domáhala zaplacení částky 31 500 Kč jako náhrady za nedodržení standardů lhůty pro vyřízení reklamace, kterou žalobkyně poukazovala mimo jiné na nesrovnalosti fakturace. Usnesením ze dne 25. 9. 2019, čj. 28 C 14/2019-224, vyloučil Obvodní soud pro Prahu 4 (kterému byla věc zřejmě postoupena jako soudu místně příslušnému; poznámka zvláštního senátu) řízení o nároku žalobkyně na zaplacení částky ve výši 31 500 Kč k samostatnému projednání. Rozsudkem téhož soudu ze dne 25. 9. 2019, čj. 28 C 14/2019-233, byla žaloba, aby byla žalovaná povinna zaplatit žalobkyni částku ve výši 18 584 Kč, zamítnuta a žalobkyni byla uložena povinnost zaplatit žalované na náhradě nákladů řízení částku ve výši 600 Kč.

Obvodní soud pro Prahu 4 usnesením ze dne 1. 11. 2019, čj. 28 C 248/2019-29, zastavil řízení o zaplacení částky 31 500 Kč (výrok I) s tím, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena Energetickému regulačnímu úřadu (výrok II), a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III). Dospěl k závěru, že jde o spor mezi zákazníkem a držitelem licence o splnění povinností ze smluv o sdružených službách dodávek elektřiny a plynu, tedy že věc spadá do pravomoci Energetického regulačního úřadu podle § 17 odst. 7 písm. e) bodu 1 a § 11 odst. 1 písm. h) energetického zákona, ve spojení s vyhláškami Energetického regulačního úřadu č. 540/2005 Sb., o kvalitě dodávek elektřiny a souvisejících služeb v elektroenergetice, a č. 545/2006 Sb., o kvalitě dodávek plynu a souvisejících služeb v plynárenství.

V návrhu na řešení negativního kompetenčního sporu navrhovatel uvedl, že náhrady za nedodržení standardů představují plnění zákazníkovi stanovené na základě zákona podzákoným právním předpisem, které je držitel licence povinen uhradit v případě porušení svých povinností veřejnoprávní povahy. Jelikož náhrady za nedodržení standardů nejsou předmětem ujednání ve smlouvách o dodávce elektřiny nebo plynu, nelze tento nárok podřadit pod § 17 odst. 7 písm. e) bod 1 energetického zákona. V posuzovaném případě se dle navrhovatele jedná o zvláštní formu náhrady škody kogentně navázanou na nedodržení povinností stanovených vyhláškou.

Pravomoc rozhodovat na návrh zákazníka odebírajícího elektřinu nebo plyn pro spotřebu v domácnosti nebo zákazníka, který je fyzickou osobou podnikající, o poskytnutí náhrady za nedodržení stanovených standardů kvality dodávek a služeb v elektroenergetice nebo plynárenství původně skutečně náležela navrhovateli na základě ustanovení § 17 odst. 7 písm. e) bodu 3, které bylo platnou a účinnou součástí energetického zákona pouze do konce roku 2015. Zákon č. 131/2015 Sb. ze dne 13. 5. 2015 novelizoval předmětné ustanovení s účinností od 1. 1. 2016 tak, že bod 3 byl vypuštěn bez náhrady. Tím dle navrhovatele zůstal jeho věcnou příslušnost pro

rozhodování sporů. Navrhovatel se tak domnívá, že z uvedeného jasně plyne konkrétní záměr zákonodárce vyjmout oprávnění rozhodovat o náhradě za nedodržení stanovených standardů kvality dodávek a služeb z okruhu jeho působnosti, jakkoli by o věcné opodstatněnosti takové změny bylo možno pochybovat. Dle navrhovatele je tak vyloučeno dovozovat v tomto směru jeho působnost extenzivním výkladem § 17 odst. 7 písm. e) bodu 1 energetického zákona.

Ve vztahu k § 11 odst. 1 písm. h) energetického zákona navrhovatel uvedl, že toto ustanovení zakotvuje pouze jeho dozorovou pravomoc, respektive veřejnoprávní povinnost držitelů licencí ve vztahu, k níž může navrhovatel dozorovat její plnění [§ 91 odst. 1 písm. c) energetického zákona]. V oblasti dodržování standardů je tak dána pouze dozorová pravomoc navrhovatele [§ 17 odst. 7 písm. s) energetického zákona], z žádného ustanovení zákona však nevyplývá oprávnění správního orgánu k rozhodování sporů ve smyslu § 141 správního řádu o nárocích za nedodržení standardů.

V závěru navrhovatel poukázal na usnesení zvláštního senátu ze dne 14. 7. 2015, čj. Konf 26/2014-18, v němž zvláštní senát uvedl, že § 17 odst. 5 energetického zákona (odpovídá dnešnímu § 17 odst. 7 téhož zákona) obsahuje pravomoci navrhovatele v oblasti rozhodování soukromoprávních sporů, které představují výlučky z rozhodovací pravomoci obecných soudů ve prospěch správních orgánů. Takové výlučky je třeba vykládat restriktivně, neboť odnímají soudům jejich nejvlastnější pravomoc – rozhodovat spory ze soukromoprávních vztahů v klasickém nalézacím řízení.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci náhrady za nedodržení lhůty pro reklamaci je soud a zrušil usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4

#### **Z odůvodnění:**

[12] Podle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. je negativním kompetenčním sporem spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků. V nyní rozhodované věci popřeli svou pravomoc Obvodní soud pro Prahu 4 i navrhovatel, jedná se proto o negativní kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný zvláštní senát.

[13] Obvodní soud pro Prahu 4 dospěl k závěru, že se v dané věci jedná o spor mezi zákazníkem a držitelem licence o splnění povinností ze smluv o sdružených službách dodávek elektřiny a plynu, tedy že věc spadá do pravomoci navrhovatele podle § 17 odst. 7 písm. e) bodu 1 a § 11 odst. 1 písm. h) energetického zákona ve spojení s vyhláškami Energetického regulačního úřadu č. 540/2005 Sb., o kvalitě dodávek elektřiny a souvisejících služeb v elektroenergetice, a č. 545/2006 Sb., o kvalitě dodávek plynu a souvisejících služeb v plynárenství.

[14] Tuto úvahu však zvláštní senát nesdílí. Energetický zákon ve znění účinném do 31. 12. 2015 obsahoval v § 17 odst. 7 písm. e) bodu 3 pravomoc navrhovatele rozhodovat na návrh zákazníka odebírajícího elektřinu nebo plyn pro spotřebu v domácnosti nebo zákazníka, který je fyzickou osobou podnikající, o poskytnutí náhrady za nedodržení stanovených standardů kvality dodávek a služeb v elektroenergetice nebo plynárenství. Předmětné ustanovení bylo novelizováno zákonem č. 131/2015 Sb. ze dne 13. 5. 2015 s účinností od 1. 1. 2016 tak, že bod 3 byl z energetického zákona bez náhrady vypuštěn.

[15] Ze znění § 11 odst. 1 písm. h), ve spojení s § 17 odst. 7 písm. s) energetického zákona, vyplývá, že držitel licence je povinen dodržovat stanovené parametry kvality dodávek a služeb a v případě jejich nedodržení poskytovat náhradu. Navrhovatel tuto činnost monitoruje a vyhodnocuje. Původně vymezená rozhodovací činnost navrhovatele v případech nedodržení stanovených standardů kvality dodávek a služeb v elektroenergetice a plynárenství tak byla v důsledku výše uvedené novely energetického zákona zúžena.

[16] S ohledem na skutečnosti výše uvedené zvláštní senát vyslovil, že k rozhodnutí v předmětné věci je příslušný soud (§ 5 odst. 1 zákona 131/2002 Sb.).

[17] 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. Zvláštní senát proto současně zrušil usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 1. 11. 2019, čj. 28 C 248/2019-29.

[18] 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. Obvodní soud pro Prahu 4 bude tedy dále pokračovat v řízení vedeném pod sp. zn. 28 C 248/2019, o zaplacení 31 500 Kč.

## 4072

**Regulace reklamy: šířitel reklamy**

k § 1 odst. 7 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění do 6. 9. 2016 (v textu jen „zákon o regulaci reklamy“) k § 5 zákona č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti a o změně některých zákonů (zákon o některých službách informační společnosti), ve znění do 30. 6. 2017 (v textu jen „zákon o některých službách informační společnosti“)

**Šiřitelem reklamy ve smyslu § 1 odst. 7 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, je pouze osoba, která reklamu šíří vědomě. Není jím naopak poskytovatel služby, která spočívá v ukládání informací poskytovatelů uživatelem (§ 5 zákona č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2020, čj. 6 As 268/2019-34)*

**Prejudikatura:** č. 2162/2011 Sb. NSS, č. 2945/2014 Sb. NSS.

**Věc:** TV Nova s.r.o. proti Generálnímu ředitelství cel o odstranění zakázané reklamy, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutími ze dne 21. ledna 2016 nařídil Celní úřad pro hlavní město Prahu žalobkyni (přesněji řečeno její právní předchůdkyni, společnosti CET 21 spol. s r.o.), jakožto šířiteli zakázané reklamy, odstranit z vymezených domén zakázanou reklamu na loterie nebo jiné podobné hry nebo tuto zakázanou reklamu ukončit, a to ve lhůtě 15 kalendářních dnů (podle § 7c odst. 1 zákona o regulaci reklamy). Zároveň jí, opět jakožto šířiteli zakázané reklamy, uložil, aby ve lhůtě 15 kalendářních dnů sdělila údaje o osobách zadavatele a zpracovatele zakázané reklamy a o osobě, která si u ní šíření zakázané reklamy objednala, a aby předložila doklady identifikující tyto osoby (podle § 7a odst. 4 zákona o regulaci reklamy). Celní úřad určil žalobkyni jako povinnou osobu proto, že měla výhradní práva k doméně **blog.cz**, na níž byly umístěny všechny subdomény se zakázanou reklamou.

Žalobkyně na rozhodnutí celního úřadu reagovala sdělením, že do okamžiku jejich doručení neměla o zakázané reklamě povědomí, a ačkoli se nepovažuje za šířitele reklamy, poskytne celnímu úřadu informace o uživatelských předmětných webových stránkách, což jsou jediné informace, jimiž disponuje.

Zároveň žalobkyně podala proti rozhodnutím celního úřadu odvolání, která žalovaný zamítl rozhodnutími ze dne 29. března 2016. Konstatoval, že šířitelem reklamy je osoba, bez jejíž účasti by k šíření reklamy na veřejnosti nedošlo. V prostředí internetu je šířitelem reklamy i provozovatel (webového) serveru. Žalobkyně musí provozovat internetový server se službou blogovacího systému v souladu s právními předpisy a musí zabezpečit, aby tato služba probíhala řádně. V tom žalovaný spatřuje princip objektivní odpovědnosti podnikatele. Dle názoru žalovaného je žalobkyně účastna šíření reklamy, protože musí splnit povinnosti vyplývající z § 7a odst. 4 zákona o regulaci reklamy. Tomu nebrání ani její postavení poskytovatele služby informační společnosti, které by hrálo roli až při posuzování odpovědnosti za správní delikt. Žalovaný dále uvedl, že požadavek, aby provozovatelem loterie nebo jiné podobné hry byla jen právnická osoba se sídlem na území České republiky, není v rozporu s unijním právem. Proto byla posuzovaná reklama odkazující na zahraničního provozovatele loterií či podobných her zakázaná.

Městský soud v Praze vyhověl žalobě proti rozhodnutím žalovaného a rozsudkem ze dne 12. prosince 2019, čj. 10 A 91/2016-61 (dále jen „napadený rozsudek“), je zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Přisvědčil žalovanému, že v posuzovaném případě šlo o zakázanou reklamu, a tudíž bylo možné žalobkyni uložit povinnost odstranit takovou reklamu podle § 7c odst. 1 zákona o regulaci reklamy. V tomto směru městský soud odkázal

na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Soudního dvora EU, která omezení okruhu provozovatelů online loterií na české právnické osoby považuje za souladné s unijním právem. Městský soud však shledal, že žalobkyně není šířitelem reklamy, protože jí nelze uložit povinnost sdělit informace o zadavateli, zpracovateli a objednateli reklamy podle § 7a odst. 4 zákona o regulaci reklamy. Šířitelem reklamy je pouze osoba, která za účelem rozšíření reklamy něco aktivně činí. Jen po takové osobě lze smysluplně požadovat, aby nesla odpovědnost za šíření nezákonné reklamy a aby shromažďovala údaje o zadavateli, zpracovateli a objednateli reklamy. Žalobkyně pouze provozuje internetovou doménu, jejíž jednotlivé subdomény poskytuje uživatelům. Z všeobecných obchodních podmínek žalobkyně nevyplývá, že by blog uživatelům zpřístupňovala za účelem umístění reklamy, naopak jej výslovně zakazuje používat pro podnikatelskou činnost, již umístění reklamy zpravidla bude. Žalobkyně není šířitelkou reklamy jen proto, že uživatel bez jejího vědomí a souhlasu, a pravděpodobně i v rozporu s jejími obchodními podmínkami, umístil na blog reklamu. Dle názoru městského soudu je navíc třeba zohlednit, že žalobkyně poskytuje službu informační společnosti a vztahuje se na ni speciální úprava zákona o některých službách informační společnosti, která připouští odpovědnost poskytovatele služby za protiprávní obsah jen tehdy, pokud jej mohl očekávat, dozvěděl se o něm nebo vykonává rozhodující vliv na činnost uživatele. Přičemž poskytovatel služby není povinen dohlížet na obsah ukládaných informací nebo sám aktivně zjišťovat jejich protiprávnost. Tato ustanovení vymaňují žalobkyni coby šířitelku reklamy z odpovědnosti za její obsah podle zákona o regulaci reklamy. Pokud na žalobkyni nemohou dopadat hlavní povinnosti šířitele reklamy, postrádá podle městského soudu smysl, aby byla za šířitele reklamy považována. Takový výklad by navíc byl v rozporu s čl. 15 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES ze dne 8. června 2000 o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu (dále jen „směrnice o elektronickém obchodu“), který vymezuje okruh informací, které lze po poskytovateli služeb informační společnost požadovat, přičemž požadavky žalovaného tento rámec překračují.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, neboť obě povinnosti byly žalobkyni uloženy jakožto šířitelce reklamy. Ustanovení § 7c odst. 1 zákona o regulaci reklamy upravuje opatření před šířením reklamy, povinnost odstranit nebo ukončit reklamu tedy bude zpravidla ukládána šířiteli reklamy. Přesto městský soud vyslovil nezákonnost pouze ve vztahu k povinnosti podle § 7a odst. 4 zákona o regulaci reklamy, aniž by rozdílný náhled na hodnocení adresáta uložených povinností odůvodnil. Stěžovatel dále považuje za nesrozumitelný závěr městského soudu, že je smysluplné požadovat shromažďování údajů o zadavateli, zpracovateli a objednateli reklamy pouze po osobách, které vědomě a cíleně poskytují prostor pro veřejné šíření reklamy, neboť zákon o regulaci reklamy povinnost shromažďovat údaje nestanoví. Požadavek na poskytnutí údajů o osobě, která si šíření reklamy objednala, je třeba chápat materiálně jako požadavek na identifikaci osoby, která objednala službu, jejímž poskytnutím byla šířena reklama.

Městský soud dle názoru stěžovatele bezdůvodně dospěl k přísnému závěru, že šířitelem je pouze osoba, která něco šíří zaviněně (vědomě). Stěžovatel však „šíření“ považuje za objektivní proces. Výklad městského soudu vylučuje z dopadu zákona podstatnou část společensky nežádoucího jednání a zároveň zatěžuje správní orgány povinností prokázat přítomnost volní složky v jednání šířitele. Tím maří cíl normy, jímž je ochrana spotřebitele, bezpečnosti a pořádku, mravnosti a veřejného zdraví. Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem městského soudu, že zákon o regulaci reklamy míří pouze na subjekty, které v rámci svého podnikání vědomě a cíleně poskytují třetím osobám prostor pro vědomě šíření reklamy, a poukazuje na to, že šířitelem reklamy může být i nepodnikající fyzická osoba.

Stěžovatel dále uvedl, že zákon o regulaci reklamy se aplikuje i v prostředí počítačových sítí. Důvodová zpráva k jedné z jeho novel (zákonu č. 202/2015 Sb.) přitom zdůrazňuje, že právě u reklamy šířené internetem je šířitel jediným povinným subjektem, kterého lze identifikovat. Úmyslem zákonodárce tedy evidentně bylo podrobit právní úpravě nejen podnikatele v oblasti reklamy, ale i subjekty, které konkrétní reklamu realizují. Správní orgány byly i v tomto případě schopny identifikovat pouze šířitele – žalobkyni – a za účelem zjištění odpovědných osob jí uložily povinnost k součinnosti.

Stěžovatel upozornil, že reklama, která není a nemá být šířena, není skutečnou reklamou. Závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 AS 48/2009-76, dle něhož je pro posouzení jednání osoby šířící určité sdělení rozhodné pouze to, zda toto sdělení naplňuje znaky reklamy, nikoli pohytky této osoby, považuje stěžovatel za

přílehlavé. Nesouhlasí s tím, že městský soud při výkladu veřejnoprávního pojmu vycházel ze soukromoprávních všeobecných obchodních podmínek žalobkyně.

Stěžovatel neshledával rozpor mezi zákonem o regulaci reklamy a zákonem o některých službách informační společnosti. Žalobkyně nebyla za poskytnutou službu odpovědná v plném rozsahu, avšak je možné zamezit dalšímu rozšiřování zakázané reklamy a zjišťovat osoby odpovědné za tento protiprávní stav. Městský soud dle názoru stěžovatele neopodstatněně přehlédl, že žalobkyni byly uloženy povinnosti podle zákona o regulaci reklamy, nikoli podle zákona o některých službách informační společnosti. Podle výkladu městského soudu by nebylo možné po poskytovatelích služeb informační společnosti informace o zadavateli, zpracovateli a objednateli zakázané reklamy vůbec žádat, čímž by vznikla nerovnost mezi nimi a všemi ostatními subjekty.

Povinnost uloženou žalobkyni stěžovatel nepovažoval za rozpornou ani se směrnicí o elektronickém obchodu. Poukázal na to, že § 7a odst. 4 zákona o regulaci reklamy není implementací této směrnice. Zákonodárce navíc před přijetím tohoto ustanovení zkoumal jeho soulad s unijním právem. Stěžovatel namítl, že směrnice o elektronickém obchodu se nevztahuje na loterie a sázky. Její čl. 15 odst. 2, na který odkazoval městský soud, navíc členským státům dává pouze možnost, nikoli povinnost přijmout určitou právní úpravu. Dále stěžovatel upozornil, že žalobkyně rozpor se směrnicí o elektronickém obchodu nenamítala, přímého účinku práva Evropské unie se nedovolávala, a městský soud tak vybočil z mezí žalobních bodů.

Žalobkyně považovala rozsudek městského soudu za srozumitelný a řádně odůvodněný, ztotožňovala se i s výkladem pojmu „šířitel reklamy“. Městský soud neuváděl, že by šířitel reklamy musel být vždy podnikatelem. Klíčové je, že šíření reklamy musí být aktivní. Žalobkyně upozornila, že omezení základních práv je třeba vždy vykládat restriktivně. Žalobkyně nemohla očekávat, že bude označena za šířitele reklamy, pokud pouze poskytla prostor pro blog a smluvně zavázala své klienty, aby zakázanou reklamu nešířili. Stěžovatel přehlíží, že k žádnému objednání šíření reklamy nedošlo. Žalobkyně považovala za nepodstatné, že rozpor § 7a odst. 4 zákona o regulaci reklamy se směrnicí o elektronickém obchodu nenamítala v žalobě, neboť platí zásada *iura novit curia* a přímého vertikálního účinku směrnice není třeba se dovolávat. Čl. 15 odst. 2 směrnice o elektronickém obchodu stanoví jasný limit pro členské státy a nepřipouští ukládání jiných, rozsáhlejších povinností poskytovatelům služeb informační společnosti. Žalobkyně si však nebyla jista, zda je nutné dovozovat přímý účinek směrnice, neboť eurokonformním výkladem lze dospět ke stejnému výsledku, že poskytovatel služby informační společnosti není bez dalšího šířitelem reklamy.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[15] Podle § 7a odst. 4 zákona o regulaci reklamy je šířitel reklamy povinen na výzvu orgánů dozoru pro účely správního řízení podle tohoto zákona sdělit ve lhůtě stanovené orgánem dozoru, nejméně však do 5 pracovních dnů, údaje o osobě zadavatele a zpracovatele reklamy a údaje o osobě, která u něj šíření reklamy objednala.

[16] Podle § 7c odst. 1 může orgán dozoru „*nařídít odstranění nebo ukončení reklamy, která je v rozporu se zákonem, a určit k tomu přiměřenou lhůtu. Může též zakázat nepřipustnou srovnávací reklamu nebo reklamu, která je nekalou obchodní praktikou*“ jako protiprávní jednání podle přímo použitelného předpisu Evropské unie. „*Orgán dozoru je oprávněn pozastavit zahájení šíření nepovolené srovnávací reklamy nebo reklamy, která je nekalou obchodní praktikou. Pro takový postup se nevyžaduje vznik skutečné ztráty či jiné újmy způsobené takovou reklamou, ani zavínění zadavatele reklamy; to však nezakládá oprávnění k zavedení systému předběžné kontroly návrhů reklamy před jejím šířením.*“

[17] Stěžovatel namítl, že městský soud bez patřičného zdůvodnění označil za nezákonnou pouze tu část napadených rozhodnutí, v níž byla žalobkyni uložena povinnost podle § 7a odst. 4 zákona o regulaci reklamy, se zdůvodněním, že žalobkyně není šířitelkou reklamy. Městský soud však hned v odstavci 16 napadeného rozsudku vysvětlil, že povinnost odstranit zakázanou reklamu podle § 7c odst. 1 zákona o regulaci reklamy může být uložena každému – v tomto směru tak postavení žalobkyně coby šířitelky reklamy logicky není relevantní. Ustanovení § 7c odst. 1 zákona o regulaci reklamy – na rozdíl od ustanovení § 7a odst. 4, které umožňuje uložit povinnost *šířiteli reklamy* – adresáta povinnosti nespécifikuje, proto jím může být každý. Tomuto závěru nelze nic vytknout,

nenamítala proti němu nic ani žalobkyně, která se omezila jen na argumentaci, že nešlo o reklamu zákonem zakázanou (viz bod 16 odůvodnění napadeného rozsudku).

[18] Argumentuje-li stěžovatel třetí a čtvrtou větou ustanovení § 7c odst. 1 zákona o regulaci reklamy a v nich použitým souslovím *šíření reklamy*, dovozuje z toho zcela zbytečně limitaci své osobní působnosti i ve vztahu k širším opatřením podle věty první a druhé. V těchto ustanoveních zákon správním orgánům dává pravomoc k přijetí rozhodnutí určitého obsahu, resp. k regulaci (omezení či zákazu) určité činnosti. I kdyby bylo možné z povahy věci uložit pozastavení zahájení šíření nepovolené srovnávací reklamy nebo reklamy, která je nekalou obchodní praktikou, jen potenciálnímu šířiteli reklamy, není důvod z toho dovozovat stejné omezení osobní působnosti ve vztahu k činnostem, jichž se může dopustit i osoba jiná než šířitel reklamy.

[19] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že ve výrocích rozhodnutí celního úřadu se žalobkyni povinnost podle § 7c odst. 1 zákona o regulaci reklamy ukládá výslovně jako šířitelce reklamy (ačkoli to nemá oporu v textu zákona). Pokud by stěžovatel setrval na názoru, že i tato povinnost se žalobkyni má uložit právě proto, že byla šířitelkou reklamy, musel by i v tomto směru vzít v úvahu závazný právní názor městského soudu, že žalobkyni za šířitelku reklamy nelze považovat (k tomu viz dále).

[20] Stěžovatel považuje za nesrozumitelný závěr městského soudu, že je smysluplné požadovat shromažďování informací o zadavateli, zpracovateli a objednateli reklamy pouze po osobách, které v rámci svého podnikání vědomě a cíleně poskytují třetím osobám prostor pro veřejné šíření reklamy (odstavce 28 a 29 napadeného rozsudku). Ani této námitce však nelze přisvědčit. Městský soud touto argumentací nevyloučil, že by se zákon o regulaci reklamy na jiné než podnikající subjekty nevztahoval, resp. že by komukoli jinému neukládal povinnost shromažďovat takové údaje. Jeho argument nelze vytrhávat z kontextu; městský soud považoval za logické, že poskytnout informace na základě § 7a odst. 4 zákona o regulaci reklamy může jen někdo, kdo jimi disponuje, přičemž, jak správně uvedl, *„takové údaje je [...] z povahy věci schopen shromažďovat jen někdo, kdo poskytuje určitou platformu pro šíření reklamy vědomě a cíleně.“* V opačném případě by osoba, která „nevědomky“ šíří reklamu, musela na základě výzvy orgánu dozoru podle § 7a odst. 4 zákona o regulaci reklamy požadované informace aktivně vyhledávat. Takovou povinnost jí však žádná norma neukládá, naopak citované ustanovení zákona o regulaci reklamy implicitně předpokládá, že šířitel reklamy má informace o zadavateli a zpracovateli reklamy a o osobě, která si u něj reklamu objednala, k dispozici.

[21] Zákon o regulaci reklamy definuje pojem *šířitel reklamy* v § 1 odst. 7 jako fyzickou nebo právnickou osobu, která reklamu veřejně šíří. Mezi účastníky řízení je spor o to, zda musí být „šíření reklamy“ vědomě, či je možné reklamu šířit i nevědomky (tedy zda je možné za šířitele reklamy považovat i někoho, kdo poskytuje službu, jejíž uživatel šíří reklamu bez vědomí poskytovatele služby).

[22] Podle § 5 odst. 1 zákona o některých službách informační společnosti *„[p]oskytovatel služby, jež spočívá v ukládání informací poskytnutých uživatelem, odpovídá za obsah informací uložených na žádost uživatele, jen a) mohl-li vzhledem k předmětu své činnosti a okolnostem a povaze případu vědět, že obsah ukládaných informací nebo jednání uživatele jsou protiprávní, nebo b) dozvěděl-li se prokazatelně o protiprávní povaze obsahu ukládaných informací nebo o protiprávním jednání uživatele a neprodleně neučinil veškeré kroky, které lze po něm požadovat, k odstranění nebo znepřístupnění takovýchto informací.“* Podle odst. 2 citovaného ustanovení poskytovatel takové služby však *„odpovídá vždy za obsah uložených informací v případě, že vykonává přímo nebo nepřímou rozhodující vliv na činnost uživatele.“* Ustanovení § 6 zákona o některých službách informační společnosti potom stanoví, že poskytovatelé takových služeb *„nejsou povinni a) dohlížet na obsah jimi přenášených nebo ukládaných informací, b) aktivně vyhledávat skutečnosti a okolnosti poukazující na protiprávní obsah informace“.*

[23] Z citovaných ustanovení vyplývá, že poskytovatel služby spočívající v ukládání informací poskytovaných uživatelem (tzv. *hosting*) není povinen sledovat obsah informací, které uživatelé jeho služeb přenášejí nebo nahrávají, a neodpovídá za obsah umístěný uživateli do té doby, než se o něm dozví. Žalobkyně tedy není povinna kontrolovat, co uživatelé vkládají na její subdomény, pročť lze předpokládat (a nebyl prokázán opak), že obsah vkládaný uživateli neznala.

[24] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že *šíření reklamy* ve smyslu citovaného ustanovení v sobě obsahuje aktivitu, nebo přesněji řečeno povědomí šířitele o tom, že je reklama šířena. Stěžovatel má sice

pravdu, že některé věci (například virová či bakteriální onemocnění) se mohou šířit v zásadě samovolně, nelze to však s odpovídající vážností tvrdit o reklamě jako jedné z forem výkonu svobody projevu (k reklamě jako formě projevu viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2013 čj. 1 As 46/2013-44, č. 2945/2014 Sb. NSS). Projev ze své podstaty vyžaduje vůli subjektu sdělovat určitý obsah. Není možné přisuzovat projev někomu, kdo jej nezamýšlel učinit. V prostředí internetu se sice často používá obrat, že „se něco šíří“, nikoli že „to někdo šíří“, avšak takové šíření neprobíhá nezávisle na vůli uživatelů – vyžaduje totiž alespoň sdílení odkazu s příslušnou informací či schválení umístění určitého obsahu na webovou stránku.

[25] Nejvyšší správní soud sice v rozsudku ze dne 22. července 2010, čj. 5 As 48/2009-76, uvedl, že „*v případě posouzení toho, zda jednání stěžovatele naplňuje znaky šíření reklamy, nejsou rozhodné jeho učitřní pohnutky či sympatie k předmětnému podniku*“, učinil tak však v kontextu námitky, že stěžovatel neměl v úmyslu šířit reklamu, nýbrž pouze vyjádřit své sympatie k propagovanému podniku – jinými slovy, Nejvyšší správní soud se zabýval spíše výkladem pojmu *reklama*, neboť vědomé šíření určitého sdělení ze strany tehdejšího stěžovatele nebylo sporné.

[26] Vzhledem k tomu, že některé argumenty městského soudu mohou svádět k opačnému závěru, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zdůraznit, že šířitelem reklamy nemusí být pouze podnikatel (v tomto směru srov. citovaný rozsudek čj. 5 As 48/2009-76). Motivací k šíření reklamy sice zpravidla bude snaha o určitý výdělek, ne vždy však půjde o podnikání (jehož znakem je, mimo jiné, soustavnost, respektive záměr podnikat soustavně – srov. § 420 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Ostatně právě blogovací služby, které jsou předmětem posouzení v tomto řízení, nebudou zpravidla využívány primárně jako placené fórum pro poskytování služeb spojených se šířením reklamy. Umístění reklamy může v takových situacích představovat toliko přívýdělek blogujících uživatelů. Nejvyšší správní soud uznává, že se tím poněkud oslabuje argumentace městského soudu, neboť všeobecné obchodní podmínky žalobkyně, které městský soud použil na podporu svých závěrů, zakazují využívat její subdomény k podnikání, nikoli k jakékoli výdělečné činnosti. Stále však platí, že žalobkyně jako poskytovatel služby informační společnosti podle § 5 zákona o některých službách informační společnosti nebyla povinna kontrolovat obsah vkládaný uživateli, přičemž stěžovatel netvrdil ani neprokazoval, že by žalobkyně o šíření zakázané reklamy na svých subdoménách věděla. Naopak, žalobkyně ihned poté, co ji celní úřad o zakázaných reklamách informoval, učinila kroky ke zjednání nápravy.

[27] Co se samotných všeobecných obchodních podmínek žalobkyně týče, souhlasí Nejvyšší správní soud v obecné rovině se stěžovatelem v tom, že jejich prostřednictvím nelze modifikovat povinnosti vyplývající z veřejnoprávních norem. Avšak nic takového úvahy městského soudu nenaznačují. Městský soud všeobecnými obchodními podmínkami žalobkyně pouze podpořil svůj závěr, že reklamy nebyly na jednotlivých subdoménách umístěny se souhlasem či s vědomím žalobkyně, a proto ji nelze považovat za šířitelku reklamy.

[28] Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, kam stěžovatel míří argumentem, že „*požadavek, aby šířitel poskytl údaje o „osobě, která si u něj šíření reklamy objednala, nelze chápat doslovně formálně, jak činí Městský soud v Praze, ale fakticky, materiálně. Tedy jako požadavek o identifikaci osoby, která objednala službu, jejímž prostřednictvím byla šířena reklama.*“ V projednávané věci si totiž u žalobkyně nikdo službu, jejímž prostřednictvím byla šířena reklama, neobjednal. Ze skutkových zjištění stěžovatele i městského soudu vyplývá, že žalobkyně poskytuje subdomény na webu blog.cz uživatelům za účelem možnosti šíření jejich názorů, nikoli jako platformu pro umístění reklamy. Služba, kterou poskytuje a která u ní byla objednána, tedy nespočívá v šíření reklamy. Tím, u koho případně mohla být objednána služba spojená se šířením reklamy, mohli být jednotliví bloggeři, nikoli žalobkyně.

[29] Ani komplikovanější hledání osob spojených se zpracováním a šířením reklamy v prostředí internetu nemůže opodstatnit přenašení povinností stanovených zákonem o regulaci reklamy na subjekty, kterým je tento zákon neukládá. Žalobkyni nelze považovat za šířitelku reklamy, protože tuto reklamu nešířila (Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že tento závěr připomíná definici kruhem, to je však dáno vymezením pojmu *šířitel reklamy* v § 1 odst. 7 zákona o regulaci reklamy).

[30] Stěžovatel správně uvádí, že zákon o regulaci reklamy a zákon o některých službách informační společnosti nejsou v rozporu. Městský soud však případný vztah speciality mezi těmito dvěma zákony dovozoval pro případ, že by bylo možné žalobkyni považovat za šířitelku reklamy ve smyslu prvního z uvedených zákonů (resp. pro případ, že by jeho výklad pojmu *šířitel reklamy* neobstál). Nejvyšší správní soud se však s výkladem městského

soudu ztotožnil. Žalobkyně není šířitelkou reklamy, podle zákona o regulaci reklamy jí tudíž nemohou být ukládány povinnosti nad rámec zákona o některých službách informační společnosti, a proto žádný rozpor mezi těmito zákony nenastal a nebylo třeba jej řešit.

(...)

[36] Nejvyšší správní soud uzavírá, že žalobkyně nebyla šířitelem reklamy ve smyslu § 1 odst. 7 zákona o regulaci reklamy, a proto jí nebylo možné uložit povinnost sdělit údaje o osobě zadavatele a zpracovatele reklamy a údaje o osobě, která si u ní šíření reklamy objednala podle § 7a odst. 4 tohoto zákona.

## 4073

### Změna užívání stavby: prodloužení doby umístění dočasné stavby

k § 126 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. 12. 2016 (v textu jen „stavební zákon“)

**Pro posouzení souladu změny užívání stavby s územně plánovací dokumentací (§ 126 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) je rozhodující přípustné funkční využití plochy stanovené v územně plánovací dokumentaci, nikoli faktický stav v území.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2020, čj. 6 As 276/2019-48)

**Prejudikatura:** č. 2646/2012 Sb. NSS.

**Věc:** JARNETTE RÉCLAME spol. s r.o. proti Magistrátu hlavního města Prahy o změně užívání stavby, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně je vlastníkem jednostranné neosvětlené stavby pro reklamu (billboardu) o rozměru vnitřní plochy 5,1 x 2,4 m umístěné na pozemku při sjezd z komunikace Jižní spojka na komunikaci Modřanská. Stavba pro reklamu byla na pozemku umístěna na základě územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášené stavby odboru výstavby Úřadu městské části Praha 4 (dále jen „stavební úřad“) ze dne 15. února 2012, a to jako stavba dočasná se lhůtou trvání do 11. května 2016.

Dne 7. října 2015 žalobkyně oznámila stavebnímu úřadu změnu v užívání stavby pro reklamu spočívající v prodloužení doby platnosti územního souhlasu a souhlasu s provedením ohlášené stavby do 24. srpna 2020.

Stavební úřad nejprve rozhodl, že oznámená změna v užívání stavby bude projednána v řízení.

Rozhodnutím ze dne 1. června 2016, pak stavební úřad zamítl žádost žalobkyně o změnu v užívání stavby pro reklamu. Shledal, že stavby pro reklamu ani reklamní zařízení nejsou zahrnuty mezi vyjmenovaná funkční využití ve smyslu vyhlášky č. 32/1999 Sb. hl. města Prahy, o závazné části územního plánu sídelního útvaru hl. města Prahy (dále jen „územní plán hl. m. Prahy“), že funkce stavby pro reklamu není kompatibilní s funkcí staveb v dotčené funkční ploše, resp. že dočasná stavba pro reklamu plní zcela odlišnou funkci než funkční plocha IZ – izolační zeleň, na které je umístěna. Podle stavebního úřadu lze i připustit, že „reklamní“ funkce stavby znemožňuje, respektive omezuje plnohodnotné funkční využití plochy, která je prioritně určena pro výsadby dřevin a travních porostů. V bezprostřední blízkosti stavby se nachází vzrostlá zeleň, která se od roku 2012 stále rozrůstá, přičemž stavba brání jejímu dalšímu růstu a udržování, tedy tomu, aby kvalitněji plnila svou ochrannou funkci bariéry oddělující rušný automobilový provoz od zeleně, která tvoří celoměstský systém zeleně. Hladký povrch stavby pro reklamu ji, na rozdíl od vzrostlé zeleně, neumožňuje pohlcovat hluk ani prach. Stavební úřad dále poznamenal, že dočasná stavba pro reklamu neměla být povolena a umístěna ani v roce 2012, neboť platilo a platí, že stavby pro reklamu a ani reklamní zařízení nejsou zahrnuty mezi vyjmenovaná funkční využití v územním plánu hl. města Prahy a že v tehdejších rozhodnutích nebyla tato okolnost nijak odůvodněna.

Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí stavebního úřadu zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 12. 2016. Konstatoval ve shodě se stavebním úřadem, že stavby pro reklamu nejsou zahrnuty mezi vyjmenovaná funkční



využití, která pro regulaci v jednotlivých funkčních plochách stanoví územní plán hl. m. Prahy. U takových staveb je třeba posoudit slučitelnost s hlavní funkcí plochy. Stavební úřad toto posouzení provedl a popsal změnu v ploše izolační zeleně s odkazem na fotodokumentaci. Žalobkyni bylo od počátku známo, že je užívání stavby časově omezeno, žádný právní předpis negarantuje právo na prodloužení doby užívání stavby. Zásada legitimního očekávání neznamená, že by správní orgán nebyl oprávněn v budoucnu rozhodnout v obdobné situaci odlišným způsobem. Žalovaný též uvedl, že není rozhodné, zda je zeleň v blízkosti stavby kvalitní či náletová, každá vegetace ovlivňuje mikroklima, vlhkost a prašnost a za jistých okolností je schopna snižovat hlučnost prostředí.

Žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 19. 11. 2016, čj. 10 A 37/2017-49. Uvedl, že není sporu o tom, že stavba je umístěna v monofunkční ploše izolační zeleně a „v nezastavitelném a současně zastavěném území“, s odkazem na příslušná ustanovení územního plánu hl. města Prahy. Konstatoval, že stavba pro reklamu plní zcela odlišnou funkci, která je pro monofunkční plochu izolační zeleně předpokládána, slouží pouze reklamním účelům. Dospěl k závěru, že při posouzení umístění stavby pro reklamu i změny jejího užívání je třeba přihlídnout k tomu, zda tato stavba může omezit či narušit hlavní funkční využití plochy, do níž má být umístěna, respektive, v níž se nachází. Změna poměrů v území spočívající ve změně stavu zeleně je přitom relevantním důvodem pro to, aby žádosti o změnu v užívání stavby nebylo vyhověno. Závěr žalovaného o možném negativním vlivu umístění stavby na hlavní funkční využití plochy IZ – izolační zeleň má oporu ve fotodokumentaci založené ve správním spisu. K námitce, že odbor územního rozvoje hl. města Prahy zaujal k žádosti kladné stanovisko, kterou žalobkyně uplatnila v doplnění žaloby, městský soud nepřihlížel z důvodu uplynutí lhůty pro rozšíření žaloby a proto, že zmíněné stanovisko bylo vydáno později než žalobou napadené rozhodnutí. Z tohoto stanoviska navíc nevyplývá posouzení slučitelnosti stavby s funkčním využitím plochy IZ – izolační zeleň.

Žalobkyně (stěžovatelka) dne 30. prosince 2019 podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Poukázala na to, že v roce 2012 stavební úřad konstatoval soulad stavby pro reklamu s územním plánem hl. m. Prahy s odůvodněním, že tato stavba nevyvolává širší zásah do funkční plochy IZ – izolační zeleň a bude sloužit pouze jako doplňková a že stavby pro reklamu jsou mimo měřítko územního plánu. Stěžovatelka namítala, že městský soud nevzal v úvahu legitimní očekávání, které jí založil územní souhlas ke stavbě pro reklamu z roku 2012, a nedostatečně se vypořádal s argumentem, že kolem stavby není téměř žádná vzrostlá zeleň, nýbrž navážka stavební suti.

Stěžovatelka má za to, že rozsudek městského soudu porušil zásadu ochrany jejího legitimního očekávání. Trvá na tom, že posouzení souladu stavby pro reklamu s platným územním plánem nespadá do správního uvážení, neboť územní plán umístění této stavby v předmětném území nevyklučuje. Závěr městského soudu, že další setrvání stavby pro reklamu brání či omezuje plnění funkcí izolačního biologického systému, nemá oporu ve shromážděných podkladech. Ve spise je pouze nedatovaná fotografie, chybí vyjádření odborníka, jak konkrétně stavba vegetaci omezuje. Odbor životního prostředí žalovaného v závazném stanovisku z roku 2011 neshledal, že by stavba představovala riziko pro chráněné zájmy. Toto závazné stanovisko nebylo změněno ani zrušeno. Žalovaný tedy neshromáždil dostatečné podklady pro závěr, že zeleň na místě nemůže plnit svou funkci izolačního biologického systému a že se změnilы poměry oproti stavu v roce 2012, nevypořádal se s námitkou stěžovatelky, že na místě je navážka stavební suti, nikoli zeleň, a nedostatečně zdůvodnil absolutní neslučitelnost stavby pro reklamu s funkcí plochy IZ – izolační zeleně. Územní plán umístění této stavby nevyklučuje, tedy je přípouští, neslučitelnost tudíž musí být argumentačně a důkazně podložena. I stavba pro reklamu může část okolí chránit proti prachu, hluku a osvětlení či poskytovat stínění a bránit vysušování půdy, stejně jako izolační zeleň. Již v žalobě stěžovatelka uváděla, že i některá zeleň může být z biologického hlediska nevhodná. Žalovaný se nevypořádal s tím, že vliv stavby pro reklamu na zeleň je v daném místě zcela nepatrný.

Stěžovatelka dále namítla, že městský soud se nevypořádal dostatečně ani s námitkami, že stavba pro reklamu je v souladu s územním plánem a nachází se na hranici ploch v územním plánu, přičemž pro její nepatrnost není možné jednoznačně definovat, v jaké ploše se přesně nachází. Měl upřednostnit legitimní očekávání stěžovatelky, neboť prodloužením dočasného umístění stavby by nebyla dotčena zásada legality a účelnosti ani soulad zvoleného řešení s veřejným zájmem. Stěžovatelka tvrdila, že jiné městské části hlavního města Prahy postupují ve srovnatelných případech zcela odlišně, městský soud se tím měl podrobněji zabývat.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka uvedla, že měl městský soud zohlednit stanovisko územního odboru žalovaného, které stěžovatelka předložila v rámci doplnění žaloby z července 2018. Nešlo o rozšíření žalobních bodů, nýbrž o dokreslení námitky ohledně porušení legitimního očekávání stěžovatelky. Z doplnění žaloby vyplynulo podle stěžovatelky i to, že žalovaný vymezil až následně, v jaké ploše se vůbec stavba pro reklamu nachází. Do té doby nebylo zcela jasné, zda je umístěna v ploše IZ – izolační zeleň. Ze stanoviska vyplývá, že stavba pro reklamu spadá do funkční plochy S (komunikace), kde je její umístění přípustné, veškeré námitky týkající se omezení izolační zeleně jsou proto nadbytečné.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se námitkami, které stěžovatelka uplatnila v odvolání, zabýval. Legitimní očekávání stěžovatelky nebylo porušeno, neboť neexistuje nárok na prodloužení užívání dočasné stavby. Praxe správních orgánů musí reagovat na nové skutečnosti. Dle názoru žalovaného je zcela irrelevantní, jaká zeleň se v místě nachází. Plocha izolační zeleně má ochrannou funkci, zatímco funkcí stavby pro reklamu je sdělovat informace a realizovat podnikatelský záměr jejího vlastníka. Taková stavba neplní ochrannou funkci a je nežádoucí prodloužovat dobu jejího trvání. Tvrzení stěžovatelky, že stavba pro reklamu a zeleň mohou existovat ve vzájemné symbióze, je nelogické. Stavba pro reklamu zeleň nijak nedoplňuje.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...)

[17] Podle § 126 odst. 2 stavebního zákona je změna doby trvání dočasné stavby přípustná jen na základě souhlasu nebo povolení stavebního úřadu. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení musí být změna v užívání stavby „v souladu s územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, s obecnými požadavky na výstavbu, s veřejnými zájmy chráněnými tímto zákonem a se zvláštními právními předpisy.“

[18] Regulativy funkčního a prostorového uspořádání území hlavního města Prahy (dále jen „regulativy“) jsou vymezeny v příloze č. 1 územního plánu hl. m. Prahy (ve znění rozhodujícím pro posuzovaný případ, tedy ve znění změny Z 1000/00 vydané opatřením obecné povahy č. 6/2009 s účinností od 12. listopadu 2009). Podle oddílu 3 odst. 11 této přílohy „stavby a zařízení, která funkčnímu využití území **neodpovídají**, nelze umístit a rovněž nelze povolit změny užívání staveb v rozporu se stanoveným funkčním využitím“ [zvýrazněno Nejvyšším správním soudem].

[19] Posuzovaná stavba pro reklamu je umístěna v monofunkční ploše IZ – izolační zeleň. Podle vymezení pojmů v oddílu 16 odst. 16 regulativů je monofunkční plochou „plocha určená pro stanovenou funkci v převažujícím podílu celkové kapacity, která **vylučuje** využití pro jiný typ funkcí s **výjimkou** funkcí uspokojující potřeby území vymezeného danou funkcí **a souvisejících** s vymezeným funkčním využitím, doplňkových a výjimečně přípustných funkcí, které je možno v daném území umístit, povolovat jejich změny a změny v jejich užívání“ [zvýrazněno Nejvyšším správním soudem]. Funkce monofunkční plochy IZ – izolační zeleň je v oddílu 5 – monofunkční plochy, pododdíl 6 – příroda, krajina a zeleň, bod 6d) regulativů vymezena takto:

### „ZELEŇ S OCHRANNOU FUNKCÍ, ODDĚLUJÍCÍ PLOCHY TECHNICKÉ A DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY OD JINÝCH FUNKČNÍCH PLOCH.

#### Funkční využití:

Výsadby dřevin a travní porosty.

#### Doplňkové funkční využití:

Drobné vodní plochy, cyklistické stezky, jezdecké stezky, pěší komunikace a prostory, nezbytná plošná zařízení a liniová vedení technického vybavení.

#### Výjimečně přípustné funkční využití:

Komunikace vozidlové, parkovací a odstavné plochy se zelení, čerpací stanice pohonných hmot, stavby, zařízení a plochy pro provoz PID, nadřazená plošná zařízení a liniová vedení TV, stavby a zařízení sloužící železničnímu provozu (to vše při zachování dominantního podílu zeleně na pozemku)

Stavby pro provoz a údržbu (související s vymezeným funkčním využitím).“

[20] Je zřejmé, že stavba pro reklamu není uvedena mezi zde vyjmenovanými funkčními využitími, doplňkovými funkčními využitími ani (jinými) výjimečně přípustnými funkčními využitími. Potvrzuje to ostatně i vyjádření odboru územního rozvoje žalovaného ke změně doby užívání stavby pro reklamu ze dne 2. února 2016, které ve správním řízení předložila stěžovatelka. V tomto vyjádření je uvedeno, že územní plán hl. m. Prahy umístění stavby nevylučuje a konečné posouzení je záležitostí příslušného stavebního úřadu. Tomu městský soud rozuměl jako prosté konstataci faktu, že stavby pro reklamu a reklamní zařízení nejsou ve výčtu zahrnuty, resp. upraveny. Nejvyšší správní soud se s touto interpretací vyjádření odboru územního rozvoje žalovaného ztotožňuje; nelze z něj dovodit, že by tím odbor územního rozvoje žalovaného vyjádřil pozitivní právní názor, že stavby pro reklamu a reklamní zařízení mohou být v území umístěny.

[21] Stěžovatelka se tedy mylí, pokud setrvale argumentuje tak, že územní plán umístění stavby pro reklamu připouští proto, že ji výslovně ve funkční ploše izolační zeleně nevylučuje či nezakazuje (s oporou v obecném pravidlu, podle něhož co není zakázáno, je dovoleno, ve smyslu čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Její argumentace je nekonzistentní v tom, že současně tvrdí, že stavba pro reklamu je mimo rozlišovací způsobilost (měřítko) územního plánu: pak by totiž nebylo možno nic dovodit z faktu, že územní plán stavby pro reklamu tak ani onak nezmiňuje. Pomíjí dále, že zákaz, resp. vyloučení určitého chování nemusí být v právních předpisech vyjádřen výslovně (např. „zakazuje se“, „vylučuje se“, „není přípustné“), nýbrž může vyplývat z právního předpisu na základě interpretace výslovně dovoleného chování (tedy že jiné je nedovoleno). To je též případ zmíněných regulativů: z triády *hlavní funkční využití – doplňkové funkční využití – výjimečně přípustné funkční využití*, v kombinaci se společnými ustanoveními regulativů je zřejmé, že stavbu, která funkčním využitím neodpovídá, resp. s ním ani nesouvisí, umístit nelze.

[22] Východisko městského soudu, že nevylučuje-li územní plán výslovně umístění určité stavby, je třeba posoudit její slučitelnost s funkčním využitím plochy, je tedy v tomto smyslu správné. Slučitelnost stavby s funkčním využitím plochy je pak třeba posuzovat primárně s ohledem na stanovená funkční využití, doplňková funkční využití a výjimečně přípustná funkční využití plochy. Zejména výjimečně přípustná funkční využití totiž ukazují, co územní plán pro určitou plochu ještě toleruje.

[23] Žalovaný i městský soud svoji pozornost soustředili na faktický stav v území, což jim sice – s ohledem na odvolací a žalobní argumentaci stěžovatelky – nelze vytýkat, nicméně je třeba podotknout, že klíčové posouzení souladu stavby pro reklamu s regulativy územního plánu hl. m. Prahy zůstalo v jejich odůvodnění poněkud stranou. Podstatné však je, že k tomuto klíčovému právnímu aspektu se vyjádřil stavební úřad, jehož rozhodnutí tvoří s rozhodnutím žalovaného jeden celek (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. června 2018, čj. 6 As 4/2018-73, či ze dne 19. listopadu 2009, čj. 1 Afs 88/2009-48, č. 2646/2012 Sb. NSS), a že se s ním žalovaný i městský soud ztotožnili. Ačkoli je odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu, potažmo žalovaného a městského soudu v tomto směru stručné (zahrnuje v zásadě jen výčet příslušných regulativů a konstatování, že stanovenému způsobu využití území stavba pro reklamu neodpovídá), je přezkoumatelné a lze z něj vyjít při hodnocení zákonnosti žalobou napadených rozhodnutí, resp. rozsudku městského soudu (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. srpna 2017, čj. 9 Afs 166/2017-29).

[24] Nejvyšší správní soud dospěl ve shodě se stavebním úřadem, resp. žalovaným a městským soudem k závěru, že stavba pro reklamu (*billboard*) neodpovídá přípustným funkčním využitím monofunkční plochy IZ – izolační zeleň. Není vůbec podstatné, zda se oproti roku 2012, kdy byla stavba umístěna, zeleň v jejím okolí údajně rozrostla nebo zda se tam nějaká (případně jaká) zeleň vůbec nachází – skutkové zjištění aktuálního stavu dané plochy nebylo pro posouzení věci relevantní, neboť smyslem územního plánu je stanovit předpoklady využití území do budoucna. Stavba pro reklamu je v rozporu s funkčním využitím plochy izolační zeleně *in abstracto*, resp. z povahy věci. S vymezeným funkčním využitím plochy izolační zeleně stavba pro reklamu vskutku nijak nesouvisí (ve smyslu oddíl 16 odst. 16 regulativů), naopak je omezuje – není pochyb o tom, že pro plnění reklamní funkce je nezbytné, aby žádná vzrostlá zeleň viditelnosti stavby nebránila, stejně tak obsluha *billboardu* vyžaduje udržování volného přístupu k ní. Stavba pro reklamu nijak nesouvisí ani s doplňkovými funkčními využitími, která zahrnují drobné vodní plochy, cyklistické stezky, jezdecké stezky, pěší komunikace a prostory, nezbytná plošná zařízení a liniová vedení technického vybavení. Z oddílu 16 odst. 2 regulativů navíc vyplývá, že

doplňková funkční využití jsou „*samostatně nezobrazitelné nezbytné funkce prorůstající všemi typy funkčních ploch a tvořící jejich doplněk, nezbytný pro fungování území.*“ Ani tuto definici stavba pro reklamu nenaplní. Co se týče výjimečně přípustných funkčních využití [komunikace vozidlové, parkovací a odstavné plochy se zelení, čerpací stanice pohonných hmot, stavby, zařízení a plochy pro provoz PID, nadřazená plošná zařízení a liniová vedení TV, stavby a zařízení sloužící železničnímu provozu (to vše při zachování dominantního podílu zeleně na pozemku), stavby pro provoz a údržbu (související s vymezeným funkčním využitím)], ani k nim nelze stavbu pro reklamu připodobnit. Podle oddílu 16 odst. 55 regulativů je navíc pro umístění funkcí zařazených mezi výjimečně přípustná funkční využití stanoven zvláštní postup dle přílohy C odůvodnění návrhu změny Z1000/00 ÚP SÚ hl. m. Prahy, z něžhož přitom neplyne, že by byl uplatněn.

[25] Stěžovatelka navíc ve své argumentaci nijak nereagovala na to, že plocha IZ – izolační zeleň je v nezastavitelném území, jak uvedl již stavební úřad ve svém rozhodnutí, přičemž podle oddílu 6 odst. 3 regulativů nelze nezastavitelné území zastavět trvalými ani dočasnými stavbami s výjimkou liniových a plošných ochranných staveb, liniových a plošných staveb technického vybavení, účelových staveb sloužících provozu a údržbě příslušného funkčního využití a ostatních staveb uvedených v legendě jednotlivých ploch územního plánu (výkres č. 37).

[26] Lze shrnout, že stavba pro reklamu, která nemá jinou funkci než být informačním, přesvědčovacím či připomínacím prostředkem komerční masové komunikace zadavatele reklamy, popř. vlastníka reklamního zařízení, žádne z uvedených výjimek neodpovídá. Tvrzením stěžovatelky, že „*i stavba pro reklamu může mít funkci ochrannou [...] stejně jako izolační zeleň, a i jí případně poskytovat v době sucha a horkého léta potřebnou ochranu ve formě stínění a bránění před vysušování půdy*“, se nelze vážně zabývat; ostatně pak by platilo, čím větší stavba, tím pro okolní zeleň lépe, a nebyl by důvod plochy izolační zeleně v územním plánu vymezovat. (...)

## 4074

### **Volby: třetí osoba bez předchozí registrace; volební kampaň; sdělení v neprospěch osoby, která není formálně kandidátem**

k § 16e a k § 16g odst. 1 písm. a) a § 16h odst. 1 písm. a) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (v textu jen „zákon o volbách do Parlamentu“)

**Pokud třetí osoba bez předchozí registrace podle § 16e zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, zveřejňuje způsobem, který by jinak bylo možno pokládat za volební kampaň, sdělení v neprospěch osoby, která ještě není formálně kandidátem, tedy není uvedena na již registrované kandidátní listině či přihlášce k registraci, nedopouští se tím přestupku podle § 16g odst. 1 písm. a) a § 16h odst. 1 písm. a) téhož zákona.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2020, čj. Ars 6/2019-33)

**Predjudikatura:** rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 2. 1998, Bowman proti Spojenému království (stížnost č. 24839/94), rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 4. 1992, Castells proti Španělsku (stížnost č. 11798/85), ze dne 25. 1. 2005, Karademirci a další proti Turecku (stížnosti č. 37096/97 a 37101/97).

**Věc:** Spolek pro zachování demokracie v ČR proti Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí rozhodnutím ze dne 5. 12. 2017 shledal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu. Toho se měl dopustit tím, že v rozporu s § 16 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu v době od května 2017 nejpozději do 21. 6. 2017 zadal inzerci pod heslem „Vidíte žlutě“ v tištěných médiích (regionální mutace Deníku), na internetu, na plakátovacích plochách společnosti RENGL, s. r. o., a v době od 27. 5. 2017 do 4. 6. 2017 též jako spoty v rádiích zastupovaných společností MEDIA MARKETING SERVICES, a.s., přičemž tato

inzerce naplňovala znaky volební kampaně podle § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu. Šlo totiž o sdělení v neprospěch Ing. Andreje Babiše, kandidáta kandidujícího politického hnutí ANO 2011, aniž by žalobce před vstupem do volební kampaně požádal o zápis do zvláštního registru tzv. registrovaných třetích osob vedeného žalovaným podle § 16e odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu. Žalovaný konstatoval, že řízení zahájil na základě pěti e-mailových podnětů upozorňujících na billboardy s různými nápisy kampaně „Vidíte žluté“. Následně zjistil, že žalobce měl prostřednictvím společnosti MEDIA MARKETING SERVICES, a. s., zadat na rozhlasových stanicích zastupovaných touto společností vysílání reklamních spotů ve znění: „*Smrdí Vám řepka? Jemu voní. Vy máte sice dražší naftu, ale on má na řepku dotace. Vy máte alergickou rýmu, ale on sám sobě dodává osiva, hnojiva a řepku i zpracovává. Vy musíte kupovat zeleninu z dovozu, ale on má z řepky miliony tržeb. To vše až do roku 2020. Vidíte žluté? Sorry jako.*“ Žalovaný dále zjistil, že v regionálních mutacích Deníku a v dalších časopisech vyšly v období od 13. 5. 2017 do 13. 6. 2017 inzeráty a bannery v rámci kampaně Vidíte žluté a do regionálních mutací Deníku byly dne 2. 6. 2017 vloženy volební noviny s názvem Žlutá republika. Žalobce navíc objednal dne 5. 5. 2017 výlep 5 000 ks plakátů s vyobrazenou zeleninou a přeskřtnutou řepkou s nápisem „Andreji, pusť nás domů“. Za spáchání uvedeného přestupku byla žalobci uložena pokuta ve výši 26 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Proti rozhodnutí rady žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 28. 6. 2019, čj. 33 A 5/2018-42, zamítl. Vypořádal se zejména s námitkou, že nebyly splněny všechny obligatorní znaky volební kampaně, neboť k zadání dotčené inzerce zaměřené proti Ing. Andreji Babišovi došlo nejpozději do 21. 6. 2017, tedy ještě v době, kdy jej *de iure* nebylo možné považovat za kandidáta politického hnutí ANO 2011. Krajský soud sice souhlasil s tím, že k formálnímu projevu vůle politického subjektu kandidovat ve volbách do Parlamentu ČR dochází až podáním a následnou registrací kandidátní listiny. Z toho však nelze dovozovat, že pro účely kontroly financování a zajištění transparentnosti volební kampaně není možno pojmy kandidáta a registrovaného kandidáta (tedy kandidáta, který byl úřadem zaregistrován) navzájem rozlišovat. Ostatně požadavek na čestné a poctivé vedení volební kampaně podle § 16 odst. 5 zákona o volbách do Parlamentu, na rozdíl od jejího definičního vymezení, výslovně hovoří nikoliv o kandidátovi, ale pouze o kandidátovi, který je uveden na kandidátní listině: „*Volební kampaň musí probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje.*“ Příslušná právní úprava navíc stanovuje, že si kandidující politické subjekty musí do pěti dnů ode dne vyhlášení voleb, tedy mnohem dříve než 66 dnů přede dnem konání voleb, kolik činí lhůta pro podávání kandidátních listin, zřídit volební účet. Přijetím žalobcovy výkladu by došlo k absurdní situaci, kdy by politický subjekt teoreticky až do 66 dnů přede dnem konání voleb sám rozhodoval o tom, od jakého okamžiku bude financování jeho volební propagace či kritika konkurentů podléhat stanoveným limitům a veřejnoprávní kontrole.

Pojem kandidát tudíž nelze chápat pouze formálně, ve smyslu „registrovaný kandidát“, ale rovněž v materiálním slova smyslu, tedy ve smyslu příslušnosti určité osoby k určité politické straně či hnutí. V každém individuálním případě je třeba posuzovat, zda a v jakém rozsahu je osoba s činností a propagací konkrétní politické strany či hnutí spojena, resp. zda již v době od zahájení voleb zastává v rámci stranické hierarchie a participace na její předvolební propagaci takovou pozici, že se rovněž její pozdější zařazení na kandidátní listinu daného politického subjektu jeví jako vysoce pravděpodobné. Je proto nezbytné při vymezení pojmu kandidát pro účely vedení volební kampaně ve prospěch nebo neprospěch politického subjektu ještě před podáním kandidátních listin rozlišovat, zda inzerce směřuje toliko proti řadovému členovi nebo naopak proti osobě, která je „mediální tvář“ strany či hnutí, přičemž její volební účast spolehlivě vyplývá zejména z vlastní činnosti, stranické propagace nebo prohlášení ostatních představitelů daného politického uskupení. I pokud dotčená osoba na kandidátní listině nakonec uvedena nebude, může sdělení v její neprospěch zásadním způsobem ovlivnit rozhodnutí potenciálních voličů, zda svým hlasem politický subjekt jako celek podpoří či nikoliv. Nelze navíc opomenout skutečnost, že samotné podání kandidátních listin či jejich registrace nevylučuje jednostranné vzdání se kandidatury až do 48 hodin před zahájením voleb.

Při rozhodování o tom, že se konkrétní právnická či fyzická osoba dopustila přestupku podle § 16g odst. 1 písm. a) nebo § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu v době, kdy nebyla sdělením ve prospěch či neprospěch dotčená osoba v postavení registrovaného kandidáta, musí žalovaný řádně prokázat naplnění všech

znaků volební kampaně, včetně postavení kandidáta, nebo postupovat v souladu se zásadou *in dubio pro reo*. V daném případě bylo postavení předsedy politického hnutí ANO 2011, Ing. Andreje Babiše, jako kandidáta daného politického subjektu, byť doposud neregistrovaného, v rozhodné době obecně známou skutečností a nemohly ani z pohledu běžného občana coby adresáta reklamního spotu vzniknout pochybnosti ohledně toho, že je jedním z kandidátů daného politického subjektu. Zveřejnění žalobcem zadané inzerce proto naplňovalo znaky volební kampaně, neboť se jednalo o úplatné sdělení v neprospěch kandidáta kandidujícího politického hnutí po vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Pokud se tedy žalobce za tímto účelem v rozhodné době v souladu se zákonem nezaregistroval jako registrovaná třetí osoba u příslušného úřadu, porušil tím právní povinnost stanovenou v § 16 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu, a dopustil se tak přestupku podle jeho § 16h odst. 1 písm. a).

Krajský soud nepovažoval za důvodnou ani námitku ohledně subjektivní stránky přestupku, resp. absence posouzení toho, zda k jednání žalobce došlo v důsledku právního nebo skutkového omylu ve smyslu § 16 a § 17 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „nový přestupkový zákon“). V posuzované věci se jednalo o přestupek právnické osoby, který je z hlediska zavinění konstruován na principu objektivní odpovědnosti. Podle krajského soudu jednání fyzické osoby, které je žalobci přičitatelné, nebylo učiněno v právním omylu podle § 17 nového přestupkového zákona, neboť pojem kandidát je možno jasně vyloučit.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Podle stěžovatele lze projednávaný spor zredukovat na vyřešení otázky, jaká je definice „kandidující politické strany či hnutí či koalice“, resp. definice „kandidáta“ takové kandidující strany či hnutí či koalice ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu. Skutek, kterým se měl dopustit uvedeného přestupku, byl totiž spáchán v době, kdy u politického hnutí ANO 2011 ani u jeho kandidáta Ing. Andreje Babiše nebyly splněny zákonné podmínky pro to, aby se mohlo jednat o „volební kampaň“ ve smyslu zákona o volbách do Parlamentu. K tomu, aby určitá propagace či sdělení představovaly volební kampaň, musí mít souvislost s kandidujícím subjektem; nepostačí tedy, že směřují vůči politické straně či hnutí či kandidátovi, neboť ne každá politická strana nebo politické hnutí jsou „kandidujícími“ subjekty ve smyslu zákona o volbách do Parlamentu. O kandidatuře jakéhokoliv subjektu v parlamentních volbách lze hovořit nejdříve od okamžiku, kdy podal kandidátní listinu podle § 31 zákona o volbách do Parlamentu, neboť až tímto okamžikem projevil právně relevantní vůli kandidovat v příslušných volbách. Při restriktivním výkladu by se pak o kandidující subjekt mohlo jednat dokonce až okamžikem registrace kandidátní listiny podle § 33 zákona o volbách do Parlamentu. Samotná skutečnost, že došlo k vyhlášení termínu voleb, ještě neznamená, že se všechny registrované politické strany a politická hnutí automaticky staly „kandidujícími“ politickými stranami nebo hnutími. Ke kandidatuře je nezbytné, aby byla podána a následně zaregistrována kandidátní listina. Krajským soudem nastíněné „materiální hledisko“ pro vymezení pojmu „kandidát“ je zcela neuchopitelné a neohraničené, neboť je založeno na subjektivním vnímání a na mlhavě definované znalosti širšího, blíže nespecifikovaného kontextu. Krajský soud vlastně říká, že pokud je určitý politický subjekt či jeho kandidát dostatečně veřejně známý a lze u něj s určitou mírou pravděpodobnosti předpokládat, že se bude účastnit nadcházejících voleb, pak se vlastně bude jednat o „kandidující subjekt“, resp. o „kandidáta“ takového subjektu, ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu automaticky již ode dne vyhlášení voleb, a to zcela nezávisle na tom, kdy a zda vůbec takový subjekt následně registruje svoji kandidátní listinu.

Stěžovatel připomíná, že kandidátní listina politického hnutí ANO 2011 pro Středočeský kraj, na níž kandidoval Ing. Andrej Babiš ve volbách do Poslanecké sněmovny 2017, byla podána nejdříve dne 26. 6. 2017, přičemž samotný Ing. Andrej Babiš žádným jiným způsobem než v rámci kandidátní listiny pro Středočeský kraj nekandidoval. Stěžovatel se však skutku, kterým měl spáchat příslušný přestupek, dopustil v době nejpozději do 21. 6. 2017, tedy před tím, než byla vůbec podána kandidátní listina k registraci. V době, kdy zadal předmětnou inzerci a rozhlasové spoty, nemělo politické hnutí ANO 2011 registrovanou kandidátní listinu, a tudíž ani Ing. Andrej Babiš nebyl na žádné registrované kandidátní listině uveden. V době, kdy měl páchat údajný přestupek, navíc nebylo vyloučeno, že politické hnutí ANO 2011 žádnou kandidátní listinu v zákonné lhůtě nezaregistruje, např. i v důsledku administrativního pochybení, přičemž tuto eventualitu krajský soud v napadeném rozhodnutí zcela opomenul. V takovém případě by stěžovatelovo jednání nemohlo naplnit skutkovou podstatu daného přestupku, neboť by se zveřejněná sdělení netýkala „kandidujícího subjektu“ a nemohla by nijak zasáhnout do

výsledků voleb. Stejně tak nebylo v době, kdy měl páchat předmětný přestupek, vyloučeno, že by se Ing. Andrej Babiš na kandidátní listině nakonec neobjevil a ve volbách zůstal činný např. „pouze“ jako mediální tvář. Ani v tomto případě by jej nebylo možno považovat za „kandidáta“.

Podle výkladu krajského soudu je vznik delikttní odpovědnosti závislý na tom, zda se daný politický subjekt nakonec skutečně zaregistruje, což je úkon, který je zcela mimo sféru vlivu pachatele; v době spáchání přestupku tak vlastně není jisté, zda se přestupek vůbec stal. Podmínky vzniku delikttní odpovědnosti však musí být stanoveny jasně a určitě, což vyplývá již ze základního principu trestního práva *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta, stricta, certa et praevia*.

Stěžovatel proto uzavřel, že vzhledem k absenci jasné definice pojmu „volební kampaň“, resp. „kandidující subjekt“ anebo „kandidát“ ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, nelze jeho jednání subsumovat pod skutkovou podstatu přestupku podle § 16h odst. 1 písm. a) téhož zákona. Krajský soud v napadeném rozsudku správně shledal, že právní úprava je v tomto ohledu neúplná a tyto nesrovnalosti je třeba překlenout výkladem. Stěžovatel se ale nemůže ztotožnit se způsobem, jakým krajský soud k výkladu přistoupil. Je nepřipustné, aby výkladem nejasného ustanovení právního předpisu docházelo k rozšiřování podmínek delikttní odpovědnosti, resp. aby v případě, kdy lze uvažovat o dvou různých výkladech nejasné právní normy, byl upřednostněn ten, který zakládá třetímu subjektu odpovědnost za přestupek. Stěžovatel souhlasí s tím, že jím prosazovaný výklad může v některých případech vést k tomu, že by z formalistických důvodů nebylo v přestupkovém řízení postžitelné jednání, které fakticky narušuje průběh voleb, nicméně tuto legislativní mezeru je možno vyplnit výlučně příslušným legislativním opatřením, nikoliv extenzivním výkladem právní normy zakládajícím delikttní odpovědnost třetí osoby.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítl právní názor, že okamžik zahájení volební kampaně je třeba vztáhnout až k podání kandidátní listiny. V takovém případě by totiž došlo k výraznému zkrácení regulované volební kampaně s dopadem na zákonem stanovený limit volebních nákladů. Navíc politické strany, politická hnutí a jejich koalice podávají ve volbách do Poslanecké sněmovny kandidátní listiny v jednotlivých volebních krajích. Celostátně působící politické strany a politická hnutí tedy ve volbách podávají 14 kandidátních listin. Zákon nestanoví okamžik, od kdy je možno kandidátní listinu podat; stanoví pouze nejzazší lhůtu, do kdy je možno tak učinit. Teoreticky tedy nelze vyloučit, že v některých volebních krajích kandidující subjekt podá kandidátní listinu krátce po oficiálním začátku volební kampaně, zatímco v jiných volebních krajích ji podá až s koncem zákonem stanovené lhůty. Pokud by tedy pojem „kandidující politická strana, politické hnutí či koalice a jejich kandidát“ byl vázán na podání kandidátní listiny, jak tvrdí stěžovatel, došlo by k absurdní situaci, že zatímco v některém volebním kraji by bylo možno na danou politickou stranu, politické hnutí a koalici nahlížet jako na kandidující, včetně všech navazujících povinností, v jiném volebním kraji by tomu tak nebylo a daný subjekt by zde mohl vést neregulovanou volební kampaň. Dále je třeba vzít v úvahu moment, kdy se veřejnost (včetně subjektů, které hodlají vést volební kampaň ve prospěch či v neprospěch kandidujících politických stran, politických hnutí, koalic a jejich kandidátů bez jejich vědomí) může oficiálně dozvědět o tom, které subjekty podaly kandidátní listinu a kteří kandidáti za ně kandidují. Ze samotného podání kandidátní listiny není veřejně dovoditelné, kdo konkrétně je kandidátem kandidujícího subjektu.

K vymezení okamžiku, kdy se stal Ing. Andrej Babiš kandidátem kandidujícího politického hnutí ANO 2011 a odkdy je možno úplatně sdělení v jeho neprospěch považovat za volební kampaň, je proto třeba přistoupit nikoliv formálně, ale materiálně, jak dovodil i krajský soud. Volební kampaň tedy začíná reálně podstatně dříve, než k nejzazšímu dni podání kandidátních listin, tj. 66 dní přede dnem voleb, přičemž úmyslem zákonodárce bylo regulovat celý průběh volební kampaně, a nikoliv jen její konečnou fázi od podání kandidátních listin. Jako jediné objektivizovatelné kritérium pro začátek volební kampaně pak stanovil okamžik vyhlášení voleb ve Sbírce zákonů. Pokud by platilo, že se osoba stává kandidátem až po podání kandidátní listiny, pak by nebylo možné na její sebepropagaci probíhající do tohoto okamžiku vztahovat finanční limit pro kandidující subjekt, výdaje na tuto sebepropagaci by nemusely být hrazeny z volebního účtu kandidujícího subjektu, prostředky sebepropagace by nemusely být označeny informací o zadavateli a zpracovateli apod., což by bylo zcela jistě v rozporu se smyslem i zněním zákona. Skutečnost, že Ing. Andrej Babiš bude kandidátem politického hnutí ANO 2011 ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2017, byla ve veřejném prostoru známa již na počátku oficiální volební kampaně.

Pokud tedy stěžovatel ve veřejném prostoru v době volební kampaně realizoval úplatná sdělení v neprospěch Ing. Andreje Babiše mající charakter volební kampaně, bylo jeho povinností požádat o registraci ve zvláštním registru žalovaného podle § 16e odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu a následně splnit další navazující povinnosti registrované třetí osoby podle § 16e odst. 6 téhož zákona, tj. zřídit transparentní volební účet a oznámit svou internetovou adresu žalovanému a dále oznámit žalovanému adresu internetových stránek, kde budou zveřejňovány informace o financování volební kampaně. Pakliže tak neučinil, dopustil se přestupku podle § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu.

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Brně k dalšímu řízení.

#### Z odůvodnění:

[19] Stěžovatel byl shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu, podle něhož se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku (v ustanovení uvedeno „správního deliktu“) tím, že „v rozporu s § 16 odst. 2 se účastní volební kampaně bez předchozí registrace ve zvláštním registru Úřadu“.

[20] Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu, na něž se zde odkazuje, stanoví: „Fyzická nebo právnická osoba, která se hodlá účastnit volební kampaně bez vědomí kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta, je povinna se před vstupem do volební kampaně registrovat jako registrovaná třetí osoba u Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“) zřízeného podle zákona upravujícího sdružování v politických stranách a politických hnutích.“

[21] Volební kampaň je vymezena v § 16 odst. 1 a 3 zákona o volbách do Parlamentu následovně:

„(1) Volební kampaň se rozumí jakákoliv propagace kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta nebo volební agitace ve prospěch kandidující politické strany, politického hnutí nebo koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta, zejména veřejné oznámení určené na jejich podporu anebo sloužící v jejich prospěch, včetně jakékoliv doprovodné akce, za které se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata. Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiné kandidující politické strany, politického hnutí, koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.“

(...)

(3) Volební kampaň podle tohoto zákona začíná dnem vyhlášení voleb do Parlamentu České republiky a končí dnem vyhlášení celkových výsledků voleb do Parlamentu České republiky.“

[22] Klíčovým argumentem stěžovatele je, že zadávání výše uvedených mediálních sdělení ukončil dne 13. 6. 2017 (podle rozhodnutí žalovaného nejpozději do 21. 6. 2017), tedy předtím, než politické hnutí ANO vůbec podalo kandidátní listinu, na níž byl Ing. Andrej Babiš uveden jako kandidát. Za této situace na něj právě citovaná ustanovení vůbec neměla být aplikována.

[23] Nejvyšší správní soud pokračoval v řízení i poté, co usnesením ze dne 14. 7. 2020, čj. Ars 4/2019-53, předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 16h odst. 1 písm. a) a § 16 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu pro jejich protiústavnost. Vzhledem k tomu, že v nynější věci stěžovatel nebrojí primárně proti tomu, jaký je obsah těchto ustanovení a jakým způsobem na něj byla aplikována, ale proti tomu, že na něj vůbec byla aplikována, přestože na něj v době jeho aktivit ještě neměla vůbec dopadat, neshledal Nejvyšší správní soud důvod k přerušení nynějšího řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.

[24] Krajský soud založil svůj podrobný a důkladně vyargumentovaný rozsudek na východisku, že pojem kandidát nelze chápat pouze formálně, ve smyslu „registrovaný kandidát“, ale rovněž materiálně, tedy ve smyslu příslušnosti určité osoby k určité politické straně či hnutí. Na tomto základě konstatoval, že již v době stěžovatelových mediálních aktivit, tedy před tím, než politické hnutí ANO 2011 přihlásilo k registraci své kandidátní listiny, „nemohly ani z pohledu běžného občana (adresáta reklamního spotu) vzniknout pochybnosti ohledně toho, že je Ing. Andrej Babiš jedním z kandidátů daného politického subjektu“ (bod 47), a to i se zohledněním principu *in dubio pro reo*.



[25] Podle názoru Nejvyššího správního soudu však samotné toto východisko materiální jistoty ohledně toho, že Ing. Andreje Babiše bylo nutno pokládat za kandidáta již před registrací kandidátní listiny, neobstojí. Vzhledem k tomu, že potrestaným zde byl stěžovatel, je třeba vyjít primárně z perspektivy stěžovatele, tedy toho, kdo byl rozhodnutím žalovaného potrestán, nikoli z perspektivy kandidujících subjektů a jejich povinností, popřípadě možnosti jejich obcházení. Zákonost postupu žalovaného je tudíž třeba posoudit zejména pohledem toho, že stěžovatel byl potrestán za realizaci své svobody projevu.

[26] Podle čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) jsou svoboda projevu a právo na informace zaručeny. Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu. Podle čl. 10 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) má každý právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Podle čl. 19 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech má každý právo na svobodu projevu; toto právo zahrnuje svobodu vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky všeho druhu, bez ohledu na hranice, ať ústně, písemně nebo tiskem, prostřednictvím umění nebo jakýmkoli jinými prostředky podle vlastní volby.

[27] Povinnost třetích osob registrovat se pro účely vedení kampaně ve volbách do Parlamentu České republiky, jejíž nesplnění je sankcionováno jako přešůpek podle § 16g odst. 1 písm. a) a § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu, lze nesporně považovat za omezení, respektive zásah do svobody projevu, neboť výkon tohoto práva podmiňuje splněním určitých podmínek a formalit [srov. například rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 25. 1. 2005, *Karademirci a další proti Turecku*, stížnosti č. 37096/97 a 37101/97, bod 30]. Pro zásahy do základních práv (jejich meze) obecně platí, že musí být vždy šetřeno podstaty a smyslu základních práv a omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena (čl. 4 odst. 4 Listiny). Omezení svobody projevu pak čl. 17 odst. 4 Listiny výslovně připouští jen na základě zákona, přičemž musí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Článek 10 odst. 2 Úmluvy zdůrazňuje, že svoboda projevu zahrnuje i odpovědnost a její výkon může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci. Zvláštní povinnosti a odpovědnost v souvislosti se svobodou projevu zdůrazňuje i čl. 19 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech s tím, že toto právo může podléhat určitým omezením, avšak tato omezení budou pouze taková, jaká stanoví zákon a jež jsou nutná k respektování práv nebo pověstí jiných či k ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku nebo veřejného zdraví nebo morálky.

[28] V nyní posuzovaném případě jde navíc o omezení svobody politického projevu. Právě na jeho případná omezení klade judikatura ESLP nejpřísnější podmínky, a to i v souvislosti s politickými projevy učiněnými v souvislosti s volbami. V rozsudku velkého senátu ze dne 19. 2. 1998, *Bowman proti Spojenému království*, stížnost č. 24839/94, se ESLP zabýval zákazem adresovaným osobám na volbách přímo nezúčastněným šířit letáky srovnávající strany z hlediska přístupu k tématům zásadním z pohledu těchto třetích osob a v bodě 42 připomněl, že „*svobodné volby a svoboda projevu, zvláště pak svoboda politické diskuse, tvoří společně podloží jakéhokoliv demokratického systému.*“ Podmínky omezení svobody politického projevu jsou pak obzvláště přísné v případě politického projevu, jehož obsahem je kritika vlády ze strany opozice (viz rozsudek ESLP ze dne 23. 4. 1992, *Castells proti Španělsku*, stížnost č. 11798/85). Ustanovení, která omezují tuto svobodu politického projevu, je tak třeba vykládat velmi restriktivně.

[29] To platí i pro výklad poslední věty § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, která zní: „*Za volební kampaně se považuje i sdělení v neprospech jiné kandidující politické strany, politického hnutí, koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.*“ (zvýraznil Nejvyšší správní soud). Krajský soud vyložil zvýrazněné slovo „kandidát“ extenzivně, tedy tak, že v daném případě je za kandidáta nutno pokládat Ing. Andreje Babiše i v době, kdy formálně vzato ještě kandidátem nebyl, neboť politické hnutí ANO 2011 ještě nepodal kandidátní listinu, na níž by byl jako kandidát uveden, a tato kandidátní listina tedy ještě nebyla registrována. Takový extenzivní

výklad, spokojující se s tím, že materiálně byl kandidátem, přestože formálně jím ještě nebyl, však představuje větší zásah do svobody politického projevu než výklad opačný. Zásada *in favorem libertatis*, kterou je třeba zvláště zdůraznit při výkladu ustanovení omezujících svobodu politického projevu, ovšem vyžaduje, aby byl zvolen naopak ten výklad, který svobodu projevu omezuje méně.

[30] Je tak třeba se přiklonit k restriktivnímu výkladu citovaného ustanovení a pro účely požadavku registrace třetích osob podle § 16e zákona o volbách do Parlamentu považovat v době probíhající volební kampaně ve smyslu § 16 odst. 1 a odst. 3 zákona o volbách do Parlamentu za „kandidáta“ pouze toho, kdo je kandidátem nejen materiálně, ale i formálně, tedy je uveden na kandidátní listině nebo přihlášce k registraci, která již byla příslušným orgánem registrována. Až od okamžiku registrace se totiž potenciální třetí osoby mohou dozvědět, že na ně v případě určitých podob realizace politického projevu dopadá povinnost registrace ve smyslu § 16e zákona o volbách do Parlamentu.

[31] V nyní posuzovaném případě není mezi účastníky sporu o tom, že žalovaný označil za přestupek stěžovatelovy mediální aktivity, které skončily nejpozději dne 21. 6. 2017, tedy ještě předtím, než politické hnutí ANO 2011 podalo kandidátní listinu, na níž byl jako kandidát uveden i Ing. Andrej Babiš. Je tedy třeba konstatovat, že v době stěžovatelova jednání ještě nebyl formálně kandidátem, a stěžovatele tudíž nemohla stíhat povinnost, aby byl před uváděním sdělení v jeho neprospěch ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu registrován podle § 16e odst. 1 tohoto zákona.

[32] Krajský soud v bodě 39 svého rozsudku zdůraznil, že „[...] by přijetím výkladu žalobce došlo k absurdní situaci, kdyby politický subjekt teoreticky až do 66 dnů přede dnem konání voleb sám rozhodoval o tom, od jakého okamžiku bude financování jeho volební propagace či kritika konkurentů podléhat stanoveným limitům a veřejnoprávní kontrole. Přijetí takového výkladu by stanovilo nerovné podmínky politické soutěže a směřovalo by proti primárnímu účelu dotčené právní úpravy, kterou je zajištění transparentnosti voleb.“

[33] S tímto argumentem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje, protože směšuje stanovení povinností samotnému kandidujícímu subjektu, který má ve svých rukách, kdy podá kandidátní listinu nebo přihlášku k registraci, se stanovením povinností registrovaným či naopak neregistrovaným třetím osobám, které na jejich podání nemají žádný vliv. Tímto rozsudkem tak Nejvyšší správní soud pouze konstatuje, že není přestupkem podle § 16g odst. 1 písm. a) a § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách do Parlamentu, pokud třetí osoba zveřejňuje způsobem, který by jinak bylo možno pokládat za volební kampaň, sdělení v neprospěch osoby, která však ještě není formálně kandidátem, tedy není uvedena na kandidátní listině či přihlášce k registraci, která již byla registrována. Tímto právním názorem se však Nejvyšší správní soud nijak nevyjadřuje k povinnostem samotných kandidujících subjektů (popřípadě osob, které jsou s nimi propojeny), které mají hlavní vliv na to, kdy podají kandidátní listinu či přihlášku k registraci, což by mohlo vést i k obcházení zákona, o němž mluví krajský soud a žalovaný. Hrozba obcházení zákona ze strany subjektů, které ovlivňují okamžik registrace kandidátních listin a přihlášek k registraci, však nemůže být řešena tím, že bude extenzivně omezována i svoboda politického projevu třetích osob, které na to žádný vliv nemají. Nejvyšší správní soud nepokládá za potřebné se dále vyjadřovat k důsledkům pro tyto osoby, které podle nynější právní úpravy měly (na rozdíl od stěžovatele) povinnost se registrovat, neboť ty budou záležet zejména na rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti ustanovení zákona o volbách do Parlamentu, jež byla Nejvyšším správním soudem navržena ke zrušení a jež v nyní rozhodovaném případě vůbec neměla být aplikována.

[34] Zatímco tak krajský soud a žalovaný upozorňují na absurdní důsledky, které by při výkladu prosazovaném stěžovatelem a přijatém nyní Nejvyšším správním soudem mohly potenciálně vzniknout, pokud by žalovaný zcela identicky přistupoval k účasti ve volební kampani kandidujících subjektů a třetích osob, Nejvyšší správní soud naopak zdůrazňuje absurdnost důsledků, k nimž vedl výklad prosazovaný žalovaným v nyní posuzovaném případě. Tímto důsledkem bylo, že byl stěžovatel potrestán pokutou ve výši 26 000 Kč za to, že veřejně kritizoval tehdejšího ministra financí, aniž se předtím nechal zaregistrovat u žalovaného, přičemž důvodem povinnosti registrace měl být předpoklad, že politické hnutí ANO 2011 určitě podá kandidátní listinu pro Středočeský kraj k volbám do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a uvede jej na ní jako svého kandidáta. Tento předpoklad se sice následně naplnil, to však nemění nic na tom, že se naplnit nemusel (a stěžovatel uvedl celou řadu možných situací, které by k tomu vedly, počínaje administrativním pochybením při podávání kandidátní listiny a konče

rozhodnutím ponechat Ing. Andreje Babiše například jen jako „mediální tvář“ politického hnutí). Bylo tedy nepřiměřeným zásahem do stěžovatelovy svobody projevu, pokud byl trestán za politický projev učiněný bez předchozí registrace v době, kdy Ing. Andrej Babiš ještě kandidátem nebyl a nebylo jisté, zda jím bude a od kterého okamžiku.

## 4075

### Správní trestání: přestupky v silniční dopravě

#### Přestupky: příkazní řízení

k § 91 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění zákona č. 173/2018 Sb. (v textu jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“)

k § 3, § 50 odst. 3 a 4 a § 94 a násl. správního řádu ve znění do 31. 10. 2020

**Rozhodnutí o (dopravním) přestupku vydané v příkazním řízení na místě (§ 91 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) může být zrušeno v přezkumném řízení (§ 94 a násl. správního řádu) pro nesoulad s právními předpisy spočívající například v porušení § 3 ve spojení s § 50 odst. 3 a 4 správního řádu, tedy pokud správní orgán při vydání příkazu na místě nezjistil dostatečně skutkový stav, nezjistil všechny rozhodné okolnosti nebo pečlivě nepřihlédl ke všemu, co vyšlo v řízení dosud najevo, včetně toho, co uvedli účastníci (i toho, co uvedl poškozený jako účastník dopravní nehody, byť formálně vzato není účastníkem přestupkového řízení), jinak řečeno pokud o tehdy zjištěném skutkovém stavu byly, resp. mohly být, důvodné pochybnosti.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2020, čj. 6 As 148/2020-28)*

**Prejudikatura:** č. 2144/2010 Sb. NSS, č. 2838/2013 Sb. NSS, č. 3929/2019 Sb. NSS.

**Věc:** F. M. proti Policejnímu prezidiu České republiky o zákonnosti příkazu na místě, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce byl rozhodnutím vydaným v příkazním řízení na místě dne 21. března 2018 (dále jen „příkaz na místě“) shledán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 8 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (dále jen „zákon o silničním provozu“). Přestupku se dopustil tím, že nedal přednost v jízdě vozidlu přijíždějícímu zprava, a způsobil tak dopravní nehodu, za což mu byla uložena pokuta ve výši 2 500 Kč. Žalobce s projednáním přestupku na místě souhlasil a pokutu uhradil.

Poškozená řidička vozidla, jemuž žalobce nedal přednost, dne 17. dubna 2018 nahlásila na policii, že se u ní druhý den po nehodě projevil silné bolesti hlavy a krční páteře. Lékař jí diagnostikoval poraněnou krční páteř a doznívající otřes mozku.

Odbor služby dopravní policie Krajského ředitelství policie Středočeského kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně“) příkaz na místě zrušil rozhodnutím ze dne 28. května 2018 ve zkráceném přezkumném řízení pro rozpor s § 3 správního řádu, neboť nebyla dostatečně zvážena možnost projevu zranění účastníků dopravní nehody s určitým časovým odstupem, a s § 92 odst. 2 písm. e) zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť časový údaj v popisu skutku neodpovídal záznamu o dopravní nehodě. Současně věc vrátil dopravnímu inspektorátu územního odboru Beroun (dále jen „DI Beroun“) k dalšímu řízení.

Odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 25. června 2018. Konstatoval, že příkaz nebyl vydán na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu, orgán policie rozhodující v příkazním řízení dostatečně nezvážil možnost zranění účastníků dopravní nehody, které se

může projevit i s určitým časovým odstupem. Vznik zranění poškozené a jeho souvislost s dopravní nehodou potvrdil její ošetřující lékař.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, již Krajský soud v Praze vyhověl. Rozsudkem ze dne 20. května 2020, čj. 44 A 42/2018-31, rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Příkaz na místě byl totiž vydán v době, kdy skutkové okolnosti nesvědčily o tom, že při žalobcem způsobené dopravní nehodě někdo utrpěl újmu na zdraví, DI Beroun tedy rozhodl v souladu s právními předpisy. Krajský soud upozornil, že kritériem přezkoumávání pravomocného rozhodnutí v přezkumném řízení je pouze jeho zákonnost, nikoli věcná správnost či jiná hlediska. Institut přezkumného řízení není použitelný na skutkové novoty, což jej odlišuje od obnovy řízení. Ze spisu nevyplývá, že by mělo být jednání žalobce nově posouzeno jako trestný čin, což by byl důvod pro zrušení příkazu na místě v přezkumném řízení podle zvláštní úpravy v § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky. Krajský soud dále konstatoval, že rozdíl v čase dopravní nehody ve výroku příkazu na místě (10:10) a v záznamu o dopravní nehodě (9:55) nezpůsobuje zaměnitelnost popsání skutku s jiným, nepředstavuje tedy nezákonnost odůvodňující změnu či zrušení příkazu na místě v přezkumném řízení.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. V prvé řadě namítal, že krajský soud zrušil jeho rozhodnutí proto, že neshledal naplnění podmínek pro rozhodnutí v přezkumném řízení, což však žalobce v žalobě nezmiňoval, pouze obecně poukazoval na neoprávněnost vydání žalovaného rozhodnutí. Krajský soud tedy porušil dispoziční zásadu, což je vada řízení, která má vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.

Dále stěžovatel poukázal na rozsudky krajských soudů, s nimiž je ten nyní napadený v rozporu. Konkrétně na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. srpna 2019, čj. 18 A 23/2018-23, a rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 29. března 2017, čj. 51 A 15/2015-30, a ze dne 19. února 2019, čj. 44 A 25/2019-22, které dokonce vydala stejná samosoudkyně jako rozsudek v této věci. Zde krajské soudy nezpochybnily postup v přezkumném řízení při dodatečně projeveném zranění poškozeného. Krajský soud se od této ustálené rozhodovací praxe bez řádného zdůvodnění odchylnil.

Stěžovatel upozornil, že zranění při dopravních nehodách se často projevuje až následně. Stále však jde o skutečnost, která vznikla ještě před vydáním příkazu na místě. Vystává proto otázka, jak tuto situaci řešit, neboť dle judikatury Nejvyššího správního soudu není možná obnova řízení. Usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. března 2013, čj. 1 A 21/2010-65, připustilo obnovu řízení podle § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, avšak pouze pro přestupky vyřízené v blokovém řízení podle § 84 a násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, kdy žadatel neudělal souhlas s uložením pokuty v blokovém řízení. Stěžovatel dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2013, čj. 3 Ads 52/2012-48, který připustil skutkové novoty v přezkumném řízení ve věcech týkajících se služebního poměru. Stěžovatel má za to, že ani v projednávaném případě nebyl možný jiný postup než přezkumné řízení. Rozsudek krajského soudu představuje podstatný zásah do práv poškozených, jejichž zranění při dopravní nehodě se projeví až po vyřešení věci v příkazním řízení na místě.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se měl správní orgán prvního stupně zabývat případným přestupkovým jednáním žalobce a potenciálním rozměrem případu z důvodu možného ublížení na zdraví, řádně je prošetřit a v případě vyvrácení pochybností postupovat dále. Zopakoval svou žalobní námitku, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné. Žalobce v odvolání i v žalobě namítal nezákonnost zahájení přezkumného řízení, krajský soud této námitce přisvědčil. Dále žalobce podotkl, že není prokázána jakákoli příčinná souvislost mezi zraněním poškozené a dopravní nehodou, záznam o dopravní nehodě, který poškozená podepsala, zmiňuje pouze škodu na majetku. Nepodstatná odchylka v časovém údaji ve výroku příkazu na místě není vadou, která by způsobovala jeho nezákonnost.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[12] Nejprve k námitce porušení dispoziční zásady, resp. vykročení z rámce žaloby vymezeného žalobními body. Podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s „[s]oud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí“. Žalobce v žalobě namítal, že nebyly splněny podmínky pro zrušení příkazu na místě v přezkumném řízení

postupem podle § 97 odst. 3 správního řádu, neboť skutkový stav byl v příkazním řízení zjištěn dostatečně a nebyla prokázána příčinná souvislost mezi později ohlášeným zraněním poškozené a dopravní nehodou, podstatnou část žaloby pak věnoval námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. Krajský soud pak přisvědčil žalobci, že v době, kdy byl příkaz na místě vydán, nic nenasvědčovalo tomu, že by byla poškozená řidička zraněna, proto dospěl k závěru, že DI Beroun nepochybil při zjišťování skutkového stavu. Doplňující argument, že v přezkumném řízení nelze zohledňovat skutkové novoty, tento závěr podporuje, nejde o posouzení zásadně odlišné od toho, co namítal žalobce. Úvahy krajského soudu tak zůstaly v mezích vytyčených takto formulovanou žalobou, byť krajský soud zvolil nevhodnou a zavádějící formulaci, že se vypořádává „ – namísto námítky o neexistenci příčinné souvislosti – především s otázkou, zda bylo vedení zkráceného přezkumného řízení podle ustanovení § 98 správního řádu vůbec přípustné“, tj. formulaci, která izolovaně posuzována mohla navozovat dojem, že se krajský soud zabývá něčím, co žalobce nenamítal.

[13] Nyní k podstatě věci. Podle § 94 odst. 1 správního řádu „[v] přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případech, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy.“ Zjistí-li příslušný správní orgán, že bylo rozhodnutí vydáno v rozporu s právními předpisy, zruší je nebo změní, popřípadě je vrátí správnímu orgánu, který přezkoumávané rozhodnutí vydal (§ 97 odst. 3 správního řádu). „Soulad rozhodnutí s právními předpisy se posuzuje podle právního stavu a **skutkových okolností v době jeho vydání**. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřiblíží.“ (§ 96 odst. 2 věta první a druhá správního řádu).

[14] Podle § 3 správního řádu „postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2“ správního řádu, tedy zejména s požadavkem zákonitosti, šetření práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů dotčených osob, rovnosti před zákonem a souladu s veřejným zájmem. Podle § 50 odst. 3 správního řádu je správní orgán „**povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu**. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.“ Podle § 50 odst. 4 správního řádu „hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom **pečlivě přiblíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci**“.

[15] V rozsudku ze dne 13. května 2010, čj. 6 As 39/2009-74, č. 2144/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud poněkud zjednodušeně konstatoval, že přezkumné řízení slouží k nápravě právních omylů a vad, zatímco k nápravě skutkových nesprávností je určena primárně obnova řízení podle § 100 správního řádu. V jiném rozsudku, s odkazem na Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. Praha : Bova Polygon, 2006, s. 554-555, poznamenal, že kritériem přezkumu v přezkumném řízení je pouze zákonost přezkoumávaného rozhodnutí, nikoli též jeho věcná správnost či jiná hlediska (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. ledna 2010, čj. 6 As 36/2009-162). Je však třeba zdůraznit, že o věcné správnosti lze hovořit jen tam, kde má správní orgán prostor pro správní uvážení, věcná správnost není totéž co zákonost (srov. § 89 odst. 2 správního řádu), ani nejde o synonymum k dostatečně zjištěnému skutkovému stavu – dostatečně zjištěný skutkový stav je totiž, jak vyplývá z § 3 správního řádu, jedním z kritérií zákonitosti správního rozhodnutí.

[16] V dané věci je spornou otázkou, zda zranění poškozené řidičky, které bylo oznámeno až po vydání příkazu na místě, svědčí o nezákonnosti příkazu na místě z důvodu tehdy nedostatečně zjištěného skutkového stavu, kterážto nezákonnost by se měla (a mohla) napravit cestou přezkumného řízení (§ 94 a násl. správního řádu), nebo představuje novou (dříve neznámou) skutečnost, již by bylo možno za zákonem stanovených podmínek zohlednit v obnově řízení (§ 100 a násl. správního řádu). Odpověď na tuto otázku je tedy odvislá primárně od úvahy, zda správní orgán při vydání příkazu na místě dostatečně zjistil skutkový stav, tedy zda (ve smyslu § 50 odst. 3 a 4 správního řádu) zjistil všechny rozhodné okolnosti a pečlivě přiblížil ke všemu, co vyšlo v řízení dosud najevo, včetně toho, co uvedli účastníci (nepochybně i toho, co uvedla poškozená řidička jako účastnice dopravní nehody, byť formálně vzato nebyla účastnicí přestupkového řízení), takže o tehdy zjištěném skutkovém stavu nebyly, resp. nemohly být důvodně pochybnosti (§ 3 správního řádu).

[17] Dříve, než se k této stěžejní otázce Nejvyšší správní soud vysloví, jeví se vhodné odpovědět na stěžovatelovy námitky nerespektování dosavadní konstantní judikatury krajských soudů, která podle stěžovatele připouští přezkumné řízení v případech, jako je ten nyní posuzovaný. Nejvyšší správní soud uvádí, že rozsudek krajského soudu ze dne 19. prosince 2019, čj. 44 A 25/2019-22, a rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. srpna 2019, čj. 18 A 23/2018-29, č. 3929/2019 Sb. NSS, se týkaly situace, kdy byl v přezkumném řízení zrušen příkaz na místě proto, že vyšly najevo skutečnosti odůvodňující posouzení skutku, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku, jako trestného činu, což je zvláštní důvod pro zrušení rozhodnutí o přestupku v přezkumném řízení podle § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky. Se závěry těchto rozsudků tudíž napadený rozsudek není v rozporu.

[18] V rozsudku ze dne 29. března 2017, čj. 51 A 15/2015-10, který vydala stejná samosoudkyně jako nyní napadený rozsudek, krajský soud posuzoval správnost závěrů žalovaného ohledně zrušení příkazu na místě v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu poté, co účastníci dopravní nehody nahlásili zranění a poškození majetku, přičemž žalobu zamítl, aniž by se zmínil o nepřipustnosti vedení přezkumného řízení v takové situaci. Sluší se poznamenat, že tehdy napadené rozhodnutí bylo vydáno ještě před účinností zákona o odpovědnosti na přestupky, kdy nebyl možný případný postup podle § 100 tohoto zákona, přičemž krajský soud v rozsudku čj. 51 A 15/2015-10 (na rozdíl od nyní projednávaného případu) výslovně připustil možnost překvalifikovat skutek na trestný čin. To však nic nemění na skutečnosti, že v tehdejších případech i nyní krajský soud posuzoval rozhodnutí o zrušení příkazu na místě v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu, přičemž v jednom z nich takový postup pro později zjištěnou škodu na zdraví při dopravní nehodě implicitně připustil, zatímco ve druhém nikoli.

[19] Nejvyšší správní soud však upozorňuje, že ani případný závěr, že se krajský soud odchýlil od svých předchozích závěrů a tento svůj postup nevysvětlil, nemůže být sám o sobě důvodem pro zrušení jeho rozsudku (srov. shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. srpna 2016, čj. 9 As 63/2016-43, bod 40). Krajský soud své závěry v projednávané věci řádně odůvodnil, naproti tomu v rozsudku čj. 51 A 15/2015-10 se připustnost přezkumného řízení výslovně nezabýval. V kasační stížnosti je navíc zmíněn jediný rozsudek krajského soudu, z něhož vyplývá opačný závěr než ten, k němuž se krajský soud přiklonil v této věci, přičemž ani Nejvyššímu správnímu soudu není z jeho úřední činnosti známo, že by ke stejnému závěru dospěly krajské soudy i v jiných případech – nejde tedy o ustálenou judikaturu, jíž by nyní napadený rozsudek odporoval, krom toho judikatura krajských soudů Nejvyšší správní soud nezavazuje. Ačkoli lze se stěžovatelem souhlasit, že situace, kdy soud vydá dvě protichůdná rozhodnutí v obdobných případech, může být v rozporu s principem právní jistoty a předvídatelnosti soudního rozhodování, nejde o důvod, jenž by sám o sobě postačoval ke zrušení napadeného rozsudku. K nápravě případné vady rozsudku krajského soudu slouží kasační stížnost, a ta nebyla proti rozsudku čj. 51 A 15/2015-10 podána. Podstatné je, zda se Nejvyšší správní soud ztotožní se závěrem nyní přezkoumávaného rozsudku krajského soudu.

[20] A Nejvyšší správní soud se s ním ztotožnil. Ve shodě s krajským soudem konstatuje, že v projednávaném případě ze správního rozhodnutí stěžovatele nevyplývá, že by příkaz na místě byl vydán v rozporu s právními předpisy ve smyslu § 94 odst. 1 a § 97 odst. 3, ve spojení s § 3 a § 50 odst. 3 a 4 správního řádu, nemohl tudíž být zrušen v přezkumném řízení. Správní orgány konkrétně nevedly, v čem DI Beroun porušil svou povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti – správní orgán prvního stupně odkázal pouze na porušení § 3 správního řádu a poznamenal, že policejní orgán na místě dostatečně nezvážil možnost vzniku zranění osob, které se může po takové události projevit i s určitým časovým odstupem. Stěžovatel pak toto apodiktické konstatování jen zopakoval a poukazoval na pozdější lékařské zprávy. Přitom v době, kdy byl příkaz na místě vydán, poškozená řidička žádné zranění subjektivně neuváděla a z charakteru a závažnosti dopravní nehody DI Beroun nemusel dovodit, že zranění účastníků dopravní nehody, byť se v danou chvíli nijak objektivně nemanifestovalo, lze s ohledem na běžný průběh typově obdobných kolizí alespoň předpokládat; nic takového mu stěžovatel nevytkl.

[21] Ani v kasační stížnosti stěžovatel žádná konkrétní pochybení při zjišťování skutkového stavu nezmínil, kromě výše vypořádaných procesních námitek pouze upozorňoval, že nastalou situaci nemohl řešit prostřednictvím obnovy řízení. To však samo o sobě neodpovídá na otázku, zda ji lze *de lege lata* řešit institutem přezkumného řízení. Samotná skutečnost, že určitý problém nelze řešit jedním dozorčím prostředkem, ještě neznamená,

že nutně musí být použitelný jiný. Přezkumné řízení není vůči obnově řízení ve vztahu subsidiarity, neplatí, že v situaci, kdy není přípustná obnova řízení, musí být možné zrušit rozhodnutí v řízení přezkumném. Nejvyšší správní soud opakuje, že přezkumné řízení slouží pouze k nápravě nezákonnosti správních rozhodnutí, tedy právních vad. Byl-li stav věci dostatečně bez důvodných pochybností a v nezbytném rozsahu zjištěn, šlo o rozhodnutí zákonné, a proto nelze přezkumné řízení vést ani v případě, že dodatečně najevu vzešlou, resp. dříve neznámou skutečnost nelze zohlednit ani cestou obnovy řízení. Státní moc lze totiž uplatňovat jen v případech, v mezích a způsobu, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

(...)

[25] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2013, čj. 3 Ads 51/2012-48, na který stěžovatel odkazoval (příčemž uváděl nesprávné čj. 3 Ads 52/2012-48), se týkal odlišné situace – zrušení podkladového rozhodnutí – posuzované ve zvláštním režimu zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, který na rozdíl od § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu nepočítá s obnovou řízení v případě zrušení podkladového rozhodnutí. Závěry, které tehdy Nejvyšší správní soud vyslovil, proto nelze přenášet na situace, kdy se aplikuje správní řád.

[26] Obecně řečeno, situace, která nastala v nyní posuzovaném případě, kdy až po vydání příkazu na místě účastník dopravní nehody nahlásí zranění, které měl utrpět při dopravní nehodě, by mohla být považována za typický případ, kdy vyšly najevu dříve neznámé skutečnosti, které existovaly v době původního řízení a které nemohly být dříve uplatněny ve smyslu § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, tedy za důvod pro obnovu řízení (nejde-li o okolnost, pro niž by bylo možné skutek posoudit jako trestný čin, která by zakládala důvod pro zrušení příkazu na místě v přezkumném řízení podle zvláštního ustanovení § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky, což však stěžovatel v tomto případě netvrdil a nevyplývá to ani ze spisu). Překážku pro použití obnovy řízení v daném případě by však mohl představovat fakt, že účastníkem přestupkového řízení byl pouze obviněný (tj. žalobce), nikoli poškozená řidička (§ 68 zákona o odpovědnosti za přestupky). Žádost o obnovu řízení účastník (žalobce) nepodal, ani si to dost dobře nelze představit, takže by přicházela v úvahu pouze obnova řízení z moci úřední. Ustanovení § 100 odst. 3 správního řádu však svým odkazem na důvody uvedené v odstavci 1, vedle veřejného zájmu na novém řízení, podmiňuje obnovu tím, že musí jít o dříve neznámou skutečnost nebo důkaz „ku prospěchu“ účastníka [§ 100 odst. 1 písmeno a) první důvod]. Ostatně proto poradní sbor Ministerstva vnitra ke správnímu řádu ve svém závěru č. 53 z 13. února 2007 uzavřel, že v neprospěch účastníka řízení lze z moci úřední nařídít obnovu řízení (jen) v případě naplnění ostatních důvodů podle § 100 odst. 1 písm. a) a b) správního řádu (tedy v případě, že se provedené důkazy ukázaly nepravdivými nebo bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno).

[27] Avšak, jak bylo uvedeno výše, nemožnost řešit problém obnovou řízení nemůže vést nutně k závěru, že lze použít řízení přezkumné.

## 4076

### Územní a stavební řízení: předběžná otázka; soukromoprávní námitky; vypořádání námitek

k § 57 správního řádu

k § 89 odst. 6 věťe druhé, 94j a násl. a k § 114 odst. 3 věťe druhé zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

k § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku

**I. Za předběžnou otázku (§ 57 správního řádu), kvůli které by bylo možné přerušit spojené územní a stavební řízení (§ 94j a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu), nelze**

považovat fakt, že probíhá změna územního plánu, jež by měla beze všech pochyb vyloučit přípustnost projednávaného záměru v dané ploše.

II. Námitky budoucích imisí (zápach, hluk a obtěžování hmyzem) a snížení ceny okolních pozemků mají sice převážně soukromoprávní povahu, přesto se s nimi musí stavební úřad vypořádat (§ 89 odst. 6 věta druhá a § 114 odst. 3 věta druhá zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu). Občanskoprávní námitku, na jejímž řešení se účastníci nedokázali dohodnout, nejprve stavební úřad posoudí z hlediska veřejného práva (tj. na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem), a pokud neshledá rozpor s veřejným právem, který by bránil umístění stavby do území nebo jejímu povolení, učiní si následně o důvodnosti občanskoprávní námitky úsudek z hlediska soukromého práva, a to analogicky podle § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Pokud hrozí, že budou v důsledku umístění stavby vnikat na pozemek jiného vlastníka tzv. nepřímé imise v míře nepřiměřené místním poměrům, které budou podstatně omezovat obvyklé užívání sousedního pozemku, neměl by stavební úřad stavbu do území vůbec vpustit nebo by měl ke snížení těchto negativních dopadů stanovit omezující podmínky.

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2020, čj. 6 As 171/2019-37)*

**Prejudikatura:** č. 850/2006 Sb. NSS, č. 2776/2013 Sb. NSS.

**Věc:** Městys Čestice proti I) F. Z., II) Z. T., III) V. M. a IV) J. V. o územním rozhodnutí a stavebním povolení, o kasační stížnosti žalobce.

Městský úřad ve Volyni (dále též „stavební úřad“) vydal dne 31. října 2017 rozhodnutí, jímž ve spojeném územním a stavebním řízení vyhověl žádosti osoby zúčastněné na řízení IV (dále též „stavebník“) a vydal územní rozhodnutí a stavební povolení (dále též „stavební povolení“) na stavbu nazvanou „přístřešek pro ovce a sklad sena“, umístěnou na stavebníkově pozemku p. č. X v k. ú. N. u Č. (dále je vždy míněno toto katastrální území). N. jsou součástí městyse Čestice, který v této kauze vystupuje v roli žalobce. V průběhu předchozího správního řízení žalovaný Krajský úřad Jihočeského kraje dvakrát zrušil vydané rozhodnutí a vrátil stavebnímu úřadu věc k novému projednání. Naposled vydané stavební povolení nicméně svým rozhodnutím ze dne 5. února 2018, potvrdil a žalobcovu odvolání proti němu jako nedůvodné zamítl. Žalobci nedal za pravdu ani Krajský soud v Českých Budějovicích, který jeho žalobu proti odvolacímu rozhodnutí taktéž zamítl jako nedůvodnou (rozsudek čj. 57 A 11/2018-76 ze dne 23. července 2019).

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které stěžovatel za prvé namítal, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda bylo povinností stavebního úřadu, potažmo žalovaného, společné územní a stavební řízení přerušit pro předběžnou otázku s ohledem na to, že již byl zahájen proces změny stěžovatelova územního plánu, který obdobné stavby v dané ploše zcela jednoznačně nepřipouští.

Za druhé namítal, že krajský soud stěžovateli upěl možnost hájit v soudním řízení zájmy ostatních účastníků řízení, jejichž námitky správní orgány dostatečně nevyřadily, ačkoliv stěžovatel je městysem a jako územně samosprávný celek hájí zájmy občanů majících trvalý a faktický pobyt v jeho obvodu.

Třetí skupina námitek směřovala do skutkových zjištění krajského soudu, resp. žalovaných správních orgánů. S nimi se stěžovatel neztotožňoval. Krajský soud podle něj pominul, že se s jeho námitkami stavební úřad a žalovaný vypořádali prakticky jen prostřednictvím odkazů na stanoviska „sesterských“ odborů životního prostředí a územního plánování. O skutečném charakteru stavby by se soud snadno přesvědčil, kdyby provedl šetření na místě samém.

První z těchto skutkových námitek spočívala v tom, že stavba je v rozporu s tehdy platným územním plánem stěžovatele. Nejde totiž v žádném případě o (územním plánem připuštěný) „lehký přístřešek pro chovaná zvířata“. Ten by měl mít charakter nízkopodlažní stavby pro ochranu zvířat před povětrnostními vlivy, umístěné zpravidla ve středu pastevního areálu, polootevřené a přístupné zvířatům po celé pastevní období, jejíž funkce při zemědělské činnosti je pouze podpůrná. Namísto toho jde ve skutečnosti o stáje pro 140 ovcí umístěné na okraji pastvín v bezprostředním sousedství místní komunikace a obytné zástavby vesnice N., tyto stáje mají podobu ocelové montované haly o rozloze 24 x 12 m, ukotvené do železobetonových patek, s podlahou tvořenou



betonovou vanou, zcela opláštěné kombinací oceli a dřeva, s třemi kovovými vraty a jedněmi vrátky, a uvnitř rozdělené mobilními zábrany na několik sekcí. Hlavním smyslem stavby je velkokapacitní chov hospodářských zvířat za účelem zemědělské prvovýroby, jde tedy o stavbu ve smyslu § 3 písm. f) vyhlášky 268/2009 Sb. O tom svědčí jednak to, že stavebník počítá s podestýlkou pro ovčí exkrementy až do výše půl metru, jednak požadavek stavebního úřadu na vypracování provozního řádu, který se pořizuje jen u hal pro živočišnou výrobu, přičemž tento požadavek krajský soud alibisticky označil za „nesprávný“, aniž by z toho vyvodil důsledky. Stavba je navíc v rozporu s územním plánem i v tom směru, že v důsledku jejího umístění dojde k nadměrnému záboru zemědělské půdy v rozsahu 880 m<sup>2</sup> (zastavěnou plochou haly, okolními zpevněnými plochami a sadovými úpravami).

Druhá nedostatečně vypořádaná námitka stěžovatele spočívala v nedostatečné vzdálenosti stavby od místní komunikace stěžovatele umístěné na pozemku p. č. 1076, jejíž šířka neumožňuje míjení dvou protijedoucích automobilů. Z hlediska bezpečnosti provozu je nepřijatelné, že západní hrana stavby je vzdálena jen 1,56 m. Navíc v případě napojení nové stavby musí být dodržena ustanovení zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, přičemž současný sjezd je běžným sjezdem mimo komunikaci na zemědělský pozemek (pastvinu), vytvořený navíc majitelem pozemku svévolně.

Třetí námitka se týkala narušení pohody bydlení v okolní obytné zástavbě. Stěžovatel poukázal ve správním řízení na negativní vlivy chovu ovcí (které byly nesnesitelné již při dosavadním, zhruba třetinovém množství ovcí, tj. 50 ks), zejména na zvýšení zápachu z ovčích výměšků (projektová dokumentace řeší shromažďování exkrementů pouze v hale, řešením má být podestýlka ve výšce 50 cm, ve které by se však ovce ani nemohly reálně pohybovat), dále na obtěžování hmyzem, na zvýšení hluku (bečení ovcí v brzkých ranních hodinách) a na snížení ceny okolních stavebních pozemků i staveb na nich. Požadavek stěžovatele na umístění ustájení pro chov ovcí do větší vzdálenosti od obce ve směru uprostřed pastvin se tak jeví zcela legitimní a logický. Jedině takové umístění stavby by bylo v souladu s krajinným rázem a charakterem současné vesnické zástavby, kde řada lidí vyhledává klidné bydlení bez rušivých vlivů (např. z intenzivního chovu dobytka). Naopak schválené umístění na samém kraji obce (pouhých 60 - 80 m od stávající obytné zástavby) je motivováno sobeckými pohnutkami stavebníka, který chce mít stavbu blízko svého domu, aby pro něj bylo obstarávání ovcí co nejpohodlnější. Stavební úřad nepožadoval k vlivu stavby na okolí hlukovou ani pachovou studii, což je v rozporu s § 119 a § 120 stavebního zákona.

Stavebník možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti využil. Dle jeho názoru kasační stížnost obsahovala zavádějící a nepravdivé informace, např. vzdálenost přístřešku od pozemní komunikace je ve skutečnosti je více než 7 m, sjezd vytvořilo již v 50. letech tehdejší JZD, ze 140 ks zvířat má být jen 60 ks ovcí, 1 beran a zbytek má dle okolností tvořit 79 ks jehňat. Na připomínky účastníků řízení reagoval stavebník zadáním řady objektivních podkladů (hydrogeologický posudek, návrh ochranného pásma, hygienický posudek, posudek o škůdcích, vizualizace aj.) a přijetím řady opatření (hydroizolace s betonem, betonové a štěrkové okolí stavby, drenážní svody, dřevěné pobití, protidešťové žaluzie, zeleň, provozní řád aj.), to vše za značné vícenáklady. Jediným cílem stěžovatele přitom po celou dobu zůstává, aby stavebník nezískal stavební povolení (což sám přiznal ve svém vyjádření k hydrogeologickému posudku). Od vydání kolaudačního souhlasu (30. července 2018) přitom stavebník nezaznamenal od spoluobčanů žádný negativní ohlas na svou stavbu, jen samá pozitivita.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### *IIIa. Přerušení řízení kvůli probíhající změně územního plánu*

[14] Nejvyšší správní soud nemohl dát stěžovateli za pravdu v tom, že by snad žalovaný měl povinnost spojené územní a stavební řízení přerušit kvůli tomu, že probíhal proces změny územního plánu stěžovatele, jež měla přípustnost projednávaného záměru v dané ploše bez jakýchkoliv pochyb vyloučit. Pro takový postup naprosto chybí zákonná opora. Výsledek projednání změny územního plánu nelze považovat za předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu, a to z více důvodů.

[15] Za prvé, územní plán je opatřením obecné povahy, které reguluje využití příslušného území plošně a dopadá na veškeré rozhodování stavebního úřadu v něm. Nejde tedy o individuální správní rozhodnutí, jímž by se řešila jednotlivá otázka významná pro konkrétní správní řízení, jak to má na mysli § 57 odst. 1 správního

řádu. Tento problém by se jistě dal ještě překonat rozšiřujícím výkladem, pokud by pro to byly dostatečně silné argumenty, neboť opatření obecné povahy je hybridem, který leží na pomezí mezi správním rozhodováním a normativní činností, a lze jej tak podle okolností řadit k obojímu (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 888). Správní řád však také požaduje, aby o dané otázce „nebylo dosud pravomocně rozhodnuto“. To v daném případě splněno není, neboť stěžovatel územní plán měl, a využití daného území tedy podléhalo platné regulaci, z níž mohl (a musel) stavební úřad i žalovaný vycházet. Ostatně, i z hlediska požadavku právní jistoty je nemyslitelné, aby adresát státní správy požádal o povolení, které je podle stávajícího právního stavu (v podobě územního plánu) možné udělit, a státní správa namísto toho přerušila řízení a vyčkávala na změnu tohoto právního stavu, která jí umožní žádost zamítnout.

[16] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v minulosti připustil, že je možné přerušit řízení o dodatečném povolení nelegální stavby v případě, kdy proces změny územního plánu, jež má vydání dodatečného povolení umožnit, je již v dostatečně pokročilé fázi (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2015, čj. 3 As 35/2015-32). Učinil tak ovšem jen v hypotetické rovině, neboť v daném případě se proces změny územního plánu v dostatečně pokročilé fázi nenacházel. Nelze přehlédnout, že tehdy rozhodující třetí senát neopíral možnost přerušit řízení o žádné konkrétní zákonné ustanovení, tím méně pak o § 57 správního řádu upravující řešení předběžných otázek. Nyní rozhodující šestý senát tak považuje úvahu třetího senátu za argumentačně pouze načrtnuté *obiter dictum*. Koneckonců, s opačným názorem, totiž že řízení o dodatečném stavebním povolení kvůli probíhající změně územního plánu přerušit v žádném případě nelze, se lze setkat jak v judikatuře správních soudů (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. října 2017, čj. 30 A 79/2017-67), tak i ve stanoviscích veřejného ochránce práv (Varvařovský, P., a kol. *Odstraňování staveb*. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv, Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s nakladatelstvím Wolters Kluwer, 2013, s. 158, obdobně i zpráva o šetření ze dne 3. června 2016 sp. zn. 4591/2015/VOP/JCZ).

[17] I kdyby se však šestý senát s výše nastíněnou úvahou třetího senátu ztotožnil, nebránilo by mu to v přijetí odlišného názoru, neboť nyní projednávaná kauza je typově zásadně odlišná. Přerušit řízení v případě nepovolené stavby má zabránit tomu, aby musel stavební úřad nařídít odstranění stavby, u které má v krátké době díky změně územního plánu odpadnout jediná překážka bránící z hlediska ochrany veřejného zájmu jejímu dodatečnému povolení. Takový postup lze odůvodnit zásadami racionálního výkonu státní správy a hospodárnosti, tj. šetření nákladů státu i účastníků řízení. Je zbytečné likvidovat ekonomické hodnoty v situaci, kdy s velkou pravděpodobností bude možné je zachovat (být právně čistší cestou by zřejmě bylo vydat po schválení změny územního plánu nové rozhodnutí, jímž úřad vyhověl dříve zamítnuté žádosti o dodatečné povolení). V duchu této judikatorní linie by bylo možné uvažovat o přerušit řízení o územním řízení pouze v zájmu žadatele, a to v případě, že by územní plán umístění stavby neumožňoval, ale jeho brzká změna by měla tuto překážku odstranit. Naproti tomu v nyní projednávaném případě by mělo dojít podle představ stěžovatele k přerušit řízení v neprospěch žadatele o stavební povolení. Takový zásah do práva vlastnit a užívat majetek (zde zemědělský pozemek) by musel mít jednoznačný zákonný podklad a nelze jej opírat jen o výše zmíněné zásady výkonu státní správy. Potřebný zákonný podklad pro přerušit řízení a vyčkávání na změnu územního plánu přitom nalézt nelze, jak šestý senát vysvětlil výše ve vztahu k právní úpravě předběžných otázek.

### IIIb. Hájení práv jiných účastníků

[18] Krajský soud zcela správně ve svém rozsudku uvedl, že stěžovatel je oprávněn hájit pouze svá práva, nikoli práva ostatních účastníků spojeného územního a stavebního řízení. Soudní řád správní je obrannou, nikoliv kontrolní normou, slouží tudíž k tomu, aby žalobce či navrhovatel mohl chránit proti zásahům orgánů veřejné moci svou vlastní, nikoliv cizí právní sféru. Podat tzv. žalobu ve veřejném zájmu (*actio popularis*) ve prospěch jiných osob umožňuje soudní řád správní pouze zákonem stanoveným subjektům, konkrétně nejvyššímu státnímu zástupci a veřejnému ochránci práv. Tyto obecné zásady uznává dlouhodobě jak judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. března 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS), tak i odborná literatura (srov. např. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 523).

[19] Pokud stěžovatel poukazuje na to, že je obcí a že součástí výkonu samosprávy je i hájení práv jeho občanů, lze s tím souhlasit v tom smyslu, že stavební zákon (obdobně jako předchozí stavební zákon z roku 1976)

přiznává obci, na jejímž území se má umísťovaný záměr uskutečnit, postavení účastníka řízení dokonce i tehdy, jestliže jím její vlastní pozemky či stavby nemají být nijak dotčeny [§ 85 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Z toho Nejvyšší správní soud vyvodil v minulosti následující závěry (srov. rozsudek ze dne 19. dubna 2017, č. 7 As 201/2016-36, s odkazy na předchozí judikaturu): „*Uložením povinnosti obcím pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů (srov. § 2 odst. 2 zákona o obcích) je sledována vlastní podstata samosprávného poslání obcí jakožto veřejnoprávních korporací. Při naplňování těchto cílů pak logicky může docházet a v řadě případů i de facto dochází ke konfliktu zájmů, které obec hájí z pozice samosprávného celku, se zájmy a cíli sledovanými správními orgány v rámci výkonu přenesené působnosti (zde stavebním úřadem). Pokud obec uplatňuje konkrétní žalobní námítky, v nichž poukazuje na nezákonnost vydaného správního rozhodnutí pro rozpor s potřebami svých občanů, tj. namítá-li zkrácení na právech, která jí nepochybně ze zákona o obcích přísluší a která hájí z pozice samosprávného územního celku, pak nelze oprávnění obce podat žalobu ve správním soudnictví odmítnout.*“

[20] V nyní projednávaném případě ovšem krajský soud vůbec neupíral stěžovateli právo vznášet i takové námítky, které se nedotýkají jeho hmotných práv, ale práva jeho občanů na příznivé životní prostředí. Právě naopak, u veškerých městysstem uplatněných námitek proti záměru věcně posoudil, jak se s nimi vyrovnaly správní orgány. Krajský soud ale správně odmítl zabývat se tvrzením, že žalovaný údajně nedostatečně vypořádal námítky uplatněné jinými účastníky řízení. I kdyby snad šlo o občany městyse, stěžovatel si nemůže osobovat právo hájit jejich práva procesní, jako by byl jejich právním zástupcem. To mu ani z titulu výkonu obecní samosprávy nepřislouší. Takovéto procesní pochybení se totiž vždy týká výhradně jen té osoby, vůči níž se ho správní orgán dopustil, nikoliv též práv obce jako územního samosprávného celku, a právě jen dotčená osoba proto musí aktivně činit kroky k odstranění takového procesního pochybení.

[21] Dlužno doplnit, že v nyní projednávaném případě se ostatní účastníci spojeného územního a stavebního řízení (fyzické osoby) proti vydanému rozhodnutí žalobou nebránili. Mohlo to být jistě způsobeno nedostatkem finančních prostředků nebo únavou z již uskutečněných jednání. Nelze však ani vyloučit, že důvodem mohlo být smíření se s výsledkem řízení – pro účastníka mohl spor ztratit na významu, protože se například se stavebníkem dohodl na nějaké formě kompenzace nebo se z místa odstěhoval, nebo jej jednoduše způsob vypořádání jeho námitek správními orgány mohl přesvědčit o jejich nedůvodnosti. Pokud by přes tento postoj mohl stěžovatel porušení účastnických procesních práv v řízení namítat, hrozilo by, že správní soudy povedou „spor pro spor“, v němž ničí práva, ba ani oprávněné zájmy chránit nebudou. I z tohoto důvodu nelze stěžovatelově kasační námítkou přitakat. Jeho úkolem jakožto obce je hájit hmotná práva svých občanů (což v daném případě učinil tím, že podal námítky týkající se narušení pohody bydlení v obci), nikoliv zastupovat bez jakéhokoliv zplnomocnění své občany ve správních řízeních a soudních sporech.

### *IIIc. Skutkové námítky proti stavbě*

(...)

#### *Imise*

[34] Klíčovou námítkou stěžovatele motivující jeho odpor proti povolení stavebníkova záměru představují negativní vlivy chovu ovcí na okolní obytnou zástavbu (jak tu existující, tak i územním plánem předpokládanou) a následné snížení ceny okolních pozemků. Tyto vlivy, v daném případě zápach, hluk a obtěžování hmyzem, se v právu označují jako imise. Jejich regulací se zabývá zejména občanské právo, konkrétně § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, upravující tzv. sousedská práva. Jde tedy o námítky převážně soukromoprávní povahy, nicméně stavební zákon ukládá stavebnímu úřadu, aby se i s tímto typem výhrad proti stavebnímu záměru vypořádal (v podrobnostech srov. Spáčil, J. Projednávání námitek účastníků územního nebo stavebního řízení, týkajících se budoucích imisí, podle nového stavebního zákona. *Právní rozhledy*, 2010, č. 9, s. 305; Černín, K. Účinná soudní obrana proti vzniku stavby. *Bulletin advokacie*, 2017, č. 5, s. 36).

[35] Správný postup by měl být takový, že stavební úřad nejprve občanskoprávní námítkou, na jejímž řešení se účastníci nedokázali dohodnout, posoudí z hlediska veřejného práva, tj. „na základě obecných požadavků na výstavbu, závazných stanovisek, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo technických norem“ (§ 89 odst. 6 věta první a § 114 odst. 3 věta první stavebního zákona). Pokud neshledá rozpor s veřejným právem, který by bránil umístění stavby do území nebo jejímu povolení, učiní si následně o důvodnosti občanskoprávní námítky úsudek,

aby mohl rozhodnout ve věci samé (§ 89 odst. 6 věta druhá a § 114 odst. 3 věta druhá stavebního zákona). Stavební zákon neuvádí, podle jakých dalších kritérií si má stavební úřad svůj úsudek učinit, nicméně je nasnadě a vyplývá to i z výše citované odborné literatury, že stavební úřad musí zahrnout do své úvahy i soukromoprávní hlediska. V první řadě se nabízí aplikovat analogicky výše citovaný § 1013 občanského zákoníku, byť ten striktně vzato dopadá jen na imise již existující (tj. reálně působící), nikoliv na emise budoucí (tj. jen předpokládané). Úkolem stavebního úřadu tudíž je, jakkoliv se jedná o orgán státní správy a nikoliv obecný soud, aby na základě námítky uplatněné v řízení o umístění či povolení stavby posoudil, zda stavebník nehodlá přivádět imise přímo na pozemek jiného vlastníka (tzv. přímé imise), což § 1013 odst. 1 občanského zákoníku výslovně zapovídá. Zejména pak musí zvážit, zda nehrozí, že imise budou na pozemek jiného vlastníka vnikat samovolně (tzv. nepřímé imise) v míře nepřiměřené místním poměrům, přičemž budou podstatně omezovat obvyklé užívání sousedního pozemku. Stavbu, která by měla takto intenzivní negativní účinky na okolí, by stavební úřad do území neměl vpustit nebo by měl ke snížení těchto dopadů stanovit omezující podmínky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. února 2006, čj. 2 As 44/2005-116, č. 850/2006 Sb. NSS).

[36] Žalovaný v napadeném odvolacím rozhodnutí ohledně námitek týkajících se imisí odkázal na str. 9–14 svého předchozího odvolacího rozhodnutí ze dne 7. března 2017, kde se těmito otázkám podrobně věnoval. Zde sice nerozlišil zřetelně jednotlivá hlediska, na jejichž základě uplatněné námítky posuzoval, to mu však lze jen těžko vytýkat. Kritéria pro úsudek stavebního úřadu o občanskoprávní námitce v praxi do značné míry splývají s posuzováním zachování kvality prostředí (dříve „pohody bydlení“) podle § 20 a § 25 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využití území, ve znění pozdějších předpisů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 1/2007-104 ze dne 25. července 2007 nebo čj. 8 As 27/2012-113 ze dne 1. listopadu 2012, č. 2776/2013 Sb. NSS). Povinnost zachovat kvalitu prostředí je sice povšechný veřejnoprávní požadavek zahrnující celé okolí stavby a projevující se zejména v odstupech od okolních staveb, jejichž dodržení musí stavební úřad hodnotit z moci úřední (tedy i bez námítky účastníka řízení), zatímco možný negativní vliv stavebního záměru na způsob užívání konkrétní sousední nemovitosti zkoumá stavební úřad pouze na základě občanskoprávní námítky dotčeného vlastníka, nicméně i tak je zřejmé, že veřejnoprávní a soukromoprávní hlediska při posuzování budoucích stavebních záměrů vykazují jistý překryv. Nelze tedy požadovat po stavebních úřadech, aby je striktně odlišovali. Podstatné je, zda se s nimi k námitce účastníka věcně vypořádají, což se v daném případě stalo.

[37] Z hlediska veřejnoprávního poukázal žalovaný v předchozím odvolacím rozhodnutí na to, že stávající chov ovcí, o jehož rozšíření se v daném případě jedná, je umístěn na okraji obce, kde zástavba obytných stavení s hospodářským rázem postupně přechází do volné krajiny. Jedná se o plochu, na níž platný územní plán stěžovatele počítá s „intenzivním hospodařením na zemědělské půdě“ jako s hlavním způsobem využití. Pokud jde o zachování kvality prostředí, vyšel žalovaný z toho, že stávající chov ovcí čítá podle evidence veterinární správy 115 kusů živých zvířat, tudíž plánované navýšení na 140 kusů není z hlediska dopadů na okolí nikterak významné a nedosahuje stále ani zdaleka rozměrů velkochovu. Na základě obav účastníků také stavebník vypustil z projektu přívod vody a elektrické energie, čímž by mělo být zaručeno, že stavba bude vskutku užívána pouze jako sezónní přístřeší pro chovaná zvířata, jako tomu bylo u dosavadního dřevěného přístřešku.

[38] Z hlediska soukromoprávního se žalovaný zabýval zejména mírou imisí přiměřenou místním poměrům. Vyšel z toho, že místní část N. je venkovským prostředím, kam chov hospodářských zvířat obecně náleží. Zcela logicky konstatoval, že hlasové projevy zvířat (jakkoliv soud uznává, že mohou být obtěžující) jsou přirozenou součástí takového prostředí. Pokud jde o zápach, ten by podle návrhu ochranného pásma zpracovaného Ing. V., vycházejícího z obecně uznávané metodiky a dat o směru proudění vzduchu od Českého hydrometeorologického ústavu, neměl vůbec zasáhnout stávající obytnou zástavbu – jediný stavební pozemek, jenž by mohl být ovlivněn zápachem, je ve vlastnictví stavebníka. Za účelem snížení zápachu začlenil stavebník do projektu betonovou vanu, která má umožnit chov ovcí v hluboké podestýlce, což je běžný způsob chovu ovcí. Pravidelné vyvážení podestýlky bude součástí povinností provozovatele dle provozního řádu. Také velikost přístřešku a jeho vzdálenost od okolní obytné zástavby se podle žalovaného místním poměrům nijak nevymyká, neboť hospodářská stavení okolních statků, jež také umožňují chov hospodářských zvířat, těsně navazují na jejich obytné části. Vizualní dopad haly na její okolí by měl být minimální, neboť jde o stavbu přízemní, umístěnou v terénním zářezu pod

horizontem stávající vesnické zástavby; její provedení s červenou sedlovou střechou a dřevěným obkladem pláště by mělo zapadnout do okolní zástavby, a nadto bude pohledově odcloněná pásem zeleně. I to by mělo přispět k tomu, že hodnota okolních nemovitostí se v důsledku jejího umístění nijak nesníží.

[39] Nejvyšší správní soud nemá těmto úvahám co vytknout. Součástí každého urbanizovaného prostředí jsou určité typické rušivé vlivy, které tím či oním způsobem znesnadňují život v něm, a zároveň spoluvytvářejí ony „místní poměry“, o nichž hovoří § 1013 občanského zákoníku. Jiné činnosti proto budou přípustné v lázeňské či rekreační lokalitě a jiné v běžně zatížené městské či venkovské zástavbě, byť by třeba šlo v obou případech o zástavbu obytnou (obdobně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. dubna 2015, sp. zn. 22 Cdo 3940/2014). Stavební záměr lze hodnotit jako nepřiměřený místním poměrům tehdy, jestliže se jeho očekávané negativní vlivy na okolí mají vymykat ustáleným poměrům buď svou intenzitou, nebo druhově. Zatímco pro městské prostředí jsou typické imise z automobilové dopravy a v průmyslových čtvrtích k nim přibývají exhalace z tovární výroby, venkovské prostředí je charakteristické imisemi ze zemědělské produkce, k níž lze řadit i chov hospodářských zvířat a s ním související zápach a zvýšený výskyt hmyzu. To platí i pro „současnou vesnickou zástavbu“, jak ji označuje stěžovatel. Typově tedy imise z chovu ovcí do venkovského prostředí patří, přičemž správní orgány nezjistily nic, co by v případě řešeného záměru svědčilo o jejich nadměrné intenzitě. Stavebník za tímto účelem obstaral řadu odhadů a studií nad rámcem svých zákonných povinností (z ustanovení stavebního zákona citovaných stěžovatelem žádná povinnost předložit hlukovou ani pachovou studii neplyne). Tyto podklady zpracovaly odborně způsobilé osoby, což by mělo být dostatečnou zárukou jejich objektivity. Je zcela běžné, že investor stavby nejrůznější posudky jejího dopadu na okolí objednává a platí, a nikterak to jejich věrohodnost samo o sobě nesnižuje. Stěžovatel naproti tomu sám žádné důkazy svědčící o oprávněnosti jeho obav či fundovaně zpochybňující podaná odborná vyjádření nepředložil (např. jím objednanou a zaplacenou pachovou či akustickou studii).

[40] Lze jen dodat, že samotná stavba žádné imise působit nemá (např. stíněním apod.). Zdrojem rušivých vlivů má být výhradně jen její užívání pro chov ovcí, který stavebník provozuje – v poněkud menší intenzitě – již nyní. Pokud by se přese všechny předpoklady projevovaly v budoucnu dopady užívání stavby na okolí jako mimořádně obtěžující, má stále stěžovatel, resp. sousedé obecnou možnost bránit se proti tomu občanskoprávní žalobou; pro tyto případy tedy nemá uzavřenou cestu k účinné soudní obraně.

(...)

## Opatření obecné povahy: změna územního plánu; dotčenost subjektivních práv vlastníka

k § 2 soudního řádu správního

**Subjektivní práva navrhovatele – vlastníka dotčeného pozemku – nejsou dotčena (§ 2 s. ř. s.), jestliže navrhuje zrušit změnu platného územního plánu ve formě opatření obecné povahy v situaci, kdy odpůrce napadenou regulací přebíral z původního územního plánu, jenž je změnou upravován a navrhovatel před správními soudy tento původní územní plán nenapadl. V takovém případě by se totiž zrušením změny územního plánu na navrhovatelově právním postavení nic nezměnilo.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2020, čj. 6 As 141/2019-64)

**Prejudikatura:** č. 1865/2009 Sb. NSS.

**Věc:** J. V. proti městu Roztoky o zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatele.

Navrhovatel je vlastníkem pozemků p. č. X a X (dále též „dotčené pozemky“) v katastrálním území Ž. (dále je vždy míněno toto katastrální území) a v jejich blízkosti stojícího rodinného domu č. p. X. U Krajského soudu v Praze (dále též „krajský soud“) napadl opatření obecné povahy – Změnu č. 4 Územního plánu sídelního útvaru Roztoky, schválnou usnesením zastupitelstva města Roztoky ze dne 27. září 2017 (dále též „změna územního plánu“) – které vymezilo veřejně prospěšnou stavbu místní komunikace se smíšeným provozem. Tato komunikace

s možností vyvlastnění a předkupního práva má vést po dotčených pozemcích a jejím účelem je dopravně propojit ulici Š. s ulicí L.

Krajský soud jeho návrh zamítl rozsudkem ze dne 28. března 2019, čj. 51 A 20/2018-93. Dospěl k závěru, že odpůrce při vydání napadeného opatření obecné povahy neporušil zákon ani neomezil nepřiměřeně navrhovatelovo vlastnické právo k dotčeným pozemkům. Konkrétně naznal, že odpůrce řádně a přezkoumatelně vypořádal navrhovatelovy námitky vznesené v rámci přípravy změny územního plánu a že se nikterak nedostal do rozporu s existencí stávajících staveb na navrhovatelových pozemcích (rodinného domu, zdi, oplocení a zpevněných ploch). Pokud jde o proporcionalitu zásahu do navrhovatelových práv, krajský soud uzavřel, že neshledal žádný zjevný exces.

Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (stěžovatel) kasační stížnost. Rozhodnutí o námitkách bylo podle stěžovatele neurčitě, neboť zastupitelstvo odpůrce pouze odkázalo na odůvodnění návrhu územního plánu, které ovšem směřuje argumentaci stěžovatele s jejím vypořádáním ze strany pořizovatele, jímž je nadto Městský úřad Roztoky, nikoliv odpůrce.

Pokud jde o střet změny územního plánu se stávajícími stavbami, stěžovatel souhlasil s výchozí tezí krajského soudu, že limity využití území představované dříve vydanými pravomocnými správními akty (zde územním rozhodnutím, stavebním povolením a kolaudačním souhlasem na rodinný dům a související stavby stěžovatele) nebrání odpůrci v tom, aby novým územním plánem vymezil odlišné způsoby využití jimi dotčených ploch. Mělo by se tak ale podle něj dít pouze v případě, že původní limit přestal naplňovat svůj účel a stal se obsoletním nebo došlo k tak významným změnám v území, které při stanovení původního limitu nebylo možno ani při vynaložení odborné péče předvídat a vedle kterých původně stanovený limit nemůže obstát. Toto hledisko krajský soud vůbec nezvážil. Navíc je třeba podle stěžovatele vždy porovnávat míru zásahu do ústavně zaručených základních práv a do právní jistoty s intenzitou a důležitostí (nadmístního) celospolečenského zájmu, který změna územního plánu sleduje.

V návaznosti na to stěžovatel kritizoval způsob, jakým krajský soud zhodnotil proporcionalitu zásahu do jeho práv. V první řadě zpochybňuje, že by omezení uložené mu územním plánem sledovalo legitimní cíl. V předmětné lokalitě existuje množství plnohodnotných alternativních dopravních cest k navrhovanému propojení, ať už pěších či pro automobilovou dopravu. Tvrzené nárazové přetěžování ulice L., která v určitém místě dosahuje šíře pouze 5 m a která slouží pro obsluhu veřejného tenisového areálu, není podloženo žádným odborným vyjádřením ani měřením denní intenzity provozu. Ani další důvody podle stěžovatele neobstojí, neboť sítě technické infrastruktury jsou již v dotčených pozemcích uloženy a bez závad provozovány v režimu věčného břemene, stejně tak bez závad probíhá v místě svoz komunálního odpadu.

Nadto pokud by i zlepšení dopravní situace nutné bylo, lze ho podle stěžovatele dosáhnout šetrnějším způsobem, a to dokončením okruhu místních obslužných komunikací. Navržené řešení je nadto vůči stěžovateli a jeho otci (jenž vlastnil jiné nemovitosti v dané lokalitě) diskriminační, neboť pouze v jejich případě odpůrce důsledně prosazuje zachování dopravní koncepce z původní podoby územního plánu, ale např. dopravní cesta, která by představovala pokračování ulice A. a tvořila by křižovatku s ulicí P., již ve změně územního plánu obsažena není – snad proto, že by vedla přes pozemek p. č. X, který vlastní osoba, jež se na přípravě změny územního plánu přímo podílela. Konečně napadená změna územního plánu byla podle stěžovatele aktem pomsty a libovůle, neboť odpůrce se jejím prostřednictvím snaží prosadit to, čeho se mu dosud nepodařilo dosáhnout ve správním řízení o existenci účelové komunikace na dotčených pozemcích. Krajský soud se s těmito argumenty nevypořádal. V podstatě hodnotil pouze tvar pozemků stěžovatele a to, zda odpůrce změnou dosáhl cílů, které si sám vytyčil.

Odpůrce ke kasační stížnosti uvedl, že rozhodnutí o námitkách musí být součástí odůvodnění opatření obecné povahy a že je zcela obvyklé, že zastupitelstvo svým usnesením schválí navržené odůvodnění územního plánu včetně vypořádání námitek. V daném případě je v odůvodnění napadené změny územního plánu rekapitulace stěžovatelovy námitky vždy jasně oddělena slovem „Nevyhovět“ od následné argumentace pořizovatele.

Prakticky u všech následujících bodů svého vyjádření odpůrce opakovaně poukazuje na to, že pozemní komunikací na dotčených pozemcích vymezoval již územní plán z roku 1995, proto nemohl napadeným opatřením obecné povahy nijak zasáhnout do stěžovatelových práv. Změna územního plánu z roku 1995 přijatá pod č. 4

neumistuje na dotčené pozemky novou komunikací, ale pouze ji oproti původnímu územnímu plánu upřesňuje a zařazuje ji výslovně mezi veřejně prospěšné stavby (přičemž propojení stávajících městských komunikací v Ž. bylo za veřejně prospěšnou stavbu označeno již v příloze č. 1 vyhlášky o závazných částech územního plánu z roku 1995). Odůvodnění vhodnosti a potřeby zvoleného řešení tak v mnohém vychází z koncepce původního územního plánu.

Stavby stěžovatele podle odpůrce záměru místní komunikace na dotčených pozemcích nikterak nebrání. K tomu odpůrce odkázal jak na faktický stav na místě (prostor budoucí komunikace není oplocen, je zde umístěna lampa veřejného osvětlení a pod zemí jsou vedeny inženýrské sítě), tak i na výkres koordinační situace ke stavbě stěžovatelova rodinného domu (do prostoru budoucí komunikace je vyznačen vjezd z přilehlých pozemků a měl zde být realizován zpevněný povrch odpovídající povrchu navazujících ulic). Nadto odpůrce upozornil, že územnímu plánu nepřísluší regulovat přesnou polohu, šířku a tvar komunikačního propojení mezi ulicemi Š. a L.; ty budou řešeny v dalších řízeních i se zohledněním staveb stěžovatele.

Pokud jde o přiměřenost omezení, již územní plán z roku 1995 identifikoval potřebu a důležitost dopravního propojení mezi ulicemi L. – Š. a mezi ulicemi B. – K. Navrhovaná komunikace představuje logické a efektivní dopravní řešení, které se přímo nabízí (dotčené pozemky svým umístěním a tvarem přímo navazují na ulici Š. a L.). Cílem návrhu je zvýšit dostupnost území města a podpořit vyvážený rozvoj lokality P. II ve vazbě na historickou zástavbu Ž. a R. Vedle toho povede vybudování této komunikace i ke zlepšení dopravní obslužnosti blízkého tenisového areálu. Alternativy, na které poukazuje stěžovatel, nepředstavují řešení daného problému. Cesta přes poldr Ž. potoka je určena výhradně pro pěší a propojuje jiné části města a vedení komunikace pro automobilovou dopravu přes navrhovatelem uváděné lokality zbytečně cestu prodlužuje a vede ji *de facto* objíždkou. K otázce dobudování okruhu místních obslužných komunikací odpůrce pouze poznamenal, že stěžovatel si byl záměru dopravního propojení ulic Š. a L. dobře vědom, jak vyplývá z jím předloženého výkresu koordinační situace č. 3 k územnímu řízení o stavbě jeho domu. Tvrzení o diskriminaci označil odpůrce za nepodloženou domněnku, stejně jako tvrzení o údajné libovůli a šikaně. Napadená změna územního plánu nemá se správním řízením o existenci účelové komunikace na dotčených pozemcích žádnou souvislost.

V souvislosti s námitkou odpůrce, že s veřejnou cestou na pozemcích stěžovatele počítal již územní plán z roku 1995 a napadená změna toto omezení pouze převzala a upřesnila, která zazněla již před krajským soudem, Nejvyšší správní soud považoval pro posouzení věci za významné, zda je omezení vlastnického práva, proti němuž stěžovatel návrhem na zrušení změny územního plánu brojil, totožné s omezením obsaženým již v územním plánu v jeho původní podobě. Proto vyzval v rámci kasačního řízení účastníky, aby se konkrétně k této otázce po skutkové i právní stránce vyjádřili.

V reakci na to stěžovatel soudu sdělil, že v územním plánu z roku 1995 sice předmětné dopravní řešení obsaženo bylo, avšak již toto omezení stěžovatelových práv bylo nelegální. Za prvé pro svou neurčitost (rozsah omezení v mapové části nazvané „funkční využití území“ byl vyznačen ručně do otisku nedigitalizované státní mapy v měřítku 1:5000), za druhé pro neúplnost (příslušná místní komunikace nebyla zanesena v mapové části nazvané „plochy pro veřejně prospěšné stavby“), za třetí pro rozpor se skutečným stavem (územní plán nerespektoval limit území ve formě povoleného a vybudovaného oplocení na pozemcích nyní označených p. č. X a X). Nemožnost užívat pozemky stěžovatele jako veřejnou cestu, a realizovat tak záměr územním plánem předpokládaný, stvrdil později odpůrce i tím, že vydal v roce 2010 souhlas se stavbou rodinného domu stěžovatele včetně zahrazovacích sloupků na dotčených pozemcích, a dále tím, v jaké podobě schválil změnu č. 1 regulačního plánu N. P. II.

Odpůrce v odpovědi na výzvu soudu převážně jen zopakoval svá dosavadní vyjádření. Shrnul, že změna č. 4 pouze upřesnila řešení, které již bylo platně stanoveno územním plánem z roku 1995. Ten obsahoval jak v hlavním výkresu, tak ve výkresu dopravního řešení (k tomu odpůrce předložil původní výkresovou část územního plánu) místní obslužnou komunikaci s dopravním prostorem v šíři 7 m. Změna č. 4 vymezila komunikaci s proměnnou šíří cca 9 m, což odpovídá komunikaci s dopravním prostorem 7 m doplněné dalšími prvky (např. chodníkem).

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

[16] Nejvyšší správní soud zjistil, že odpůrce upozorňoval již v řízení před krajským soudem na to, že pozemní komunikace na dotčených pozemcích nepředstavuje nové omezení stěžovatelových práv, neboť byla obsažena již v územním plánu z roku 1995, jenž byl napadenou změnou pouze upřesněn (viz vyjádření odpůrce k návrhu ze dne 29. ledna 2019 na č. l. 18, body 4 a 9, a jeho doplnění ze dne 28. února 2019 na č. l. 32, bod 6). To, že územní plán z roku 1995 veřejnou pozemní komunikaci na dotčených pozemcích vymezuje, není mezi stranami sporné, jak zřetelně ukázala jejich vyjádření k výzvě Nejvyššího správního soudu citovaná výše. Jen pro pořádek tak Nejvyšší správní soud uvádí, že ačkoliv podle hlavního výkresu územního plánu z roku 1995 spadají dotčené pozemky do všeobecně smíšeného území, podle výkresu č. 4 (dopravní řešení) přes ně má vést obslužná místní komunikace paralelní s ulicí H. Z textové části územního plánu pak vyplývá, že v polyfunkčních územích se pro jejich obsluhu zřizují vždy potřebné pozemní komunikace (čl. 3 odst. 2) a že dopravní řešení vyplývá z výkresu č. 4, přičemž navržená obslužná komunikační síť může být změněna pouze na základě podrobnější územně plánovací dokumentace (čl. 22), a že vymezení ploch pro veřejně prospěšné stavby je podkladem pro vyvlastnění pozemků a staveb (čl. 26). Přílohu textové části územního plánu tvoří seznam veřejně prospěšných staveb, kde pod bodem č. 6 figuruje „propojení stávajících městských komunikací v Ž.“.

[17] Stěžovatel sice ve svém vyjádření poukazoval na některé (údajně) nezákonnosti původního územního plánu a na to, že tento územní plán nevymezuje jednoznačně pozemní komunikaci na jeho pozemcích jako veřejně prospěšnou stavbu, nikdy však netvrdil, že by snad brojil proti napadené změně územního plánu právě kvůli nově zakotvenému předkupnímu právu. Nezaložil svůj návrh ani na odlišné šířce dopravního koridoru na jeho pozemcích ve srovnání s původní podobou v územním plánu z roku 1995. Naopak, veškerá jeho argumentace po celou dobu soudního řízení směřuje k tomu, že za nezákonné, příp. nepřiměřené omezení svých práv považuje už samotný fakt, že dotčené pozemky by měly sloužit jako veřejná cesta, a proti zúženým možnostem využití těchto pozemků, jež z toho vyplývají. Přesto se krajský soud nijak nevyjádřil k tomu, zda by za těchto okolností výše popsána obrana odpůrce nemohla být úspěšná, jelikož stěžovatel nebyl nově nikterak zkrácen na právech. Krajský soud se spokojil s tím, že v bodě 12 napadeného rozsudku konstatoval, že stěžovatel je procesně legitimován k podání návrhu, neboť tvrdil myslitelným způsobem, že byl dotčen na svém vlastnickém právu změnou funkčního využití dotčených pozemků oproti předchozímu územnímu plánu. Poté se již věnoval věcnému přezkumu napadeného opatření obecné povahy, aniž by se výslovně vyjádřil k tomu, nakolik je omezení využití dotčených pozemků plynoucí z původního územního plánu totožné s omezením vyplývajícím z napadené změny č. 4, a zda tedy mohlo k dotčení stěžovatele na právech touto změnou vůbec reálně dojít.

[18] Podle Nejvyššího správního soudu krajský soud výše naznačené úvahy učinit měl, resp. měl reagovat na procesní obranu odpůrce, neboť teprve pak mohl případně přistoupit k dalším krokům přezkumu, včetně proporcionality zásahu do navrhovatelových práv.

[19] Pokud jde o otázku, zda se může navrhovatele nějak dotknout na právech regulace, kterou odpůrce pouze přebral z předchozího opatření obecné povahy, naprostá většina judikatury Nejvyššího správního soudu má za to, že k dotčení na právech v takovém případě dojít nemůže (srov. usnesení ze dne 17. června 2010, čj. 3 Ao 3/2010-48, ve věci *VI. změna územního plánu města Pardubice* a rozsudky ze dne 20. června 2011, čj. 2 Ao 4/2011-100, ve věci *Územní plán velkého územního celku Trutnovsko-Náchodsko*, ze dne 8. února 2012, čj. 6 Ao 7/2011-74, ve věci *Územní plán Týnce nad Sázavou*, ze dne 27. července 2017, čj. 1 As 15/2016-85, ve věci *I. aktualizace Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje* a ze dne 15. listopadu 2018, čj. 1 As 161/2018-44, ve věci *I. změna Územního plánu Prostějova*). Ojedinele se lze setkat s názorem, že přebráním dřívější regulace přebírá odpůrce též odpovědnost za její soulad s právem a může tedy i „staronovou“ úpravou navrhovatele na jeho právech nezákonně omezit a ten se proti takovému omezení může před správními soudy úspěšně bránit (rozsudky ze dne 23. května 2013, čj. 7 Aos 4/2012-31, ve věci *Územní plán Dobříše* a ze dne 21. května 2020, čj. 7 As 353/2019-42, ve věci *Územní plán obce Kobylky*).

[20] Rozpor mezi citovanými rozhodnutími však je pouze zdánlivý. Dosavadní judikatura totiž důsledně (anebo výslovně) nerozlišuje dvě situace. V té první odpůrce přebere regulaci z původního opatření obecné povahy, typicky územního plánu, do územního plánu nově vydaného. V těchto případech dosavadní judikatura přiznává navrhovateli plnou soudní ochranu zřejmě proto, že odpůrce skutečně dosavadní regulaci novým



opatřením obecné povahy odstraňuje, začíná takřkajíc „s čistým stolem“ a do práv dotčených subjektů tak zasahuje v celém rozsahu nově, neboť vše je otevřeno ke změnám. Odpůrce proto nemůže spoléhat na jakousi imunitu vůči soudnímu přezkumu jen proto, že se nově uložené omezení na právech shoduje s nějakým dřívějším, které tehdy před soudem napadeno nebylo. Naproti tomu odlišná situace nastává, pokud odpůrce vydá pouze změnu územního plánu, přičemž ten původní zůstává stále v platnosti, pouze je v příslušném rozsahu upraven (novelizován) provedenou změnou. V takovém případě dosavadní judikatura stojí na tom, že změna územního plánu do práv navrhovatele (typicky vlastníka pozemku) nově nezasahuje. K příslušnému omezení došlo již původním územním plánem, tudíž – a to je podstatné – správní soudy nemohou navrhovatele před jeho dopady ochránit, a to proto, že zrušením změny územního plánu by se aktivoval územní plán ve své původní podobě před změnou (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 905, a tam citovanou judikaturu). Pokud v něm již předmětné omezení bylo zakotveno, na navrhovatelově právním postavení by se zrušením změny územního plánu totiž nic nezměnilo. Jedinou výjimkou by mohla být situace, kdy by v době napadení změny již ležel před soudem též návrh na zrušení původního územního plánu, resp. omezení v něm obsaženého. Jestliže by ale navrhovatel původní územní plán nenapadl a návrhem na zrušení jeho změny by se snažil toto své opomenutí dohnat a obejít zákonné lhůty pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v jeho původní podobě (před přijatou změnou), neměl by být ve své snaze úspěšný.

[21] Výše citované rozsudky jsou tedy vzájemně slučitelné. V usnesení čj. 3 Ao 3/2010-48, *VI. změna územního plánu města Pardubice*, a v rozsudcích čj. 1 As 15/2016-85, *I. aktualizace Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje*, a čj. 1 As 161/2018-44, *I. změna Územního plánu Prostějova*, byla před správními soudy napadena změna územního plánu a Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že navrhovatel na právech dotčen nebyl, jelikož příslušnou regulaci obsahoval územní plán již před přijetím napadené změny. V rozsudcích čj. 7 AOs 4/2012-31, *Územní plán Dobříše*, a čj. 7 As 353/2019-42, *Územní plán obce Kobylky*, se naopak jednalo o vydání nového územního plánu a Nejvyšší správní soud zde soudní ochranu přiznal. Do naznačeného úvahového schématu zapadá i rozsudek čj. 2 Ao 4/2011-100, *Územní plán velkého územního celku Trutnovsko-Náchodsko*, kde se sice jednalo o vydání nového územního plánu velkého územního celku, ale příslušná regulace byla přebrána z územního plánu jedné z obcí, tudíž i zde by zrušení napadeného opatření obecné povahy nemohlo vést k úplnému odstranění v něm obsaženého omezení navrhovatelových práv.

[22] Jediným rozhodnutím, které z této konstrukce vybočuje, je výše citovaný rozsudek čj. 6 Ao 7/2011-74, *Územní plán Týnec nad Sázavou*, neboť v něm se jednalo o převzetí regulace z dřívějšího územního plánu do nového územního plánu, který stěžovatel včetně napadl návrhem na jeho zrušení, přesto tehdy Nejvyšší správní soud neshledal dopad na práva stěžovatele. Existence tohoto rozsudku nicméně Nejvyššímu správnímu soudu nebrání v rozhodnutí nynější kauzy. V ní se totiž jedná o napadení změny územního plánu. Žádný z výše citovaných rozsudků přitom netvrdí, že by v takové situaci byl navrhovatel zkrácen na právech, jestliže totožná regulace byla obsažena již v platném územním plánu dotčeném napadenou změnou. Dílčí nesoulad v judikatuře tedy panuje pouze v případech nahrazení starého územního plánu novým, což není pro nyní posuzovaný případ rozhodné. Proto šestý senát nepovažoval za nutné předložit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[23] Pokud jde o aplikaci výše vyložených obecných závěrů na konkrétní případ, Nejvyšší správní soud nejprve pro vysvětlení uvádí, že na první pohled se může jevit iracionální přijímat změnu opatření obecné povahy, jež pouze duplikuje již dříve přijatou a nadále platnou regulaci. Důvodem však může být potřeba upřesnit územní plán v otázkách, jež na dopad do práv navrhovatele nemusejí mít podstatný (resp. relevantní) vliv. Dalším důvodem pro zopakování omezení obsaženého již v původním opatření obecné povahy může být fakt, že odpůrce přijímanou změnou upravuje odlišné otázky věcně související a chce některá již existující omezení zasadit do tohoto nového kontextu, aby byla zřejmá jejich vzájemná návaznost a výsledný celkový stav po uskutečněné změně. Oba motivy jsou v nyní posuzovaném případě zčásti přítomny. Odpůrce v odůvodnění napadené změny vysvětluje, že původní územní plán z roku 1995 předpokládal a zakotvoval v dané lokalitě určitou koncepci veřejných prostranství a dopravních propojení, jež byla narušena tím, že stavební úřad v letech 1996 až 2006 vydal řadu územních rozhodnutí a stavebních povolení v rozporu s touto koncepcí, což završil povolením stěžovatelova rodinného domu v ploše určené pro zeleň v roce 2010. Cílem napadené změny územního plánu je mimo jiné zachytit takto

vzniklý stav jako stav stávající a v návaznosti na to nově vymezit potřebná dopravní spojení a plochy veřejných prostranství. Některé plochy tohoto typu tak napadená změna územního plánu vymezuje nově na jiných místech, jiné ponechává v podstatě „při starém“ a do změny jsou zahrnuty proto, aby byla zřejmá jejich úloha v nově upravené koncepci. Právě to je i případ dopravního spojení přes dotčené pozemky ve vlastnictví stěžovatele. Odpůrce tedy v napadené změně předpokládanou obslužnou komunikaci zachoval v jejím původním umístění (na tom se strany shodují), zakotvil podle současných požadavků jednoznačně možnost vyvlastnění dotčených pozemků (pokud by snad o ní v původním územním plánu panovala pochybnost, nicméně tato možnost tam od počátku byla, viz odstavec [16] odůvodnění tohoto rozsudku) a nově doplnil též předkupní právo. Ačkoliv teoreticky by se každý z těchto nových prvků mohl stěžovatele na jeho právech nějak dotknout, nezaložil stěžovatel svůj návrh, jímž se domáhal zrušení změny územního plánu, na těchto nově zakotvených omezeních, nýbrž jednoznačně směřoval vůči samotnému vymezení pozemní komunikace na dotčených pozemcích, jež mu do budoucna brání v jejich odlišném a jím preferovaném využití.

[24] Jak už bylo výše uvedeno, stěžovatel nijak nekonkretizoval – a to ani v podaném návrhu, ani v reakci na vyjádření odpůrce k němu – jak přesně se jej měla na právech dotknout napadená změna územního plánu, resp. jí provedené změny a upřesnění v obsahu původního územního plánu. Jinak řečeno, v řízení před krajským soudem brojil stěžovatel výhradně jen proti důsledkům, jež pro výkon jeho vlastnického práva vyplývaly již z územního plánu původního, ježž ovšem již s ohledem na zákonnou lhůtu pro podání návrhu napadnout nemohl. Krajský soud tak měl v první řadě konstatovat, že není splněna podmínka obsažená v § 2 s. ř. s., tedy že navrhovatel není napadeným opatřením obecné povahy dotčen na svých veřejných subjektivních právech. S ohledem na výše uvedené nelze totiž dospět k jinému závěru, než že navrhovatelova subjektivní práva nemohou být dotčena, jestliže napadá změnu územního plánu v situaci, kdy odpůrce napadenou regulací pouze s určitými odchylkami přebíral z územního plánu původního, ježž je změnou upravován, přičemž navrhovatel před správními soudy tento územní plán nenapadl.

[25] Krajský soud v nyní posuzovaném případě přezkoumal návrh na zrušení změny územního plánu, vypořádal se s jednotlivými návrhovými body věcně a návrh jako nedůvodný zamítl. Dospěl tedy ke správnému výsledku, byť na základě nesprávných důvodů. Nejvyšší správní soud je oprávněn v takovém případě kasační stížnost zamítnout a ve svém rozsudku vyloužit důvody, jež měly k zamítnutí návrhu vést (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. prosince 2009, čj. 5 Afs 104/2008-66, č. 1865/2009 Sb. NSS, či ze dne 15. února 2017, čj. 6 As 297/2016-45, ve věci *Real Globe Petrol s.r.o.*, body 26 až 27). Takové rozhodnutí ovšem nesmí být pro stěžovatele překvapivé (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. dubna 2009, čj. 6 As 297/2016-75, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2016, čj. 6 As 196/2016-24). V nynější kauze však stěžovatel měl v žalobním i kasačním řízení možnost vyjádřit se ke klíčové právní otázce, tedy zda se jej napadená změna územního plánu nějak konkrétně nově dotkla na právech, přičemž Nejvyšší správní soud jej k tomu v řízení o kasační stížnosti výslovně vyzval. Ani na základě této výzvy však stěžovatel nepřišel s žádným skutkovým tvrzením, jež by jeho dotčení na právech napadenou změnou územního plánu mohlo zakládat, stejně jako nenabídl žádnou právní argumentaci, jež by vyvracela výše popsany náhled Nejvyššího správního soudu, podle níž k takovému dotčení v případě regulace převzaté z předchozí verze opatření obecné povahy prakticky nemůže dojít.

(...)

## **Pobyt cizinců: povolení k trvalému pobytu; přípustnost odvolání proti pravomocnému správnímu rozhodnutí**

k § 170b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění do 30. 6. 2020 (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k zákonu č. 176/2019 Sb.

**Právo účastníka správního řízení na odvolání (§ 170b odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky) zůstalo nedotčeno zákonem č. 176/2019 Sb.**

**Proti rozhodnutím Ministerstva vnitra vydaným z důvodů taxativně vymezených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 176/2019 Sb., lze nadále podat odvolání, přestože v těchto případech směřují proti pravomocným správním rozhodnutím.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2020, čj. 6 Azs 192/2020-21)*

**Prejudikatura:** č. 3428/2016 Sb. NSS, č. 3632/2017 Sb. NSS, č. 3687/2018 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 164/2001 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 15/01), č. 90/2005 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 21/04), č. 79/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 493/06).

**Věc:** A. T. proti Ministerstvu vnitra o přípustnosti odvolání, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný vydal dne 21. 4. 2020 rozhodnutí, kterým zrušil povolení k trvalému pobytu žalobce dle § 87l odst. 1 zákona o pobytu cizinců pro závažné narušování veřejného pořádku opakovaným páčáním trestné činnosti. Současně mu stanovil lhůtu k vycestování z České republiky v délce 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí (resp. ode dne skončení vyhlášeného nouzového stavu). Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) rozhodnutím ze dne 25. 6. 2020 jako nepřipustné zamítla, neboť dospěla k závěru, že proti napadenému rozhodnutí není možné podat odvolání.

Z procesní opatrnosti žalobce napadl rozhodnutí žalovaného (vedle souběžně podaného odvolání) také správní žalobou, v níž požádal soud o přiznání odkladného účinku. Podanou žalobu Krajský soud v Praze usnesením ze dne 22. 6. 2020, čj. 43 A 55/2020-42, odmítl a věc postoupil Komisi k vyřízení odvolání. Krajský soud vyložil platnou a účinnou právní úpravu obsaženou v zákoně o pobytu cizinců, konkrétně v § 168 odst. 3 tohoto zákona, ve znění zákona č. 176/2019 Sb. (účinného ode dne 31. 7. 2019), tak, že byt' zřejmě bylo úmyslem zákonodárce vyloučení řádného opravného prostředku v některých správních řízeních týkajících se pobytu cizinců, k výslovnému vyloučení možnosti žalobce podat odvolání nedošlo. Krajský soud upřednostnil jazykový výklad před výkladem historickým (úmyslem zákonodárce), který podpořil rovněž výkladem systematickým. Tím poukázal na to, že v jiných případech zákon o pobytu cizinců možnost odvolání vylučuje výslovně. Krajský soud také Komisi v odůvodnění usnesení upozornil, že si v dalším řízení bude muset učinit úsudek o otázce, zda se rozhodnutí žalovaného stává vykonatelným uplynutím lhůty ke splnění uložené povinnosti vycestovat, nebo zda odvolání (vtělené formálně do postupované žaloby) má odkladný účinek ze zákona. Vyhodnotí-li Komise rozhodnutí žalovaného jako vykonatelné, bude dle krajského soudu nutno posoudit návrh na přiznání odkladného účinku vtělený do žaloby jako návrh na vydání předběžného opatření dle správního řádu.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti výše uvedenému usnesení krajského soudu kasační stížnost. Namítal v ní, že i když zákon o pobytu cizinců výslovně odvolání proti rozhodnutím týkajícím se nevydání, neprodložení nebo zrušení platnosti pobytových oprávnění nevylučuje, neznamená to, že není vyloučeno fakticky. Stanoví-li zákon o pobytu cizinců, že tato rozhodnutí nabývají právní moci oznámením, znamená to podle stěžovatele, že je nelze napadnout řádným opravným prostředkem – odvoláním (formální aspekt právní moci). Tato rozhodnutí jsou tedy po oznámení závazná a nezměnitelná (materiální aspekt právní moci). Pokud by bylo připuštěno odvolání proti pravomocnému rozhodnutí, nemohlo by se jednat o řádný opravný prostředek. Což zároveň vyvolává spor o to, zda lhůta pro podání žaloby běží od oznámení takového rozhodnutí, které tím nabývá právní moci, nebo až od oznámení rozhodnutí o odvolání. Výklad přijatý krajským soudem by dle stěžovatele rovněž vedl k tomu, že cizinec by musel vždy opustit území státu, neboť odvolání by nemělo odkladný účinek, ani by mu jej nebylo možné přiznat. Zároveň by cizinec neměl možnost požádat o dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu z důvodu podání žaloby proti rozhodnutí, kterým bylo zrušeno povolení k pobytu, pokud současně podal návrh na přiznání odkladného účinku této žalobě. Stěžovatel připomněl, že cílem nové právní úpravy nebylo připravit cizince o možnost pobývat na našem území v době přezkumu takového rozhodnutí, nýbrž jen urychlit celý proces. Poukázal také na rozpornou judikaturu krajských soudů v této sporné otázce.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

[7] V nyní souzené věci je mezi účastníky řízení veden spor o výklad zákona o pobytu cizinců, ve znění zákona č. 176/2019 Sb. (dále jen „novela“), konkrétně § 168 odst. 3 tohoto zákona, který stanoví, že rozhodnutí ministerstva vydaná z důvodů v něm taxativně vyjmenovaných „*nabývají právní moci jejich oznámením*“. V taxativním výčtu je zahrnuto také ustanovení § 87l odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců aplikované na případ žalobce. Žalovaný má za to, že pravidlo obsažené v novelizovaném § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců vylučuje možnost podat odvolání proti rozhodnutím vydaným z důvodů v něm taxativně uvedených. Krajský soud naopak zastává názor, že pravidlo vylučující podání odvolání proti konkrétním typům rozhodnutí vydaných z důvodů vyjmenovaných v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců v tomto ustanovení obsaženo není.

(...)

[11] Stěžovatel i krajský soud se shodují v tom, že zamýšleným cílem nové právní úpravy obsažené v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců bylo vyloučit dvojinstančnost správního řízení ve vybraných typových případech, kdy rozhodnutí bylo vydáno z důvodů v něm taxativně vymezených, a zrychlit tak proces zrušení pobytu cizince v případech, kdy na území České republiky spáchal úmyslný trestný čin. Tento úmysl zákonodárce vyplývá z odůvodnění (konkrétně bodu 4) pozměňovacího návrhu č. 1813 poslance Jana Hamáčka k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon o pobytu cizinců a další související zákony, sněmovní tisk č. 203 (dostupný na <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=203>). Otázkou však zůstává, zda se tento záměr zákonodárci skutečně podařilo do nové právní úpravy vtělit.

[12] Ústavní soud již dříve nastínil, že „[s]oustava přezkumných instancí je výsledkem poměřování na straně jedné úsilí o dosažení panství práva, na straně druhé efektivitu rozhodování a právní jistoty“ (srovnej náleze ze dne 13. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, č. 164/2001 Sb. ÚS). Je v rukou zákonodárce, jak systém opravných prostředků (slovy nálezu – „*přezkumných instancí*“) nastaví a zda vůbec opravný prostředek uvnitř veřejné správy připustí. Ústavní soud totiž později výslovně konstatoval, že „*absence dvojinstančnosti správního řízení protiústavnost bez dalšího nezakládá*“ (srovnej náleze ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, č. 90/2005 Sb. ÚS). Zároveň však Ústavní soud judikoval, že „*i když z Listiny, Ústavy ani z mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách nelze dovodit právo na odvolání ve správním řízení, přesto platí, že jestliže se zákonodárce rozhodne tento opravný prostředek v právním řádu zakotvit, vztahují se na něj kautely práva na jinou právní ochranu, mezi něž patří i požadavek legitimního očekávání účastníků, že orgány státu budou jednat způsobem, který zákon stanoví*“ (srovnej náleze ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. IV. ÚS 493/06, č. 79/2007 Sb. ÚS). Citovaná ústavněprávní východiska lze tedy shrnout tak, že dvojinstanční správní řízení není nezbytnou podmínkou ústavnosti procesní úpravy, avšak je-li odvolací instance zákonem garantována, podléhá právo na odvolání soudní ochraně. Ve světle těchto východisek je třeba hodnotit také nyní posuzovaný případ.

[13] Z § 81 odst. 1 (resp. § 152 odst. 1) správního řádu vyplývá obecná a tradiční zásada dvojinstančnosti správního řízení. Jedná se o jednoznačný projev vůle zákonodárce připustit odvolání (resp. rozklad) proti rozhodnutím správních orgánů jakožto obecné pravidlo s možnými výjimkami stanovenými buď samotným správním řádem, nebo jiným zákonem. Z § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců vyplývá procesní právo každého cizince podat odvolání proti každému rozhodnutí Ministerstva vnitra ke Komisi. Vůči § 81 odst. 1 (resp. § 152 odst. 1) správního řádu se jedná o zvláštní právní úpravu, byť totožného obsahu, určující navíc speciální odvolací správní orgán. Řízení dle zákona o pobytu cizinců jsou tedy vedena jako dvojinstanční, tzn. že jejich účastníci mají právo na odvolání.

[14] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry krajského soudu, že ze samotného textu novelizovaného § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců nelze vyloučení odvolání dovodit. Úvahy vycházející z právní teorie, že rozhodnutí v právní moci nelze napadat řádným opravným prostředkem (formální aspekt právní moci), na které stěžovatel poukazuje v касаční stížnosti, jsou sice obecně platné, avšak nemohou překonat situaci nastolenou zvláštní právní úpravou, k níž došlo neuváženým zásahem zákonodárce do zákona o pobytu cizinců a která s ohledem na znění § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců ve svých důsledcích znamená přípustění odvolání i proti těmto pravomocným rozhodnutím. Úvahám stěžovatele, že novela sice nevyloučila právo na odvolání výslovně,

ale fakticky ano, nelze přitakat, neboť právo na odvolání opírající se o výslovné znění § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců nemůže být popřeno textem § 168 odst. 3 téhož zákona, jehož znění o odvolání vůbec nepojednává.

[15] Jak bylo uvedeno výše, dle Nejvyššího správního soudu nelze ze samotného textu § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců dovést vyloučení možnosti podat odvolání garantované účastníkovi v § 170b odst. 1 tohoto zákona. Přistoupil proto k úvaze, zda v tomto případě neexistuje prostor pro dotvoření práva výkladem (v širším slova smyslu) z důvodu možné existence mezery v zákoně (k problematice mezer v zákoně srovnej Kühn, Z.: *Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře*. Praha : Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 200 a násl.; nebo Melzer, F.: *Metodologie nalézání práva, úvod do právní argumentace*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 221 a násl.; nebo též usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2016, č. 8 As 79/2014-108, č. 3428/2016 Sb. NSS).

[16] O tzv. mezeru pravou se v tomto případě bezpochyby nejedná. Prává (technická) mezeza znamená, že určitá pozitivněprávní ustanovení zákona nelze bez doplnění další chybějící části právního řádu vůbec aplikovat a z hlediska účelnosti práva je třeba takovou mezeru odstranit aplikačním dotvořením práva soudem. Dotčená ustanovení zákona o pobytu cizinců v jejich vzájemné souvislosti však technicky aplikovat lze a standardní odvolací řízení lze provést, stejně jako tomu bylo před novelou § 168 zákona o pobytu cizinců. Právní řád tedy žádnou pravou mezeru neobsahuje.

[17] V souzeném případě nejde ani o tzv. mezeru nepravou (teleologickou, či axiologickou), která může být v právním řádu přítomna, přestože lze případ posoudit na základě zdánlivě jednoznačné pozitivněprávní úpravy. Nepravé mezery jsou vždy spjaty s tzv. teleologickým pozadím právního řádu, tedy s hodnotami a principy, na nichž je jako celek založen. V souzeném případě však z hodnot a principů právního řádu České republiky nevyplývá naléhavá potřeba vyloučení odvolacího řízení ve vybraných typech řízení dle zákona o pobytu cizinců, která by ospravedlnila dotvoření práva nad rámec doslovného výkladu textu zákona. Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 29. 8. 2017, č. 5 As 154/2016-62, č. 3632/2017 Sb. NSS: „*Možnost výkladu contra legem, tj. v rozporu s výslovným zněním právního předpisu (aniž by takový závěr byl textem vykládaných ustanovení, byť i chápaným do jisté míry volněji, umožněn), připadá v úvahu pouze výjimečně, např. v případech nutnosti zaplnění mezery v právu nebo naopak teleologické redukce. ... a to výlučně v případech, kdy si takový aplikační postup vyžaduje důležitý důvod vyplývající z ústavního pořádku*“ (pozn.: zvýraznění podtržením doplněno soudem). Takovýto důležitý důvod dosahující ústavněprávní relevance však Nejvyšší správní soud v souzeném případě nespatiňuje a výjimku z práva na odvolání podle něj v tomto případě nelze dotvořit teleologickou redukcí § 170b odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[18] Závěr o přípustnosti odvolání rovněž v případech vymezených v § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců lze naopak podpořit poukazem na obecnou zásadu subsidiarity správního soudnictví vyplývající z § 5 s. ř. s. Poukázat lze kupříkladu na závěry, které rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS [bod 40]: „*Soudní ochrana je tedy subsidiární tam, kde veřejná správa disponuje účinnými prostředky k ochraně práv osob, které tvrdí, že konáním (nečinností) veřejné správy bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. To má svůj smysl. Veřejná správa může rozhodnout meritorně, zásah do práv může odstranit dříve než jakýkoliv soudní přezkum. Jde tedy o zákonnou konstrukci, která má zajišťovat, aby se nezákonnosti řešily předně v místě a čase, kde nastanou, orgány k tomu kompetentními (tak zvaně ‚v první linii‘), které na základě argumentů uplatněných v zákonem poskytnutých prostředcích samy seznají předešlou nezákonnost a použijí vlastní procesní nástroje k nápravě.*“ Je-li obecnou zásadou náprava zásahu do práv adresátů veřejné správy samotnou veřejnou správou, podporuje i tato zásada spíše setrvání na jazykovém vyjádření posuzované právní normy namísto pokusu o její dotváření správním orgánem či soudem bez existence relevantního ústavněprávního důvodu převažujícího nad právní jistotou adresáta normy. Přestože zákonodárce spatiňuje v odebrané odvolací instance v určitých (taxativně vyjmenovaných) případech cestu ke zrychlení celé procedury, a tedy je vnímá jako krok k vyšší efektivitě (účelnosti) výkonu veřejné správy, nemůže tak za něj činit moc výkonná ani moc soudní.

[19] Důvodnou Nejvyšší správní soud neshledal ani námitku stěžovatele zpochybňující správnost úvah krajského soudu při provádění systematického výkladu. V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvádí, že pro běžného adresáta právní normy je z textu nepřehledného, složitého a častokrát novelizovaného zákona o pobytu cizinců stále ještě patrné, že v případech, kdy zákonodárce zamýšlel vyloučit odvolání, učinil tak na řadě míst výslovně

užitou formulací „*odvolání není proti tomuto rozhodnutí přípustné*“. Skutečnost, že stěžovatel tato jiná řízení s citovanou formulací výslovného vyloučení odvolání považuje za odlišná od pobytové problematiky, nemají žádný vliv na logický závěr krajského soudu, že pokud zákonodárce chce vyloučit odvolání, umí tak učinit a činí tak výslovně právě prostřednictvím výše citované formulace. Pohybujeme-li se při výkladu právního textu a hledání jeho významu stále v tomtéž zákoně, adresát právní normy může očekávat, že racionální zákonodárce vyjádří stejný záměr stejnými výrazovými prostředky. I tento argument krajského soudu podporuje závěry zde vyložené. Nejvyšší správní soud tak souhlasí se závěry krajského soudu, že novelizované znění § 168 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, které hovoří o okamžiku nabytí právní moci oznámením rozhodnutí, samo o sobě nijak neovlivňuje právo účastníka na odvolání, neboť text § 170b odst. 1 zůstal novelou nedotčen.

[20] Shora uvedené závěry Nejvyšší správní soud činí při vědomí toho, že v důsledku nedostatečně promyšleného zásahu zákonodárce do textu zákona o pobytu cizinců dochází k velmi specifické situaci, kdy rozhodnutí Ministerstva vnitra (stěžovatele) v první instanci nabývá právní moci oznámením rozhodnutí účastníku řízení, avšak zároveň je přípustně odvolání, přičemž právní moc rozhodnutí nemá žádný vliv na procesní průběh odvolacího řízení, ani na procesní pravidla, jimiž se řídí. Speciální právní úpravou je tak popřen formální aspekt právní moci, neboť rozhodnutí není konečné a lze jej později změnit v odvolacím řízení. Kolize a související problémy plynoucí ze střetu této právní úpravy se správním řádem (vyřešení otázky odkladného účinku a okamžiku vykonatelnosti správního rozhodnutí), jakož i se soudním řádem správním (počítání lhůty k podání žaloby, posouzení přípustnosti žaloby proti prvoinstančnímu rozhodnutí), na něž stěžovatel poukazuje v kasační stížnosti a kterých si je Nejvyšší správní soud vědom, budou nuceny nejprve vyřešit správní orgány a zákonnost a ústavní konformnost zvolených řešení následně přezkoumat krajské soudy. Nejvyšší správní soud nemůže v tuto chvíli výsledky jejich úvah předjímat, neboť by tím nepřípustně zasahoval do jejich rozhodovací činnosti.

[21] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že krajský soud dospěl ve svém usnesení ke správnému právnímu závěru, že proti rozhodnutí ve věci zrušení povolení k trvalému pobytu žalobce pro závažné narušování veřejného pořádku opakovaným páčáním trestné činnosti je odvolání přípustné, správně žalobu odmítl a věc postoupil Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců k vyřízení odvolání.