

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

11<sup>2020 / XVIII. ROČNÍK / 30. 11. 2020</sup>

## OBSAH

4079	Územní plánování: ochrana zemědělského půdního fondu; odůvodnění stanoviska .....	770
4080	Pomoc v hmotné nouzi: započítání příspěvku na péči do životního a existenčního minima; dů- kazní břemeno .....	773
4081	Správní řízení: zastoupení v disciplinárním řízení; pojem „právní zástupce“ .....	780
4082	Daň z příjmu fyzických osob: zamezení dvojího zdanění; zaměstnání na palubě plavidla vnitro- zemské vodní dopravy .....	784
4083	Pobyt cizinců: žádost o zaměstnaneckou kartu; zajištění způsobu využití pracovní síly; nutnost zjištění způsobu výkonu práce .....	792
4084	Azyl: postavení „ <i>light</i> “ uprchlíka; pojem „bezpečnost státu“; zvlášť závažný zločin .....	796
4085	Pobyt cizinců: zajištění cizince za účelem správního vyhoštění; důvody znemožňující vycestová- ní cizince .....	816
4086	Řízení před správním orgánem: přerušení řízení; lhůta pro vydání rozhodnutí o opatření proti nečinnosti .....	821
4087	Územní samospráva: nezařazení bodu do návrhu programu zasedání zastupitelstva není nezá- konným zásahem vůči zastupiteli .....	826
4088	Státní služba: systemizace a rozsah jejího soudního přezkumu .....	831
4089	Daň z příjmů: solidární zvýšení daně .....	840
4090	Územní plánování: rozsah soudního přezkumu .....	845
4091	Správní trestání: promlčecí doba; stanovení výše pokuty procentní sazbou .....	850

## Územní plánování: ochrana zemědělského půdního fondu; odůvodnění stanoviska

k § 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona č. 186/2006 Sb. a č. 41/2015 Sb. (v textu jen „zákon o ochraně ZPF“)

k § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 191/2008 Sb., č. 350/2012 Sb. a 225/2017 Sb. (v textu jen „stavební zákon“)

**Pokud orgán ochrany zemědělského půdního fondu udělil souhlasné stanovisko s nezemědělským využitím pozemků podle návrhu územního plánu [§ 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve spojení s § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu], je třeba důvody uvedené v návrhu územního plánu (či v jeho odůvodnění) považovat za důvody stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Takové stanovisko, byť samo žádné další důvody neuvádí, není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2020, čj. 43 A 15/2019-38)*

**Prejudikatura:** č. 2397/2011 Sb. NSS, č. 2903/2013 Sb. NSS.

**Věc:** L. C. proti obci Pětihosty o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy.

Navrhovatel se návrhem podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého s. ř. s. domáhá, aby soud zrušil opatření obecné povahy (dále jen „napadené OOP“) v části, v níž se na jeho pozemku p. č. X v katastrálním území P. (stejně jako všechny pozemky dále uváděné v tomto rozsudku) vymezuje veřejné prostranství X U H. p.

Navrhovatel mimo jiné upozorňoval, že pozemek p. č. X je pod ochranou zemědělského půdního fondu (II. třída bonity). To dle jeho názoru odpůrkyně nerespektovala, zvolené řešení nezdůvodnila (zejména neuvedla, zda převážil veřejný zájem na zamýšleném využití předmětného pozemku nad jeho zemědělským využitím), nezávažila možnost realizace veřejného prostranství na nezemědělské ploše a neopatřila si souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu s vynětím tohoto pozemku ze zemědělského půdního fondu; tím porušila řadu ustanovení zákona o ochraně ZPF.

Navrhovatel uzavřel, že regulace v podobě vymezení veřejného prostranství na části pozemku p. č. X je nepřezkoumatelná, vnitřně rozporná, v rozporu s úkoly a cíli územního plánování, v rozporu se zákonem o ochraně ZPF, představuje nepřiměřený zásah do jeho vlastnického práva a je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a jako taková by měla být zrušena.

Krajský soud v Praze návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl.

### Z odůvodnění:

(...)

[23] Dále soud zkoumal, zda není vymezení plochy X U H. p., jejíž realizace si vyžádá vynětí části pozemku p. č. X ze zemědělského půdního fondu, v rozporu se zákonem o ochraně ZPF. Podle § 5 odst. 1 tohoto zákona se musí pořizovatel územního plánu řídit zásadami ochrany zemědělského půdního fondu a navrhnout řešení, které je z tohoto hlediska nejvhodnější. Tuto svou povinnost pořizovatel nezanedbal, neboť se otázkami souvisejícími se zemědělským půdním fondem a jeho ochranou zabývá na str. 91 – 98 odůvodnění napadeného OOP. K novým rozvojovým plochám vymezených na pozemcích, jenž jsou nyní pod ochranou zemědělského půdního fondu, se uvádí, že obec je zemědělskými plochami v zásadě zcela obklopena a navíc jde téměř výlučně o zemědělské plochy II. třídy ochrany (o tom svědčí i výkres 2.3 Výkres předpokládaných záborů zemědělského půdního fondu). Nebylo tedy možné skloubit rozvoj obce (např. v podobě propojení její jižní a severní části) se zachováním funkce veškeré stávající zemědělské půdy (str. 98 odůvodnění). Soud tedy neshledal rozpor napadeného OOP s návěťm § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPF, ani s § 4 odst. 1 písm. b) téhož zákona, protože pro rozvoj obce nebylo možno využít nezemědělskou půdu, či alespoň zemědělskou půdu nižší kvality. Oproti předchozímu územnímu

plánu se nadto zastavitelné plochy zmenšují. Nové zábory (tj. nad rámec předchozího územního plánu) slouží zejména veřejné a komerční občanské vybavenosti, sportovním plochám a částečně výrobním plochám. Tím se umožní rozvoj sídla, avšak nikoli extenzivní, což byla jedna z podmínek zadání (str. 98 odůvodnění). Soud má tedy za to, že byl dodržen i § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF, podle něhož lze půdu ze zemědělského půdního fondu vyjmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad veřejným zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu. Byť odpůrkyně neprovedla tuto úvahu konkrétně ve vztahu k jednotlivým zemědělským pozemkům, s jejichž nezemědělským využitím napadené OOP počítá (a tedy ani ve vztahu k ploše X U H. p.), lze sledovaný veřejný zájem, který podle ní převažuje nad veřejným zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu, zjistit implicitně. Tímto zájmem je zájem na urbanisticky kvalitním rozvoji obce. Tím se rozumí nikoli extenzivní rozšiřování obce „do polí“, nýbrž v první řadě její zahušťování a zastavění volných ploch nacházejících se uvnitř obce, resp. stávající zástavby. To má podle přesvědčení soudu svou logiku, neboť nelze shledat veřejný zájem na zemědělském využívání pozemku v intravilánu obce (s nadsázkou řečeno umístění pole na návsi); takové urbanistické řešení by jak zemědělci, tak obyvatelům sousedních pozemků přinášelo řadu rozličných úskalí plynoucích z obtížného skloubení pokud možno nerušeného bydlení s intenzivní zemědělskou činností. Současně si odpůrkyně uvědomuje klíčový význam veřejných prostranství pro obyvatele obce – zejména pro setkávání a různé formy rekreace a společenského vyžití, čímž se zvyšuje soudržnost společenství – a to tím spíše, pokud v obci s ohledem na její historický vývoj dosud v podstatě žádná taková prostranství nejsou. Společně s dalším rozvojem proto odpůrkyně hodlá vybudovat dvě nová veřejná prostranství (jedno v jižní části obce, druhé v severní). Takový přístup k vlastnímu rozvoji pokládá soud za odpovědný a má za to, že v dané věci lze konstatovat, že veřejný zájem na vymezení plochy veřejného prostranství X U H. p. je dán, v napadeném OOP je explicitně vyjádřen a implicitně je v něm vyjádřeno i to, proč převažuje nad veřejným zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu. Se zřetelem ke konkrétním okolnostem plochy veřejného prostranství X U H. p. má soud za to, že odůvodnění existence veřejného zájmu dostojí i požadavkům Nejvyššího správního soudu formulovaným v rozsudku ze dne 6. 6. 2013, č. 1 AOs 1/2013-85, č. 2903/2013 Sb. NSS (body 43 – 43) a v příslušné právní větě, podle níž platí, že „[v]ymezení zastavitelné plochy o nikoliv zanedbatelné rozloze v území, na němž se nachází vysoce chráněná zemědělská půda I. či II. třídy ochrany, je třeba v návrhu územního plánu řádně odůvodnit dle požadavků obsažených v § 4 a § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Nepostačuje pouze povšechné odůvodnění vztahující se k územnímu plánu jako celku, v němž nejsou uvedeny úvahy ohledně nezbytnosti zabrat vysoce chráněnou zemědělskou půdu v konkrétní ploše pro sledovaný konkrétní účel.“

[24] V průběhu přijímání napadeného OOP byl dodržen rovněž § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, neboť orgán ochrany zemědělského půdního fondu se návrhu napadeného OOP vyjádřil a vyslovil souhlas s nezemědělským využitím navrhovaných zastavitelných ploch, jejichž tabulka je příložená (viz koordinované stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje k návrhu napadeného OOP ze dne 19. 2. 2015). Soud se nicméně v souladu s právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, bod 92, zabýval otázkou, zda\*) tento souhlas splňuje požadavky stanovené metodickým pokynem Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 10. 1996 (dále jen „metodický pokyn“).

Tento metodický pokyn ve čl. II odst. 3 stanoví, jaká kritéria má orgán ochrany zemědělského půdního fondu zejména hodnotit. Mezi tato demonstrativně uvedená kritéria patří:

„a) dosavadní využití ploch nezemědělské půdy v řešeném území, především nezastavěných a nedostatečně využitých pozemků v současně zastavěném území obce;

b) využití zemědělské půdy na nezastavěných částech stavebních pozemků a enkláv zemědělské půdy v zastavěném území obce;

c) využití ploch získaných odstraněním budov a zařízení a využití stavebních proluk;

d) využití ploch, které byly pro potřeby rozvoje sídel orgánem ochrany ZPF již odsouhlaseny v dosavadní schválené dokumentaci;

e) důsledky navrhovaného řešení na uspořádání ploch ZPF, kterým by měla být s ohledem na § 2 zákona č. 14/1992 Sb., o životním prostředí, co nejméně narušena původní krajina a její funkce;

f) ovlivnění hydrologických a odtokových poměrů a stávajících melioračních zařízení v území;

g) síť zemědělských účelových komunikací, které by měly být v maximální míře zachovány; v případě jejich dotčení musí dokumentace obsahovat návrh náhradní sítě, která dotčené území zpřístupní;

h) další údaje o řešeném území prokazující nezbytnost požadavku na odnětí zemědělské půdy (počet obyvatel, účelové využití ploch, navržené řešení lokalit apod.);

i) vedení směrových a liniových staveb ve vztahu k možnému eroznímu ohrožení a pozemkovým úpravám;

j) návrhy funkčního využití území s ohledem na erozní ohrožení;

k) kvalitu zemědělské půdy určenou bonitovanými půdně ekologickými jednotkami (dále jen BPEJ) a zařazení těchto BPEJ do tříd ochrany zemědělské půdy.“

[25] Byť je součástí koordinovaného stanoviska ze dne 19. 2. 2015 obsažena tabulka obsahující výčet všech zastavitelných a nezastavitelných ploch v napadeném OOP (z něhož je ostatně převzata, srov. str. 13 – 18 výroku), v níž jsou uvedeny některé parametry zmiňované v čl. II odst. 3 metodického pokynu (stávající a nové využití plochy), musí soud konstatovat, že Krajský úřad Středočeského kraje jako orgán ochrany zemědělského půdního fondu žádné další vlastní hodnocení důvodnosti nezemědělského využití ploch, jež jsou součástí zemědělského půdního fondu, explicitně ve svém stanovisku neuvedl. Nelze nicméně pominout, že se orgán ochrany zemědělského půdního fondu vyjadřoval k návrhu napadeného OOP, který se důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond zabýval (v podrobnostech srov. bod 23 tohoto rozsudku). Pokud tedy orgán ochrany zemědělského půdního fondu za této situace udělil souhlas s nezemědělským využitím pozemků podle návrhu napadeného OOP, je třeba vycházet z toho, že důvody uvedené v návrhu napadeného OOP (potažmo v jeho odůvodnění) představují důvody stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Stanovisko ze dne 19. 2. 2015 vydané podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPE, jež je stanoviskem dotčeného orgánu státní správy podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, proto není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Opačný přístup, tedy důsledné vyžadování výslovného uvedení důvodů i v samotném stanovisku v situacích, kdy dostatečné důvody obsahuje dotčeným orgánem posuzovaný návrh OOP, by soud považoval za požadavek veskrze formalistický.

[26] Soud proto shledal, že v právě posuzované věci je situace podstatně odlišná, od té, kterou se zabýval Nejvyšší správní soud v již odkazovaném rozsudku čj. 1 Ao 2/2010-185, ve kterém nedostatky při posuzování územně plánovací dokumentace z pohledu principů vyplývajících z § 1 odst. 1 a § 4 odst. 1 zákona o ochraně ZPE, jakož i metodického pokynu, vedly ke zrušení územního plánu. I v tomto rozsudku však Nejvyšší správní soud v bodě 100 zdůraznil, že „ochrana zemědělského půdního fondu není v žádném případě absolutní a vždy je třeba hledat spravedlivou rovnováhu všech zájmů v daném území (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS)“. V tomto ohledu je tedy třeba vyjít z toho, že navrhovatelem uplatněný návrhový bod směřuje pouze do nezákonnosti zásahu do zemědělského půdního fondu vymezením plochy veřejného prostranství X U H. p. na části pozemku p. č. X. Odpůrkyně pak v napadeném OOP vysvětlila důvody, proč na části tohoto v intravilánu obce se nacházejícím pozemku pokládá za vhodné vymezení veřejné prostranství a naopak jej dále nevyužívat zemědělsky (v podrobnostech srov. bod 23 tohoto rozsudku). Pokud tedy soud v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu vážil jednotlivé zájmy v území, dospěl k tomu, že ve vztahu k ploše veřejného prostranství X U H. p. převažuje veřejný zájem na tomto místě urbanisticky vhodně umístit citelně chybějící veřejné prostranství nad zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu, kterýžto účel by se v této ploše s ohledem na její umístění v centrální části obce realizoval jen stěží. (...)

[28] Konečně, § 4 odst. 2 a § 9 zákona o ochraně ZPF na proces přijímání územního plánu nedopadají, neboť se v nich výslovně hovoří o vynětí pozemku ze zemědělského půdního fondu za účelem realizace určitého záměru. Územní plán však za záměr považovat nelze; jde o koncepci, na základě které teprve budou určité konkrétní záměry realizovány; ostatně při jeho přijímání orgán ochrany zemědělského půdního fondu nevyslovuje souhlas s vynětím konkrétních pozemků ze zemědělského půdního fondu, nýbrž jen souhlas s jejich nezemědělským využitím. Obě ustanovení tedy přijdou ke slovu až v případě, že bude vlastník pozemku p. č. X (ať jím bude

kdokoli) chtějí skutečně využít možnosti jeho vynětí (resp. vynětí jeho části) ze zemědělského půdního fondu za účelem realizace konkrétního záměru, který bude v souladu s napadeným OOP.

(...)

## 4080

### **Pomoc v hmotné nouzi: započítání příspěvku na péči do životního a existenčního minima; důkazní břemeno**

k § 4 a § 7 odst. 2 písm. h) a písm. m) zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, ve znění zákonů č. 252/2014 Sb. a č. 377/2015 Sb.

**I. Příjem plynoucí osobě nepatřící do okruhu společně posuzovaných osob podle § 4 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, z důvodu péče o blízkou nebo jinou osobu, která má nárok na příspěvek na péči podle zákona upravujícího sociální služby, je započítatelným příjmem podle § 7 odst. 2 písm. h) zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu [nikoliv podle § 7 odst. 2 písm. m) tohoto zákona], a nelze jej bez dalšího ztotožňovat s částkou příspěvku na péči vypláceného osobě, již je péče poskytována. Pro účely započtení lze od něj odečíst výdaje na dosažení, zajištění a udržení právě takových příjmů, tedy jakékoliv výdaje, jež umožňují poskytovateli péče nabytí či uchovat si postavení osoby, které je z důvodu této péče poskytován příjem.**

**II. Skutečnost, že je osoba evidována jako osoba poskytující osobní péči osobě pobírající příspěvek na péči, bez dalšího neznamená, že pečující osoba dosahuje z důvodu takto poskytované péče příjmu ve výši příspěvku na péči vypláceného opečovávané osobě.**

**III. To, že žadatel o dávku příspěvku na živobytí má vyšší příjmy, než tvrdí, je povinen prokazovat úřad práce, zatímco důkazní břemeno k otázce vynaložení výdajů a jejich souvislosti s dosažením, zajištěním a udržením příjmů z důvodu poskytované péče nese žadatel o takový příspěvek.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 10. 7. 2020, čj. 49 Ad 26/2019-18)*

**Prejudikatura:** č. 2156/2010 Sb. NSS.

**Věc:** L. Š. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o snížení příspěvku na živobytí.

Žalobce se žalobou odeslanou dne 8. 8. 2019 k Městskému soudu v Praze, který svým usnesením ze dne 2. 9. 2019, čj. 16 Ad 20/2019-7, postoupil věc k vyřízení místně příslušnému Krajskému soudu v Praze, domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 6. 2019 (dále jen „první napadené rozhodnutí“) a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Prvním napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Příbrami (dále jen „úřad práce“) ze dne 22. 3. 2019 (dále jen „první prvostupňové rozhodnutí“), kterým byl žalobci ve smyslu § 44 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, od 1. 10. 2018 snížen příspěvek na živobytí z částky ve výši 3 410 Kč na částku ve výši 1 650 Kč měsíčně z důvodu, že do jeho příjmů je třeba započíst vyšší příspěvku na péči vyplácených jeho rodičům, o něž osobně pečuje.

Další žalobou odeslanou dne 2. 10. 2019 se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 7. 2019 (dále jen „druhé napadené rozhodnutí“), a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Druhým napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí úřadu práce ze dne 10. 5. 2019 (dále jen „druhé prvostupňové rozhodnutí“), kterým byl žalobci ve smyslu § 44 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi od 1. 12. 2018 odejmut příspěvek na živobytí.

Žalobce v podaných žalobách shodně uvedl, že (obě) napadená rozhodnutí považuje za nezákonná, neboť s ohledem na ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, je úhrada sociálních služeb jen jednou ze složek příspěvku na péči. Druhou složkou je „jiná forma pomoci“, kterou může být např. i hrazení

přípravu obědů jinou osobou či hrazení dopravy příjemce příspěvku jiné osobě. Ustanovení § 7 odst. 5 zákona o životním a existenčním minimu pak stanoví, že příspěvek na péči se pro účely tohoto zákona nepovažuje za příjem. Zákon dle žalobce neuvádí, zda takto pojímá příspěvek na péči jen ve vztahu k příjemci nebo i ve vztahu k dalším osobám. Žalobce je tak toho názoru, že žalovaný považuje mylně příspěvek na péči za příjem žalobce pro účely možnosti poskytnutí a výše příspěvku na živobytí. S ohledem na různé možnosti výkladu § 7 odst. 5 zákona o životním a existenčním minimu poukazuje žalobce na různé principy, na nichž stojí veřejné právo s tím, že zdůrazňuje pravidlo, že v případech vícero možných výkladů právní normy se použije výklad pro účastníka řízení příznivější.

Dle názoru žalobce jsou na věc aplikovatelné závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, čj. 6 Ads 166/2009-60. Žalovaný dle názoru žalobce pochybil, když žalobci snížil příspěvek na živobytí v souvislosti s čerpáním příspěvku na péči jeho rodiči. Žalovaný dle žalobce navíc popírá svůj metodický pokyn č. 1/2007, když v napadeném rozhodnutí uvádí, že z příspěvku na péči „nelze hradit obědy, nákupy, pohonné hmoty nebo opotřebené vozidla.“ Je-li žalobce pouhým prostředníkem mezi příjemcem dávky a osobou, již je pomoc hrazena, resp. hradí náklady na pomoc příjemci dávky, pak nelze žalobce považovat za příjemce této dávky. Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, obsahuje maximální výši úhrad za poskytování některých sociálních služeb a maximální výši finančních částek, které je možné na zajištění jednotlivých služeb vynaložit. Pokud příjemce dávky využije tuto dávku např. na úhradu přípravy oběda, pak tím, kdo inkasuje platbu za přípravu oběda, není žalobce coby osoba blízká, která pomáhá příjemci dávky, ale ten, komu je příprava oběda hrazena.

Současně žalobce poukázal na to, že argumentace žalovaného je obecná a nekonkrétní, jelikož obsahuje pouhé citace právní úpravy. V obou napadených rozhodnutích nejsou dle žalobce uvedeny konkrétní důkazy a podklady, z nichž bylo ve věci vycházeno, a rozhodnutí jsou tak dle žalobce nepřezkoumatelná. Ve druhém napadeném rozhodnutí se žalovaný dle žalobce navíc nevypořádal s odvolací námitkou, že ustanovení § 7 odst. 5 zákona o životním a existenčním minimu nepovažuje příspěvek na péči za příjem.

Žalovaný ve svých vyjádřeních k žalobám zejména uvádí, že žalobce je od 1. 5. 2009 veden v evidenci uchazečů o zaměstnání. Od září 2016 je osobou pečující o své rodiče, kteří nejsou společně posuzovanými osobami v hmotné nouzi. Otec žalobce byl uznán osobou závislou na pomoci jiné osoby ve stupni I, matka žalobce ve stupni II (do 19. 3. 2018 taktéž ve stupni I). Úřad práce vyhodnotil příspěvek na péči jako další opakující se nebo pravidelné příjmy žalobce dle § 7 odst. 2 písm. m) zákona o životním a existenčním minimu. Dle § 9 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi se započítávají do příjmu osob nemocenské dávky a podpora v nezaměstnanosti z 80 %, příjmy ze závislé činnosti ze 70 % a ostatní započitatelné příjmy podle zákona o životním a existenčním minimu ze 100 %. Pokud osoba vykonávající péči není v okruhu společně posuzovaných osob s příjemcem příspěvku na péči, započítává se odměna (příjem) poskytovaná z příspěvku na péči jako další opakující se nebo pravidelný příjem dle § 7 odst. 2 písm. m) zákona o životním a existenčním minimu. K první ze žalob žalovaný uvádí, že otci a matce žalobce byl v měsíci září 2018 vyplacen příspěvek na péči v celkové výši 1 760 Kč, který je započítatelný ve výši 100 %. Odůvodněné náklady na bydlení byly stanoveny do výše skutečných nákladů na bydlení, a to ve výši 2 688 Kč. Přiměřené náklady na bydlení jsou stanoveny dle § 9 odst. 3 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi ve výši 0 Kč. V souladu s § 24 zákona o pomoci v hmotné nouzi a § 2 zákona o životním a existenčním minimu činí částka živobytí 3 410 Kč. Příjem žalobce za rozhodné období činil 1 760 Kč, přiměřené náklady na bydlení 0 Kč, příjem snížený o přiměřené náklady na bydlení činí 1 760 Kč (0 Kč - 1 760 Kč). Výše příspěvku na živobytí dle § 23 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi činí, není-li dále stanoveno jinak, za kalendářní měsíc rozdíl mezi částkou živobytí osoby (§ 24 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi) a příjmem osoby (§ 9 odst. 2 a 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi), není-li osoba společně posuzována s jinými osobami (§ 2 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Výpočet: částka živobytí (3 410 Kč) – (příjem 1 760 Kč – odůvodněné náklady na bydlení nejvýše však do přiměřených nákladů na bydlení 0 Kč) = 1 650 Kč. Příjem snížený o přiměřené náklady na bydlení nepřevyšuje částku živobytí, a z tohoto důvodu vzniká nárok na příspěvek na živobytí ve výši 1 650 Kč. Pokud osoba vykonávající péči není v okruhu společně posuzovaných osob s příjemcem příspěvku na péči, započítává se odměna (příjem) poskytovaná z příspěvku na péči jako další opakující se nebo pravidelný příjem [§ 7 odst. 2 písm. m) zákona o životním nebo existenčním minimu], tedy pro účely



dávky pomoci v hmotné nouzi se započítává ze 100 %. V této situaci je žadatel povinen úřadu práce prokazatelně doložit, jakou částku od příjemce příspěvku na péči měsíčně dostává. Pokud je žadatel jedinou osobou pečující, měl by mu jako odměna náležet celý příspěvek na péči. Jestliže ale prokáže, že z této odměny příjemci příspěvku na péči nakupuje další potřebné služby, odečtou se náklady na tyto služby od výše odměny a výsledek se započítá pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi. Z kontroly provedené úřadem práce vyplynulo, že žalobce je jedinou pečující osobou. Neprokázal, že z příspěvku na péči nakupuje další potřebné sociální služby, a proto je žalovaný toho názoru, že pro účely dávek pomoci v hmotné nouzi je příspěvek na péči správně započítán dle § 7 odst. 2 písm. m) zákona o životním a existenčním minimu jako opakující se nebo pravidelné příjmy. Právní úprava je dle žalovaného jednoznačná. Ohledně druhé žaloby pak žalovaný toliko konstatuje, že do rozhodného příjmu byla započítána částka odpovídající výši příspěvku na péči, žalovaný tak svůj postup při započítání příspěvku na péči rodičů do příjmu žalobce odůvodnil dostatečně.

Krajský soud v Praze zrušil rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Příbrami a spojené věci vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

[22] Podle § 7 odst. 1 věty první a druhé zákona o sociálních službách se příspěvek na péči „[...] poskytuje osobám závislým na pomoci jiné fyzické osoby.“ Tímto příspěvkem se stát podílí na zajištění sociálních služeb nebo jiných forem pomoci podle tohoto zákona při zvládnání základních životních potřeb osob. Podle § 19 odst. 1 tohoto zákona je příjemcem příspěvku na péči oprávněná osoba, není-li dále stanoveno jinak.

[23] Podle § 4 odst. 1 písm. i) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném do 31. 12. 2019 (dále jen „zákon o daních z příjmů“), se od daně osvobozuje mimo jiné „[...] příjem plynoucí z důvodu péče o blízkou nebo jinou osobu, která má nárok na příspěvek na péči podle zákona upravujícího sociální služby, a to do výše poskytovaného příspěvku, je-li tato péče vykonávána fyzickou osobou, u níž se nevyžaduje registrace podle zákona upravujícího sociální služby.“

[24] Podle § 7 odst. 2 písm. h) zákona o životním a existenčním minimu se za započitatelné příjmy pro účely tohoto zákona považují (mimo jiné) „příjmy, které jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob a jsou od této daně osvobozeny, nejde-li o příjmy uvedené v písmenech a) až g) nebo v odstavci 5, s výjimkou [...]“

7. příjmu plynoucího z důvodu péče o blízkou nebo jinou osobu, která má nárok na příspěvek na péči podle zákona o sociálních službách, je-li tato péče vykonávána fyzickou osobou patřící do okruhu společně posuzovaných osob podle § 4, (...)

a to ve výši po odpočtu výdajů vynaložených na jejich dosažení, zajištění a udržení, které se pro tento účel stanoví obdobně jako takové výdaje pro určení základu daně podle zákona o daních z příjmů 23). Poznámka pod čarou 23) odkazuje na ustanovení § 5 zákona o daních z příjmů.“

[25] Podle § 7 odst. 5 zákona o životním a existenčním minimu se za příjem nepovažuje mimo jiné příspěvek na péči.

[26] Podle § 9 odst. 1 písm. c) zákona o pomoci v hmotné nouzi se pro účely tohoto zákona za příjem, není-li dále stanoveno jinak, považuje „[...] 100 % ostatních započitatelných příjmů podle zákona o životním a existenčním minimu, s výjimkou příspěvku na živobytí.“

[27] Podle § 23 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi činí výše příspěvku na živobytí rozdíl mezi „[...] částkou živobytí osoby (§ 24 odst. 1) a příjmem osoby (§ 9 odst. 2), není-li osoba společně posuzována s jinými osobami (§ 2 odst. 1).“

[28] Podle § 2 odst. 1 věty druhé zákona o pomoci v hmotné nouzi se okruh „[...] společně posuzovaných osob posuzuje podle zákona o životním a existenčním minimu, pokud tento zákon nestanoví jinak.“

[29] Podle § 4 odst. 1 zákona o životním a existenčním minimu jsou, není-li dále stanoveno jinak, společně posuzovanými osobami pro účely tohoto zákona „[...] a) rodiče a nezletilé nezaopatřené děti, b) manželé nebo partneři podle zvláštního právního předpisu, c) rodiče a 1. nezletilé děti, které nejsou nezaopatřené, 2. zletilé děti,



*pokud tyto děti společně s rodiči užívají byt a nejsou společně posuzovány s jinými osobami podle písmene b) nebo d), a d) jiné osoby, které společně užívají byt, s výjimkou osob, které prokáží, že spolu trvale nežijí a společně neuhrazují náklady na své potřeby.“*

[30] Jak vyplývá ze shora uvedeného, mezi oběma účastníky je sporná otázka výpočtu výše příspěvku na živobytí dle § 23 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi. Nikoli však z pohledu výchozí částky 3 410 Kč a dalších souvisejících skutečností (náklady na bydlení atd.), které žalovaný ve správním řízení posuzoval, resp. samotného výpočtového vzorce, ale výhradně ohledně toho, zda částka odpovídající rodičům žalobce vyplaceným příspěvkům na péči představuje příjem žalobce pro účely zákona o pomoci v hmotné nouzi, jehož výše se od výchozí částky odečítá. Jinými slovy, žalobce nesouhlasí s tím, že je za jeho příjem považována částka představující příspěvky na péči vyplacené rodičům žalobce, o něž žalobce pečuje. Nosná argumentace žalobce spočívá v jeho názoru na výklad a vzájemný vztah ustanovení § 7 odst. 2 písm. m) a § 7 odst. 5 zákona o životním a existenčním minimu s odkazem na text rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, čj. 6 Ads 166/2009-60, č. 2156/2010 Sb. NSS, a metodického pokynu žalovaného z roku 2007 týkajících se uvedené problematiky.

[31] Soud pro posouzení věci uvádí, že relevantní právní úprava je, jak rovněž uvádí i žalovaný, dnes již zcela jednoznačná. Ustanovení § 7 odst. 5 zákona o životním a existenčním minimu sice skutečně vyřazuje příspěvek na péči z okruhu započitatelných příjmů pro předmětný účel, nicméně toto ustanovení se zcela jednoznačně vztahuje na výplatu uvedené sociální dávky jejímu zákonnému příjemci (osobě závislé na péči jiné fyzické osoby). Jedná-li se však o příjem osoby poskytující osobně touto dávkou financovanou sociální péči, ten je upraven ustanovením § 7 odst. 2 písm. h) zákona o životním a existenčním minimu mezi příjmy, jež jsou naopak započitatelné pro příslušné účely. Dle něj se za započitatelné příjmy pro účely tohoto zákona považují též příjmy, které jsou předmětem daně z příjmů fyzických osob a jsou od této daně osvobozeny, s výjimkou příjmu plynoucího z důvodu péče o blízkou nebo jinou osobu, která má nárok na příspěvek na péči podle zákona o sociálních službách, je-li tato péče vykonávána fyzickou osobou patřící do okruhu společně posuzovaných osob podle § 4. Vzhledem k tomu, že žalobce není osobou závislou na péči jiné fyzické osoby, již by byly uvedené příspěvky na péči vypláceny na úhradu jí spotřebovaných sociálních služeb (nejedná se tedy o jeho příjem podle § 7 odst. 5 zákona o životním a existenčním minimu), naopak je osobou, která prostředky z těchto dávek získává od svých rodičů jako odměnu za poskytované sociální služby, a zároveň nespadá mezi některou z kategorií uvedených právě v ustanovení § 4 odst. 1 zákona o životním a existenčním minimu (o této skutečnosti navíc ani není mezi oběma účastníky případného sporu), přičemž se současně jedná o jeho daňově osvobozený příjem z titulu péče o osobu blízké (rodiče) ve smyslu § 4 odst. 1 písm. i) zákona o daních z příjmů, je zjevné, že se za dané situace v případě žalobce použije návětí ustanovení § 7 odst. 2 písm. h) tohoto zákona [nikoliv písm. m), jak tvrdí žalovaný – to by muselo v řízení vyplynout, že částky poskytované žalobci jeho rodiči nejsou příjmy osvobozenými u něj od daně z příjmů, v daném případě například proto, že převýšily vyšší příznaných příspěvků na péči, nebo pokud je žalobce nepřijal z důvodu poskytované péče rodičům, ale jako opakovaný či pravidelný příjem z důvodu jiného]. Výklad, podle něž je podstatné, zda žalobce je osobou společně posuzovanou, rovněž podporuje i text odborného komentáře k ustanovení § 7 zákona o životním a existenčním minimu [Beck, P., Grunerová, I. a Pavelková, M. *Zákon o životním a existenčním minimu. Praktický komentář*. Praha : Wolters Kluwer. Dostupné v Systému ASPI. (Právní stav komentáře ke dni 1. 2. 2018)], v němž se doslova (coby faktické shrnutí obou klíčových ustanovení) uvádí následující: *„Za příjem se nepovažuje příspěvek na péči poskytovaný podle zákona o sociálních službách. Rovněž se za příjem nepovažuje odměna (příjem) plynoucí z důvodu péče o blízkou nebo jinou osobu, která má nárok na příspěvek na péči podle zákona o sociálních službách, je-li tato péče vykonávána fyzickou osobou patřící do okruhu společně posuzovaných osob s příjemcem příspěvku na péči.“*

[32] Výše popsané pak nepochybně odpovídá i žalobcem odkazované judikatuře Nejvyššího správního soudu – rozsudek čj. 6 Ads 166/2009-60. Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku zabýval mimo jiné i žalobcem odkazovaným metodickým pokynem žalovaného č. 1/2007, činil tak ovšem z důvodu, že právní úprava § 7 odst. 2 písm. h) zákona o životním a existenčním minimu ve svém prvním roce účinnosti (2007) neobsahovala výjimku pro příjmy plynoucí z důvodu péče o blízkou nebo jinou osobu, která má nárok na příspěvek na péči podle zákona o sociálních službách, je-li tato péče vykonávána fyzickou osobou patřící do okruhu společně posuzovaných osob podle § 4. Metodický pokyn žalovaného č. 1/2007 uvedený stav (výkladový problém) dle

Nejvyššího správního soudu dočasně překlenul tím, že uvedl, že „*finanční částka, která je poskytnuta pečující osobě, se považuje za další příjmy pečující osoby ve smyslu § 7 odst. 2 písm. j) zákona o životním a existenčním minimu jen v případě, že pečuje o osobu, které náleží příspěvek na péči, se kterou netvoří okruh společně posuzovaných osob*“. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl doslova následující: „*Z tohoto důvodu je třeba v podobných případech v období od účinnosti zákona o pomoci v hmotné nouzi a zákona o životním a existenčním minimu (1. 1. 2007), případně od účinnosti novely zákona o daních z příjmů provedené zákonem č. 29/2007 Sb. (20. 2. 2007) do nabytí účinnosti novely zákona o životním a existenčním minimu provedené zákonem č. 261/2007 Sb., která odstraňuje tyto výkladové pochybnosti (1. 1. 2008), nezahrnovat příjem pečující osoby do životního a existenčního minima podle zákona č. 110/2006 Sb., pokud pečovala o osobu, které náleží příspěvek na péči, s níž patřila do okruhu společně posuzovaných osob*.“ K tomu je navíc nezbytné doplnit, že spor se v odkazovaném případě týkal situace, kdy tehdejší žalobkyně pobírala příspěvek na péči jako zákonný zástupce svého nezletilého dítěte. Jednalo se tak o situaci z hlediska § 4 odst. 1 zákona o životním a existenčním minimu diametrálně odlišnou.

[33] Bez významu nicméně není ani pozdější rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2012, čj. 6 Ads 152/2011-74, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval související problematikou v rámci již novelizované právní úpravy, konkrétně pak situací odnětí příspěvku na živobytí z důvodu, že žadatel byl v měsíci červenci vyplacen doplatek na příspěvek na péči náležející jeho v červnu zesnulé matce, přičemž tehdejší žalobce navíc argumentoval tím, že v době poskytování péče musel vynaložit na péči o matku mnohem vyšší finanční prostředky, než činil jí přiznaný příspěvek na péči. V daném případě Nejvyšší správní soud vyložil ustanovení § 7 odst. 2 písm. h) zákona o životním a existenčním minimu jednoznačně tak, že „*[...] se příjem plynoucí z důvodu péče o blízkou osobu, která má nárok na příspěvek na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, podle § 7 odst. 2 písm. h) bod 8 zákona č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu, nezapočítává do životního a existenčního minima, pokud pečující osoba a osoba mající nárok na příspěvek na péči patřily do okruhu společně posuzovaných osob. Na tom nic nemění ani to, že osoba oprávněná zemřela – splatné částky příspěvku na péči, které byly vyplaceny po smrti oprávněné osoby jiné fyzické osobě (zde osobě blízké) podle § 16 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, kompenzují náklady, které již byly na uspokojování potřeb oprávněné osoby vynaloženy, a nezvyšují tak majetkové poměry osoby, na níž nárok na výplatu příspěvku podle citovaného ustanovení přešel*.“ V uvedeném případě soud tehdejšímu žalobci sice vyhověl, nicméně bylo tomu tak z důvodu, že byl, na rozdíl od nyní řešeného případu, společně posuzovanou osobou s osobou pobírající příspěvek na péči.

[34] Jakkoli s tím žalobce subjektivně nemusí souhlasit, je namístě shrnout, že zákonodárce po novelizaci stanovil již od 1. 1. 2008 jednoznačná (byť ne možná přehledná) pravidla pro určení výše příspěvku na živobytí. Mezi nimi pak i pravidla pro situace, kdy někdo pečuje o zdravotně postiženou osobu a odměnou za to od ní dostává určitý příjem, zpravidla ve výši jí pobíraného příspěvku na péči. V takovém případě je přitom rozhodujícím určovatelem, zda pečující a opečovávaná osoba jsou osobami společně posuzovanými ve smyslu zákona o životním a existenčním minimu. Nejsou-li v takovém vztahu, jako je tomu v případě žalobce a jeho rodičů, započítává se takový příjem pečující osobě ze 100 %, leda by prokázala, že nedostává od příjemce příspěvku na péči celou tuto částku, jak ostatně uvedl i žalovaný v napadeném rozhodnutí, nebo pokud by prokázala částku výdajů vynaložených na dosažení, zajištění a udržení takových příjmů.

[35] Soud podotýká, že se nemohl seznámit s metodickým pokynem žalovaného č. 1/2007, neboť žalobce jej ke své škodě nepřiložil k žalobě, přičemž soudu se jej ani nepodařilo dohledat ve veřejně dostupných zdrojích (včetně webové stránky žalovaného), tudíž mu byly známy jen pasáže citované žalobcem, resp. Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 21. 4. 2010, čj. 6 Ads 166/2009-60. K tomu je ovšem třeba ještě dodat, že metodický pokyn má pocházet již z roku 2007, a týká se tak právní úpravy, která následně prošla novelizací, jež zpřesnila dříve nejednoznačnou právní úpravu. Soud tak ani nepředpokládá, že by se jednalo o relevantní doklad o aktuální správní praxi žalovaného.

[36] Pro věc nicméně již podle textu zákona bylo podstatné to, jak velkou částku od rodičů (a to nejen z příspěvků na péči vyplácených jeho rodičům, ale i jakékoliv jiné částky, ať už je rodiče vydávali ze svého důchodu či úspor apod.; dokonce nemusí jít ani o příjem poskytnutý rodiči samotnými) přijímal právě žalobce. Žalobce správně (byť pohříchu v samotné žalobě jen okrajově) podotýká, že do jeho příjmů bylo možné započíst jen částku, jež mu byla skutečně rodiči předávána, ne však částky, které mu předány nebyly vůbec nebo které pouze

předal jiným subjektům, např. na pořízení zboží a služeb pro své rodiče. S ohledem na definici sporného příjmu v návěti ustanovení § 7 odst. 2 písm. h) zákona o životním a existenčním minimu je v případě žalobcem přijatých částek použitých na úhradu zboží a služeb od třetích osob hraničním určovatelem skutečnost, zda takové zboží či služby pořizoval jménem rodičů (jakožto adresátů vyplácených příspěvků na péči), anebo jménem svým. V prvním případě pouze takové peněžní prostředky předával jiné osobě (byl v postavení jakéhosi poštovního doručovatele, který k obsahu předávané zásilky nemá žádný vlastnický vztah ani není jejím držitelem, má jej jen v dočasné detenci), ve druhém případě ale takto přijaté části příspěvků na péči již byly z hlediska zákona o daních z příjmů (osvobozeným) příjmem žalobce a s tím spojené výdaje byly jeho vlastními výdaji na dosažení takových příjmů. Druhá varianta tak spadá do definice obsežené v návěti ustanovení § 7 odst. 2 písm. h) zákona o životním a existenčním minimu, na druhou stranu ale ani takové příjmy žalobce nejsou bez dalšího započítatelnými pro účely výpočtu výše nároku na dávku příspěvku na živobytí, neboť žalobcem přijaté částky je podle závěrečné části ustanovení § 7 odst. 2 zákona o životním a existenčním minimu současně ještě třeba snížit o výdaje jím vynaložené na dosažení, zajištění a udržení takových příjmů.

[37] Z uvedeného výkladu tedy plyne, že i jménem žalobce uhrazené výdaje, které jím byly vynaloženy s cílem a za účelem dosažení, zajištění a udržení příjmů poskytovaných mu z důvodu, aby rodičům zajišťoval péči, je třeba od přijaté částky úhrady za poskytovanou péči odečíst. Zákon o životním a existenčním minimu přitom na rozdíl od toho, co uváděl žalovaný v napadeném rozhodnutí, neváže uznatelné náklady na účely, k nimž slouží příspěvek na péči. To je ostatně i logické, neboť relevantním příjmem vymezeným návětím ustanovení § 7 odst. 2 písm. h) zákona o životním a existenčním minimu (nespadajícím pod výjimku pod bodem 7 tohoto ustanovení) ve spojení s § 4 odst. 1 písm. i) zákona o daních z příjmů není příspěvek na péči, ale obecně částka poskytovaná „[...] z důvodu péče o osobu blízkou, která má nárok na příspěvek na péči podle zákona upravujícího sociální služby, a to do výše poskytovaného příspěvku“. Nárok na příspěvek na péči je tak definičním znakem osoby, která výměnou za poskytovanou péči poskytuje poživateli příspěvku na živobytí příjem, nikoliv ale tohoto příjmu samého. Pro jeho osvobození totiž zákon o daních z příjmů (a odkazem na něj i zákon o životním a existenčním minimu) vyžaduje pouze jeho podmínění poskytovanou péčí osobě blízké, a to dokonce ani ne péčí osobní ze strany příjemce takových částek (příjemce z řad osob blízkých klidně může péči zajišťovat „subdodávkami“ od profesionálních pečovateli). Uznatelné výdaje jsou přitom navázány na dosažení, zajištění a udržení právě takových příjmů, proto se může jednat klidně i o úhrady obědů, nákladů na dopravu žalobce do domácnosti rodičů, nákupu různých pomůcek, ale i celou širokou plejádu dalších nákupů či služeb, jež umožňují žalobci zůstat v postavení osoby, které se jeho rodiče (nebo kdokoli jiný) rozhodli poskytovat příjem proto, aby jim zajistil péči, popř. dosáhnout toho, aby mu rodiče (či jiný plátce) mohli za tímto účelem poskytovanou částku zvýšit. Je ovšem na žalobci, aby takové výdaje tvrdil a také doložil, a to včetně jejich vnitřního vztahu k příjmům v souvislosti s poskytovanou péčí rodičům, neboť se jedná o okolnosti z jeho sféry vlivu, o které správní orgán nemůže mít bez jeho nezbytné součinnosti žádné povědomí. Zároveň se musí jednat o výdaje jím vynaložené, nikoliv o výdaje samotných rodičů. Ze žalobcem uváděných výdajů je například za výdaj rodičů, který nemůže snižovat započítatelné příjmy žalobce, třeba považovat mimo jiné amortizační vozidla ve vlastnictví jeho matky. Uznatelnými výdaji by oproti tomu však mohly být výdaje na pohonné hmoty v rozsahu odpovídajícím užívání tohoto vozidla za účelem poskytování péče rodičům (dojíždění zapůjčeným vozidlem za rodiči, jejich převážení k lékařům apod.), jestliže je hradil žalobce ze svých prostředků.

[38] Z předchozího posouzení tedy plyne, že úkolem správních orgánů v daném případě bylo v první řadě zjistit, jaké částky rodiče žalobci v rozhodných obdobích vyplátili (a v tomto směru odlišit částky, které od nich převzal pouze proto, aby je jejich jménem vyplatil někomu jinému, a které se tak nikdy nestaly jeho majetkem). Důkazní břemeno k této otázce přitom již z povahy věci nemůže být na žalobci, neboť ten v tomto směru splnil svou povinnost osvědčit podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, když uvedl, že žádné takové příjmy nemá a také poukazoval na to, že příspěvky na péči si přebírají proti podpisu jeho rodiče, nikoliv on. Nanejvýše si lze představit, že by mohl předložit potvrzení rodičů, že mu žádné částky nevypláceli, nicméně tato otázka mohla a měla být zjišťována při provedeném šetření o způsobu využití vyplácených příspěvků na péči, resp. k předložení takového prohlášení měl být upozorněn. Nad rámec uvedeného již bylo na správních orgánech, aby v řízení postupovaly v souladu se zásadou vyšetřovací a zásadou

materiální pravdy a rozhodné skutečnosti zjistily v rozsahu potřebném pro jejich rozhodnutí způsobem, který nevyvolává pochyby o reálnosti dovozených skutečností.

[39] Pokud jde o částky, které měly být žalobci poskytovány z důvodu, že o rodiče pečuje, bylo dále třeba reflektovat žalobcova tvrzení o výdajích, které v souvislosti s dosažením, zajištěním a udržením těchto příjmů měl vynaložit a v případě pochyb případně prověřit (jednotlivě či namátkovou kontrolou), zda jsou doloženy a zda mají souvislost s příjmy žalobce. Pokud by žalovaný o tvrzených výdajích neměl odůvodněné pochyby nebo tyto jeho pochyby by byly důkazně rozptýleny, měl takto osvědčené či prokázané výdaje odečíst od částky zjištěných příjmů žalobce z titulu péče poskytované jeho rodičům, a to maximálně do její výše (z odkazu na zákon o daních z příjmů nelze dovodit, že by bylo možné zohlednit případné výdaje převyšující tento, popř. kterýkoliv jiný s výdaji související, příjem).

[40] K otázce, zda a jaké částky žalobce od svých rodičů obdržel jako příjem z důvodu péče, kterou jim poskytuje, však správní orgán nevedl žádné dokazování, resp. z podkladů ve spise ani náznakem nevyplývá, že by žalobce vůbec nějakou částku obdržel. Žalobce přitom od počátku konzistentně tvrdil, že vyplácené příspěvky na péči jeho rodiče spotřebovávají a že on jim sice osobní péči poskytuje, považuje to však za svou morální povinnost a žádnou odměnu za svou činnost nepobírá. Na vysvětlení svého závěru, že žalobce nějaké příjmy v souvislosti s poskytovanou péčí má, žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze konstatoval, že příspěvek na péči nelze užít k úhradě obědů, nákupů, pohonných hmot nebo opotřebení vozidla, naopak slouží k hrazení pomoci, kterou poskytuje osoba blízká. Takové odůvodnění však není způsobilé vysvětlit, jak žalovaný dospěl k závěru, že žalobci skutečně byly jeho rodiči vyplaceny jimi inkasované částky příspěvku na péči, a to v celé výši. Žádné odůvodnění, a to ani náznakem, k této otázce neposkytl ani úřad práce. Ani obsah správního spisu neposkytuje jediný podklad hovořící o tom, že by snad žalobce měl fakticky nějakou částku od svých rodičů obdržet (je přitom jedno, zda z jím vypláceného příspěvku na péči nebo jejich jakýchkoliv jiných prostředků). Závěr žalovaného, ale i úřadu práce je tak zcela neodůvodněný a postrádá oporu v předložených správních spisech.

[41] K naznačené úvaze žalovaného, která je první a jedinou reakcí na prvotní a hlavní námitku žalobce ve správních řízeních, je třeba konstatovat, že (aniž by byl zmíněn zákonný podklad pro toto tvrzení) žalovaný popisuje, jak by k užití inkasovaného příspěvku na péči měli přistupovat rodiče žalobce. Pro hodnocení skutečných příjmů žalobce však tato okolnost nemá žádný podstatný význam. Ani neplnění případně zákonem explicitně stanovené povinnosti příjemce příspěvku na péči užít prostředky určitým způsobem neumožňuje jako jakousi pomyslnou sankci dovozovat ničím nedoložený příjem, a to ještě k tomu u osoby odlišné od té, jež se porušení tvrzené zákonné povinnosti měla dopustit. Žalovaný přitom neoznačil žádné ustanovení právních předpisů, jež by stanovovalo vyvratitelnou či nevyvratitelnou domněnku, popř. právní fikci, podle níž osobě poskytující osobní péči příjemci příspěvku na péči má být započten příjem odpovídající výši příspěvku na péči vypláceného osobám, o něž pečuje. Taková právní domněnka či fikce by navíc musela být stanovena výslovně, jelikož by bylo v rozporu s ústavním principem právní jistoty, byl-li by takový umělý právní konstrukt dovozován jen výkladem „mezi řádky“ právních předpisů. Proto není akceptovatelné ani to, aby takovou domněnku případně dovozoval interní metodický pokyn žalovaného. Zároveň by pro její naplnění bylo nezbytné prokázat splnění všech podmínek hypotézy takové právní normy, aby bylo možno účinně dovozovat právní následek v podobě vyvratitelného či nevyvratitelného předpokladu vyplácení příjmu určité výše osobě poskytující péči. Ani soudu však není známo jakékoliv ustanovení právních předpisů, které by takovou domněnku stanovovalo. Je tak zřejmé, že napadená rozhodnutí jsou v otázce, zda podle práva žalobce měl v rozhodné době nějaký příjem z titulu poskytované péče, nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a z hlediska skutkového pak pro tento závěr naprosto nepodložená zjištěními obsaženými ve správních spisech. Není-li jasné, zda vůbec žalobce nějaké příjmy v této souvislosti získal, bylo již nadbytečné se zabývat tím, zda žalobce oproti těmto příjmům mohl uplatnit konkrétní jím uváděné výdaje a zda byly žalovaným relevantně zpochybněny, popř. žalobcem náležitě doloženy.

[42] Byť tedy žalobce nebyl úspěšný s primární žalobní argumentací [aplikovatelnost § 7 odst. 5, popř. výjimek v § 7 odst. 2 písm. h) zákona o životním a existenčním minimu], jeho sekundární argumentaci mj. tím, že příjem rodičů není automaticky příjmem jeho samého, musí soud bezzbytku přisvědčit. S ohledem na shora uvedené argumenty soud proto postupem podle § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. obě napadená rozhodnutí zrušil, a protože tytož důvody dopadají i na obě prvostupňová rozhodnutí, postupem podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil

i je. Právní závěr soudu je pro správní orgány závazný (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení bude na správních orgánech, aby buď vysvětlily, jakým ustanovením právního předpisu je založena právní domněnka příjmu žalobce a popsaly naplnění podmínek aplikace takového ustanovení, nebo aby žalobci prokázaly, jaké částky v rozhodném období skutečně přijal z titulu péče o své rodiče – v takovém případě pak bude třeba, aby také zhodnotily, zda a v jaké výši prokázal vynaložení souvisejících výdajů na dosažení, zajištění a udržení takových příjmů, a to v souladu se shora nastíněnými principy.

## 4081

### Správní řízení: zastoupení v disciplinárním řízení; pojem „právní zástupce“

k § 9 správního řádu

**I. (Předběžně) šetření stížnosti podle disciplinárního řádu České lékařské komory je správním řízením podle § 9 správního řádu.**

**II. Pojem „právní zástupce“ uvedený v disciplinárním řádu České lékařské komory je zjevně širší než pojem „advokát“ a pro účely zastoupení v disciplinárním řízení je nelze ztotožňovat.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2020, čj. 29 Ad 5/2018-71)*

**Věc:** J. Č. proti Ministerstvu zdravotnictví o uložení pokuty za porušení mlčenlivosti.

Krajský úřad Zlínského kraje rozhodnutím z 20. 11. 2017 uložil žalobci pokutu ve výši 5 000 Kč za přestupek podle § 117 odst. 3 písm. d) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (dále jen „zákon o zdravotních službách“), ve znění účinném do 31. 10. 2017, tedy za porušení povinnosti mlčenlivosti podle § 51 zákona o zdravotních službách. Tohoto porušení se měl dopustit tím, že poskytl stížnost pacientky z 21. 1. 2017 třetí osobě – JUDr. P. Stížnost obsahovala informace o vzdělání, pracovní a rodinné situaci pacientky, jakož i informace o jejím zdravotním stavu.

Pacientka podala 21. 1. 2017 na žalobce stížnost. Revizní komise Okresního sdružení České lékařské komory rozhodnutím z 15. 3. 2017 ve vztahu k podané stížnosti rozhodla o nezahájení disciplinárního řízení, jelikož dospěla k závěru, že je lékař nevinen a neporušil etický kodex lékaře.

JUDr. P. 15. 3. 2017 sepsal reakci na stížnost pacientky, kterou zaslal právnímu zástupci pacientky. Z jejího obsahu plynulo, že se seznámil s diagnózou pacientky a s návrhem léčebného postupu.

Dne 20. 6. 2017 podala pacientka krajskému úřadu podnět na posouzení porušení povinnosti mlčenlivosti. Porušení spatřovala právě ve formulaci užitě v dopise sepsaném JUDr. P. Dne 22. 8. 2017 zahájil krajský úřad se žalobcem řízení o přestupku podle ustanovení § 117 odst. 3 písm. d) zákona o zdravotních službách.

Žalovaný rozhodnutím z 29. 1. 2018 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl podané odvolání a rozhodnutí krajského úřadu potvrdil. Vyšel z toho, že se JUDr. P. o zdravotním stavu a dalších informacích o pacientce dozvěděl. Do úvahy také vzal to, že JUDr. P. není advokátem.

Proti napadenému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou, ve které uvedl, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s jeho odvolacími námitkami, konkrétně se skutečností, že z disciplinárního řádu České lékařské komory (dále jen „disciplinární řád“) nevyplývá požadavek na zastoupení advokátem, a že stížnost z 21. 1. 2017 neobsahuje informace charakterizované jako informace o zdravotním stavu pacientky. Druhý uvedený závěr označil vzhledem k absenci odůvodnění za nepřezkoumatelný.

Dále uvedl svůj nesouhlas s názorem, že by z disciplinárního řádu vyplývala pouze možnost zastoupení lékařem (členem komory) nebo advokátem. Použitý pojem „právní zástupce“ je totiž pojmem širším. Žalobce si zvolil zástupce s titulem JUDr., přičemž byl přesvědčen, že si volí právního zástupce, který je schopen jej efektivně obhajovat.

Zvýšená míra ochrany osobních údajů pacientky byla naplněna uzavřením dohody o mlčenlivosti. Z dopisu sepsaného JUDr. P. navíc nebylo možné dovodit jeho seznámení se se zdravotním stavem pacientky.

Žalovaný rovněž dospěl k nesprávnému závěru, že předběžné šetření podané stížnosti není správním řízením, což vedlo k neaplikování ustanovení § 51 odst. 3 zákona o zdravotních službách.

Žalovaný uvedl, že disciplinární řád hovoří o řízeních i v případech, která nelze označit za správná řízení, jelikož se nedotýkají veřejných subjektivních práv. Jedná se o prověřování stížnosti nebo podnětu, což jsou tradičně úkony prováděné před zahájením správního řízení. V těchto řízeních nelze uvažovat o zastoupení a o možnosti prolomit povinnost mlčenlivosti podle § 51 odst. 4 zákona o zdravotních službách. Je třeba upřednostnit pojem správního řízení ve smyslu správního řádu.

Závěr ohledně nutnosti zastoupení profesionálním advokátem vyplývá z povinnosti mlčenlivosti a plyne i ze samotného disciplinárního řádu. K údajné nesprávné interpretaci § 51 odst. 3 zákona o zdravotních službách uvedl, že jej nelze aplikovat na šetření stížnosti či podnětu.

Ohledně otázky, zda stížnost pacientky obsahovala údaje o zdravotním stavu, se žalovaný ztotožnil se závěry krajského úřadu, což v odůvodnění konstatoval.

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

### Z odůvodnění:

(...)

[20] Nynější spor mezi účastníky řízení spočívá v tom, zda se žalobce svým jednáním dopustil porušení povinnosti mlčenlivosti. Jeho jednání mělo dle skutkových zjištění spočívat v poskytnutí obsahu stížnosti pacientky svému zástupci, kterým se nechal zastupovat pro účely řízení o této stížnosti před disciplinárním orgánem.

[21] Povinnost mlčenlivosti poskytovatele zdravotních služeb upravuje ustanovení § 51 odst. 1 zákona o zdravotních službách, které stanoví, že „[p]oskytovatel je povinen zachovat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděl v souvislosti s poskytováním zdravotních služeb.“ Odstavec 3 upravuje jednu z výjimek z této povinnosti, která spočívá v ochraně vlastních práv poskytovatele zdravotních služeb. Uvádí, mimo jiné, že za „porušení povinné mlčenlivosti se dále nepovažuje sdělování údajů nebo jiných skutečností poskytovatelem v nezbytném rozsahu pro ochranu vlastních práv v trestním řízení, občanskoprávním řízení, rozhodčím řízení a ve správním řízení“. Odstavec 4 upravuje další výjimku, která říká, že „[z]a porušení povinné mlčenlivosti se též nepovažuje sdělování údajů nebo jiných skutečností zdravotnickým pracovníkem, který je členem komory, v nezbytném rozsahu pro účely řízení prováděných orgány komory.“ Nynější řízení lze stručně specifikovat rovněž jako spor o výklad těchto výjimek – zda na jednání žalobce v dané věci dopadají, nebo nikoliv.

[22] Soud považuje mezi účastníky za nesporné, že JUDr. P. byl zástupcem žalobce pro řízení vyvolané stížností ze dne 21. 1. 2017, přičemž se nejednalo o advokáta. Žalobce se tedy dle skutkových zjištění nechal po podání stížnosti proti jeho osobě zastoupit osobou s právním vzděláním, která ovšem nebyla advokátem, a sdělil jí údaje obsažené ve stížnosti. Soud přitom souhlasí s názorem správních orgánů, že v této stížnosti byly obsaženy údaje o zdravotním stavu pacientky žalobce (jedná se o údaj o psychickém zhroutení žalobkyně, údaj o opakovaném odeslání k absolvování mimořádné lékařské prohlídky, údaj o pozbytí zdravotní způsobilosti a údaj o pohrůžce léčením v Psychiatrické nemocnici). Související námitka žalobce tudíž nebyla důvodná.

[23] Žalobní body vymezují dva stěžejní okruhy nynější věci – jednak jde o otázku, zda v rámci šetření stížnosti bylo vedeno „správné řízení“, a jednak jde o otázku, zda se žalobce mohl nechat zastoupit osobou, která nebyla advokátem.

[24] K první otázce soud nejprve upozorňuje na odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu. Ten vyšel z toho, že se žalobce v rámci „předběžného“ šetření stížnosti podle disciplinárního řádu mohl nechat zastoupit a ve smyslu § 51 odst. 3 zákona o zdravotních službách sdělovat údaje kryté povinností mlčenlivosti, nicméně trval na požadavku, aby se jednalo o zastoupení kvalifikované. Žalovaný v napadeném rozhodnutí tuto argumentaci nepřevzal zcela a kromě požadavku na kvalifikované zastoupení zaujal názor, že „předběžné“ šetření stížnosti pod



rozsah § 51 odst. 3 zákona o zdravotních službách nespadá. Soud ovšem dává za pravdu krajskému úřadu a názor žalovaného ohledně neaplikovatelnosti § 51 odst. 3 zákona o zdravotních službách považuje za nesprávný.

[25] Z disciplinárního řádu vyplývá, že samotnému disciplinárnímu řízení předchází šetření, jehož cílem je zjistit, zda k disciplinárnímu provinění došlo a kdo se provinil, a rovněž přípustnost a důvodnost případného disciplinárního řízení. Disciplinární řízení má potom spočívat ve spravedlivém rozhodnutí o návrhu na zahájení disciplinárního řízení.

[26] Správní řízení je vymezeno v ustanovení § 9 správního řádu jako „*postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“

[27] Z doktrinárního hlediska není pochyb o tom, že disciplinární řízení patří mezi typy správního řízení a orgán, který vykonává disciplinární pravomoc má postavení správního orgánu. Soud má na rozdíl od žalovaného za to, že povahu správního řízení má i šetření upravené v disciplinárním řádu. Ostatně žalovaný svůj závěr odůvodnil pouze obecnými formulacemi, aniž by uvedl nějaký konkrétní a silný podpůrný argument. Naopak proti jeho závěru stojí jednak judikatura (srov. bod 18 rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 11. 2013, čj. 78 Ad 6/2011-37), která vychází z toho, že se jedná o řízení z moci úřední, a jednak i systematický a jazykový výklad disciplinárního řádu.

[28] Z ustanovení § 5 disciplinárního řádu vyplývá, že v rámci šetření pověřený člen opatřuje vyjádření lékaře, proti kterému směřuje stížnost, a další podklady potřebné pro rozhodnutí o dalším postupu. Lékař má v této fázi právo se k věci vyjádřit a navrhnout důkazy. Z ustanovení § 7 plyne, že pověřený člen po provedeném šetření připravuje návrh dalšího postupu, o kterém je následně rozhodnuto revizní komisí okresního sdružení České lékařské komory. Toto rozhodnutí může spočívat v:

- a) podání návrhu na zahájení disciplinárního řízení;
- b) vypracování rozhodnutí o nezahájení disciplinárního řízení (z důvodu prokázané nevinyl lékaře nebo z důvodu neprokázané viny lékaře);
- c) vypracování rozhodnutí o přerušení šetření;
- d) vypracování rozhodnutí o zastavení řízení.

[29] Z výše uvedeného je zřejmé, že šetření dle disciplinárního řádu nepředstavuje pouhé „mimoprocesní“ opatřování/ověřování podkladů (které by bylo přirovnatelné prověřování podnětu dle § 42 správního řádu), jelikož už v této fázi lze vydat rozhodnutí meritorní povahy založené na výsledku dosud provedené dokazování (konstatování nevinyl lékaře). Konkrétní lékař má tedy již v této fázi poměrně významné postavení z hlediska práva na svou obhajobu v disciplinárním řízení (již v této fázi se totiž ke stížnosti vyjadřuje a může navrhnout důkazy ve svůj prospěch). Pouze v případě, že by měl být shledán odpovědným za disciplinární delikt, by musela následovat navazující a procesně oddělená fáze nazvaná „disciplinární řízení“. Z toho samotného však nelze dovozovat, že by předchozí fáze nebyla (či nemohla být) řízením ve smyslu správního řádu (tedy disciplinárním řízením v širším smyslu). Dle soudu i tato fáze naplňuje definici uvedenou v § 9 správního řádu a o správní řízení se jedná. Žalobní bod byl tedy důvodný.

[30] Druhá otázka se týká zastoupení advokátem. Soud se ztotožňuje s úvahou žalovaného, že disciplinární řád v tomto ohledu představuje *lex specialis* ve vztahu ke správnímu řádu. Žalovaný tedy ohledně otázky zastoupení vyšel z § 8 odst. 7 disciplinárního řádu, který mimo jiné stanoví, že „*lékař, proti kterému řízení dle disciplinárního řádu směřuje, může být zastoupen jiným lékařem – členem komory, jakož i právním zástupcem.*“ Soud i u tohoto žalobního bodu dává za pravdu žalobci a považuje ho za důvodný, jelikož z užitého pojmu nelze dovozovat, že by se muselo jednat o osobu advokáta.

[31] Stejným důvodem pro závěr soudu je srovnání s jinými předpisy, které vyžadují zastoupení osobou v postavení advokáta. Z tohoto srovnání vyplynulo, že v takových případech předpisy pracují jednoznačně s pojmem „advokát“. Lze poukázat například na smluvní zastoupení (§ 24 a násl.) dle občanského soudního řádu, který umožňuje zvolit si „*zástupce*“, kterým může být ve standardních případech plně svéprávná fyzická osoba.



Specifika zastoupení *advokátem* potom upravuje ustanovení § 25. Dále ustanovení § 35 trestního řádu, které upravuje obhajobu v trestním řízení, stanoví, že obhájcem v trestním řízení může být pouze advokát. Správní řád otázku zastoupení advokátem neupravuje (specificky je upraveno doručování advokátovi) a umožňuje nechat se zastoupit „*zmocněncem*“. S osobou „*zmocněnce*“ počítá rovněž zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, který v ustanovení § 29 odst. 2 upravuje situaci, kdy tímto zmocněncem není daňový poradce *nebo advokát*. Soudní řád správní upravuje možnost nechat se zastoupit *advokátem* v § 35 odst. 2. V odstavci 8 umožňuje nechat se zastoupit „*fyzickou osobou, která má způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu*“. Zákon č. 85/1999 Sb., o advokacii, upravuje výlučné zastoupení *advokátem* v § 55 odst. 2.

[32] Výše uvedený demonstrativní přehled zřetelně vystihuje, že procesní ustanovení upravující zastoupení jednoznačně používají pojem „advokát“, má-li tímto zástupcem být osoba v postavení advokáta. Terminologie se naopak rozchází, pokud zástupcem může být i osoba v jiném postavení – o ní předpisy hovoří jako o zástupci, zmocněnci, potažmo svéprávné fyzické osobě. Z tohoto pohledu je pojem užitý v disciplinárním řádu („právní zástupce“) netypický a bez zažité definice v právní terminologii, nicméně s jistotou ho nelze označit za ekvivalent pojmu „advokát“.

[33] Pro úplnost soud dodává, že z hlediska hmotného práva je zastoupení obecně upraveno v občanském zákoníku v ustanoveních § 436 a násl. Z této obecné úpravy zastoupení vyplývá, že smluvním zástupcem může být jak osoba fyzická, tak osoba právnická, která je svéprávná minimálně v rozsahu jednání za zastoupeného (srov. Švestka, J. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I. (§ 1- 654)*. Praha : Wolters Kluwer, 2014.). Ani na základě obecné soukromoprávní úpravy tedy nelze dospět k tomu, že by spojení „právní zástupce“ mělo označovat pouze osobu advokáta.

[34] Další důvod pro závěr soudu je ten, že otázka zastoupení souvisí s právem na obhajobu v disciplinárním řízení, které je součástí správního trestání. Toto právo dle soudu nelze limitovat prostřednictvím extenzivního výkladu disciplinárního řádu. Aby byly závěry žalovaného správné, musel by disciplinární řád zástupce v postavení „advokáta“ výslovně vyžadovat. V opačném případě je třeba dát přednost volbě žalobce a zastoupení zvolenou osobou připustit.

[35] Nepřípustnou extenzi výkladu žalovaného lze demonstrovat například na jeho argumentaci analogií se zastoupením lékařem, kterým také nemůže být jakýkoliv lékař (musí se jednat pouze o člena České lékařské komory). Z toho žalovaný analogicky vyzovuje i nemožnost zastoupení jakýmkoliv právním zástupcem. Pro takovou srovnatelnost obou variant zastoupení (lékařem nebo právním zástupcem) ovšem disciplinární řád neposkytuje podklad, jelikož u zastoupení jiným lékařem je požadavek členství v České lékařské komoře explicitně uveden, kdežto ve vztahu k právnímu zástupci jakýkoliv další požadavek absentuje. Dotvácí ho pouze extenzivní výklad žalovaného, který v daném případě dle soudu není na místě.

[36] O nutnosti dát přednost extenzivnímu (a do práv žalobce více invazivnímu) výkladu soud nepřesvědčila ani argumentace prostřednictvím advokátní povinnosti mlčenlivosti. Ta by sice představovala vyšší a zejména zákonem výslovně garantovanou ochranu údajů o pacientech (resp. ochranu jejich soukromí) nicméně i „obecný“ zástupce je povinen jednat v zájmu zastoupeného, což v tomto typu případů bezesporu zahrnuje i povinnost mlčenlivosti.

[37] Soud v nynějším případě neshledal ani žádné jiné zvláštní důvody, které by vylučovaly jím předstířený výklad. Není nijak zřejmé, že by se ze strany žalobce mělo jednat o formu zneužití práva, naopak svou volbu zástupce dle soudu dostatečně věrohodně vysvětlil (zástupce žalobce disponoval titulem JUDr., což v žalobci vyvolalo přesvědčení, že je způsobilý ho zastupovat).

[38] Z pohledu vymezeného předmětu řízení pro soud nebyla relevantní námitka o vysokém standardu ochrany práv pacientky zajištěném dohodou o mlčenlivosti, kterou uzavřel žalobce se svým zástupcem. Aniž by se soud vyjadřoval k hodnocení této dohody provedené žalovaným, tak konstatuje, že není významná z pohledu odpovědnosti žalobce za příslušný přestupek. Uzavření této dohody totiž nevylučuje (naopak potvrzuje) předání informací, které byly v dané věci předmětem povinné mlčenlivosti žalobce. Její existence tudíž může mít vliv pouze z hlediska sankce, nicméně takto žalobce svou námitku neformuloval. K tomu soud navíc připomíná, že

krajský úřad uložil sankci velmi mírnou, jelikož dospěl k závěru, že informace nebyly poskytnuty dalším osobám a absentoval úmysl poškodit pacientku.

## 4082

### **Daň z příjmu fyzických osob: zamezení dvojího zdanění; zaměstnání na palubě plavidla vnitrozemské vodní dopravy**

k čl. 16 odst. 3 Smlouvy mezi Československou socialistickou republikou a Nizozemským královstvím o zamezení dvojího zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmu a z majetku (č. 138/1974 Sb.; v textu jen „Smlouva“)

**V souladu s čl. 16 odst. 3 Smlouvy mezi Československou socialistickou republikou a Nizozemským královstvím o zamezení dvojího zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmu a z majetku (č. 138/1974 Sb.) podléhá odměna osoby s bydlištěm v České republice, která vykonává zaměstnání na palubě plavidla používaného ve vnitrozemské vodní dopravě v Nizozemském království, zdanění v České republice, a to bez ohledu na charakter plavidla, na kterém je zaměstnání vykonáváno.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 7. 2020, čj. 15 Af 125/2017-35)

**Prejudikatura:** č. 740/2008 Sb. NSS.

**Věc:** E. H. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmu fyzických osob.

Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 10. 2017, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzen platební výměr ze dne 9. 2. 2017 na daň z příjmu fyzických osob za zdaňovací období kalendářního roku 2013 (dále i jen „platební výměr“), který vydal Finanční úřad pro Ústecký kraj, Územní pracoviště Děčín (dále jen „správce daně“).

Žalobkyně dne 19. 10. 2016 podala řádné daňové přiznání k dani z příjmu fyzických osob za zdaňovací období roku 2013. V něm užila metodu vynětí příjmu, v důsledku čehož vykázala nulový základ daně a nulovou daň. Správce daně následně zahájil postup k odstranění pochybností, kdy se předmětem sporu mezi účastníky stala otázka, zda příjem, který žalobkyně v roce 2013 obdržela v Nizozemském království od zaměstnavatele Syracusa Shipping BV, byl, či nebyl odměnou podle čl. 16 odst. 3 Smlouvy mezi Československou socialistickou republikou a Nizozemským královstvím o zamezení dvojího zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmu a z majetku, vyhlášené pod č. 138/1974 Sb. Žalobkyně trvala na tom, že vykonávala činnost na palubě lodi používané ve vnitrozemské vodní dopravě, tedy činnost nespádající pod činnosti vymezené v čl. 16 odst. 3 Smlouvy („Odměny, které osoba mající bydliště v jednom z obou států pobírá z důvodu zaměstnání vykonávaného na palubě lodi nebo letadla používaných v mezinárodní dopravě nebo na palubě člunu používaného ve vnitrozemské vodní dopravě, podléhají bez ohledu na předchozí ustanovení tohoto článku zdanění pouze v tomto státě.“), neboť Smlouva rozlišuje pojmy „lod“ a „člun“, což je patrné také z jejich čl. 6 odst. 2, čl. 8 odst. 2, čl. 14 odst. 3 a čl. 24 odst. 3. Za tímto účelem správci daně předložila Plaveckou služební knížku č. „X“ obsahující údaje o době a trase plaveb plavidla ev. č. „X“, které uskutečnila v roce 2013.

Správce daně setrval na svém názoru, že záměrem Smlouvy nebylo odlišně zdaňovat příjmy osob vykonávajících zaměstnání na říčních lodích a osob vykonávajících zaměstnání na říčních člunech. Dne 9. 2. 2017 proto žalobkyni platebním výměrem vyměřil daň z příjmu fyzických osob za zdaňovací období roku 2013 ve výši 75 885 Kč. Odměny žalobkyně jako českého rezidenta, který vykonával v Nizozemském království zaměstnání jako lodník na palubě plavidla užívaného ve vnitrozemské lodní dopravě, podle správce daně podléhají zdanění pouze v České republice, tj. ve státě, kde má bydliště. Proti platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání, žalovaný jej však považoval za nedůvodné. Ztotožnil se přitom s argumentací správce daně, když při interpretaci norem je třeba vycházet nejen z jazykového výkladu, ale je třeba i zkoumat jejich účel a smysl.

Žalobkyně považovala výklad právní normy učiněný žalovaným za nesprávný, přičemž stejně jako ve správním řízení poukázala na kontext celé Smlouvy, konkrétně na její čl. 8 bod 3, čl. 14 bod 3 a čl. 24. Odkázala dále na „Articles of model convention with respect to taxes on income and on capital“ (dále jen „modelová smlouva“), kde v čl. 8 lze rozoznat, že i tato modelová smlouva činí rozdíl mezi zdaněním příjmů z operací lodí a letadel v mezinárodní přepravě, a dále z operací člunů ve vnitrozemské dopravě. Obdobná úprava, jako je v čl. 16 odst. 3 Smlouvy, je obsažena i v čl. 15 odst. 3 této modelové smlouvy, kde je rovněž činěn rozdíl mezi pojmy „*lod*“ a „*člun*“. Výklad předestřený žalovaným se v předchozích komentářích k Modelové smlouvě nevyskytuje. Podle žalobkyně pojem „*lod*“ v kontextu Smlouvy a mezinárodního práva není vůbec vnímán tak široce a rozhodně nezahrnuje veškerá pravidla využívaná k plavbě vodami. Stejně tak neplatí, že pojem „*člun*“ je užíván pouze v kontextu s říční dopravou, když sama Smlouva v čl. 8 odst. 3 počítá s lodní říční dopravou. Důkazem rozdělení pojmů v kontextu mezinárodního práva je podle žalobkyně i Úmluva o volném moři ze dne 6. 5. 1964 nebo Úmluva OSN o smlouvách o mezinárodní koupi zboží ze dne 11. 4. 1990. Žalovaný se výše uvedenou argumentací žalobkyně nijak nezabýval.

V doplnění žaloby žalobkyně uvedla, že Smlouva nebyla po 1. 6. 2002 ratifikována Parlamentem ČR, a nebylo tedy možné k ní ve správním řízení přihlídnout jako k prameni práva. Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění Ústava České republiky (dále jen „ústavní zákon č. 395/2001 Sb.“), totiž s účinností od 1. 6. 2002 změnil čl. 10 Ústavy tak, že součástí právního řádu jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána. Stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Tento zákon neobsahoval přechodné ustanovení, které by založilo účinnost mezinárodních smluv dříve přijatých.

Dále žalobkyně uvedla, že Smlouva zakládá diskriminační úpravu v případě subjektů dotčených jejím čl. 16 odst. 3, jelikož jím oproti jiným daňovým subjektům dochází k omezení svobody volby práce ve vybraném státě podle vlastní vůle a přesvědčení a volby zaměstnavatele dle podmínek zaměstnání. Dále dochází k diskriminaci založené na druhu vykonávané práce, tedy diskriminaci vybrané skupiny povolání a pracovníků, a to zcela nepodstatněnou selekcí osob a příjmů určených ke zdanění v České republice za podmínek tuzemského zákona o daních z příjmů, zatímco není počítáno s výdaji na výkon zaměstnání v Nizozemském království. Toto je v přímém rozporu se smyslem dohod o volném pohybu pracovních sil.

Nakonec žalobkyně uvedla, že její zaměstnavatel provedl srážky daně z příjmů dle předpisů Nizozemského království a tyto odvedl správci daně tamtéž. Podle žalobkyně její zaměstnavatel neměl povinnost daně srazit a odvést, pokud ji ale odvedl, pak neoprávněně a tento odvod je nárokem zaměstnavatele vůči státu (Nizozemskému království), nikoli jeho povinností zaplatit jej žalobkyni jako zaměstnanci. Taková srážka deklarovaná jako daň nemůže být zúčtována částí příjmu ve prospěch zaměstnance, která by příslušela ke zdanění v České republice, neboť jako taková nemůže tvořit součást mzdy. S ohledem na vymezení příjmu ze závislé činnosti v § 6 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále jen „zákon o daních z příjmů“) lze považovat za takovou odměnu příjem vyplacený bez (neoprávněně) sražené daně. Jelikož správce daně v řízení nezjistil vyšší daně sražené z příjmu žalobkyně jejím zaměstnavatelem a odvedenou správci daně v Nizozemském království, zatížil řízení vadou, a je proto namístě napadené rozhodnutí zrušit.

Žalovaný k námitce nesprávné aplikace Smlouvy uvedl, že žalobkyně vykonávala závislou činnost na pozici lodníka na palubě lodi v Nizozemském království. Podle žalobkyni předložené Plavecké služební knížky se jednalo o loď užívávanou pro vnitrozemské vodní cesty. Tuto činnost žalovaný subsumoval pod zaměstnání „*na palubě člunu*“ používaného ve vnitrozemské vodní dopravě dle čl. 16 odst. 3 Smlouvy. Podle žalovaného se totiž nelze opřít o čistě gramatický výklad normy, jejímž účelem bylo jednoznačně odlišit daňový režim osob pracujících na palubách letadel v mezinárodní dopravě a plavidel bez ohledu na to, zda jsou používána v mezinárodní či vnitrozemské vodní dopravě, od ostatních profesí. Podle žalovaného tak není namístě pro účely zdanění dotčeného druhu příjmu dle předmětné Smlouvy rozlišovat pojmy „*lod*“ a „*člun*“, a pro každou z nich aplikovat jiný daňový režim. Podstatné je, že v obou případech se jedná o plavidla, z jejichž konstrukčních a rozměrových vlastností je zřejmé, že nikoli každá loď je objektivně schopna plout po vnitrozemských vodních cestách, protože velikost říčního koryta vždy omezuje, jaký typ lodi po něm může plout. Loď je slovo tradičně implikující větší plavidlo, než je člun, a jako člun bývají tradičně označována plavidla plavící se ve vnitrozemí, proto byl zvolen

pro vnitrozemskou vodní dopravu pojem „člun“ a pro mezinárodní dopravu pojem „lod“. Poukázal i na názor dle stanoviska Ministerstva financí a Finanční správy, podle kterého je obrácený daňový režim zdaňování příjmů lodníků pohybujících se v zahraničí výrazem dlouhodobé mezinárodní politiky Nizozemského království, které má vysoký počet nizozemských lodníků v zahraničí. Pro partnerské státy (zejména bez přístupu k moři) je fiskálně výhodný, a proto je sjednáván. Jde-li o poukazy žalobkyně na jiné články Smlouvy, ve kterých jsou podle něj pojmy „lod“ a „člun“ rozlišovány, podle žalovaného z nich vyplývá společný režim pro veškerá plavidla – lodě i čluny – jak v mezinárodní, tak vnitrozemské dopravě.

K námitce výskytu pojmů „lod“ a „člun“ v Úmluvě o volném moři a Úmluvě OSN o smlouvách o mezinárodní koupi zboží, žalovaný uvedl, že jde svou povahou o zcela odlišné smlouvy, které na případ žalobkyně vůbec nedopadají, a to ani analogicky. Jde navíc o smlouvy multilaterální, zatímco Smlouva patří mezi bilaterální, přičemž okolnosti uzavírání smluv byly vždy unikátní. Žalobkyně namítala, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí nevypořádal s její argumentací týkající se těchto mezinárodních smluv. Žalovaný je však toho názoru, že nebylo jeho povinností reagovat na každou jednotlivou větu z podání žalobkyně za situace, kdy podle svého názoru předložil odlišnou a ucelenou právní argumentaci, kterou byly vypořádány základní námitky žalobkyně. Žalobkyně namítané vynětí daně podle žalovaného nebylo na místě, neboť čl. 25 Smlouvy upravuje způsob vyloučení dvojího zdanění v situacích, kdy osoba mající bydliště v jednom ze smluvních států uhradí daň správně ve druhém státě. I nizozemská strana je toho názoru, že žalobkyně zdaňovala příjmy ze zaměstnání v rozporu s předmětnou Smlouvou, a tedy že chyběl právní podklad pro to, aby daň uhradila v Nizozemském království.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

(...)

[13] Z předložené spisové dokumentace soud zjistil, že žalobkyně jako daňový rezident České republiky podala dne 19. 10. 2016 řádné daňové priznání k dani z příjmu fyzických osob za rok 2013, ve kterém uvedla částku 671 550 Kč jako dílčí základ daně podle § 6 zákona o daních z příjmů, částku 501 156 Kč jako úhrn příjmů od všech zaměstnavatelů, částku 170 394 Kč jako úhrn povinného pojistného podle § 6 odst. 13 tohoto zákona, daň podle § 16 tohoto zákona ve výši 0 Kč a úhrn slev na dani podle § 35ba odst. 1 písm. a) tohoto zákona ve výši 24 840 Kč. Žalobkyně v řízení doložila kopii Plavecké služební knížky č. „X“ s údaji o plavbách uskutečněných v roce 2013, ze kterých vyplývá, že se v roce 2013 plavila mezi nizozemskými městy Delfzijl, Rotterdam, Botlek a Utrecht. Správce daně dne 9. 2. 2017 žalobkyni platebním výměrem na daň z příjmu fyzických osob za zdaňovací období za kalendářní rok 2013 na základě postupu k odstranění pochybností vyměřil daň ve výši 75 885 Kč. Základ daně podle výměru byl podle § 5 zákona o daních z příjmů 671 550 Kč, daň podle § 16 tohoto zákona 100 725 Kč a úhrn slev na dani podle § 35 a 35ba tohoto zákona 24 840 Kč. Rozdíl mezi vyměřenou daní a daní tvrzenou v daňovém priznání tak činil 75 885 Kč. Proti platebnímu výměru žalobkyně podala včasné odvolání, ve kterém uvedla stejnou argumentaci jako v podané žalobě (vyjma argumentace zněním modelové smlouvy).

[14] Žalovaný dne 3. 10. 2017 vydal napadené rozhodnutí, kterým zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil platební výměr. K daňovému priznání žalovaný uvedl, že podle příložené přílohy od plátce příjmu žalobkyně byl deklarován příjem v souhrnné částce 19 253 € a sražená daň z příjmů v částce 3 391 €. Konstatoval též, že žalobkyně v rámci odvolacího řízení nepředložila žádnou listinu či osvědčení, které by specifikovalo vodní dopravní prostředek, na jehož palubě vykonávala během roku 2013 své zaměstnání. Z předložené Plavecké služební knížky bylo zjištěno, že šlo o plavidlo evidované podle ENI pod č. „X“. Žalovaný na příslušných webových stránkách dohledal, že toto číslo patří plavidlu zvanému Syracuse o délce 110 m, které je motorovým nákladním prostředkem. Vzhledem k další argumentaci to však nepovažuje za podstatnou skutečnost a nepochybňuje tvrzení žalobkyně o tom, že jde o loď. Příjem, který žalobkyně obdržela při výkonu zaměstnání u nizozemského zaměstnavatele na palubě lodi ve vnitrozemské vodní dopravě totiž lze subsumovat pod čl. 16 odst. 3 Smlouvy, která je nadřazena zákonu o daních z příjmů, neboť záměrem Smlouvy nebylo odlišné zdanění příjmů ze zaměstnání členů posádek říčních lodí od zdanění příjmů ze zaměstnání členů posádek říčních člunů. Používání pojmů „lod“ a „člun“ vychází z tradičního názvosloví pro rozlišení druhu vodního dopravního prostředku, který může poskytnout i určitou představu o parametrech vodního prostředku. Takovéto rozlišování je patrné i z žalobkyní zmíněných

mezinárodních smluv. Přesto podle žalovaného bylo záměrem vykládaného článku pokrýt jakýkoli druh pravidla používaného v dané vodní dopravě; rozdílné zdanění členů posádek v závislosti na druhu pravidla by bylo iracionální a administrativně komplikovanější. Touto optikou je třeba nahlížet i na další ustanovení Smlouvy, na která žalobkyně poukazovala. Pouhý jazykový výklad k výkladu normy nestačí, je třeba zkoumat i účel a důvody, pro které zákonodárce určité ustanovení do normy uvedl. Žalovaný citoval i připravovaný Komentář k modelové smlouvě OECD k zamezení dvojího zdanění příjmů a majetku týkajícího se úpravy zdanění příjmu členů posádek vodní a letecké dopravy, podle kterého pokud je užíván pojem „*élun*“ v souvislosti s vnitrozemskou vodní dopravou, odráží to tradiční rozlišování, které by nemělo být vykládáno tak, aby byl jakýmkoli způsobem omezen význam slova „*lod*“ používaný v textu celé modelové smlouvy, jehož cílem je mít široký záběr a zahrnout všechna pravidla používaná pro vodní plavbu. Ze Smlouvy tak vyplývá, že právo na zdanění příjmu žalobkyně jakožto českého rezidenta měla pouze Česká republika. Z přehledu doloženého žalobkyní vyplynulo, že jí přesto byla v Nizozemském království sražena daň v souhrnné výši 3 391 €. K tomu došlo v rozporu s čl. 16 odst. 3 Smlouvy, a proto to nelze jakkoli zohlednit. Metody vyloučení dvojího zdanění (zápočet daně či vynětí příjmů) totiž lze použít pouze za situace, kdy zdanění daňových příjmů v zemi zdroje bylo provedeno v souladu s příslušnou smlouvou o zamezení dvojího zdanění.

[15] Soud považuje napadené rozhodnutí za přezkoumatelné, neboť daňové řízení představuje z hlediska soudního přezkumu jeden celek a žalovaný na všechny námitky žalobkyně v napadeném rozhodnutí konkrétně a srozumitelně reagoval způsobem, ze kterého je zřejmé, proč je nepovažuje za důvodné. Jakkoli podle svého vyjádření k žalobě si toho již nebyl vědom, v odst. 23 napadeného rozhodnutí výslovně vypořádal i námitku žalobkyně týkající se rozlišování pojmů „*élun*“ a „*lod*“ v kontextu žalobkyní namítaných jiných mezinárodních smluv. Uvedl zde, že použití tradičního názvosloví rozlišujících tyto pojmy je patrné i z žalobkyní zmíněných mezinárodních smluv. Samotný přezkum zákonnosti důvodů, pro které bylo odvolání žalobkyně zamítnuto a platební výměr potvrzen, je předmětem dalších žalobních námitek, kterými se soud bude zabývat níže.

[16] Jde-li o skutkový stav věci, soud vycházel ze skutečností, které vyplývají z obsahu spisu, a sice že žalobkyně byla v roce 2013 zaměstnána na palubě pravidla evidovaného podle ENI pod č. Y, se kterým se plavila mezi nizozemskými městy Delfzijl, Rotterdam, Botlek a Utrecht. Od zaměstnavatele sídlícího v Nizozemském království v tomto roce obdržela příjem v souhrnné částce 19 253 €, ze kterého jí byla zaměstnavatelem v Nizozemském království sražena a nizozemskému správci daně odvedena daň v souhrnné výši 3 391 €. Mezi účastníky je sporná otázka aplikovatelnosti Smlouvy, a to zejména, zda hraje roli charakter pravidla, na kterém žalobkyně vykonávala závislou činnost, když podle ní šlo o „*lod*“, nikoli o „*élun*“, na který jediný se vztahuje úprava čl. 16 odst. 3 Smlouvy, a také to, zda do základu daně případně měla být započítána daň odvedená z jejího příjmu jejím zaměstnavatelem v Nizozemském království.

[17] Soud se zabýval namítanou nezákonností napadeného rozhodnutí, v prvé řadě namítanou neaplikovatelností Smlouvy v důsledku účinnosti ústavního zákona č. 395/2001 Sb., který neobsahoval přechodné ustanovení, které by založilo účinnost dříve přijatých mezinárodních smluv. Tuto námitku žalobkyně soud nepovažuje za důvodnou. Uvedenou novelou Ústavy byl především značně rozšířen okruh mezinárodních smluv s aplikační předností před zákonem, a to na všechny vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána. Nelze ji však vykládat tak, že by s nabytím její účinnosti přestaly být pramenem práva s aplikační předností před zákonem všechny mezinárodní smlouvy, které vyhovují podmínkám dle nového článku 10 Ústavy, avšak jím stanovené podmínky splnily již před 1. 6. 2002.

[18] Využívá argumentace rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, čj. 9 Afs 128/2007-49, č. 740/2008 Sb. NSS, k tomu zdejší soud uvádí, že: *„Jak již totiž konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 22. 9. 2004, sp. zn. I. ÚS 429/01, č. 134 (shodně též podle nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2003, sp. zn. II. ÚS 254/01, č. 139): „Mezinárodní smlouva, která Českou republiku nezavazuje, je z jejího hlediska irelevantní a chybí mezinárodně právní důvod k její recepci do českého práva.“ V usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/04, pak byl vysloven následující názor: „Vnitrostátní „platnost mezinárodní smlouvy“ je [...] institutem, který je spojen až s účinky již mezinárodně platné a pro Českou republiku mezinárodněprávně závazné mezinárodní smlouvy... Taková vnitrostátní platnost mezinárodní smlouvy může pojmově nastat teprve poté, kdy tato smlouva nabyla mezinárodněprávní platnosti a stala se pro Českou republiku mezinárodněprávně*

závaznou. *‘Tento závěr je platný nejenom pro tzv. ‚prezidentské smlouvy‘ (které byly předmětem zkoumání v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 1/04), ale pro všechny mezinárodní smlouvy obecně. Z tohoto důvodu je nutné nejdříve zkoumat, zdali je [Smlouva] pro Českou republiku platná a závazná z pohledu mezinárodního práva (tj. její mezinárodněprávní dimenze), a teprve poté zkoumat podmínky inkorporace z pohledu vnitrostátního práva.’*

[19] Z pohledu mezinárodního práva je nutné zkoumat zejména, zdali Smlouvu uzavřel subjekt oprávněný zastupovat Československou socialistickou republiku (dále jen „ČSR“), zdali byl vyjádřen souhlas být vázán Smlouvou, zdali ČSR nevznesla vůči Smlouvě nějakou výhradu a v souvislosti s rozpadem ČSR rovněž zkoumat otázku sukcese do mezinárodních smluv, tj. zdali se Česká republika ve vztahu k Smlouvě považuje za nástupnický stát ČSR.

[20] Smlouvu podepsal tehdejší ministr financí. V platnost vstoupila dne 5. 11. 1974. Pokud jde o otázku sukcese do mezinárodních smluv, soud konstatuje, že Česká republika zásadně sukcedovala do práv a povinností České a Slovenské federativní republiky (viz čl. 5 odst. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské federativní republiky). Z protokolů doplňujících Smlouvu, které mezi sebou Česká republika a Nizozemské království následně uzavřely, je zřejmé, že druhá strana smlouvy sukcesi akceptovala. Uvedený postup je v souladu s pravidly obecného mezinárodního práva o sukcesi do smluv. Česká republika ani ČSR ke Smlouvě neučinily žádnou výhradu. Lze tedy konstatovat, že Smlouva je z pohledu mezinárodního práva pro Českou republiku závazná.

[21] Dále je třeba zkoumat, zdali v případě Smlouvy byly splněny všechny podmínky inkorporace stanovené v článku 10 Ústavy. Článek 10 Ústavy stanoví tři obligatorní podmínky inkorporace mezinárodních smluv, které musí být splněny kumulativně, aby mohlo dojít k přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy. Těmito podmínkami jsou souhlas Parlamentu k její ratifikaci, závaznost smlouvy pro Českou republiku a vyhlášení stanoveným způsobem.

[22] Jak již bylo uvedeno výše, Smlouva je pro Českou republiku závazná. Souhlas s ní vyslovilo Federální shromáždění ČSR jakožto tehdejší zákonodárny sbor, ratifikoval ji prezident republiky, vyhlášena pak byla vyhláškou č. 138/1974 Sb. S ohledem na splnění všech tří inkorporačních podmínek tak soud konstatuje, že Smlouva má aplikační přednost před zákonem. Navíc i bez této ústavní úpravy by přednost mezinárodní smlouvy před daňovým zákonem v tomto případě vyplývala z § 37 věty první zákona o daních z příjmů, ve znění účinném od 1. 1. 1993 do 31. 8. 2020, a podle které „[u]stanovení tohoto zákona se použije, jen pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak“. Námitku žalobkyně týkající se neaplikovatelnosti Smlouvy tak soud považuje za nedůvodnou, když dospěl k závěru, že Smlouvu bylo namístež v dané věci aplikovat.

[23] Jde-li o klíčové znění Smlouvy, její článek 16 nadepsaný „Závislá zaměstnání“ v účinném znění nezměněném od jejího uzavření zní:

„1. *Mzdy, platy a jiné podobné odměny, které osoba mající bydliště v jednom z obou států pobírá z důvodu zaměstnání, podléhají s výhradou ustanovení článků 17, 19 a 20 zdanění pouze v tomto státě, ledaže zaměstnání je vykonáváno v druhém státě. Jestliže je tam zaměstnání vykonáváno, mohou být odměny, přijaté z tohoto zaměstnání, zdaněny v tomto druhém státě.*

2. *Odměny, které osoba mající bydliště v jednom z obou států pobírá z důvodu zaměstnání, vykonávaného ve druhém státě, podléhají bez ohledu na ustanovení odstavce 1 zdanění pouze v prvně zmíněném státě, jestliže:*

a) *příjemce je přítomen v druhém státě během jednoho nebo více období nepřesahujících v úhrnu 183 dny v příslušném daňovém roce, a*

b) *odměny jsou vypláceny zaměstnavatelem nebo v zastoupení zaměstnavatele, který nemá bydliště či sídlo v tomto druhém státě, a*

c) *odměny nejsou k tíži stále provozovně nebo stále základně, kterou má zaměstnavatel ve druhém státě.*

3. *Odměny, které osoba mající bydliště v jednom z obou států pobírá z důvodu zaměstnání vykonávaného na palubě lodi nebo letadla používaných v mezinárodní dopravě nebo na palubě člunu používaného*



*ve vnitrozemské vodní dopravě, podléhají bez ohledu na předchozí ustanovení tohoto článku zdanění pouze v tomto státě.*“

[24] Smlouva byla uzavřena v českém, nizozemském a anglickém jazyce, přičemž všechna tři znění mají stejnou platnost. Dojde-li k odlišnému výkladu českého a nizozemského textu, bude rozhodující text anglický. Anglické znění článku 16 bodu 3. Smlouvy zní: „*Notwithstanding the preceding provisions of this Article, remuneration derived by a resident of one of the States in respect of an employment exercised aboard a ship or aircraft in international traffic or aboard a boat engaged in inland waterways transport, shall be taxable only in that State.*“

[25] Článek 8 Smlouvy nadepsaný „Lodní a letecká doprava“, na jehož 3. bod v žalobě poukázala žalobkyně, neboť podle ní výslovně připouští možnost plavby lodě v rámci vnitrozemských vod a podporuje tak její názor o odlišném režimu zdanění osob vykonávajících činnost **na lodi, která pluje ve vnitrozemí**, kteroužto osobou byla i ona, zní:

„1. *Zisky z provozu lodí a letadel v mezinárodní dopravě podléhají zdanění je ve státě, ve kterém je místo skutečného vedení podniku.*

2. *Zisky z provozu člunů používaných ve vnitrozemské vodní dopravě podléhají zdanění je ve státě, ve kterém je místo skutečného vedení podniku.*

3. *Jestliže místo skutečného vedení podniku námořní nebo vnitrozemské vodní dopravy je na palubě lodi nebo člunu, předpokládá se, že je umístěno ve státě, ve kterém je domovský přístav lodi nebo člunu, nebo, jestliže není domovský přístav, ve státě, ve kterém má provozovatel lodi nebo člunu bydliště či sídlo.*“

[26] Stejně tak měla žalobkyně za to, že její názor podporuje skutečnost, že pojmy „člun“ a „loď“ jsou použity i na jiných místech Smlouvy, např. v čl. 6 bodě 2., čl. 14 bodě 3. či čl. 24. Článek 6 bod 2. Smlouvy, který žalobkyně namítala v odvolacím řízení, nikoli již v žalobě, zní: „*Výraz "nemovitý majetek" se určí ve shodě s právními předpisy státu, ve kterém je takový majetek umístěn. Výraz v každém případě zahrnuje příslušenství nemovitého majetku, živý i mrtvý inventář, užívaný v zemědělství a lesnictví, práva, na která se aplikují ustanovení občanského práva o pozemkovém vlastnictví, právo požívání nemovitého majetku a práva na proměnlivé nebo pevné platy, poskytované jako náhrada za těžení nebo za právo na těžení nerostných ložisek, pramenů a jiných přírodních zdrojů. **Lodi, čluny a letadla se nepovažují za nemovitý majetek.***“

[27] Článek 14 Smlouvy nadepsaný „Kapitálové zisky“, na jehož bod 3. žalobkyně v žalobě poukázala, zní:

„1. *Zisky ze zcizení nemovitého majetku, jehož definice je uvedena v odstavci 2 článku 6, mohou být zdaněny ve státě, ve kterém je takový majetek umístěn.*

2. *Zisky ze zcizení movitého majetku, který je částí provozního majetku používaného stálou provozovnou, kterou má podnik jednoho z obou států v druhém státě, nebo ze zcizení movitého majetku, který je částí stálé základny, kterou osoba mající bydliště v jednom z obou států má ve druhém státě za účelem výkonu svobodného povolání, včetně takových zisků ze zcizení takové stálé provozovny (samotné nebo spolu s celým podnikem) nebo takové stálé základny, mohou být zdaněny v tomto druhém státě.*

3. *Nehledě na ustanovení odstavce 2, podléhají zisky ze zcizení lodí nebo letadel používaných v mezinárodní dopravě a člunů používaných ve vnitrozemské vodní dopravě a movitého majetku, určeného k provozu takových lodí, letadel a člunů, zdanění pouze ve státě, ve kterém je místo skutečného vedení podniku. Pro účely tohoto odstavce se použijí ustanovení odstavce 3 článku 8.*

4. *Zisky ze zcizení jakéhokoli majetku, jiného než toho, o němž se pojednává v odstavcích 1, 2 a 3, podléhají zdanění jen ve státě, ve kterém má zcizitel bydliště či sídlo.*

5. *Ustanovení odstavce 4 se nedotknou práv obou smluvních států vybírat podle jejich vlastních zákonů daň ze zisků ze zcizení podílů nebo užívacích práv na společnosti, jejíž kapitál je zcela nebo částečně rozdělen na podíly a která má podle zákonů tohoto státu sídlo v tomto státě, pobíraných fyzickou osobou, která má bydliště ve druhém státě a měla bydliště v prvně zmíněném státě v průběhu posledních pěti let předcházejících zcizení podílů nebo užívacích práv.*“

[28] Článek 24 Smlouvy nadepsaný „Majetek“ zní:



„1. *Nemovitý majetek, jehož definice je uvedena v odstavci 2 článku 6, může být zdaněn ve státě, ve kterém je takový majetek umístěn.*

2. *Movitý majetek, který je částí provozního majetku stále provozovny podniku, nebo movitý majetek náležející ke stále základně používané k výkonu svobodného povolání, může být zdaněn ve státě, ve kterém je stálá provozovna nebo stálá základna umístěna.*

3. *Nehledě na ustanovení odstavce 2, podléhají lodí a letadla používané v mezinárodní dopravě a čluny používané ve vnitrozemské vodní dopravě, jakož i movitý majetek patřící k provozu takových lodí, letadel a člunů, zdanění pouze ve státě, ve kterém je umístěno skutečné vedení podniku. Pro účely tohoto odstavce se použijí ustanovení odstavce 3 článku 8.*

4. *Všechny ostatní části majetku osoby, která má bydliště či sídlo v jednom z obou států, podléhají zdanění pouze v tomto státě.“*

[29] K uvedenému soud konstatuje, že jakkoli žalobkyně výslovně zmínila, že při výkladu normy se nelze omezit pouze na její jazykový výklad, sama se na tuto metodu interpretace citovaných norem Smlouvy výhradně soustředila, což je markantní zejména z její od zbylého textu Smlouvy izolované interpretace čl. 8 bodu 3. Smlouvy. Zde zcela doslovným a mechanickým výkladem textu došla k závěru, že Smlouva výslovně připouští plavbu lodí v rámci vnitrozemských vod. Z toho žalobkyně dovozovala, že daňový režim odměn zaměstnanců pracujících na lodích plujících ve vnitrozemských vodách je odlišný od odměn zaměstnanců pracujících rovněž ve vnitrozemských vodách, avšak na člunech. Doslovný výklad čl. 8 odst. 3 Smlouvy učiněný žalobkyní, podle kterého toto ustanovení připouští plavbu lodí v rámci vnitrozemských vod, soud sice považuje za možný, avšak vytržený z kontextu celého znění Smlouvy a z hlediska posouzení věci nesprávný, resp. bez významu, což osvětlí níže.

[30] Závěr učiněný žalobkyní čistě na základě jazykového výkladu citovaných norem Smlouvy soud považuje za chybný, neboť při výkladu norem pominula teleologickou, systematickou, logickou i historickou metodu výkladu. Již jen z bodů 1. a 2. žalobkyně zmíněného čl. 8 Smlouvy, který je přílehlavě nadepsán „Lodní a letecká doprava“ přitom logicky vyplývá, že záměrem stran bylo komplexně upravit daňový režim zisků plynoucích z provozu všech plavidel využívaných v mezinárodní i vnitrozemské vodní dopravě. Při akceptaci názoru žalobkyně by však při výkladu čl. 8 Smlouvy bylo třeba dojít k závěru, že daňový režim zisků plynoucích z provozu lodí ve vnitrozemské dopravě zůstal z jakéhosi nelogického důvodu smluvními stranami opomenut a tímto článkem Smlouvy není upraven, ačkoli by se bezesporu jednalo o lodní dopravu.

[31] V případě čl. 14 a 24 Smlouvy by pak závěr zastávaný žalobkyní vedl k tomu, že režim zdanění zisků ze zcizení člunů používaných ve vnitrozemské vodní dopravě (podle čl. 14 odst. 3 Smlouvy) by byl odlišný od režimu zdanění zisků ze zcizení lodí plujících ve vnitrozemských vodách (podle čl. 14 odst. 4 Smlouvy). To se nejeví být projevem racionálního přístupu smluvních stran, neboť si lze snadno představit komplikace, které to může působit při zjišťování skutečného stavu věcí (zejména charakteru plavidel) i s tím spojené zvýšené riziko daňových úniků. Rovněž by to stanovilo pro určení režimu zdanění zisků ze zcizení lodí plujících ve vnitrozemských vodách zjevně méně vhodné kritérium, než je v bodě 3. stanovené místo skutečného vedení podniku. Totéž platí pro čl. 24 Smlouvy; čl. 6 bod 2. Smlouvy s výkladem zastávaným soudem není v rozporu, když pouze stanoví, že „[l]odi, čluny a letadla se nepovažují za nemovitý majetek“.

[32] Z teleologického, logického a systematického náhledu na Smlouvu se tak výklad a z něj plynoucí závěry žalobkyně jeví být minimálně nelogické, neracionální a nerespektující systematicku vykládané Smlouvy. Závěr zastávaný žalovaným a správcem daně, podle kterého bylo cílem Smlouvy stanovit stejný daňový režim pro zdanění odměn zaměstnanců pracujících na plavidlech plujících ve vnitrozemských vodách, je navíc podporován i historickou metodou výkladu. Lze totiž poukázat na to, že Nizozemské království bylo v době uzavření Smlouvy členem Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále též „OECD“). Nelze přitom přehlédnout, že Smlouva vycházela z tzv. Modelové smlouvy OECD o zamezení dvojího zdanění příjmu a majetku a v čl. 16 svého anglického znění užívá formulaci „*remuneration derived by a resident of one of the States in respect of an employment exercised aboard a ship or aircraft in international traffic or aboard a boat engaged in inland waterways transport*“ doslova z této smlouvy převzatou. Na to ostatně v žalobě poukázala i žalobkyně, opět však pouze jen na podporu své argumentace v tom smyslu, že i zde je podle ní činěn rozdíl mezi pojmy „člun“ (angl. „boat“) a „loď“

(angl. „ship“). Soud již výše uvedl, že podle něj pouhé užívání těchto odlišných pojmů nemůže vést k závěru o odlišném daňovém režimu odměn zaměstnanců pracujících na člunech plujících ve vnitrozemských vodách na rozdíl od těch, co je v protisměru míjejí na lodích. Z komentáře k Modelové smlouvě z roku 2017 k jejímu čl. 8 přitom vyplývá, že výraz „boats engaged in inland waterways transport“ mají smluvní strany do smlouvy zakomponovat v případě, že si přejí stejný daňový režim jako pro zisky plynoucí z provozu lodí („ships“) a ladel v mezinárodní dopravě vztáhnout na dopravu na řekách, kanálech a jezerech (angl. „transport on rivers, canals and lakes“). Vzhledem k tomu, že se formulace „boats engaged in inland waterways transport“ používala i v dřívějších zněních Modelových smluv, přičemž naopak ve vztahu k vnitrozemské vodní dopravě (ang. „inland waterways transport“) nebylo užíváno výrazu „ship“ (čes. „lod“), je toto podle soudu též argumentem nasvědčujícím tomu, že výraz „člun“ (angl. „boat“) ve vztahu k vnitrozemské vodní dopravě nutně zahrnuje veškerá plavidla užívaná ve vnitrozemské vodní dopravě včetně těch, která žalobkyně označuje jako lodě (aniž by přišla s definicí tato plavidla rozlišující, což však pro účely tohoto řízení není s ohledem na uvedený závěr podstatné) a na kterém v roce 2013 pracovala ona sama. Správnosti tohoto závěru žalovaného a správce daně, který srozumitelně obhájili v daňovém řízení a se kterým se ztotožňuje i soud, tak svědčí nejen jazykový, teleologický, logický a systematický výklad sporné normy, ale i výklad historický.

[33] Soud proto dospěl k závěru, že pojem „člun používaný ve vnitrozemské vodní dopravě“ je pro účely výkladu Smlouvy třeba vykládat tak, že zahrnuje veškerá plavidla užívaná ve vnitrozemské vodní dopravě.

[34] Na uvedeném výkladu a závěru soudu nemůže nic změnit ani poukaz žalobkyně na to, že Úmluva o volném moři ze dne 6. 5. 1964 nebo Úmluva OSN o smlouvách o mezinárodní koupi zboží ze dne 11. 4. 1990 pojmy „lod“ a „člun“ rozdělují. Specifikum mezinárodního práva veřejného, jehož jsou mezinárodní smlouvy prameny, spočívá mj. v decentralizaci právního systému, ve kterém normy vznikají společnou vůlí svrchovaných států, popř. jiných subjektů mezinárodního práva. Zmíněné mezinárodní smlouvy navíc mají multilaterální povahu, netýkají se otázek daní a vznikly pod záštitou Organizace spojených národů. Předmětná Smlouva naopak byla uzavřena pouze mezi dvěma státy. Za situace, kdy zákonodárce ani v rámci vnitrostátního práva není schopen zajistit, aby též tytéž pojmy měly v různých právních prepisech stejný význam, nese svědčí pouhá skutečnost, že v jiném dokumentu mezinárodního práva týkajícím se jiné problematiky jsou užívány oba pojmy, tomu, že by šlo z hlediska mezinárodního práva o pojmy s ustáleným významem, jejichž jednoznačnou definicí (ta absentuje v obou namítaných dokumentech i v žalobních tvrzeních žalobkyně) nelze při výkladu Smlouvy pominout.

[35] Žalobkyně žalovanému též vytýkala, že při výpočtu daně nezjistil a nezhlednil výši daně sražené zaměstnavatelem z příjmu žalobkyně a odvedené správci daně v Nizozemském království. K tomu soud poukazuje na to, že není pravdou, že žalovaný nezjistil výši daně sražené žalobkyni v Nizozemském království. Z předloženého spisu i odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný z přehledu doloženého přímo žalobkyni zjistil, že žalobkyni v Nizozemském království byla sražena daň v souhrnné výši 3 391 €. Uzavřel však, že k tomuto došlo v rozporu s čl. 16 odst. 3 Smlouvy, a proto sražení této částky při určování základu daně podle § 6 zákona o daních z příjmů nezohlednil. Tento postup považuje za správný i soud, neboť nizozemská strana nebyla ke zdanění příjmu žalobkyně v souladu se zněním Smlouvy oprávněna a v takovýchto případech nelze v souladu s čl. 25 Smlouvy uplatnit metody vyloučení dvojího zdanění podle § 38f zákona o daních z příjmů. Soud konstatuje, že žalobkyně nenamítala provedení samotného výpočtu daně v rozporu se zákonem, ale pouze to, že základ daně nebyl ponížěn o částku odvedenou v Nizozemském království jako daň. Soud proto považuje námitku žalobkyně za nedůvodnou.

[36] Za nedůvodnou soud považuje i obecně formulovanou námitku žalobkyně, podle které v důsledku aplikace článku 16 odst. 3 Smlouvy docházelo k diskriminaci jím dotčených daňových subjektů oproti ostatním daňovým subjektům. Diskriminace podle druhu práce měla spočívat v omezení volby práce ve vybraném státě podle vlastní vůle a přesvědčení a volby zaměstnavatele dle podmínek zaměstnání. Zdanění příjmů v České republice bylo podle žalobkyně v přímém rozporu se smyslem dohod o volném pohybu pracovních sil.

[37] K tomu soud poukazuje na to, že účelem smluv o zamezení dvojího zdanění je primárně určení státu, kde se příjem či náklad daňově uplatní. Žalobkyně svou námitku pojala značně obecně a nijak nerozvedla, jakým konkrétním postupem správce daně či žalovaného, který byl v rozporu se zákazem diskriminace nebo smyslem dohod o volném pohybu osob, došlo k dotčení jejich veřejných subjektivních práv. Soud proto k takto obecně

formulovaným námitkám poznamenává, že v postupu a rozhodnutí žalovaného ani správce daně diskriminační či volný pohyb osob omezující zacházení neshledal, neboť rozhodným kritériem byla otázka daňového rezidenství (nikoli třeba státní příslušnosti, což by diskriminačním kritériem býti mohlo) a žalobkyni se dostalo stejného zacházení, jakého by se dostalo jakémukoliv jinému daňovému poplatníkovi v České republice.

## 4083

### **Pobyt cizinců: žádost o zaměstnaneckou kartu; zajištění způsobu využití pracovní síly; nutnost zjištění způsobu výkonu práce**

k § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 274/2008 Sb., č. 281/2009 Sb., č. 427/2010 Sb. a č. 314/2015 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

**Pro účely rozhodnutí o žádosti cizince o zaměstnaneckou kartu podle § 42g odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je třeba řádně zjistit, jakým způsobem má být pracovní síla cizince využita. Práce v zemědělství mohou být zajišťovány různými právními a faktickými způsoby a je zásadně na vůli jednotlivých zainteresovaných subjektů, jaký způsob zvolí. Jedna a tatáž faktická činnost (např. sběr plodin z pole) může být vykonávána nejrůznějšími formami soukromoprávních vztahů (typicky zaměstnaneckým vztahem k majiteli či nájemci pole, agenturním zaměstnancem či zaměstnanci jiného podnikatele) a není na tom nic nezákonného ani nežádoucího.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2020, čj. 2 Azs 344/2018-32)*

**Věc:** T. H. N. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o vydání zaměstnanecké karty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Podstatou projednávané věci je zamítnutí žádosti žalobkyně o vydání zaměstnanecké karty podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Dle názoru Ministerstva vnitra jako správního orgánu prvního stupně (dále jen „ministerstvo“) i názoru žalované (jako odvolacího orgánu) se žalobkyni nepodařilo předložit takové důkazy, na základě nichž by bylo možno ověřit informace, které žalobkyně uvedla ve své žádosti. Konkrétně se jí nepodařilo v řízení prokázat, že bude vykonávat pro družstvo K-TET závislou práci (pomocné práce v zemědělství). Z výsledku jednatele a zároveň předsedy předmětného družstva naopak vyplynulo, že žalobkyně bude práci vykonávat pro jiné subjekty zabývající se zemědělskou výrobou, které budou žalobkyni k práci poskytovat vybavení, patrně také udělovat pokyny k práci a provádět její kontrolu.

Proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 4. 2017, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí ministerstva ze dne 26. 9. 2016, podala žalobkyně žalobu. Krajský soud v Praze žalobu zamítl rozsudkem ze dne 12. 10. 2018, čj. 45 A 60/2017-38, neboť neshledal žádné pochybení správních orgánů. Především konstatoval, že v řízení o žádosti je to žalobkyně, kterou tíží důkazní břemeno ohledně informací, jež uvede v žádosti. Krajský soud připustil, že se ministerstvo dopustilo vady řízení, neboť neučinilo úřední záznam o provedení důkazu listinou – protokolem o výsledku jednatele družstva v jiném řízení. Žalobkyni však bylo umožněno se vyjádřit k podkladům pro rozhodnutí, tedy i k uvedenému protokolu, toho ale nevyužila. Z výsledku předsedy družstva pak vyplynulo, že lze důvodně pochybovat o tom, že žalobkyně bude vykonávat pomocné práce v zemědělství, neboť družstvo hodlá pronajímat své pracovníky klientům, kteří je v zemědělství potřebují. Nejedná se tedy o zaměstnání, ale o činnost svou povahou příslušející agentuře práce. Tyto pochybnosti by žalobkyně nemohla objasnit ani při svém výsledku, ani předložením dodatečných dokumentů, neboť nelze předpokládat, že by informacemi o svém zaměstnavateli disponovala právě ona, ne zaměstnavatel. Sama žalobkyně v odvolání ani žalobě netrvdila, že by takovými informacemi disponovala. Z podkladů a provedených důkazů se tedy nepodařilo ministerstvu ověřit údaje v žádosti žalobkyně a výsledek žalobkyně by nemohl k objasnění přispět. Byly proto splněny podmínky pro zamítnutí žádosti.

Žalobkyně (stěžovatelka) proti rozsudku krajského soudu podala kasační stížnost. Stěžejní námitkou stěžovatelky bylo, že nebyly splněny podmínky k aplikaci § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, na základě něž jí nebyla vydána zaměstnanecká karta. Z citovaného ustanovení ve vztahu k § 3 správního řádu vyplývá podle stěžovatelky něco jiného, ministerstvo tedy nemá povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Důvodem k zamítnutí žádosti podle citovaného ustanovení bylo, že se ministerstvu nepodařilo zjistit skutečný stav věci či stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, neboť se cizinec nedostavil k výsledku, na výzvu nepředložil potřebné doklady nebo se ani přes provedený pohovor či doložením podpůrných dokladů nepodařilo údaje v žádosti ověřit.

Stěžovatelka předložila žádost, která jinak netrpěla žádnými vadami a k níž byly doloženy všechny zákonné náležitosti. Pokud na základě jiného důkazu či jiné skutečnosti vyvstala potřeba ministerstva ověřit si jakýkoliv údaj ve stěžovatelčině žádosti, bylo jeho povinností požádat stěžovatelku, aby se dostavila k pohovoru, případně k výsledku, nebo ji mělo požádat o předložení dalších podpůrných dokladů (nad rámec zákonem stanovených náležitostí) a stanovit jí k tomu lhůtu. Teprve pokud by se žalobkyně k pohovoru či výsledku nedostavila nebo požadované doklady ve stanovené lhůtě nepředložila, nebo kdyby se přes pohovor i doložené doklady stále nepodařilo údaje ověřit, byly by splněny podmínky pro aplikaci § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Zákon výslovně předpokládá, že ministerstvo provádí ověřování údajů uvedených v žádosti v součinnosti s účastníkem řízení, aby měl účastník řízení možnost případně pochybnosti ministerstva rozptýlit. Stěžovatelka se tedy neztotožnila s názorem ministerstva, žalované a krajského soudu, že ustanovení umožňuje ministerstvu vyvinout k ověření údajů „pouze“ potřebné úsilí (bez nutnosti vyzývat k součinnosti stěžovatelku).

Nesouhlasila ani s názorem, že výše uvedeným postupem by nebylo možno pochybnosti ministerstva rozptýlit, a proto jej nebylo potřeba provádět. Nikdo nemůže vědět předem, jakými informacemi o svém zaměstnavateli a práci, kterou pro něj má vykonat, disponuje stěžovatelka.

Stěžovatelka také namítla, že ministerstvo nebylo oprávněno v jejím řízení použít jako listinný důkaz protokol o výsledku svědka – jednatele družstva K-TET. Nebylo jí zřejmé, proč ministerstvo provádělo výslech uvedeného svědka v jiných řízeních a neprovedlo jej v jejím řízení tak, aby její právní zástupce měl možnost se ho zúčastnit a klást svědkovi otázky. Tímto došlo jednak k porušení § 4 odst. 3 správního řádu, protože zástupce stěžovatelky nebyl s dostatečným předstihem uvědomen o konání výsledku a nebylo mu umožněno uplatňovat práva stěžovatelky a její oprávněné zájmy. Došlo i k porušení zásady rovnosti, protože jiní žadatelé, v jejichž řízeních byl výslech proveden, tuto možnost měli, a měli tak výhodnější procesní postavení. Z uvedených důvodů nemohl být protokol použit jako podklad pro vydání rozhodnutí ve věci stěžovatelky. Úvahy krajského soudu v tomto ohledu v bodě 20 napadeného rozsudku jsou nepřezkoumatelné, neboť krajský soud se s otázkou rovnosti účastníků řízení vůbec nevyptával.

V neposlední řadě stěžovatelka konstatovala, že protokol o svědecké výpovědi jednatele družstva K-TET je nepřipustný důkaz. V rozporu s § 53 odst. 6 správního řádu totiž nebyl proveden za její přítomnosti a ani o jeho provedení nebyl učiněn úřední záznam do spisu. Stěžít může být takový protokol jediným podkladem pro zamítnutí její žádosti. Stěžovatelka nemůže souhlasit ani s názorem krajského soudu, že se nejednalo o vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí, protože protokol byl součástí spisu a stěžovatelka dostala možnost se k němu vyjádřit jako k podkladu pro vydání rozhodnutí, a to do 15 dnů od seznámení se s podklady. Spis totiž obsahuje mnoho listin a dokumentů týkajících se procesních postupů. Stěžovatelka měla tedy za to, že provedení důkazu je základním předpokladem pro jeho použití jako podkladu pro vydání rozhodnutí. S ohledem na výše uvedené navrhla stěžovatelka rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na vyjádření k žalobě a na rozsudek krajského soudu.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Praze, jakož i rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

## Z odůvodnění:

[11] V projednávaném případě je nesporné, že stěžovatelka předložila všechny potřebné podklady pro získání zaměstnanecké karty ve smyslu § 42g odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Sporné však je, zda mohlo ministerstvo, resp. žalovaná zamítnout žádost stěžovatelky podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

[12] Podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců „[d]louhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže se cizinec na požádání ministerstva nebo zastupitelského úřadu nedostaví k pohovoru nebo nepředloží ve stanovené lhůtě doklady za účelem ověření údajů uvedených v žádosti o dlouhodobé vízum nebo **jestliže se i přes provedení pohovoru nebo vyhodnocení předložených dokladů nepodaří tyto údaje ověřit.**“ (zvýraznil Nejvyšší správní soud).

[13] Důvodem pro zamítnutí žádosti v projednávaném případě bylo konkrétně zpochybnění údaje o pracovním místě, na něž měla stěžovatelka nastoupit. Ze správního spisu vyplynulo, že samotná stěžovatelka prokázala nástup na pracovní místo předložením pracovní smlouvy s družstvem K-TET, v níž bylo uvedeno, že bude pracovat na pracovní pozici pomocný pracovník v zemědělství. Ve spisu je dále založen výpis z centrální evidence volných míst. V něm je uvedeno, že zaměstnavatel družstvo K-TET požaduje pomocného pracovníka v zemědělství, dále že se jedná o fyzicky náročnou manuální práci na poli za každého počasí, s místem výkonu práce v katastrálním území Dřísy a Kostelní Hlavno. Součástí spisu je i výpis z veřejné části Živnostenského rejstříku týkající se družstva K-TET, v němž je mimo jiné uvedeno, že družstvo má vydáno živnostenské oprávnění k předmětu podnikání „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“ v oboru činnosti „Poskytování služeb pro zemědělství, zahrádnictví, rybníkářství, lesnictví a myslivost“.

[14] Součástí správního spisu je i protokol o svědecké výpovědi předsedy družstva K-TET ze dne 5. 8. 2016. Na otázku ministerstva, co je předmětem podnikání družstva, předseda mimo jiné uvedl: „*Děláme zemědělské práce – jsme najímáni na sklizňové práce nebo na různou manuální práci na polích (např. když potřebuje firma vybrat z pole kamení – toto můžeme zajistit apod.)*.“ Na otázku, zda si je možné družstvo najmout jako dodavatele služeb, předseda odpověděl: „*Ano. Dohodneme zakázku. Uzavřeme smlouvu, když budeme schopni tu zakázku provést, což v současné době nejsme, z důvodu nedostatku pracovníků, schopní.*“ Dále na otázku, jaké má v současné době sjednané zakázky, předseda uvedl: „*V současné době nemáme na zemědělské práce žádnou smlouvu sjednanou. Jelikož za minulý rok jsme nebyli schopni dostát sjednaným smlouvám, protože jsme neměli lidi. Abych se vyhnul sankcím, tak jsem žádnou smlouvu neuzavíral. Mám sjednanou jenom jednu smlouvu na ten úklid.*“ Na otázku, proč je místo výkonu práce vyhlášených volných míst na katastrálních územích Dřísy a Kostelní Hlavno, předseda mimo jiné odpověděl: „*V Dřísech a Kostelním Hlavně jsou polnosti našich klientů.*“ Na otázky, co budou přesně dělat cizinci, kteří se přihlásí na pracovní pozici „pomocný pracovník v zemědělství“, a na jakých zakázkách budou pracovat, předseda uvedl: „*Budou provádět sklizňové práce.*“ Dodal: „*Nebudu uzavírat zakázku, když tam nemám koho dát na práci. Samozřejmě, že mám něco předjednané.*“ Na otázky, zda poskytuje družstvo svým zaměstnancům nějaké pracovní a ochranné pomůcky a zda je má v současné době k dispozici, předseda uvedl: „*Ano. Příslušné pro tu konkrétní práci. Pracovní obuv, oděv, rukavice, gumáky, pláštěnka – patří družstvu.*“ K tomu, zda má nějaké pomůcky družstvo aktuálně k dispozici, uvedl: „*Nemáme, protože tam se nakupuje podle velikosti bot oblečení.*“ Na upozornění ministerstva, že družstvo nemá nic pro pracovníky zajištěno a co tedy bude družstvo dělat, až cizinci přijedou a družstvo pro ně nebude mít práci, předseda odpověděl: „*Předpokládám, že cizinci nepřijedou okamžitě, až budou mít schválené zam. karty, a předpokládám, že mi bude dána informace, že byly zam. karty vydány. Jinak jsem schopen zakázky zajistit do 14 dní i do týdne. Zakázky v rostlinné výrobě mám předjednané. Až cizinci přijedou, je v zájmu družstva, aby šli hned do práce, aby tu nebyli zbytečně bez práce na náklady družstva.*“ Na otázky, jak si předseda představuje využití pracovní síly, kterou poptává družstvo pomocí volných pracovních míst, a jaký je rozdíl mezi cizinci se zaměstnaneckou kartou a agenturními zaměstnanci, odpověděl: „*Bude jako zaměstnanec družstva pracovat na zakázkách družstva.*“ Doplnil: „*Nerozumím. Cizinci se zam. kartou jsou pro družstvo finančně únosní, kdežto agenturní zaměstnanci ne. Používat agenturní zaměstnance je příliš finančně náročné.*“

[15] Ministerstvo na základě uvedeného výslechu dovodilo, že družstvo v zemědělské výrobě zatím nepodniká, nemá žádné zakázky, žádnou zemědělskou techniku ani nástroje a hodlalo svými zaměstnanci participovat na zemědělské výrobě jiných subjektů. Proto dospělo k závěru, že hrozí, že družstvo bude pouze dodávat pracovní sílu subjektu, který zemědělskou výrobu provádí, tedy bude zprostředkovávat zaměstnání, při němž bude práce

konána podle pokynů cizího subjektu, který ji bude přidělovat a její provedení kontrolovat. Uvedené byla dle ministerstva však oprávněna provádět pouze agentura práce, kterou družstvo nebylo. Protože se tedy ministerstvu nepodařilo ověřit údaj o realnosti nabízené pozice, žádost stěžovatelky zamítlo. Žalovaná potvrdila rozhodnutí ministerstva a zdůraznila, že výslechem předsedy družstva bylo prokázáno, že družstvo má v úmyslu poskytovat jednotlivé pracovníky k plnění pracovních úkolů zadaných jiným subjektem, bez odpovědnosti za výsledek práce. V odvolání navrhovaný výsledek předsedy družstva považovala z uvedeného důvodu za neúčelný, navíc poukázala na skutečnost, že zástupce stěžovatelky se mohl k výsledku vyjádřit v rámci seznámení se s podklady pro rozhodnutí a upozornila na zásadu, podle níž se má, pokud možno, správní řízení odehrát před orgánem prvního stupně (§ 82 odst. 4 správního řádu). Krajský soud se ztotožnil s názorem správních orgánů ohledně skutečností, které vyplynuly z výsledku předsedy družstva. Dle názoru krajského soudu byla výslechem důvodně zpochybněna realnost nabízeného pracovního místa družstvem a naopak vyplynulo, že předseda družstva popsal činnost, kterou chce družstvo provozovat, spíše jako činnost agentury práce. Zdůraznil, že ačkoliv ministerstvo zatížilo řízení vadou, neboť neprovedlo výsledek předsedy družstva jako důkaz v souladu se správním řádem, dalo žalobkyni prostor pro vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí, čímž uvedenou vadu napravilo. Zároveň stěžovatelka v odvolání ani v žalobě nevrátila, že by informacemi ohledně svého pracovního místa disponovala.

[16] Nejvyšší správní soud však s uvedenými závěry krajského soudu, resp. správních orgánů nesouhlasí. Předně poukazuje na to, že stěžovatelka v odvolání i v žalobě opravdu brojila proti způsobu výsledku předsedy družstva K-TET, který byl dle jejího názoru veden nesprávně, a neměl tudíž žádnou vypovídací hodnotu pro její žádost. Ministerstvo jej totiž vedlo tak, jako by nepochopilo rozdíl mezi závislou prací vykonávanou konkrétní fyzickou osobou v zemědělství a živností „Poskytování služeb pro zemědělství, zahradnictví, rybníkářství, lesnictví a myslivost“. Dle vyjádření stěžovatelky z výsledku naopak vyplývá, že „*družstvo jakožto nezemědělský subjekt poskytuje služby pro zemědělce vyžadující manuální práci, zejména při sezónních pracích a další obdobné činnosti, což je zcela v souladu s jeho živnostenským oprávněním. Zemědělské subjekty si na tyto nárazové a sezónní práce běžně najímají nezemědělské subjekty, což je všeobecně známo. Pokud chtěl správní orgán výsledkem zjistit, zda fakticky nejde o zprostředkování zaměstnání, nebo agenturní činnost, měl se svědka dotazovat na to, jak je provádění zakázek organizováno, kdo je za provedené práce odpovědný, kdo na ně dohlíží, kdo řídí zaměstnance, kdo jim poskytuje plat, atd.*“ Stěžovatelka proto navrhla žalované provedení výsledku předsedy družstva jako svědka. Chtěla výsledk věst za přítomnosti svého zástupce, aby mohl svědkovi klást dotazy směřující ke zjištění skutečného stavu věci.

[17] Nejvyšší správní soud má ve shodě se stěžovatelkou za to, že z výsledku předsedy družstva nevyplývá, že by chtěl provozovat agenturu práce, k čemuž nemá potřebné povolení. K rozdílu mezi agenturním zaměstnáváním a zaměstnáváním jako takovým Nejvyšší správní soud uvedl, že „*[z]ákladním rozlišovacím znakem mezi pronájem pracovní síly a poskytnutím služby je komplexnost zajišťovaných činností. V případě poskytování služby se jedná o činnost prováděnou poskytovatelem pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Oproti tomu v případě pronájmu pracovní síly nemá pronajímatel pracovní síly (agentura práce) odpovědnost za výsledek práce a své pronajaté zaměstnance při výkonu práce neřídí.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2015, čj. 2 Ads 173/2014-28).

[18] Z ničeho při výsledku nevyšlo najevo, že by stěžovatelka měla provádět práci jinak než jako zaměstnankyně družstva a na jeho odpovědnost. Práce v zemědělství mohou být zajišťovány různými právními a faktickými způsoby, přičemž je zásadně na vůli jednotlivých zainteresovaných subjektů, jaké způsoby zvolí. Jistě bude častým jevem, že majitel či nájemce polností je bude obdělávat svými vlastními zaměstnanci. Stejně tak je ale zcela běžné, aby polnosti obdělávali jím sjednaní a agenturou práce zajištění agenturní zaměstnanci, kteří sice budou v pracovním vztahu s agenturou práce, avšak jako dočasně přidělení zaměstnanci budou podléhat přímému řízení ze strany majitele či nájemce polností, tedy uživatele, který si je od agentury sjednal. Stejně tak je ale velmi dobře představitelná i třetí možnost, a sice že podnikatel (v nynějším případě družstvo K-TEK) bude mít své vlastní zaměstnance a prostřednictvím těchto zaměstnanců, kteří budou podléhat jeho vedení a řídit se jeho pokyny, bude provádět pro zájemce (typicky majitele či nájemce polností; představitelné jsou i podstatně složitější řetězce smluvních vztahů v oblasti soukromého práva) práce na polnostech (sběr kamení, sklizňové práce, tedy sběr různých plodin, jež na poli rostou, sena apod.) na základě smlouvy o dílo mezi dvěma podnikateli (nebo nějaké jiné podobné smlouvy). Je velmi dobře představitelné, že jedna a tažá faktická činnost (např. sběr plodin z pole)



může být vykonávána nejrůznějšími formami soukromoprávních vztahů, a není na tom nic protizákonného ani nežádoucího.

[19] Co by bylo nezákonné a nežádoucí, je však zastrání skutečného stavu věcí a předstírání něčeho, co ve skutečnosti neexistuje. Činnost družstva K-TET jistě může být ve skutečnosti skrytým agenturním zaměstnáváním, a nikoli poskytování služeb jedním podnikatelem jinému podnikateli. V takovém případě by bylo třeba zabránit stěžovateli, aby pro družstvo K-TET mohla pracovat, jelikož toto družstvo oprávnění působit jako agentura práce nemá. Stejně tak může být činnost družstva úplnou fikcí v tom smyslu, že družstvo reálně nepodniká a slouží jen jako kanál, kterým se zdánlivě legální cestou dostávají do ČR cizinci, kteří ve skutečnosti v režimu zaměstnanecké karty pracovat nehodlají. „Zaměstnání“ u družstva, u něhož by reálně nikdy nepracovali, by měli pouze jako zástěrku skutečného důvodu pobytu na našem území, jenž by jim umožnil získávat prostředky na živobytí způsobem nesouvisějícím s tímto údajným zaměstnáním. Nic takového však dosud nebylo ve správním řízení zjištěno. Z výsledku předsedy družstva ani jedna z výše popsaných nežádoucích alternativ neplyne, byť není ani vyloučena. Způsob fungování družstva, jak jej popsal, může velmi dobře odpovídat tomu, že družstvo jako podnikatel pomocí svých vlastních zaměstnanců dodává odběrateli provedení sjednaných prací na polnostech – pokud by tomu tak bylo, zaměstnání stěžovatelky u družstva by zásadně nemělo stát nic v cestě, jelikož by účel vydání zaměstnanecké karty mohl být naplněn.

[20] Je tedy zjevné, že obsah výsledku předsedy družstva, jenž byl stěžejním podkladem pro rozhodnutí žalované o zamítnutí žádosti stěžovatelky o vydání zaměstnanecké karty, není pro takové rozhodnutí dostačující. Stěžovatelka zcela důvodně navrhovala opakovaný výslech předsedy družstva a žalovaná k výsledku měla přistoupit, případně měla vyvinout i další úsilí k dostatečně důkladnému zjištění rozhodných skutkových okolností. Samotná skutečnost, že jako podklad pro rozhodnutí byl využit záznam výsledku předsedy družstva pořízený v jiném správním řízení, nemusela být na újmu použitelnosti a vypovídací hodnotě takového informačního zdroje a výslech by nemusel být nutně opakován, pokud by obsah výsledku umožňoval jednoznačný závěr o tom, jak se rozhodné skutečnosti mají. V nyní projednávaném případě tomu tak však nebylo – sdělení předsedy družstva, jakkoli nebylo na první pohled nevěrohodné, nepochybně vyvolávalo otázky ohledně toho, zda je jím popisovaný podnikatelský model reálný. Mohl být i nemusel; pro opodstatněný závěr o tom bylo třeba provést důkladnější zkoumání, v první řadě podrobnějším výslechem daného svědka a případně na základě jeho informací i provedením dalších zjištění (např. ohledně okruhu potenciálních zákazníků družstva, ohledně toho, jak by byla práce organizována, kdo by zaměstnance, jež chtělo družstvo „nabrat“, řídil, úkoloval, kontroloval apod.).

[21] Stěžovatelka tedy důvodně namítá, že v daném případě bylo třeba předsedu družstva znovu vyslechnout a nespokojit se se záznamem jeho výsledku z jiného řízení. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s námitkou stěžovatelky, že nebyly splněny podmínky pro aplikaci § 56 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců a pro zamítnutí její žádosti. Správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav ve vztahu k realitě nabízeného pracovního místa družstvem K-TET a krajský soud následně uvedené nesprávně potvrdil. Není totiž zřejmé, z čeho uvedené orgány dovozují, že družstvo nebude poskytovat anoncované pracovní místo. Z dosud provedeného dokazování totiž takové zjištění ještě neplyne, jakkoli možnost, že tomu tak vskutku je, rovněž není vyloučena.

### **Azyl: postavení „light“ uprchlíka; pojem „bezpečnost státu“; zvláště závažný zločin**

k § 17 odst. 1 písm. j) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

k čl. 2 písm. d) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (kvalifikační směrnice), v textu jen „kvalifikační směrnice“

k Úmluvě o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.), v textu jen „Ženevská úmluva“



I. Osobu, které správní orgán odňal azyl podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a která je uprchlíkem ve smyslu čl. 2 písm. d) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU (kvalifikační směrnice), nelze navrátit do země původu, ve které by mohla být vystavena trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu. Těto osobě musí být na území České republiky zachována práva uvedená v čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice a práva stanovená Úmluvou o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.), k jejichž požívání se nevyžaduje zákonný pobyt – taková osoba má postavení tzv. *light* uprchlíka.

II. Při posouzení, zda azylant spáchal zvlášť závažný zločin ve smyslu § 17 odst. 1 písm. j) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je nutné vzít v úvahu, nejen to, zda by jeho čin bylo možno jako takový kvalifikovat podle § 14 odst. 3 za středníkem zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, nýbrž i povahu a závažnost konkrétního trestného činu, způsobenou újmu a povahu a výši uloženého trestu.

III. Pojmem „bezpečnost státu“ podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je míněna „národní bezpečnost“, která může být ohrožena především jednáním závažné povahy, jež přímo nebo nepřímo ohrožuje nezávislost, územní celistvost nebo ústavní pořádek (vládu) státu (např. špionáž, sabotáž vojenských zařízení či teroristická činnost). Zvlášť závažný zločin spadající do kategorie obecné kriminality sám o sobě nepředstavuje nebezpečí pro bezpečnost státu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2020, čj. 5 Azs 189/2015-127)

**Prejudikatura:** č. 3546/2017 Sb. NSS, č. 3596/2017 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 11. 2010, *B a D*, (C-57/09 a C-101/09), ze dne 1. 3. 2016, *Alo a Osso* (C-443/14 a C-444/14), ze dne 24. 6. 2015, *H. T.* (C-373/13), ze dne 31. 1. 2017, *Lounani*, C-573/14, ze dne 13. 9. 2018, *Ahmed* (C-369/17), ze dne 14. 5. 2019, *M a další* (C-391/16, C-77/17 a C-78/17).

**Věc:** M. M. proti Ministerstvu vnitra o odnětí azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 4. 2006 rozhodl o udělení azylu žalobci (stěžovateli) podle § 12 písm. b) zákona o azylu. Stěžovatel splnil podmínky § 12 písm. b) zákona o azylu, podle kterého se azyl cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště. Stěžovatel uvedl, že se narodil v Grozném v Čečensku, tedy v západní části Ruské federace. V první čečenské válce stál na straně prezidenta Dudajeva a pracoval ve speciální jednotce chránící prezidenta. Poté z armády odešel. V druhé čečenské válce již nebojoval, neboť v ní nešlo o nezávislost Čečenska. Vyslovil obavy z Rusů a stoupenců Ramzana Kadyrova, kteří se ho pokoušeli zabít. Byl několikrát ve „filtrčním“ táboře kadyrovců, ti ho zadržovali, mučili a bili. Utrpěl průstřely hrudníku a břicha. Mnoho členů jeho rodiny bylo zabito. Jeho dům v Grozném, vč. jeho dokladů totožnosti, byl zničen při bombardování během druhé čečenské války. Obavy stěžovatele žalovaný vyhodnotil jako opodstatněné, a proto rozhodl o udělení azylu.

Rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 25. 10. 2007, čj. 91 T 189/2007-306, který nabyl právní moci dne 22. 1. 2008, byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání trestného činu loupeže podle § 234 odst. 1 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, účinného do 31. 12. 2009 (dále jen „trestní zákon“), a dále ze spáchání trestného činu vydírání podle § 235 odst. 1, 2 písm. b), c) trestního zákona, přičemž oba trestné činy spáchal jako zvlášť nebezpečný recidivista ve smyslu § 41 odst. 1 trestního zákona, neboť jednání se dopustil přesto, že byl rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. 5 T 150/2004, který nabyl právní moci dne 8. 12. 2004, odsouzen za trestný čin loupeže podle § 234 odst. 1 trestního zákona k trestu odnětí svobody v trvání tří roků se zařazením pro výkon trestu do věznice s dozorem, z kterého byl podmíněně propuštěn dne 10. 11. 2005 se stanovenou zkušební dobou v trvání tří roků. Stěžovatel byl odsouzen podle § 234 odst. 1 za použití § 35 odst. 1 a § 42 odst. 1 trestního zákona k úhrnnému trestu odnětí svobody v trvání devíti roků a byl zařazen do věznice se zvýšenou ostrahou.

S ohledem na výše uvedené zahájil žalovaný se stěžovatelem dne 13. 3. 2008 v souladu s § 11 zákona o azylu řízení o odnětí azylu podle § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu. Podle těchto ustanovení se azyl odejme,

pokud existují oprávněné důvody považovat azylanta za nebezpečí pro bezpečnost státu, nebo byl-li azylant pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin a představuje tak nebezpečí pro bezpečnost státu.

Rozhodnutím ze dne 29. 4. 2014 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“) žalovaný rozhodl, že se stěžovateli odnímá azyl podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu a že doplňkovou ochranu nelze udělit pro existenci důvodů podle § 15a zákona o azylu.

Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že má za prokázané, že stěžovatel byl pravomocně odsouzen pro zvlášť závažný zločin. Dále dospěl k závěru, že stěžovatel představuje nebezpečí pro bezpečnost státu a jeho občanů. S ohledem na uvedené byla naplněna podmínka pro odnětí azylu podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu, který je implementací čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice. Doplňkovou ochranu nebylo možné stěžovateli udělit, neboť podle § 15a zákona o azylu, ve znění účinném v době vydání rozhodnutí žalovaného, tak nebylo možné učinit mimo jiné tehdy, bylo-li důvodné podezření, že cizinec spáchal zvlášť závažný zločin nebo představuje nebezpečí pro bezpečnost státu.

Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podanou k Městskému soudu v Praze. Stěžovatel v rámci žalobních tvrzení uvedl, že se žalovaný dostatečně nvyvořádal se stanoviskem stěžovatele ze dne 7. 4. 2014, podle něhož nebyly splněny podmínky stanovené v § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu, jelikož stěžovatel ve smyslu § 14 odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „trestní zákoník“), nespáchal zvlášť závažný zločin. Dále stěžovatel v žalobě namítl, že žalovaný dovozuje naplnění podmínek v § 17 odst. 1 písm. i) zákona o azylu z tvrzeného naplnění § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu, což odporuje zásadě racionálního zákonodárce. Žalovaný se přitom nijak nvyvořádal s aktuálností a intenzitou „nebezpečí pro bezpečnost státu“. Stěžovatel uvedl, že důvody pro odnětí azylu definuje taxativním, závazným a konečným způsobem tzv. cesační klauzule zakotvená v čl. 1C Ženevské úmluvy. Čl. 42 odst. 1 Ženevské úmluvy přitom zapovídá signatářským státům vytvářet si vlastní cesační klauzule. Tak je ovšem podle stěžovatele činěno právě v § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu, což je porušením mezinárodních závazků České republiky (viz čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy, podle kterých „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“, přičemž „[v]yhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva“). Svou argumentaci stěžovatel doplnil poukazem na komentář Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“) nazvaný jako „UNHCR comments on the European Commission’s proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009)“. V tomto komentáři dovedl UNHCR rozpor čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice, který se promítl do § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu, s čl. 1F Ženevské úmluvy: „Article 14 (4) expands the grounds for exclusion far beyond the clauses enshrined in Article 1 (F) of the 1951 Convention and in Article 12 (2) of the Qualification Directive, as Article 14 (4) deprives the concerned individual from the refugee status on the grounds that he/she poses a danger to the security or to the community of the host Member State. These terms are undefined, and could be susceptible to subjective and/or arbitrary interpretation, as well as widely different approaches among Member States. There is a risk that decisions on whether a person poses a danger to the security or community of a Member State may be taken in proceedings where the concerned persons are not entitled to see all the evidence against them or to respond effectively, which increases the possibility of incorrect application of these provisions.“ Volně přeloženo uvedené znamená, že čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice rozšiřuje důvody pro odnětí mezinárodní ochrany nad rámec čl. 1F Ženevské úmluvy a čl. 12 odst. 2 kvalifikační směrnice, a to o důvody spočívající v tom, že cizinec představuje nebezpečí pro bezpečnost dotyčného členského státu nebo pro jeho společnost. Uvedené pojmy nejsou definovány a mohou snadno podléhat subjektivnímu anebo arbitrárnímu výkladu, stejně jako odlišným přístupům v jednotlivých členských státech. Existuje riziko, že o tom, zda cizinec představuje nebezpečí pro bezpečnost členského státu nebo jeho společnost, bude rozhodováno v řízeních, ve kterých dotčené osoby nebudou oprávněny se seznámit se všemi důkazy nebo účinně reagovat, což zvyšuje možnost nesprávné aplikace citovaných ustanovení.

Stěžovatel dále na podporu svých tvrzení předložil v řízení před městským soudem (právně nezávazné) stanovisko veřejné ochránkyně práv České republiky (dále jen „VOP“) ze dne 21. 4. 2015, které VOP uplatnila v rámci odpovědi na podnět stěžovatele k prošetření rozhodnutí žalovaného. Podle VOP je § 17 odst. 1 písm. i)

a j) zákona o azylu nesprávnou implementací kvalifikační směrnice, a sice s ohledem na absenci transpozice čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice do zákona o azylu. Kvalifikační směrnice osobám, které spadají pod její čl. 14 odst. 4, přiznává jistá práva uvedená v čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice, což však zákon o azylu nečiní. Při odmítnutí azylu podle § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu tak podle VOP dochází k porušování unijního práva.

Především je však podle VOP čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice a z něj vycházející vnitrostátní úprava v rozporu s Ženevskou úmluvou. Proto by v praxi k odnětí azylu podle § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu vůbec nemělo být přístupováno. Důvody odnětí azylu *de facto* kopírují čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy a směřují výjimku ze zásady nenavracení (*non-refoulement*) s cesační klauzulí obsaženou v čl. 1C Ženevské úmluvy. Doplnění dalších důvodů pro ztrátu již nabytého postavení uprchlíka je přítom v přímém rozporu s Ženevskou úmluvou, neboť k jejímu čl. 1 nelze podle čl. 42 odst. 1 Ženevské úmluvy učinit výhradu. Cizinec, který splňuje všechny prvky definice uprchlíka podle Ženevské úmluvy a zároveň naplňuje důvody podle čl. 33 odst. 2 této úmluvy, nepřestává být uprchlíkem, pouze mu nesvědčí právo nebyt vyhoštěn (navrácen) do země původu. Má však i nadále ostatní práva podle Ženevské úmluvy, která mu svědčí, pokud zůstává na území dotčeného státu. Čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice, resp. § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu, ve skutečnosti nejsou provedením čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy, který je navíc s ohledem na absolutní povahu zákazu navracení obsoletním [srov. čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, která byla publikována sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. (dále jen „EÚLP“)]. Na hodnocení čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice jako nepřipustného rozšíření důvodů pro ukončení postavení uprchlíka se podle VOP shoduje odborná literatura (např. Lambert, H. *The EU Asylum Qualification Directive, its Impact on the Jurisprudence of the United Kingdom and International Law. International and Comparative Law Quarterly*, 2006, Vol. 55, No. 1, p. 178), dále skupina nevládních organizací zabývající se azylovým právem v Evropě [European Council on Refugees and Exiles (ECRE), European Legal Network on Asylum (ELENA); *The Impact of the Qualification Directive on International Protection*. October 2008, s. 25, UNHCR (viz komentář UNHCR citovaný výše) a rovněž manuál Mezinárodní asociace azylových soudců (International Association of Refugee Law Judges. *A Manual for Refugee Law Judges relating to European Council Qualification Directive 2004/38/EC and European Council Procedures Directive 2005/85/EC*. 2007, p. 30 - 31).

Městský soud žalobu stěžovatele zamítl. Konstatoval, že žalovaný dostatečně přihlédl k námitkám uvedeným ve stanovisku stěžovatele ze dne 7. 4. 2014. Dále uvedl, že žalovaný nepochybil, pokud posoudil, zda byl stěžovatel odsouzen za zvlášť závažný zločin podle trestního zákona platného do 31. 12. 2009, jelikož podle tohoto zákona byl stěžovatel odsouzen. Zároveň žalovaný správně dovodil, že čin spáchaný stěžovatelem by byl hodnocen jako zvlášť závažný zločin jak podle trestního zákona platného do 31. 12. 2009, tak i podle trestního zákoníku účinného od 1. 1. 2010. Pokud jde o posouzení nebezpečnosti pro bezpečnost státu, městský soud shodně jako žalovaný uzavřel, že nelze přihlídnout k tomu, že během výkonu trestu byl stěžovatel bezproblémový, neboť toto bezproblémové chování umožnilo stěžovateli podmíněně propuštění, během kterého se stěžovatel opakovaně dopustil spáchání zvlášť závažného trestného činu. Městský soud neshledal důvodnou námitku stěžovatele směřující proti aplikaci § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu, ani rozpor uvedeného ustanovení s Ženevskou úmluvou. Městský soud konstatoval, že § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu byl implementován do české právní úpravy na základě čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice. V případě stěžovatele nedošlo k nepřesné nebo rozšiřující interpretaci kvalifikační směrnice. Nelze přisvědčit ani tomu, že by stěžovatel neměl přístup ke všem důkazům využitým v řízení o odnětí azylu. Stanovisko UNHCR se na stěžovatelův případ nevztahuje, přičemž postup žalovaného nebyl shledán rozporným s Ženevskou úmluvou. Námitce týkající se toho, že žalovaný posuzoval naplnění kautely § 17 odst. 1 písm. i) zákona o azylu z naplnění § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu, městský soud nepřisvědčil, jelikož stěžovateli byl odňat azyl pouze podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu.

Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, ve které namítl, že městský soud zásadně pochybil při výkladu příslušných hmotněprávních norem, zejména při interpretaci pojmu „zvlášť závažný zločin“ v hypotéze § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu. Hypotéza uvedeného ustanovení předpokládá kumulativní naplnění dvou podmínek, a to „*azylant byl pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin*“ a „*představuje tak nebezpečí pro bezpečnost státu*“. Městský soud (stejně jako žalovaný) dovodil naplnění první z podmínek z definice vyjádřené v trestním zákoně, neboť na základě tohoto zákona byl stěžovatel v roce 2007 odsouzen. Trestní zákon přitom

v době vydání rozhodnutí žalovaného již nebyl součástí platného právního řádu. Stěžovatel zopakoval, že v roce 2007 byl odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v délce devíti let za spáchání trestných činů loupeže a vydírání v kvalifikované skutkové podstatě (čin byl spáchán se dvěma osobami a se zbraní). Podotkl, že z těchto deliktů podmínku stanovenou v § 14 odst. 3 trestního zákoníku, podle kterého jsou „zvlášť závažnými zločiny ty úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně deset let“, splňuje pouze trestný čin loupeže podle § 173 odst. 1 trestního zákoníku. Pojem „zvlášť závažný zločin“, jenž zákon o azylu používá v § 17 odst. 1 písm. j), je pojmem trestněprávním, normovaným až trestním zákoníkem, a proto se na jeho výklad uplatní interpretační pravidla vyjádřená v trestním zákoníku. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na § 2 odst. 1 trestního zákoníku, podle kterého se trestný čin posuzuje podle pozdějšího zákona v případě, že je to pro pachatele příznivější. Podle stěžovatele měl být v jeho věci aplikován trestní zákoník, který byl platný v době vydání rozhodnutí žalovaného a který upravuje pojem „zvlášť závažný zločin“. Městský soud se touto námitkou vůbec nezabýval. Stěžovatel dále namítl, že podle trestního zákoníku se ze spáchaných deliktů za zvlášť závažný zločin považuje pouze trestný čin loupeže v základní skutkové podstatě, a nikoli i trestný čin vydírání v kvalifikované skutkové podstatě [§ 175 odst. 2 písm. b) a c) trestního zákoníku]. První kumulativní podmínku § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu tedy splňuje pouze delikt loupeže, a nikoli jednočinný souběh deliktů loupeže a vydírání, což snižuje stěžovatelu materiální nebezpečnost pro bezpečnost státu.

Dále stěžovatel podotkl, že v § 17 odst. 1 písm. i) zákona o azylu představuje existence oprávněných důvodů k tomu, aby azylant byl považován za nebezpečí pro bezpečnost státu, samostatný důvod k odnětí mezinárodní ochrany. Podle jeho názoru je druhá podmínka vyjádřená v hypotéze § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu (azylant představuje nebezpečí pro bezpečnost státu) podmínkou kumulativní, samostatnou ve vztahu k první podmínce (pravomocné odsouzení azylanta za zvlášť závažný zločin) vyjádřené v § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu, což je v souladu se zněním čl. 14 odst. 4 původní kvalifikační směrnice 2004/83/ES, jehož znění je shodné se zněním čl. 14 odst. 4 nynější kvalifikační směrnice. Ustanovení § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu je transpozicí čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice. Pokud by splnění druhé kumulativní podmínky mělo být naplněno automaticky při naplnění podmínky [pozn. NSS: stěžovatel patrně myslel podmínku v § 17 odst. 1 písm. i) zákona o azylu], jak dovodily správní orgán i městský soud, jednalo by se o nadbytečné redundantní ustanovení, jehož existence by odporovala zásadě racionálního zákonodárce. Stěžovatel poukázal na své stanovisko ze dne 7. 4. 2014 uplatněné v řízení před správním orgánem, v němž se zaobíral výkladem neurčitého právního pojmu „bezpečnost státu“. Stěžovatel s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2009, čj. 6 As 19/2009-75 (pozn. NSS: rozsudek se zabýval výkladem pojmu „narušení veřejného pořádku závažným způsobem“), dovodil, že pro závěr, že jeho přítomnost na území by mohla zakládat nebezpečí pro bezpečnost státu, je potřeba zohlednit: (1) aktuálnost údajné hrozby, kterou by pobyt stěžovatele na území představoval pro stát, (2) přiměřenost takového kroku vzhledem k stěžovatelovým celkovým poměrům, délce pobytu na území, jeho rodinným vazbám na území, jakož i důvodům, které vedly k udělení mezinárodní ochrany. Stěžovatel má za to, že při hodnocení naplnění pojmu „nebezpečí pro bezpečnost státu“ je nutné analogicky k výkladu pojmu „narušení veřejného pořádku“, jenž představuje pojmově nižší zásah do zákonem chráněného stavu, hodnotit aktuálnost a intenzitu údajné hrozby, a to v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu vyjádřenou např. v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS.

Stěžovatel namítl, že se žalovaný ani městský soud nijak nevypořádali s kritériem aktuálnosti údajné hrozby ve smyslu výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu. Podle jeho mínění měl městský soud z důvodu chybějící zákonné definice pojmu „nebezpečí pro bezpečnost státu“ tento pojem vyložit postupem analogickým k interpretaci pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“. Pokud je judikaturou Nejvyššího správního soudu dovozena nezbytnost zkoumat intenzitu a aktuálnost ohrožení právem chráněného stavu cizincovou přítomností na území České republiky v případech ukládání správního vyhoštění či zamítnutí žádosti o pobytové oprávnění, je v souladu se zásadou *a minori ad maius* nutné tato hlediska zkoumat při odnímání vyššího stupně (pozn. NSS: nejvyšší formy) mezinárodní ochrany, v rámci které je cizinec podstatně výrazněji začleňován do společnosti na území České republiky.

V závěru kasační stížnosti stěžovatel zopakoval námitku tvrzenou již v řízení před městským soudem, a to, že § 17 odst. 1 písm. i) a j) zákona o azylu, a tedy i čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice, jsou v rozporu s čl. 42

Ženevské úmluvy, jelikož podle tohoto článku si signatářské státy nemohou vytvářet vlastní Ženevskou úmluvou neupravené důvody pro odnětí mezinárodní ochrany.

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

### Z odůvodnění:

#### III. Relevantní ustanovení mezinárodního práva, práva Evropské unie a vnitrostátního práva

Podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu „se azyl udělený z důvodu podle § 12 odejme, jestliže azylant byl pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin a představuje tak nebezpečí pro bezpečnost státu.“

Podle čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice (obdobně též původní kvalifikační směrnice 2004/83/ES) platí, že „členské státy mohou odejmout, ukončit nebo zamítnout prodloužení platnosti postavení přiznaného uprchlíkovi vládním, správním, soudním nebo kvazisoudním orgánem, jestliže

a) existují dostatečné (pozn. NSS: ve znění původní kvalifikační směrnice „závažné“) důvody k tomu, aby byl považován za nebezpečí pro bezpečnost členského státu, v němž se nachází;

b) jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu.“ (pozn. NSS: ve znění původní kvalifikační směrnice „představuje nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin“)

Podle čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice platí, že „osoby, na které se vztahují odstavce 4 a 5, jsou způsobilé k právním uvedeným v člincích 3, 4, 16, 22, 31, 32 a 33 Ženevské úmluvy nebo podobným právním, pokud se nacházejí v dotyčném členském státě.“

Podle čl. 21 kvalifikační směrnice platí: „(1) Členské státy dodržují zásadu nenavracení v souladu se svými mezinárodními závazky.

(2) Nevylučují-li to mezinárodní závazky uvedené v odstavci 1, mohou členské státy uprchlíka navrátit bez ohledu na to, zda je formálně uznán, jestliže

a) existují závažné důvody k tomu, aby byl považován za nebezpečí pro bezpečnost členského státu, v němž se nachází, nebo

b) jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu.“

Čl. 1C Ženevské úmluvy stanoví výčet situací, v nichž osoba pozbývá postavení uprchlíka ve smyslu této úmluvy, a sice jestliže

„1. se dobrovolně znovu postavila pod ochranu země své státní příslušnosti; nebo

2. potom, co ztratila státní příslušnost, znovu ji dobrovolně nabyla; nebo

3. nabyla novou státní příslušnost a nachází se pod ochranou země své nové státní příslušnosti; nebo

4. dobrovolně se znovu usadila v zemi, kterou opustila, nebo do které se nevrátila z obav před pronásledováním; nebo

5. nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti, poněvadž okolnosti, pro které byla uznána uprchlíkem, tam přestaly existovat.

Tento odstavec se nevztahuje na uprchlíka spadajícího pod odstavec A/1/ tohoto článku, který je schopen uvést pro odmítnutí ochrany země své státní příslušnosti naléhavé důvody podložené předcházejícím pronásledováním.

6. je-li osobou bez státní příslušnosti, je uprchlík schopen vrátit se do země svého bývalého pobytu, poněvadž okolnosti, pro které byl uznán uprchlíkem, tam přestaly existovat.

*Tento odstavec se nevztahuje na uprchlíka spadajícího pod odstavec A/1/ tohoto článku, který je schopen uvést naléhavé důvody podložené předchozím pronásledováním pro odmítnutí návratu do země svého bývalého pobytu.“*

Podle čl. 1F Ženevské úmluvy „se ustanovení této úmluvy nevztahují na žádnou osobu, o níž jsou vážné důvody se domnívat, že

*a) se dopustila zločinu proti míru, válečného zločinu nebo zločinu proti lidskosti, ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto zločinech;*

*b) se dopustila vážného nepolitického zločinu mimo zemi svého azylu dříve, než jí bylo povoleno se tam usadit jako uprchlík;*

*c) je vinna činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Spojených národů.“*

Podle čl. 32 odst. 1 Ženevské úmluvy smluvní „státy nesmí vyhostit uprchlíka zákonně se nacházejícího na jejich území, kromě případů odůvodněných státní bezpečností nebo veřejným pořádkem.“

Čl. 33 Ženevské úmluvy stanoví: „(1) Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemi, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.

*(2) Výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.“*

Podle čl. 3 EÚLP „nesmí být nikdo mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“

Podle čl. 78 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) platí, že „Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavrácení. Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a ostatními příslušnými smlouvami.“

Čl. 6 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“) zní: „(1) Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.

*Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách.*

*Práva, svobody a zásady obsažené v Listině se vykládají v souladu s obecnými ustanoveními v hlavě VII Listiny, jimiž se řídí její výklad a použití, a s náležitým přihlédnutím k vysvětlením zmíněným v Listině, jež uvádějí zdroje těchto ustanovení.*

*(2) Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami.*

*(3) Základní práva, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie.“*

Čl. 4 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „LZPEU“) stanoví, že „nikdo nesmí být mučen ani podroben nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“

Čl. 18 LZPEU stanoví, že „právo na azyl je zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouvy“).“

Podle čl. 19 odst. 2 LZPEU platí, že „nikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn ani vydán do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“

Z odůvodnění kvalifikační směrnice se podává:



„(3) Evropská rada se na zvláštním zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 dohodla, že bude pracovat na vytvoření společného evropského azylového systému, založeného na úplném uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 (dále jen „Ženevská úmluva“) ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967 (dále jen „protokol“), tak aby nikdo nebyl vrácen zpět tam, kde by byl vystaven pronásledování, tj. dodržování zásady nenavracení.

(4) Ženevská úmluva a protokol jsou základem mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků.

(15) Tato směrnice ctí základní práva a dodržuje zásady uznané zejména Listinou základních práv Evropské unie. Tato směrnice zejména usiluje o zajištění plného dodržování lidské důstojnosti a práva na azyl u žadatelů o azyl a jejich rodinných příslušníků, kteří je doprovázejí, a o podporu používání článků 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 a 35 uvedené listiny a je třeba ji proto odpovídajícím způsobem provést.

(16) S ohledem na zacházení s osobami spadajícími do oblasti působnosti této směrnice jsou členské státy vázány závazky vyplývajícími z aktů mezinárodního práva, jichž jsou smluvními stranami.

(20) Přiznání postavení uprchlíka je deklaratorním aktem.

(21) Při určování postavení uprchlíka v souladu s článkem 1 Ženevské úmluvy mohou členskými státy poskytnout cennou pomoc konzultace s vysokým komisařem OSN pro uprchlíky.

(22) Je třeba stanovit minimální normy pro definici a obsah postavení uprchlíka, a aby sloužily jako vodítko pro příslušné vnitrostátní orgány členských států při uplatňování Ženevské úmluvy.

(23) Je nezbytné zavést společná kritéria uznávání žadatelů o azyl jako uprchlíků ve smyslu článku 1 Ženevské úmluvy.“

#### IV.

#### Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

[19] V posuzovaném případě vyvstala nejprve otázka, zda čl. 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice není, ve světle namítaného nesouladu s Ženevskou úmluvou, v rozporu s primárním právem Evropské unie, a tudíž neplatný. Pokud je čl. 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice v souladu s primárním právem Evropské unie, zůstává další otázkou, kterou je v nyní projednávané věci nezbytné posoudit, zda byl do českého právního řádu dostatečně proveden čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice.

#### IV. A Soulad článku 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice s Ženevskou úmluvou

[20] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda je čl. 14 odst. 4 a 6 kvalifikační směrnice v rozporu s Ženevskou úmluvou, a tudíž neplatný z důvodu rozporu s čl. 18 LZPEU, který garantuje právo na azyl při dodržování Ženevské úmluvy, a čl. 78 odst. 1 SFEU, který stanoví, že společná azylová politika Evropské unie musí být v souladu s Ženevskou úmluvou, a s obecnými zásadami práva Evropské unie podle čl. 6 odst. 3 SEU, podle něhož jsou zaručena základní práva, jak vyplývají nejen z EÚLP, ale také z ústavních tradic společných členskými státy, přičemž všechny členské státy EU jsou signatáři Ženevské úmluvy.

[21] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v dané věci nemohl posoudit spornou otázku v plném rozsahu na základě stávající judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) (*acte éclairée*), ani se nejednalo o otázku, jejíž posouzení nezbuzuje žádné pochybnosti (*acte clair*), a proto v souladu s třetím pododstavcem čl. 267 SFEU položil usnesením ze dne 16. 6. 2016, čj. 5 Azs 189/2015-36, Soudnímu dvoru předběžnou otázku ve znění:

„Jsou ustanoveni čl. 14 odst. 4 a 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU, o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany, neplatná z důvodu rozporu s čl. 18 Listiny základních práv Evropské unie, čl. 78 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie a s obecnými zásadami práva Evropské unie podle čl. 6 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii?“



[22] Soudní dvůr rozhodl o předběžné otázce Nejvyššího správního soudu a současně o obdobných předběžných otázkách položených následně belgickou Radou pro spornou cizineckou agendu rozsudkem velkého senátu ze dne 14. 5. 2019, *M a další*, C-391/16, C-77/17 a C-78/17, podle kterého přezkum čl. 14 odst. 4 až 6 kvalifikační směrnice neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost těchto ustanovení z hlediska čl. 78 odst. 1 SFEU a čl. 18 LZPEU. Soudní dvůr vyložil, že situace uvedené v čl. 14 odst. 4 a 5 kvalifikační směrnice v zásadě odpovídají situacím, v nichž mohou členské státy navrátit uprchlíka na základě čl. 21 odst. 2 této směrnice a čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy. Rozdílem mezi těmito ustanoveními však je, že podle čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy nebude osobám nacházejícím se v jedné z popsanych situací svědčit zásada nenavrácení (*non-refoulement*) a tyto osoby mohou být navráceny do země jejich původu, a to i kdyby v ní byl ohrožen jejich život nebo svoboda. Naproti tomu čl. 21 odst. 2 kvalifikační směrnice musí být vykládán a uplatňován při dodržení práv zaručených LZPEU, zejména jejími čl. 4 a 19 odst. 2, které absolutně zakazují mučení a nelidské či ponižující zacházení nebo tresty bez ohledu na chování dotčené osoby a vyhoštění do státu, v němž těmto osobám hrozí vážné nebezpečí, že budou takovému zacházení vystaveny. Členské státy se proto nemohou v případě hrozby, že budou porušena základní práva zakotvená v čl. 4 a 19 odst. 2 LZPEU, odchýlit od zásady nenavrácení (*non-refoulement*). Vůči těmto osobám může být sice v dotčeném členském státě vydáno rozhodnutí o odnětí postavení uprchlíka ve smyslu čl. 2 písm. e) kvalifikační směrnice nebo rozhodnutí o nepřiznání takového postavení, avšak uvedené osoby v důsledku přijetí takových rozhodnutí nepřestanou být uprchlíky ve smyslu čl. 2 písm. d) kvalifikační směrnice a čl. 1A Ženevské úmluvy, splňují-li hmotněprávní podmínky pro to, aby mohly být považovány za uprchlíky podle čl. 2 písm. d) této směrnice ve spojení s ustanoveními kapitoly III. této směrnice, a tedy nebudou vyloučeny z mezinárodní ochrany, jež jim má být podle čl. 18 LZPEU zaručena při dodržení Ženevské úmluvy.

[23] Pokud se členský stát rozhodne osobě odejmout postavení uprchlíka podle čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice, nebudou již této osobě svědčit všechna práva a všechny výhody uvedené v kapitole VII. této směrnice, neboť tato práva a tyto výhody se vztahují k postavení uprchlíka ve smyslu čl. 2 písm. e) kvalifikační směrnice. V souladu s čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice této osobě však zůstane řada práv upravených Ženevskou úmluvou.

[24] Použití čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice má mimo jiné za následek ztrátu povolení k pobytu, které se podle čl. 24 této směrnice váže k postavení uprchlíka ve smyslu této směrnice. Uprchlík tak může být pro účely práv, jež mu musí být v souladu s čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice přiznána v režimu Ženevské úmluvy, považován za osobu, která na území dotčeného členského státu nepobývá nebo již nepobývá zákonně. Nutno však zdůraznit, že uprchlíkovi může být navzdory pozbytí povolení k pobytu umožněno zákonně pobývat na území členského státu na základě jiného právního titulu (rozsudek Soudního dvora ze dne 24. 6. 2015, *H. T.*, C-373/13, bod 94). V takovém případě by členský stát měl uprchlíkovi zaručit všechna práva, jež Ženevská úmluva spojuje s tím, že daná osoba je „uprchlíkem“.

[25] Podle Soudního dvora tedy musí být čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice vykládán v tom smyslu, že členský stát, jenž aplikuje čl. 14 odst. 4 této směrnice, musí uprchlíkovi, který je v situaci uvedené v posledně zmíněném ustanovení a který se nachází na území dotčeného členského státu, přiznat přinejmenším práva zakotvená Ženevskou úmluvou, na něž čl. 14 odst. 6 výslovně odkazuje, a dále práva stanovená touto úmluvou, k jejichž požívání není vyžadován zákonný pobyt.

[26] Z uvedeného podle Soudního dvora vyplývá, že čl. 14 odst. 4 až 6 kvalifikační směrnice zajišťuje vyšší úroveň mezinárodní ochrany uprchlíka, než jakou poskytuje Ženevská úmluva, a současně, že minimální úroveň ochrany stanovená touto úmluvou tak nebude porušena. Námitka stěžovatele, že čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice je v rozporu s čl. 42 Ženevské úmluvy, tedy neobstojí.

#### **IV. B Provedení čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice v českém právním řádu**

[27] V dané věci dále vstala otázka, zda je čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice dostatečně proveden v českém právním řádu, přestože dosud nedošlo k jeho výslovné transpozici do zákona o azylu. Soulad § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu, podle kterého byl stěžovateli odňat azyl, s čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice lze konstatovat

tehdy, pokud bude stěžovatel moci v České republice i po odnětí azylu účinně uplatňovat práva podle čl. 3, 4, 16, 22, 31, 32 a 33 Ženevské úmluvy a dále práva stanovená v čl. 13, 20, 25, 27 a 29 Ženevské úmluvy.

[28] Nejvyšší správní soud provedl podrobnou rešerši českého právního řádu, a ačkoli nemohl vyloučit, že v některých individuálních případech nebudou vždy veškerá práva vyplývající z uvedených ustanovení Ženevské úmluvy podle současného právního stavu garantována, dospěl k závěru, že v této konkrétní věci bude mít stěžovatel možnost tato práva v České republice uplatňovat, jelikož jsou mu v českém právním řádu zachována, jak bude rozvedeno dále.

#### **IV. B (i) Pojmy uprchlík, postavení uprchlíka a azylant**

[29] Nejvyšší správní soud považuje za žádoucí nejdříve vymezit pojmy uprchlík, postavení uprchlíka a azylant, jak jsou definovány v Ženevské úmluvě, kvalifikační směrnici a zákoně o azylu.

[30] Pojem uprchlík je pro účely Ženevské úmluvy vymezen v jejím čl. 1A. Jedná se o osobu, „*kteřá se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit.*“ V čl. 1C Ženevské úmluvy je stanoveno, ve kterých případech pozbývá úmluva pro uvedené osoby platnosti (tzv. cesační klauzule). V čl. 1D až 1F Ženevské úmluvy jsou potom vymezeny osoby, na které se úmluva nevztahuje (tzv. exkluzivní, resp. vylučující klauzule).

[31] Uprchlíkem ve smyslu Ženevské úmluvy se osoba stává, pokud naplní uvedené definiční znaky; v takovém případě požívá výhod plynoucích z Ženevské úmluvy. Prohlášení za uprchlíka je pouze deklaratorním aktem.

[32] Podle čl. 2 písm. d) kvalifikační směrnice je uprchlíkem „*státní příslušník třetí země, který se v důsledku oprávněných obav před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů nachází mimo zemi své státní příslušnosti a je neschopen přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu dotyčné země, nebo osoba bez státní příslušnosti, která se ze stejných shora uvedených důvodů nachází mimo zemi svého dosavadního pobytu, která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit a na kterou se nevztahuje článek 12 stanovující, kdy jsou osoby vyloučeny z postavení uprchlíka.*“

[33] Podle čl. 2 písm. e) kvalifikační směrnice se postavením uprchlíka rozumí „*uznání státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti členským státem za uprchlíka.*“ Podle čl. 2 písm. b) kvalifikační směrnice se osobou požívající mezinárodní ochrany rozumí „*osoba, které bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany.*“

[34] Kvalifikační směrnice tedy rozlišuje mezi definicí uprchlíka a definicí postavení uprchlíka. Podle důvodové zprávy k návrhu kvalifikační směrnice ze dne 21. 10. 2009 je jedním z hlavních cílů kvalifikační směrnice zajistit úplné uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy a plné respektování EÚLP a LZPEU. Je-li osobě přiznána mezinárodní ochrana ve formě postavení uprchlíka ve smyslu kvalifikační směrnice, může požívat postavení uprchlíka podle Ženevské úmluvy; vedle toho se jí za splnění určitých podmínek mohou týkat další práva a povinnosti plynoucí z postavení uprchlíka podle kvalifikační směrnice provedené do právních řádů členských států. Kvalifikační směrnice uznává Ženevskou úmluvu a vychází z ní, nicméně je podrobnějším a rozsáhlejším právním aktem. Pokud je osobě odňato postavení uprchlíka podle kvalifikační směrnice (resp. podle vnitrostátního předpisu, který směrnici provádí), znamená to, že taková osoba již nebude nadále požívat některých výhod plynoucích z kvalifikační směrnice a vnitrostátního práva členských států.

[35] Z čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice lze vyvodit další kategorii osob, která naplňuje definici uprchlíka – je jím status uprchlíka, který je někdy nazýván rovněž tzv. *light-uprchlík status*. V rámci tohoto statusu je osoba členským státem na jeho území tolerována, resp. strpěna, a je jí zaručen alespoň minimální standard práv plynoucích z Ženevské úmluvy.

[36] Podle § 2 odst. 2 zákona o azylu (ve znění účinném v době rozhodnutí žalovaného § 2 odst. 6 zákona o azylu) „*se azylantem rozumí cizinec, kterému byl podle tohoto zákona udělen azyl, a to po dobu platnosti rozhodnutí*“

o udělení azylu.“ Podle § 28 odst. 1 zákona o azylu je azyl jednou z forem mezinárodní ochrany poskytované na území České republiky cizinci [srov. též § 2 odst. 1 písm. a) zákona o azylu ve znění novely č. 314/2015 Sb., účinné od 18. 12. 2015, podle kterého se pro účely zákona o azylu rozumí „mezinárodní ochranou ochrana poskytnutá na území cizinci formou azylu nebo doplňkové ochrany.“]

[37] Zákon o azylu pojem „uprchlík“ nedefinuje, v tomto ohledu bude použitelná definice upravená v kvalifikační směrnici. Zákon o azylu užívá označení azylant pro osobu, která požívá mezinárodní ochrany ve formě azylu, stát tedy uznává její postavení uprchlíka. Obsah pojmu azylant lze připodobnit postavení uprchlíka podle kvalifikační směrnice. I v tomto případě by mělo platit, že azylant požívá kvalitativně vyšších výhod (dle zákona o azylu, který je mj. provedením kvalifikační směrnice), než uprchlík splňující definici čl. 1 Ženevské úmluvy. Pokud je osobě odňat azyl, přestává být azylantem a požívá práva azylanta podle zákona o azylu.

#### IV. B (ii) Práva výslovně uvedená v čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice

[38] Jak Nejvyšší správní soud již uvedl, velký senát Soudního dvora v citovaném rozsudku *M a další*, C-391/16, C-77/17 a C-78/17, konstatoval, že je nutné čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice vykládat v tom smyslu, že členský stát, který využije možnosti stanovené v čl. 14 odst. 4 téže směrnice, musí uprchlíkovi, jenž je v situaci uvedené ve zmíněném ustanovení a který se nachází na území uvedeného členského státu, přiznat přinejmenším práva zakotvená Ženevskou úmluvou, na něž čl. 14 odst. 6 výslovně odkazuje, a práva stanovená touto úmluvou, k jejichž požívání není vyžadován zákonný pobyt – taková osoba tedy bude mít postavení tzv. *li-ght-uprchlíka*.

[39] Článek 14 odst. 6 kvalifikační směrnice výslovně odkazuje na práva odpovídající čl. 3, 4, 16, 22, 31, 32 a 33 Ženevské úmluvy. Konkrétně tedy<sup>7)</sup>:

##### „Čl. 3 Zákaz diskriminace

*Smluvní státy se zavazují dodržovat ustanovení této úmluvy vůči uprchlíkům bez rozlišování rasy, náboženství nebo země původu.“*

- Tomu odpovídá čl. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“); podle jeho odst. 1 „*se základní práva a svobody zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.“*

##### „Čl. 4 Svoboda náboženství

*Smluvní státy se zavazují zacházet s uprchlíky žijícími na jejich území alespoň stejným způsobem jako se svými vlastními občany ve všech otázkách, které se týkají svobody náboženství, jakož i svobody náboženské výchovy jejich dětí.“*

- Tomu odpovídá čl. 15 odst. 1 Listiny, podle kterého „*je svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání zaručena. Každý má právo změnit své náboženství nebo víru anebo být bez náboženského vyznání.“* Dále podle čl. 16 odst. 1 Listiny „*každý má právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadů.“*

##### „Čl. 16 Přístup k soudům

1. *Uprchlík má zaručen svobodný přístup ke všem soudům na území smluvních států.*

2. *Uprchlík má právo na území smluvního státu, ve kterém má trvalý pobyt, na stejné zacházení, jakého se dostává vlastním občanům tohoto státu v otázkách svobodného přístupu k soudům, včetně právní pomoci a vyjmutí z cautio judicatum solvi (pozn. NSS: jistota na uhrazení nákladů řízení).*

3. *V jiných smluvních státech, než kde je uprchlík trvale usídlen, musí užívat stejného zacházení v případech zmíněných v odstavci 2 jako státní příslušníci země jeho trvalého pobytu.“*

<sup>7)</sup> Zvýraznění v citacích ustanovení učinil Nejvyšší správní soud.

- Základním ustanovením je ve vztahu k citovanému čl. 16 Ženevské úmluvy v českém právním řádu čl. 36 odst. 1 Listiny, podle kterého se „**každý** může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“ Dále odst. 2 citovaného čl. 36 Listiny stanoví: „**Kdo** tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ Podle čl. 37 Listiny: „(2) **Každý** má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. (3) **Všichni** účastníci jsou si v řízení rovni. (4) **Kdo** prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočnicka.“ Dále lze odkázat na čl. 38 a 40 Listiny; v otázce osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce na § 30 a § 138 o. s. ř., § 35 odst. 10 a § 36 odst. 3 s. ř. s. a § 10 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém. Povinnost složit jistotu na náklady řízení nemá v českém právním řádu tradici. Výjimku představuje § 11 odst. 1 zákona o mezinárodním právu soukromém, podle něhož „**cizinci, který má obvyklý pobyt v cizině, a zahraniční právnické osobě, kteří se domáhají rozhodnutí o majetkovém právu, může soud uložit na návrh žalovaného, aby složili jistotu určenou soudem na náklady řízení. Nesloží-li jistotu do stanovené lhůty, nebude soud proti vůli žalovaného v řízení pokračovat a řízení zastaví.**“ Citované ustanovení se týká cizinců s obvyklým pobytem v cizině. Z povahy věci lze usoudit, že na osoby požívající status tzv. *light-uprchlíka* se toto ustanovení vztahovat nebude, jelikož čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice obsahuje podmínku, aby se tyto osoby nacházely na území státu, který jim zpočátku poskytl mezinárodní ochranu, tzn. v projednávané věci v České republice.

#### „Čl. 22 Přístup k veřejnému vzdělání“

1. Ve vztahu k základnímu vzdělání poskytnou smluvní státy uprchlíkům stejné zacházení jako všem ostatním občanům.

2. Smluvní státy poskytnou uprchlíkům co nejpríznivější zacházení, a v žádném případě ne méně příznivé, než jaké je poskytováno obecně cizincům za stejných okolností, pokud jde o jiné než základní školní vzdělání, a zejména pokud jde o přístup ke studiu, uznávání cizích školních vysvědčení, diplomů a titulů, promíjení školného a poplatků a udělování stipendií.“

- Podle čl. 33 Listiny platí, že: „(1) **Každý** má právo na vzdělání. Školní docházka je povinná po dobu, kterou stanoví zákon. (2) **Občané** mají právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, podle schopností občana a možností společnosti též na vysokých školách.“ Právo na vzdělání pro uprchlíky je v České republice zaručeno prostřednictvím mezinárodních smluv, jichž je Česká republika smluvním státem a které jsou v souladu s čl. 10 Ústavy České republiky součástí českého právního řádu; pokud mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Podle čl. 28 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte: „**Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, uznají právo dítěte na vzdělání a s cílem postupného uskutečňování tohoto práva a na základě rovných možností zejména:** a) zavádějí **pro všechny děti bezplatné a povinné základní vzdělání;** b) podněcují rozvoj různých forem středního vzdělání zahrnujícího všeobecné a odborné vzdělání, činí je přijatelné a dostupné pro každé dítě a přijímají jiná odpovídající opatření, jako je zavádění bezplatného vzdělání a, v případě potřeby, poskytování finanční podpory; c) zpřístupňují všem dětem informace a poradenskou službu v oblasti vzdělání a odborné přípravy k povolání; e) přijímají opatření k podpoře pravidelné školní docházky a ke snížení počtu těch, kteří školu nedokončí.“ Podle čl. 13 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech: „(1) **Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého na vzdělání.** (2) **Státy, smluvní strany Paktu, uznávají, že se zřetelem na dosažení plného uskutečnění tohoto práva:** a) **základní vzdělání bude povinné a svobodně přístupné pro všechny;** b) **středněškolské vzdělání** ve svých různých formách, zahrnující v to technické a odborné středněškolské vzdělání, bude všeobecně umožněno a zpřístupněno pro všechny všemi vhodnými prostředky a zejména postupným zaváděním bezplatného vzdělání; c) **vyšší vzdělání** bude rovněž zpřístupněno pro všechny, a to podle schopností všemi vhodnými prostředky a zejména postupným zaváděním bezplatného vzdělání; d) **elementární vzdělání osob, které nezískaly nebo nedokončily základní vzdělání, bude pokud možno povzbuzováno nebo zintenzivněno;** e) **bude na všech stupních aktivně usilováno o rozvoj školského systému, bude zaveden přiměřený systém stipendií a soustavně budou zlepšovány materiální podmínky vyučujících.**“ Dále lze odkázat např. na čl. 25 odst. 2 Listiny nebo čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

- Podle § 49 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), „*podmínky pro přijetí cizinců ke studiu ve studijním programu musí umožnit splnění závazků, které vyplývají z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána.*“ Podle § 20 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů: „(1) **Občané Evropské unie a jejich rodinní příslušníci mají přístup ke vzdělávání a školským službám podle tohoto zákona za stejných podmínek. (2) Osoby, které nejsou uvedeny v odstavci 1, mají za stejných podmínek jako občané Evropské unie přístup: a) k základnímu vzdělávání, včetně vzdělávání při výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy, pokud pobývají na území České republiky, b) ke školnímu stravování a k zájmovému vzdělávání poskytovanému ve školském zařízení pro zájmové vzdělávání v pravidelně denní docházce, pokud jsou žáky základní školy, odpovídajícího ročníku střední školy nebo odpovídajícího ročníku konzervatoře, c) ke střednímu vzdělávání a vyššímu odbornému vzdělávání, včetně vzdělávání při výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy, pokud pobývají oprávněně na území České republiky, d) k předškolnímu vzdělávání, základnímu uměleckému vzdělávání, jazykovému vzdělávání a ke školským službám podle tohoto zákona, pokud mají právo pobytu na území České republiky na dobu delší než 90 dnů, popřípadě pokud jsou osobami oprávněnými pobývat na území České republiky za účelem výzkumu, azylanty, osobami požívajícími doplňkové ochrany, žadateli o udělení mezinárodní ochrany nebo osobami požívajícími dočasnou ochranu.“ Dále lze odkázat např. na § 20 odst. 3 až 5, § 27 odst. 5 školského zákona.**

- Podle § 108 odst. 1 školského zákona „*absolvent zahraniční školy, který získal doklad o dosažení základního, středního nebo vyššího odborného vzdělání (dále jen „zahraniční vysvědčení“), může požádat krajský úřad příslušný podle místa pobytu žadatele o a) vydání osvědčení o uznání rovnocennosti zahraničního vysvědčení v České republice, nebo b) rozhodnutí o uznání platnosti zahraničního vysvědčení v České republice (dále jen „nostrifikace“).*“ Podle § 108a odst. 4 školského zákona „*jde-li o osobu, které byla v České republice nebo v jiném členském státě Evropské unie poskytnuta mezinárodní ochrana formou azylu nebo doplňkové ochrany nebo na kterou je třeba na základě mezinárodních závazků České republiky poblížet jako na uprchlíka nebo vyhnance nebo osobu v podobné situaci jako uprchlíci, lze předložit dokladu uvedeného v § 108 odst. 1 až 3 a ověření podle § 108 odst. 4 nabrzdít čestným prohlášením takové osoby o skutečnostech jinak prokazovaných takovýmto dokladem nebo ověřením.* V případě pochybnosti o dosažení vzdělání nařídi krajský úřad žadateli nostrifikační zkoušku.“ Podle § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách „*na žádost absolventa zahraniční vysoké školy vydá osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v České republice: a) ministerstvo, jestliže je Česká republika vázána mezinárodní smlouvou se zemí, kde je zahraniční vysoká škola zřízena a uznána, a ministerstvo je touto smlouvou k uznání zmocněno, b) v ostatních případech veřejná vysoká škola, která uskutečňuje obsahově obdobný studijní program.*“ Podle § 90 odst. 4 zákona o vysokých školách „*jde-li o osobu, které byla v České republice nebo v jiném členském státě Evropské unie poskytnuta mezinárodní ochrana formou azylu nebo doplňkové ochrany nebo na kterou je třeba na základě mezinárodních závazků České republiky poblížet jako na uprchlíka nebo vyhnance nebo osobu v podobné situaci jako uprchlíci, lze předložit dokladu uvedeného v odstavci 2 a ověření pravosti podle odstavce 3 nabrzdít čestným prohlášením takové osoby o skutečnostech jinak prokazovaných takovýmto dokladem nebo ověřením.*“

- Poplatky spojené se studiem upravují § 58 a § 59 zákona o vysokých školách, které nečiní mezi osobami rozdíly. Co se týče stipendií, školský zákon a zákon o vysokých školách nečiní mezi příjemci rozdíly, nicméně fakticky rozdíly existují, neboť záležitosti související se stipendii si z velké části spravují samy školy [§ 30 odst. 4 školského zákona, § 17 odst. 1 písm. h), § 68 odst. 1 písm. e), § 91 odst. 5 zákona o vysokých školách], např. podle čl. 11 Stipendijního řádu Univerzity Karlovy „*může být cizincům přiznáno stipendium na podporu studia v České republice. Podmínky pro přiznání tohoto stipendia a jeho výši stanoví rektor nebo děkan v souladu s opatřením rektora, ke kterému se vyjadřuje senát. Tyto podmínky musí být v souladu s čl. 23 statutů univerzity.*“

„Čl. 31 Zákaz stíhání pro nezákonný vstup nebo přítomnost v zemi

1. Smluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházející přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokážou dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.



2. Smluvní státy nebudou na pohyb takových uprchlíků uplatňovat jiná omezení, než jaká jsou nezbytná, a taková omezení budou uplatněna pouze do té doby, než jejich postavení v zemi bude upraveno, nebo než obdrží povolení vstupu do jiné země. Smluvní státy povolí takovým uprchlíkům rozumnou lhůtu a poskytnou všechny potřebné prostředky k získání povolení vstupu do jiné země.“

- Podle § 119a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), „rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodů 6 a 7 se nevydává, jestliže **cizinec**<sup>7)</sup> žádající o mezinárodní ochranu podle zvláštního právního předpisu na území přichází přímo ze státu, kde mu hrozí pronásledování nebo vážná újma, a na území vstoupí nebo pobývá bez povolení a sám se bez prodlení přihlásí policii nebo ministerstvu a prokáže závažný důvod pro svůj neoprávněný vstup nebo pobyt.“

„Čl. 32 Ochrana před vyhoštěním

1. Smluvní státy nesmí vyhostit uprchlíka zákonně se nacházejícího na jejich území, kromě případů odůvodněných státní bezpečností nebo veřejným pořádkem.

2. Vyhoštění takového uprchlíka bude provedeno pouze na základě rozhodnutí přijatého zákonnou cestou. S výjimkou závažných důvodů vyžadovaných státní bezpečností, bude uprchlíkovi dána možnost předložit důkazy o jeho nevinně, odvolat se a být právně zastoupen před oprávněným úřadem nebo osobou či osobami zvláště tímto úřadem ustanovenými.

3. Smluvní státy umožní takovému uprchlíkovi dostatečnou lhůtu k získání zákonného povolení vstupu do jiné země. Během této lhůty mohou smluvní státy uplatnit jakákoliv vnitřní opatření, jež mohou být potřebná.“

- Proces vyhoštění cizince je upraven v zákoně o pobytu cizinců (§ 118 a násl.). Podle § 119 zákona o pobytu cizinců je možné vyhostit **cizince**, je-li důvodně nebezpečí, že by cizinec mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek. Toto ustanovení vymezuje nad rámec čl. 32 odst. 1 Ženevské úmluvy další důvody pro vyhoštění cizince, např. pobývání na území bez platného dokladu nebo nebezpečí zavlečení infekčního onemocnění. Základní pravidla pro řízení o vyhoštění upravuje správní řád, např. § 31 a násl. (zástupce), § 36 a násl. (úkony účastníků) či § 81 a násl. (odvolání); výjimku z použití správního řádu stanoví § 168 až § 169c zákona o pobytu cizinců.

„Čl. 33 Zákaz vyhoštění a navracení (refoulement)

1. Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.

2. Výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.“

- Podle § 179 zákona o pobytu cizinců: „(1) Vycestování **cizince** není možné v případě důvodné obavy, že pokud by byl cizinec vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu tam hrozilo skutečné nebezpečí. (2) Za skutečné nebezpečí se podle tohoto zákona považuje navracení v rozporu s článkem 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. (3) Ustanovení odstavce 1 neplatí, je-li důvodně podezření, že cizinec a) se dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů obsahujících ustanovení o těchto trestných činech, b) spáchal zvláště závažný zločin, c) se dopustil činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli Organizace spojených národů, nebo d) představuje nebezpečí pro bezpečnost státu. (4) Ustanovení odstavce 1 dále neplatí, pokud cizinec a) ke spáchání činu uvedených v odstavci 3 podněcuje nebo se na jejich spáchání účastní, nebo b) se mimo území dopustil jednoho či několika trestných činů odlišných od trestných činů uvedených v odstavci 3, opustil-li stát, jehož je cizinec občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát jejího posledního trvalého bydliště s cílem vyhnout

<sup>7)</sup> Podle § 1 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se cizincem rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie.



se trestnímu stíhání za ně, za předpokladu, že jde o skutky, za něž lze v České republice udělit trest odnětí svobody. (5) V případech podle odstavce 3 nebo 4 se umožní cizinci vyhledat si nejdéle do 60 dnů přijetí v jiném státě. Pokud cizinec doloží, že přijetí v jiném státě nezískal, umožní mu policie podat žádost o udělení víza [§ 33 odst. 1 písm. a)].“

#### IV. B (iii) Další práva vyplývající z Ženevské úmluvy bez ohledu na zákonnost pobytu uprchlíka

[40] Nejvyšší správní soud předeslal již v bodu 24 tohoto rozsudku, že uprchlík *může být* pro účely práv, jež mu musí být v souladu s čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice přiznána v režimu Ženevské úmluvy, *považován za osobu*, která na území dotyčného členského státu nepobývá nebo již nepobývá zákonně. Z uvedeného vyplývá, že výčet práv v čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice nemusí být konečný. Generální advokát Melchior Wathelet ve svém stanovisku ve věci *Ma další*, C-391/16, C-77/17 a C-78/17, v bodu 112 uvedl práva, která podle Ženevské úmluvy náleží všem uprchlíkům bez ohledu na zákonnost jejich pobytu – jsou stanovena v čl. 3, 4, 13, 16, 20, 22, 25, 27, 29, 31, 32 a 33. Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že z článků vyjmenovaných v předchozí větě mohou členské státy Ženevské úmluvy ve smyslu jejího čl. 42 odst. 1 učinit výhradu k čl. 13, 16 odst. 2 a 3, 20, 22, 25, 27, 29, 31 a 32; Česká republika této možnosti nevyužila (United Nations, *Treaty Series*, Vol. 189, No. 137).

[41] Práva podle čl. 3, 4, 16, 22, 31, 32 a 33 Ženevské úmluvy jsou explicitně uvedena v čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice, jehož rozboru se Nejvyšší správní soud věnoval v předchozích odstavcích. Zbývá tak učinit rešerši k čl. 13, 20, 25, 27 a 29 Ženevské úmluvy.

##### „Čl. 13 Ochrana movitého a nemovitého majetku

*Pokud se týká nabytí movitého a nemovitého majetku a nájemních či jiných práv vztahujících se na takový majetek, smluvní státy poskytnou uprchlíku co nejpříznivější zacházení, a v žádném případě ne méně příznivé než takové, jaké se poskytují za stejných okolností cizincům všeobecně.“*

- Podle čl. 11 Listiny platí, že: „(1) **Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje. (2) Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.**“ Omezení nabytí majetku cizozemci bylo stanoveno v § 17 zákona č. 219/1995 Sb., devizový zákon, který byl již zrušen. Nájem je upraven zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (§ 2201 a násl.), jenž nečiní rozdíly mezi osobami.

##### „Čl. 20 Přídělové zásobování

*Všude, kde je v platnosti pro všechny občany přídělové hospodářství upravující všeobecné zásobování nedostatkovým zbožím, mají uprchlíci nárok na stejné zacházení jako ostatní občané.“*

- Zavedení přídělů umožňuje § 21 a § 22 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, a to na úrovni krajů nebo obcí anebo celostátně. Podle § 21 odst. 2 písm. a) „*může hejtman za stavu nebezpečí nařít a) regulaci prodávaného zboží v obchodní síti a stanovit 1. způsob, jakým bude regulováno množství zboží prodávané spotřebiteli, 2. maximální množství zboží, které lze spotřebiteli prodat, 3. okruh spotřebitelů, kterým budou vybrané položky zboží dodávány přednostně.*“

##### „Čl. 25 Správní pomoc

*1. Vyžaduje-li normální užívání určitého práva uprchlíkem pomoci úřadů cizí země, k nimž se nemůže obrátit, smluvní státy, na jejichž území se uprchlík nachází, zabezpečí, aby taková pomoc mu byla poskytnuta jejich vlastními nebo mezinárodními úřady.*

*2. Úřad či úřady uvedené v odstavci 1 vydají nebo zabezpečí pod vlastním dohledem, aby uprchlíkům byly vydány doklady nebo potvrzení stejným způsobem, jakým by byly vydány kterémukoliv jinému cizinci jeho vlastními úřady nebo jejich prostřednictvím.*

3. Takto vydané doklady nebo potvrzení nahrazují oficiální dokumenty vydané cizincům jejich vlastními úřady nebo jejich prostřednictvím a budou až do případného odvolání platné.

4. Až na určité výjimky, případně platné pro nemajetné, všechny shora zmíněné služby mohou podléhat mírným poplatkům, které musí odpovídat výši stanovené za stejné služby vlastním občanům.

5. Ustanovení tohoto článku nijak nemění články 27 a 28.“

- Podle § 4 odst. 1 správního řádu „je veřejná správa službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstřícně.“ Vydávání dokladů cizincům je upraveno v hlavě IX. zákona o pobytu cizinců. Správní poplatky v této věci upravuje zejména zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, konkrétně část IX. jeho přílohy. Podle položky 115 písm. a) poplatek za vydání cestovního pasu pro občany činí 600 Kč (pro občany mladší 15 let 100 Kč); podle pol. 115 písm. h) poplatek za vydání cizineckého pasu činí 600 Kč (pro cizince mladší 15 let 100 Kč), přičemž od poplatku podle písmene c) (tj. vydání cestovního pasu do 5 pracovních dnů) je osvobozeno první vydání cestovního dokladu vydaného cizinci Českou republikou na základě mezinárodní smlouvy. Podle pol. 115 písm. d) činí poplatek za vydání cestovního průkazu, cestovního průkazu totožnosti anebo cestovního dokladu pro cizince na základě mezinárodní smlouvy 200 Kč.

„Čl. 27 Vystavení osobních dokladů

Smluvní státy vystaví osobní doklad každému uprchlíkovi, který se nachází na jejich území a nemá platný cestovní doklad.

- V této věci lze odkázat na rozbor čl. 25 Ženevské úmluvy (viz předchozí bod). Podle § 109 odst. 1 zákona o pobytu cizinců „cizinecký pas, cestovní průkaz totožnosti a cestovní doklad podle § 108 odst. 1 písm. f) se vydává na žádost **cizince**, pokud není dále stanoveno jinak.“

„Čl. 29 Zákaz diskriminace v daňové oblasti

1. Smluvní státy nesmí, pod jakoukoli záminkou, vyžadovat od uprchlíků povinnosti, dávky či daně jiné nebo vyšší než ty, jež jsou předepsány nebo mohou být předepsány jejich vlastním občanům za obdobných okolností.

2. Ustanovení předcházejícího odstavce nezabraňuje, aby se na uprchlíky vztahovaly ustanovení zákonů a nařízení týkající se vystavení správních dokladů, včetně osobních dokladů, cizincům.“

- Jak již bylo uvedeno výše, pro účely použití čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice je nutné, aby se cizinec nacházel na území členského státu, jenž mu poskytl mezinárodní ochranu. Cizinci, kteří mají na území České republiky obvyklý pobyt či se zde obvykle zdržují a jsou výdělečně činní, mají totožná daňová práva a povinnosti jako občané České republiky. To znamená, že i cizinec v postavení tzv. *light-uprchlíka* daní své příjmy stejně jako občan České republiky bez ohledu na to, zda se jedná o daňového rezidenta či nerezidenta. Daňové předpisy (např. zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, a zákonné opatření senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí) nerozlišují mezi daňovými subjekty podle jejich cizineckého statusu.

[42] Celkově lze shrnout, že pro transpozici kvalifikační směrnice nebylo dosud zvoleno právě ideální legislativní řešení – konkrétně pro transpozici čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice zákonodárce nezvolil žádné řešení. Zákon o azylu totiž výslovně neobsahuje ustanovení odpovídající tomuto článku. Nicméně právní řád vesměs obsahuje relevantní ustanovení, která se vztahují na osoby bez ohledu na zákonnost jejich pobytu, tedy případně i na osoby, na něž byl aplikován čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice [§ 17 odst. 1 písm. i) nebo j) zákona o azylu]. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že účel učiněné rešerše byl primárně spjat s posouzením aplikace čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice v této konkrétní věci, a pro tento účel je dostačující, čímž však nemá být řečeno, že stávající (ne)transpozice čl. 14 odst. 6 kvalifikační směrnice je pro všechny osoby spadající pod toto ustanovení dostačující.

**IV. C Posouzení trestných činů stěžovatele jako zvlášť závažných zločinů a výklad pojmu „nebezpečí pro bezpečnost státu“**

[43] Podle § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu se azyl odejme, „jestliže azylant byl pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin a představuje tak nebezpečí pro bezpečnost státu.“

**IV. C (i) Pravomocné odsouzení za zvlášť závažný zločin**

[44] Stěžovatel se opakovaně dopustil trestné činnosti, a to spácháním trestného činu loupeže podle § 234 odst. 1 trestního zákona a dále trestného činu vydírání podle § 235 odst. 1, 2 písm. b), c) trestního zákona, přičemž oba trestné činy spáchal jako zvlášť nebezpečný recidivista ve smyslu § 41 odst. 1 trestního zákona. Z hlediska systematického členění zvláštní části trestního zákona se jedná o trestné činy proti svobodě (hlava VIII., oddíl I. trestního zákona). V obou uvedených případech se přitom (s použitím terminologie trestního zákona) jednalo o zvlášť závažné trestné činy, jelikož horní hranice trestní sazby při spáchání trestného činu loupeže v základní skutkové podstatě byla stanovena na 8 let a při spáchání trestného činu vydírání v kvalifikované skutkové podstatě byla stanovena na 10 let. Ustanovení § 41 odst. 2 trestního zákona totiž stanoví, že „zvlášť závažnými trestnými činy jsou trestné činy uvedené v § 62 a ty úmyslné trestné činy, na něž tento zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně osm let.“

[45] Městský soud uzavřel, že žalovaný nepochybil, pokud posoudil otázku, zda se stěžovatel dopustil zvlášť závažného trestného činu podle trestního zákona platného do 31. 12. 2009, jelikož podle tohoto zákona byl odsouzen. Stěžovatel namítl, že v této věci se měla v souladu s § 2 odst. 1 trestního zákoníku aplikovat právní úprava trestního zákoníku účinného od 1. 1. 2010, neboť je pro něj příznivější. Ve smyslu tohoto zákona se za zvlášť závažný zločin<sup>7)</sup> posuzuje pouze trestný čin loupeže spáchaný v základní skutkové podstatě, nikoli však i spáchaný trestný čin vydírání, což podle stěžovatele snižuje jeho materiální nebezpečnost pro bezpečnost státu.

[46] Nejvyšší správní soud uvádí, že § 2 odst. 1 trestního zákoníku se uplatní při hodnocení trestnosti činu (případně míry trestnosti činu) v průběhu trestního řízení. O činech stěžovatele bylo pravomocně rozhodnuto rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. 5 T 150/2004, a rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 25. 10. 2007, čj. 91 T 189/2007-306. Podle § 52 odst. 2 s. ř. s. „je soud vázán rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal.“ Uvedené lze nepochybně vztáhnout i na rozhodnutí o tom, jaký trestný čin byl spáchán. Nelze tedy souhlasit s názorem stěžovatele, že se kategorizace spáchaných trestných činů měla posuzovat podle trestního zákoníku.

[47] Nicméně stěžovatelova argumentace je v tomto ohledu irelevantní. V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2017, čj. 6 Azs 309/2016-28, č. 3546/2017 Sb. NSS, nelze bez dalšího aplikovat § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu pouze s odkazem na skutečnost, že stěžovatel byl odsouzen za spáchání činu, jenž je ve vnitrostátním trestním právu kvalifikován jako zvlášť závažný zločin, ale je vždy nutné posoudit individuální okolnosti případu. Ke shodnému závěru dospěl i Soudní dvůr, jenž v rozsudku ze dne 13. 9. 2018, *Ahmed*, C-369/17, bod 54, ve vztahu k vyloučení z doplňkové ochrany uvedl, že „je [...] nezbytné, aby příslušný vnitrostátní orgán nebo soud rozhodující o žádosti o doplňkovou ochranu mohl přezkoumat na základě jiných kritérií, než je kritérium trestu, který lze uložit, zda trestný čin spáchaný žadatelem, který jinak splňuje kritéria pro získání statusu doplňkové ochrany, je natolik závažný, že musí vést k zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu“.

[48] Pojmy „vážený zločin“ a „zvlášť závažný trestný čin“ jsou autonomními pojmy unijního a mezinárodního uprchlického práva (*Ahmed*, body 33 a 34). Stávající judikatura se prozatím zabývala pouze výkladem prvního z uvedených pojmů, a to ve vztahu k vyloučení cizince z možnosti udělení doplňkové ochrany podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, jenž je transpozicí čl. 17 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice; její závěry je však možné využít i pro interpretaci pojmu „zvlášť závažný trestný čin“ podle čl. 14 odst. 4 písm. b) kvalifikační směrnice. Obdobně podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona o azylu „doplňkovou ochranu nelze udělit, je-li důvodné podezření,

<sup>7)</sup> V trestním zákonu platném do 31. 12. 2009 bylo používáno slovní spojení „zvlášť závažný trestný čin“. Jelikož trestní zákon znal pouze jedinou kategorii soudně trestného deliktu, a to „trestný čin“ (Jelínek, J. Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část. 4. vyd. Praha: Leges, 2014 s. 144). Zvlášť závažný trestný čin se dá považovat za podkategorie zločinu „zvlášť závažný zločin“ podle trestního zákoníku účinného od 1. 1. 2010.

že se cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, dopustil vážného zločinu.“ V souladu s § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu se cizinci odejme azyl, pokud byl pravomocně odsouzen za zvlášť závažný zločin.

[49] Ustanovení § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu je transpozicí čl. 14 odst. 4 písm. b) kvalifikační směrnice, který má základ v Ženevské úmluvě (viz bod 3 odůvodnění kvalifikační směrnice), konkrétně v čl. 33 odst. 2, podle kterého uprchlíkovi nesvědčí výhody ze zásady nenavrácení (*non-refoulement*), pokud může být v zemi,

ve které se nachází, z vážných důvodů považován za nebezpečného, nebo pokud byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvlášť těžkého trestného činu a představuje tak nebezpečí pro společnost této země. Jelikož jednotlivá ustanovení ze sebe postupně vycházejí, je logické považovat v této věci pojmy „zvlášť závažný zločin“, „zvlášť závažný trestný čin“ a „zvlášť těžký trestný čin“ pro účely jejich výkladu za synonyma. Podle bodů 4 a 22 odůvodnění kvalifikační směrnice je Ženevská úmluva základem mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků a ustanovení kvalifikační směrnice týkající se obsahu postavení uprchlíka slouží jako vodítko pro vnitrostátní orgány členských států při uplatňování Ženevské úmluvy. Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že výklad ustanovení kvalifikační směrnice musí být prováděn ve světle obecné systematiky a účelu této směrnice, s ohledem na Ženevskou úmluvu a ostatní příslušné smlouvy uvedené v čl. 78 odst. 1 SFEU. Z patnáctého bodu odůvodnění kvalifikační směrnice vyplývá, že výklad ustanovení této směrnice má ctít základní práva a dodržovat zásady uznané zejména LZPEU (srov. rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 9. 11. 2010, *B a D*, C-57/09 a C-101/09, bod 78, ze dne 1. 3. 2016, *Alo a Osso*, C-443/14 a C-444/14, bod 29, a ze dne 31. 1. 2017, *Lounani*, C-573/14, bod 42).

[50] Soudní dvůr se v rozsudku ve věci *Ahmed* zabýval výkladem pojmu „vážný zločin“ užitého v čl. 17 odst. 1 písm. b) kvalifikační směrnice. V této věci dospěl v bodu 55 rozsudku k závěru, „že i když kritérium trestu, který lze uložit podle trestního práva dotyčného členského státu je zvlášť důležité pro posouzení závažnosti trestného činu, který odůvodňuje vyloučení z doplňkové ochrany podle čl. 17 odst. 1 písm. b) směrnice 2011/95, příslušný orgán dotyčného členského státu může použít důvod pro vyloučení stanovený v tomto ustanovení teprve poté, co pro každý jednotlivý případ provede posouzení jemu známých konkrétních skutečností za účelem určení, zda existují závažné důvody se domnívat, že činy spáchané dotyčným, který jinak splňuje kritéria pro získání požadovaného statusu, spadají pod tento důvod pro vyloučení“ (srov. též rozsudky *B a D*, bod 87, a *Lounani*, bod 72; pozn.: zvýrazněno NSS). Mezi faktory, které je třeba vzít při posouzení závažnosti trestného činu v úvahu, Soudní dvůr v bodu 56 citovaného rozsudku s odkazem na studii Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO), „Vyloučení: články 12 a 17 kvalifikační směrnice (2011/95/EU)“ z roku 2016 demonstrativně uvádí **povahu dotčeného aktu, způsobenou újmou, formu řízení použitou za účelem zahájení stíhání, povahu trestu, který lze uložit, a zohlednění otázek, zda většina soudů rovněž považuje tento čin za vážný zločin**. Podobná doporučení jsou obsažena i v Příručce postupů a kritérií pro určování právního postavení uprchlíků podle Úmluvy z roku 1951 a Protokolu z roku 1967 o právním postavení uprchlíků (UNHCR, body 155 až 157).

[51] Znění čl. 33 odst. 2 Ženevské úmluvy, jenž jako jednu z podmínek pro navrácení uprchlíka stanoví „usvědčení konečným rozsudkem ze zvlášť těžkého trestného činu“, dává jasně najevo, že pod toto ustanovení lze podřadit pouze odsouzení za zločiny vyznačující se mimořádnou závažností. O navrácení cizince dle tohoto ustanovení je možné uvažovat pouze v případech výjimečných okolností.

[52] Z výše uvedeného vyplývá, že závěr o tom, že se stěžovatel dopustil zvlášť závažného zločinu, resp. zvlášť závažného trestného činu, nelze odůvodnit pouze odkazem na to, že byl odsouzen za spáchání činu, který je vnitrostátním trestním právem označován za zvlášť závažný zločin. Ačkoli může být kvalifikace činu z hlediska terminologie trestního práva jedním z kritérií, ke kterým je žalovaný povinen přihlídnout (případně kritériem výchozím), z hlediska požadavku souladnosti rozhodnutí o odnětí azylu s kvalifikační směrnici nemůže být kritériem jediným. V kontextu případu stěžovatele budou dalšími okolnostmi, které je třeba vzít v úvahu, povaha a závažnost konkrétního činu spáchaného stěžovatelem, výše uloženého trestu či způsobená újma.

#### IV. C (ii) Nebezpečí pro bezpečnost státu

[53] Jak již bylo uvedeno výše, § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu je transpozicí čl. 14 odst. 4 písm. b) kvalifikační směrnice. Jde ovšem o transpozici nepřesnou.

[54] Z dikce čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice („*Členské státy mohou...*“) je zřejmé, že tento článek je ustanovením opčním, tedy otázka jeho transpozice byla ponechána na vůli členských států. Český zákonodárce se rozhodl tento článek provést v jiném než doslovném znění. Článek 14 odst. 4 písm. b) kvalifikační směrnice stanoví, že „*členské státy mohou odejmout [...] postavení přiznaného uprchlíkovi [...], jestliže jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost*“ dotyčného členského státu“ (pozn.: zvýrazněno NSS). Zákon o azylu pracuje v § 17 odst. 1 písm. j) se slovním spojením „**nebezpečí pro bezpečnost státu**“. Z uvedeného vyplývá, že unijní právo je vůči jednotlivci méně příznivé než vnitrostátní právní úprava, jelikož podle kvalifikační směrnice postačí k odnětí postavení uprchlíka spáchání činu, který je „pouze“ nebezpečný pro společnost hostitelského členského státu.

[55] Znění § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu je však i přes tuto pojmovou odchylku v souladu s kvalifikační směrnici, jelikož opční ustanovení směrnice lze využít pouze zčásti, tedy v daném případě vymezit podmínky odnětí azylu úzeji, než členským státům umožňuje opční ustanovení čl. 14 odst. 4 kvalifikační směrnice.

[56] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že v důvodové zprávě k zákonu č. 165/2006 Sb., jímž byla do zákona o azylu provedena směrnice Rady 2004/83/ES (předcházející kvalifikační směrnice), se k § 17 odst. 1 písm. j) uvádí pouze, že „[s]oučasné důvodem pro odejmutí azylu může být i to, že cizinec je hrozbou pro bezpečnost státu (terorismus) nebo byl odsouzen za zvlášť závažný trestný čin tak, jak je vymezen v trestním zákoně“.

[57] Nejvyšší správní soud přisvědčuje námitce stěžovatele, že výklad § 17 odst. 1 písm. i) a § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu vytváří vnitřní rozpor. Podmínka vyjádřená v § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu (azylant představuje nebezpečí pro bezpečnost státu) je zahrnuta již v § 17 odst. 1 písm. i) téhož zákona, „podle kterého se azyl odejme, jestliže existují oprávněné důvody považovat azylanta za nebezpečí pro bezpečnost státu.“ Z uvedeného vyplývá, že § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu je nadbytečný. Jakmile se totiž prokáže, že jsou zde oprávněné důvody považovat azylanta za nebezpečí pro bezpečnost státu, odejme se mu azyl v souladu s § 17 odst. 1 písm. i) zákona o azylu a k použití § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu tak nemusí správní orgán vůbec přikročit.

[58] Podmínka stanovená v čl. 14 odst. 4 písm. a) kvalifikační směrnice („[...] existují dostatečné důvody k tomu, aby byl považován za nebezpečí pro bezpečnost členského státu, v němž se nachází“) se co do významu neliší od § 17 odst. 1 písm. i) zákona o azylu. Článek 14 odst. 4 písm. b) kvalifikační směrnice zní: „*Členské státy mohou odejmout [...] postavení přiznaného uprchlíkovi [...], jestliže jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu.*“ Trestní právo je krajním prostředkem **ochrany společnosti**. Jedním ze znaků skutkové podstaty trestného činu je objekt trestného činu. Tím jsou zpravidla společenské vztahy, zájmy a hodnoty chráněné trestním zákoníkem.“) Nebezpečí pro společnost je tedy imanentní součástí každého trestného činu. Z uvedeného lze proto vyvodit, že čl. 14 odst. 4 písm. b) kvalifikační směrnice stanoví pro účely odnětí postavení uprchlíka pouze jednu podmínku – pravomocné odsouzení za zvlášť závažný trestný čin. Společenská nebezpečnost je totiž nedílnou součástí spáchaného trestného činu. K takovému výkladu § 17 odst. 1 písm. j) zákona o azylu ovšem nemůže Nejvyšší správní soud v tomto konkrétním případě dospět, neboť takto nebylo opční ustanovení kvalifikační směrnice do citovaného ustanovení zákona o azylu transponováno. Proto je třeba vycházet z podmínek výslovně stanovených v zákoně o azylu.

[59] Z výše uvedeného vyplývá, že úkolem Nejvyššího správního soudu je posoudit, zda žalovaný a městský soud správně dospěli k závěru, že stěžovatel je nebezpečný pro bezpečnost státu.

[60] Z prostého faktu, že stěžovatel byl pravomocně odsouzen za spáchání zvlášť závažného trestného činu, nelze bez dalšího usoudit, že je nebezpečný pro bezpečnost státu. V tomto případě je na místě důkladné individuální posouzení povahy trestné činnosti spáchané stěžovatelem. Žalovaný na straně 6 napadeného rozhodnutí uvedl, že „*opětovné spáchání zvlášť závažného úmyslného trestného činu, mj. s ohledem na krátký časový odstup opětovného spáchání takového činu po podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, po uplynutí přibližně poloviny zkušební doby, a s ohledem na násilnost a velmi surový způsob provedení ve snaze získat majetkový prospěch,*

<sup>7)</sup> V anglické verzi: „a danger to the community of that Member State“, v německé verzi: „eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Mitgliedstaats“.

<sup>8)</sup> Jelínek, J. Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část, s. 170.

podstatně zvyšuje stupeň nebezpečnosti jmenovaného pro společnost. Na základě těchto skutečností tedy správní orgán dospěl [...] k závěru, že výše jmenovaný představuje nebezpečí pro bezpečnost státu a jeho občanů. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pokud čl. 14 odst. 4 písm. b) kvalifikační směrnice nebyl v celém svém rozsahu korektně transponován, žalovaný se jej nemůže dovolávat, ať již výslovně, či implicitně faktickým podřazením trestné činnosti představující nebezpečí pro společnost (jež je nad rámec vnitrostátní právní úpravy zakotveno ve směrnici) pod nebezpečí pro bezpečnost státu.

[61] Pojem „nebezpečí pro bezpečnost státu“ není v zákoně o azylu ani v kvalifikační směrnici přímo definován a jeho výklad je tak ponechán především na členských státech. Judikatura prozatím nevymezila tento pojem ve vztahu k § 17 odst. 1 písm. i) nebo j) zákona o azylu; obdobně jako v případě interpretace pojmu „zvlášť závažný zločin“ je možné analogicky uplatnit postup při výkladu totožného pojmu („nebezpečí pro bezpečnost státu“) užitého v § 15a odst. 1 písm. d) zákona o azylu. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 9. 2. 2017, čj. I Azs 216/2016-41, č. 3596/2017 Sb. NSS, k posouzení nebezpečí pro bezpečnost státu ve smyslu § 15a odst. 1 písm. d) zákona o azylu vyjádřil tak, že „[n]emá-li však podřazení trestné činnosti cizince pod tuto vylučující klauzuli představovat obcházení podmínek stanovených ve vylučujících klauzulích uvedených pod písmeny a) až c) téhož ustanovení, musí se jednat o trestnou činnost směřující buď přímo proti České republice (hlava IX trestního zákoníku) nebo proti jiným chráněným zájmům páchanou v takovém rozsahu, z důvodů nebo způsobem, že může představovat ohrožení bezpečnosti České republiky. [...] I v případech, kdy cizinec páchá trestnou činnost proti životu a zdraví, by tato činnost byla kvalifikována ‚pouze‘ jako trestná činnost proti společnosti, nikoliv ovšem proti bezpečnosti státu“ (pozn.: zvýrazněno NSS). Z uvedeného lze vyvodit, že pojmem „bezpečnost státu“ je míněna „národní bezpečnost“.

[62] Odůvodnění kvalifikační směrnice v bodu 36 uvádí, že „[p]ojmy bezpečnosti státu a veřejného pořádku se vztahují rovněž na případy, kdy státní příslušník třetí země patří ke spolčení podporujícímu mezinárodní terorismus nebo podporuje takové spolčení“. Podle komentáře k čl. 33 Ženevské úmluvy lze obecně říci, že pojem „národní bezpečnost“ se uplatní v případě **jednání závažné povahy, která přímo nebo nepřímo ohrožují ústavu (vládu), územní celistvost, nezávislost nebo vnější mír státu**. Špionáž, sabotáž vojenských zařízení a teroristické činnosti patří mezi činy, které jsou obvykle označovány jako hrozby pro národní bezpečnost [UNHCR, *Commentary of the Refugee Convention 1951 (Articles 2-11, 13-37)*, říjen 1997]. Lze dovodit, že nebezpečnost pro bezpečnost státu bude zpravidla zahrnovat také nebezpečí pro veřejný pořádek. Z povahy věci ovšem plyne, že naopak tomu být nemůže. Je proto možné konstatovat, že argumentace stěžovatele, že by se pojem „nebezpečí pro bezpečnost státu“ měl vykládat analogicky k interpretaci pojmu „závažné narušení veřejného pořádku“, není správná, jelikož ohrožení národní bezpečnosti nelze sloučovat s narušením veřejného pořádku. Lze však přisvědčit námitce, že městský soud měl hodnotit, zda stěžovatel představuje *současné nebezpečí* pro Českou republiku (viz rozsudek Soudního dvora ve věci *B a D*, bod 101).

[63] Stěžovatel požádal o udělení mezinárodní ochrany v roce 2004, azyl mu byl udělen v roce 2006. V roce 2004 byl odsouzen k třem letům odnětí svobody, přičemž byl v roce 2005 podmínečně propuštěn, avšak v roce 2008 byl opětovně odsouzen k trestu odnětí svobody, tentokrát na devět let. Z vězení byl propuštěn v roce 2017. Z uvedeného vyplývá, že stěžovatel strávil většinu doby, po kterou se nacházel na území České republiky, ve vězení. Chování stěžovatele během výkonu trestu jistě nemůže být při posouzení jeho nebezpečnosti opomenuto. Větší důraz je však třeba klást na jeho chování poté, co byl propuštěn z vězení, a s ohledem na předchozí odstavce posoudit, zda stěžovatel představuje či může představovat nebezpečí pro bezpečnost státu. Nejvyšší správní soud se nezabýval hodnocením nebezpečnosti stěžovatele pro bezpečnost České republiky, jelikož to považuje za předčasné. Posouzení, zda byl stěžovatel pravomocně odsouzen za zvlášť závažný trestný čin a zda je stěžovatel nebezpečný pro bezpečnost státu ve smyslu výše uvedených výkladových vodítek, provede žalovaný v dalším řízení.



## **Pobyt cizinců: zajištění cizince za účelem správního vyhoštění; důvody znemožňující vycestování cizince**

k čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; v textu jen „Úmluva“)

k § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“), ve znění do 30. 6. 2020

**Pokud má správní orgán v řízení o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění k dispozici konkrétní výpověď cizince o tom, že již v zemi původu čelil zacházení rozpornému s čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), a tato výpověď se ve všech podstatných rysech shoduje s obsahem obecného dokumentu o zemi původu poskytnutého správnímu orgánu Ministerstvem vnitra, jde o situaci, v níž mohou být dány důvody znemožňující vycestování cizince podle § 179 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a správní orgán je povinen si před rozhodnutím o zajištění opatřit závazné stanovisko Ministerstva vnitra k tomu, zda je vycestování cizince možné. Této povinnosti jej nezavazují ani případné procesní nesnáze a časová tíseň.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2020, čj. 1 Azs 495/2019-43)*

**Prejudikatura:** č. 2524/2012 Sb. NSS, č. 2757/2013 Sb. NSS, č. 3982/2020 Sb. NSS.

**Věc:** Y. M. S. proti Krajskému ředitelství policie Ústeckého kraje o zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 10. 10. 2019 (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaná podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců rozhodla o zajištění žalobce za účelem správního vyhoštění, přičemž stanovila dobu trvání zajištění na 90 dnů od okamžiku omezení osobní svobody, k čemuž došlo již dne 19. 9. 2019 ve 4:00 hodin.

Žalobce byl v tu dobu kontrolován hlídkou Policie ČR na dálnici D8 v autobusu společnosti Flixbus na lince Budapešť-Berlín. Cestoval bez cestovního dokladu a povolení k pobytu na území ČR. Uvedl, že je z Eritreje, jmenuje se S. Y. M., avšak jízdenka byla vystavena na jiné jméno. V průběhu dalších procesních úkonů žalovaná zjistila, že žalobce záměrně uvedl nesprávné jméno a datum narození, neboť se domníval, že jako s nezletilým s ním bude zacházeno ohleduplněji. Žalobce se pokusil opustit Eritreu již v červnu 2016, kdy však byl zadržen, uvězněn a odveden do armády. Odtud uprchl do Etiopie a později Súdánu, odkud na padělaný súdánský pas odcestoval v červnu 2019 do Turecka a za pomoci převaděčů pokračoval do Řecka, přičemž jeho cílovou destinací byla Spolková republika Německo (dále jen „SRN“). Při podání vysvětlení žalobce uvedl, že za ilegální opuštění Eritrey mu hrozí uvěznění, z čehož má obavy, navíc pochází z menšinového etnika Djeberti, které vystupuje proti tamější vládě. Bratr žalobce se do protestů zapojil aktivně a žalobce se obává, že by byl po návratu perzekvován. Chtěl by proto v ČR požádat o azyl.

S ohledem na to, že žalobce přicestoval do ČR ze Slovenska, jej žalovaná nejdříve zajistila za účelem předání podle Dohody mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o předávání a přebírání osob na společných státních hranicích (dále jen „readmisní dohoda“). Orgány Slovenské republiky však odmítly žalobce převzít nejdříve na základě toho, že jde o nezletilou osobu, a posléze s odůvodněním, že žalobce zjevně hodlá požádat Českou republiku o mezinárodní ochranu. Žalovaná proto zahájila dne 10. 10. 2019 řízení o správním vyhoštění žalobce a za účelem jeho realizace vydala napadené rozhodnutí o zajištění. V něm konstatovala, že žalobce se prokazatelně pohyboval na území schengenského prostoru bez cestovních dokladů a jakéhokoliv povolení k pobytu a z jeho jednání a výpovědi je jisté, že nemá v úmyslu opustit území schengenského prostoru, ale jeho cílem je zřejmě SRN. Proto žalobce ani neskýtá záruku, že bude dobrovolně plnit povinnosti uložené správním orgánem, a naopak je zde nebezpečí, že by mohl ztěžovat nebo mařit výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Podle žalované by mírnější (zvláště) opatření nebyla účinná, neboť žalobce nemá na území ČR rodinné příslušníky ani blízké či známé osoby, u nichž by se mohl zdržovat, nedisponuje žádnými finančními prostředky k zajištění dlouhodobějšího ubytování a úhradě životních nákladů. Z jeho dosavadního jednání je zřejmé, že se dobrovolně

správním vyhoštění nepodrobí, neboť má v úmyslu nelegálně pokračovat na území SRN. K obavám žalobce, že po návratu do Eritreje bude uvězněn z důvodu ilegálního opuštění země a příslušnosti k menšinovému etniku, žalovaná uvedla, že tyto skutečnosti nemůže hodnověrně ověřit vzhledem k omezené lhůtě k vydání rozhodnutí o zajištění. K dispozici má pouze Informaci Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ze dne 1. 8. 2019 „Bezpečnostní a politická situace v zemi - Eritrea“. Žalovaná také požádala ministerstvo vnitra o závazné stanovisko k možnostem vycestování, avšak podle sdělení příslušného odboru ze dne 10. 10. 2019 bude k dispozici pro účely realizace vyhoštění později.

Proti napadenému rozhodnutí se žalobce bránil žalobou, v níž namítl, že se žalovaná důkladně nezabývala realizovatelností účelu zajištění, tedy možností vyhoštění žalobce do Eritreje, kde mu hrozí vážná újma v podobě věznění pro jeho etnickou příslušnost a nelegální opuštění země. Žalovaná se jeho tvrzeními ohledně vážné újmy nezabývala a pouze odkázala na obecné informace o Eritreji, přičemž v době vydání rozhodnutí nebylo vypracováno závazné stanovisko Ministerstva vnitra k možnostem vycestování. Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu nyní napadeným rozsudkem zamítl. Uvedl, že smyslem řízení o zajištění cizince není konečné posouzení otázky, zda má být cizinci uloženo správní vyhoštění. Naopak, toto rozhodnutí má ve vztahu k vlastním vyhoštění pouze předběžný charakter, jeho účelem je pouze vytvoření podmínek pro to, aby vyhoštění mohlo být vůbec realizováno a nebylo zmařeno tím, že se cizinec bude skrývat a vyhoštění vyhýbat. Správní orgán má proto povinnost zabývat se možnými překážkami správního vyhoštění v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo kdy před rozhodnutím o zajištění vyšly najevo. Zajištění je navíc prvním úkonem v řízení (§ 24 odst. 2 zákona o pobytu cizinců) a správní orgán tak vychází z dosud nekompletních spisových materiálů (řízení o správním vyhoštění je teprve zahájeno). Soud proto považoval skutečnosti, jimiž žalovaná podepřela zajištění, za dostačující, stejně jako zdůvodnění možných překážek vycestování. Podle soudu žalobce sice vypověděl, že je příslušníkem menšinového opozičního etnika, avšak on sám proti vládě zjevně nijak neprotestoval. Podle svých tvrzení již byl pro nelegální překročení hranic v zemi původu uvězněn a odveden do armády, avšak po opuštění Eritreje dosud nikde nepožádal o mezinárodní ochranu, což jeho tvrzení o obavách z uvěznění značně relativizuje.

Krajský soud proto uzavřel, že žalovaná nebyla povinna postavit najisto, že vyhoštění žalobce bude skutečně možné, stačilo pouhé posouzení potenciality jeho vyhoštění, k čemuž měla dostatek podkladů. Závazné stanovisko Ministerstva vnitra byla povinna si opatřit pouze tehdy, pokud by před rozhodnutím o zajištění bylo zřejmé, že zde mohly být dány důvody znemožňující vycestování ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150). V této věci v době rozhodování o zajištění nic takového zřejmě nebylo. Pokud si přesto žalovaná vyžádala před vydáním rozhodnutí o zajištění závazné stanovisko Ministerstva vnitra, které však nemohlo být s ohledem na krátkou lhůtu k rozhodnutí o zajištění vydáno, jednalo se o úkon, který nebyl pro posouzení podmínek zajištění nezbytně nutný.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. V ní namítl, že v jeho případě nebyly splněny podmínky pro jeho zajištění bez konkrétního vypořádání tvrzených obav z vážné újmy, která mu hrozí v jeho vlasti. Podle stěžovatele nemůže spekulativní vypořádání této otázky ze strany žalované obstát. Naopak povinností žalované bylo jednoznačně vycházet ze závazného stanoviska Ministerstva vnitra. Na rozdíl od krajského soudu se stěžovatel domnívá, že s ohledem na zcela konkrétní důvody obav z věznění (etnický původ a protiprávní opuštění vlasti), které v řízení uváděl, bylo zřejmé, že by zde mohly být dány důvody znemožňující vycestování. Byly proto splněny podmínky formulované v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 79/2010-150 a bylo povinností žalované opatřit si před vydáním rozhodnutí o zajištění závazné stanovisko Ministerstva vnitra. Rozhodnutí o zajištění nemohlo postrádat konkrétní zhodnocení eventuálně hrozící vážné újmy stěžovateli a nemohlo postrádat odkaz na závazné stanovisko. Pokud žalovaná z takového stanoviska nevycházela, zatížila své rozhodnutí zřetelnou vadou nezákonnosti, přičemž pro tuto vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit. Ten se naopak přihlásil ke zjevně nesprávnému názoru, že tvrzení stěžovatele a jeho eritrejský původ samy o sobě vyžádání závazného stanoviska neimplikovaly.

Žalovaná ve svém vyjádření mimo jiné uvedla, že v souladu s § 179 odst. 1 zákona o pobytu cizinců není vycestování cizince možné, pokud by byl vrácen do státu, kde by mu hrozilo skutečné nebezpečí. To je definováno v odst. 2 téhož ustanovení jako navrácení v rozporu s čl. 3 Úmluvy. Žalovaná podle svého přesvědčení učinila

vše pro získání závazného stanoviska k možnosti stěžovatelova vycestování; to však nebyl schopen příslušný odbor Ministerstva vnitra v tak krátké době vydat a žalované poskytl pouze obecnou informaci. Žalovaná tyto informace vyhodnotila a došla k závěru, že vyhoštění stěžovatele je potenciálně možné, jak uvedla na str. 9 a 10 napadeného rozhodnutí. Závazné stanovisko bylo vydáno až dne 15. 11. 2019 se závěrem, že vycestování není možné. V mezidobí byl stěžovatel dne 16. 10. 2019 zajištěn podle zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Žalovaná dále doplnila, že dne 18. 2. 2020 bylo zastaveno řízení ve věci žádosti o mezinárodní ochranu, neboť stěžovatel dne 9. 2. 2020 svévolně opustil středisko Kostelec nad Orlicí a jeho další pobyt není znám.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu ve výroku I. a II., jakož i rozhodnutí žalované.

### Z odůvodnění:

(...)

[15] Nejvyšší správní soud předesílá, že společně s krajským soudem nemá pochybnosti o tom, že v daném případě byly naplněny podmínky zajištění stěžovatele, jak vyplývají z § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, neboť z výše rekapitulovaného jednání stěžovatele (na území ČR přicestoval bez cestovního dokladu, uváděl nepravou identitu a věk, jako cíl své cesty deklaroval SRN) bylo zcela zřejmé, že by mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění, přičemž uložení zvláštního opatření by nemohlo splnit sledovaný účel i s ohledem na to, že stěžovatel disponoval pouze omezenými finančními prostředky v měně Eritreje a na území ČR neměl žádné kontakty na osoby, které by mu poskytl po dobu řízení o vyhoštění ubytování.

[16] K uvedeným zákonným podmínkám však přistupuje podle čl. 15 odst. 4 směrnice 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (tzv. návratová směrnice) podmínka tzv. reálného předpokladu dosažení účelu zajištění, v daném případě tedy předpokladu realizace vyhoštění (srov. rozsudek ze NSS dne 3. 6. 2020, čj. 10 Azs 40/2020-36, bod 8).

[17] Zajištění cizince představuje zásadní omezení jeho osobní svobody, tedy jednoho z nejvýznamnějších základních práv jednotlivce. Proto je přípustné jen za podmínek definovaných nejen zákonem o pobytu cizinců a návratovou směrnicí, ale především i ústavním pořádkem České republiky (čl. 8 Listiny základních práv a svobod, čl. 5 Úmluvy, čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech; viz například rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2020, čj. 1 Azs 143/2020-48). Zajištění musí sledovat vymezený účel, jímž je v daném případě realizace správního vyhoštění. Cizince lze proto zajistit jen tehdy, lze-li předpokládat, že účel zajištění bude naplněn, tj. cizinec bude vyhoštěn během doby, po kterou může trvat jeho zajištění. Zajištění není trestem, ale jen prostředkem k dosažení účelu zajištění (zde realizace vyhoštění), při jeho ukládání je proto třeba vždy sledovat, zda lze zajištěním tohoto účelu vůbec dosáhnout.

[18] Na druhou stranu, jak již uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení čj. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS, „smyslem řízení o zajištění cizince není konečné posouzení otázky, zda má být tomuto cizinci uděleno správní vyhoštění nebo zda má být předán na základě mezinárodní smlouvy či má jinak nuceně vycestovat z území ČR, ale pouze vytvoření podmínek pro to, aby tento hlavní účel mohl být realizován a nebyl předem zmařen tím, že se cizinec bude skrývat či se jinak vyhýbat realizaci případného správního vyhoštění, předání či vycestování z území ČR“. V tomto smyslu lze v nyní posuzovaném případě souhlasit s krajským soudem, že v rámci řízení o zajištění lze naplnění jeho účelu, tj. realizaci správního vyhoštění, posuzovat toliko předběžně a na základě informací a podkladů, které má správní orgán k dispozici, a to i s ohledem na velmi omezený časový prostor, v němž musí být o zajištění cizince rozhodnuto.

[19] Rozšířený senát v odkazovaném usnesení proto uzavřel, že „správní orgán má povinnost se zabývat v řízení o zajištění cizince možnými překážkami správního vyhoštění, předání nebo vycestování tohoto cizince v případech, kdy jsou mu tyto překážky v době rozhodování o zajištění známy nebo kdy před rozhodnutím o zajištění cizince vysly najevo. V takové situaci je správní orgán povinen možné překážky správního vyhoštění, předání nebo vycestování cizince před rozhodnutím o zajištění cizince předběžně posoudit a učinit si úsudek o tom, zda je správní vyhoštění, předání nebo vycestování cizince alespoň potenciálně možné. [...] O zajištění cizince nelze rozhodnout, pokud zákonný účel omezení osobní svobody cizince nebude pravděpodobně možné uskutečnit. Správní orgán je naopak povinen v takovém případě cizince neprodleně propustit na svobodu“. Přitom „[v] případě, kdy bude správnímu orgánu již před

rozhodnutím o zajištění cizince zřejmě, že by zde mohly být dány důvody znemožňující vycestování cizince ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců, nebude oprávněn vydat rozhodnutí o zajištění cizince dříve, než si opatří závazné stanovisko Ministerstva vnitra k tomu, zda je vycestování cizince možné (ve vztahu ke správnímu vyhoštění viz § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Ministerstvo vnitra bude v tomto případě povinno vydat toto stanovisko neprodleně tak, aby bylo možné dodržet zmiňované zákonné lhůty pro rozhodnutí o zajištění cizince.“

[20] Judikatura navazující na usnesení rozšířeného senátu dovodila, že není povinností správního orgánu si v řízení o zajištění za účelem správního vyhoštění vždy vyžádat stanovisko ministerstva vnitra. Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 13. 5. 2016, čj. 5 Azs 5/2016-51, „při rozhodování o zajištění cizince je správní orgán povinen možné překážky realizace vyhoštění (vycestování) ve smyslu § 179 odst. 2 zákona o pobytu cizinců vypořádat toliko předběžně. Nelze očekávat, že toto posouzení bude kvalitativně zcela srovnatelné s hodnocením, jež provádí Ministerstvo vnitra v závazném stanovisku, které vydává podle § 120a téhož zákona pro účely samotného řízení o správním vyhoštění.“ (obdobně viz rozsudky ze dne 10. 5. 2017, čj. 2 Azs 43/2017-24, nebo ze dne 31. 7. 2018, čj. 3 Azs 182/2017-23). V rozsudku ze dne 16. 10. 2019, čj. 8 Azs 55/2019-34, pak soud na uvedenou judikaturu navázal a dodal, že „závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 7 As 79/2010 nelze vykládat tak, že při jakýchkoliv (byť sebemensiších) pochybnostech o možných překážkách vycestování cizince je správní orgán vždy povinen vyžádat si před vydáním rozhodnutí o zajištění cizince závazné stanovisko Ministerstva vnitra o realizovatelnosti správního vyhoštění. Taková povinnost je dána pouze tehdy, je-li před vydáním rozhodnutí o zajištění správnímu orgánu zřejmé, že by v dané věci důvody znemožňující vycestování mohly být dány. Správní orgán je proto oprávněn si sám provést předběžné posouzení takových překážek, a dojde-li k závěru, že s určitou mírou pravděpodobnosti určité překážky vycestování mohou existovat, teprve tehdy je povinen vyžádat si závazné stanovisko ministerstva ještě před vydáním rozhodnutí o zajištění za účelem správního vyhoštění.“ K tomu je však třeba doplnit, že toto „oprávnění“ správního orgánu neznámá, že jeho úvaha o míře pravděpodobnosti a jí odpovídající postup v řízení (tj. vyžádání či naopak nevyžádání závazného stanoviska) nepodléhá soudnímu přezkumu. Je to v konečném důsledku soud, který je povinen přezkoumat, zda předběžná úvaha správního orgánu o pravděpodobnosti existence překážek se opírá o relevantní zjištění a byla zákonná.

[21] V daném případě se Nejvyšší správní soud rozchází s krajským soudem v hodnocení toho, zda v řízení o zajištění vyšly dostatečně najevo překážky potenciálně bránící vyhoštění stěžovatele, tj. důvody znemožňující jeho vycestování (§ 179 zákona o pobytu cizinců), resp. zda mělo být žalované zřejmé, že by zde mohly být dány důvody znemožňující vycestování stěžovatele. Na rozdíl od krajského soudu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že takové překážky v řízení vyšly najevo a že musely být navíc žalované natolik zřejmé, aby jí vznikla povinnost opatřit si před vydáním rozhodnutí o zajištění závazné stanovisko ministerstva vnitra, o jehož závěry by bylo rozhodnutí opřeno.

[22] Stěžovatel již ve své výpovědi dne 19. 9. 2019 uváděl velmi konkrétní důvody svých obav z uvěznění, a to jak pro ilegální opuštění země původu, tak s ohledem na svou příslušnost k etnické menšině, která představuje opozici většinové vládě. Navíc stěžovatel vypověděl, že již byl při prvním pokusu opustit zemi na hranicích zadržen, uvězněn a odveden do armády, takže jeho obavy mohly mít velmi reálný základ. Navíc vedle obsahu této výpovědi měla žalovaná před vydáním rozhodnutí o zajištění také Informaci Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ze dne 1. 8. 2019 „Bezpečnostní a politická situace v zemi – Eritrea“, v níž se výslovně uvádí, že „[a]rmáda mučila desertéry, osoby cestující bez dokladů a příslušníky náboženských menšin [...] Ústava, která doposud nebyla uvedena v platnost, a další zákony garantují svobodu pohybu uvnitř země, cestování do zahraničí, emigraci i návraty, vláda však všechny tyto svobody omezuje. Občanům nejsou vystavovány pasy a vyjezdni víza, pokud neukončili povinnou vojenskou službu, nebo svévolně bez udání důvodu. Úřady zakazují vyjezd do zahraničí osobám ve věku mezi 5 a 50 lety a osoby pokoušející se opustit zemi jsou svévolně zadržovány [...] Podle některých zpráv nebyl občanům, kteří opustili zemi bez vyjezdni víza, povolen návrat.“ Podle Nejvyššího správního soudu jen z těchto tvrzení stěžovatele ve spojení s obecnými informacemi plynoucími z materiálu Ministerstva vnitra bylo možné dovodit, že zde existují potenciální překážky bránící realizaci stěžovatelova vyhoštění, resp. že by v jeho případě mohly být dány důvody znemožňující vycestování podle § 179 zákona o pobytu cizinců.

[23] Případ stěžovatele se v tomto ohledu liší od jiných výše uvážených případů, v nichž se Nejvyšší správní soud recentně zabýval povinností správních orgánů opatřovat si před rozhodnutím o zajištění závazné stanovisko

Ministerstva vnitra k možnostem vycestování, neboť v těchto případech byla tvrzení zajišťovaných cizinců velmi obecná a neurčitá (v případě řešeném Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 8 Azs 55/2019 stěžovatel uváděl toliko to, že má v Turecku určitý blíže nespecifikovaný politický problém, ve věci sp. zn. 7 Azs 372/2019 stěžovatel z Uzbekistánu obecně poukazoval na existenci dluhu v zemi původu a sám výslovně dodal, že u něj neexistuje žádná překážka vycestování, může se kdykoliv vrátit domů a Uzbekistán je pro něj bezpečnou zemí, ve věci sp. zn. 9 Azs 318/2019 pak stěžovatel původem z Afghánistánu nepředestřel žalované žádné zásadní a individualizované skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že výkon rozhodnutí o správním vyhoštění nebude moci být v jeho případě realizován, a stejně tak tomu bylo například ve věci rozhodované pod sp. zn. 10 Azs 40/2020).

[24] Naopak, například v rozsudku ze dne 28. 2. 2020, čj. 5 Azs 211/2019-41, Nejvyšší správní soud řešil případ, kdy zadržený a zajišťovaný cizinec původem z Íránu vznesl podobně konkrétní tvrzení zpochybňující možnost jeho vycestování (konvertování ke křesťanství a pronásledování z náboženských důvodů), žalovaná si přitom opatřila závazné stanovisko Ministerstva vnitra, avšak kasací soud jeho obsah i následné odůvodnění rozhodnutí žalované o zadržení považoval za nedostatečné, resp. nedostatečně reagující na zcela konkrétní tvrzení pronásledování z náboženských důvodů.

[25] Přirozeně platí, že každý případ zajišťovaného cizince se liší skutkově a je třeba vycházet z konkrétních skutkových okolností. Přesto lze do určité míry zobecnit, že pokud cizinec pocházející ze země, u níž je podezření, že po svém návratu může být podroben krutému, nelidskému a ponižujícímu zacházení v rozporu s čl. 3 Úmluvy (a toto podezření bylo v daném případě podloženo obsahem informace ministerstva vnitra o bezpečnostní a politické situaci v Eritreji), sám uvádí konkrétní a individualizovaná tvrzení, která toto podezření potvrzují, pak se lze domnívat, že v řízení o zajištění je zřejmé, že by mohly být dány překážky vycestování podle § 179 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců.

[26] Za výše popsané situace proto bylo povinností žalované opatřit závazné stanovisko Ministerstva vnitra a v rozhodnutí o zajištění z něj vycházet. Přestože závazné stanovisko Ministerstva vnitra – vydávané v rámci rozhodování o správním vyhoštění podle § 120a zákona o pobytu cizinců – představuje „jen“ podklad rozhodnutí o zajištění za účelem správním vyhoštění podle § 50 odst. 4 správního řádu, má obdobné účinky, jako by se jednalo o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2019, čj. 8 Azs 76/2018-59, nebo ze dne 28. 2. 2020, čj. 5 Azs 211/2019-41). Do jisté míry tak předurčuje vyřešení otázky existence možných překážek vyhoštění, které je žalovaná v tomto typu řízení povinna zkoumat a v rozhodnutí o zajištění se s nimi vypořádat.

[27] Nejvyšší správní soud vnímá argument žalované, že se o odmítavém stanovisku orgánů Slovenské republiky, pokud jde o předání stěžovatele, dozvěděla až dne 10. 10. 2019, čímž zanikl důvod zajištění za účelem předání podle § 129 zákona o pobytu cizinců, a že byla nucena urychleně rozhodnout o jeho zajištění za účelem vyhoštění. S ohledem na to nebyla schopna v takto krátké lhůtě opatřit závazné stanovisko Ministerstva vnitra, které jej žalované doručilo pro účely řízení o vyhoštění až dne 18. 11. 2019. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však nemohou být tyto procesní nesnáze a časová tíseň správního orgánu vyloženy k tíži stěžovatele, zvláště ne tehdy, rozhodují-li správní orgány o omezení osobní svobody jednotlivce a v situaci, kdy v řízení vyšla najevo výše popsaná skutková zjištění.

[28] I kdyby však Nejvyšší správní soud odhlédl od výše uvedeného závěru, podle něhož mělo a muselo být žalované zřejmé, že by v případě stěžovatele mohly být dány důvody znemožňující jeho vycestování, a s ohledem na to mělo být podkladem jejího rozhodnutí závazné stanovisko Ministerstva vnitra k možnosti stěžovatelova vycestování, pak ani v samotném odůvodnění rozhodnutí žalované neshledává dostatečné vypořádání konkrétních stěžovatelových tvrzení stran jeho obav. Žalovaná k nim v podstatě uvedla pouze to, že je nelze vzhledem k omezené časové lhůtě hodnověrně ověřit a dále odkázala na již citovanou informaci Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ze dne 1. 8. 2019, z níž však parafrázovala pouze obecnou informaci o tom, že vláda tohoto státu částečně spolupracuje s UNHCR, v určitých oblastech aktivity UNHCR omezovala, je členem OSN a přistoučila k základním úmlouvám v oblasti lidských práv. Tyto obecné informace (o činnosti UNHCR a členství Eritreje v OSN) se však zcela míjejí s obavami stěžovatele, že po svém návratu do země původu bude uvězněn, resp. nemají v podstatě žádný vztah k požadavkům dle § 179 odst. 1 a 2, resp. s hrozbou tzv. skutečného nebezpečí (navrácení v rozporu s čl. 3 Úmluvy). Žalovaná naopak zcela ignorovala relevantní části této informace, které

již kasační soud výše citoval (bod 22), které se naopak věnují problematice nakládání s příslušníky náboženských menšin a s osobami, jež se pokusily bez souhlasu vlády ze země vycestovat.

[29] Nejvyšší správní soud připomíná, že krajský soud vychází (až na výjimky formulované judikaturou – viz například rozsudek ze dne 13. 11. 2019, čj. 6 Azs 170/2019-50, č. 3982/2020 Sb. NSS) při přezkumu rozhodnutí o zajištění ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, proto k dalším skutečnostem, které se odehrály po vydání napadeného správního rozhodnutí a na které poukázala žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti (tj. že byl stěžovatel dne 16. 10. 2019 zajištěn podle zákona o azylu a že řízení o mezinárodní ochraně bylo dne 18. 2. 2020 pravomocně zastaveno, neboť stěžovatel dne 9. 2. 2020 svévolně opustil středisko Kostelec nad Orlicí), nelze nyní přihlížet. Tyto skutečnosti ostatně nejsou způsobilé ovlivnit výše uvedený závěr, že žalovaná byla povinna před vydáním rozhodnutí opatřit závazné stanovisko ministerstva vnitra a v rozhodnutí z něj vycházet.

[30] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Protože již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zrušení rozhodnutí žalované, rozhodl soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil i rozhodnutí žalované. Nejvyšší správní soud však současně nevyslovil, že se žalované vrací věc k dalšímu řízení, neboť po zrušení rozhodnutí o zajištění stěžovatele je nutno na toto rozhodnutí nahlížet, jako kdyby vůbec nebylo vydáno. Neexistuje tak řízení, v němž by mělo být pokračováno, protože podle § 124 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je vydání rozhodnutí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění prvním úkonem v řízení. Je-li tedy tento úkon ve formě rozhodnutí zrušen, neznamená to současně, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, jak je ve správním soudnictví obvyklé (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Naopak to z povahy věci znamená ukončení řízení před správním orgánem, aniž by se tím jakkoli zasahovalo do jeho pravomoci, která byla vyčerpána vydáním rozhodnutí o zajištění (viz rozsudek ze dne 1. 11. 2012, čj. 9 As 111/2012-34, č. 2757/2013 Sb. NSS).

## 4086

### **Řízení před správním orgánem: přerušení řízení; lhůta pro vydání rozhodnutí o opatření proti nečinnosti**

k § 80 odst. 3 správního řádu

k § 79 odst. 1 soudního řádu správního

**Přerušením řízení se nestaví lhůta, ve které je nadřízený správní orgán povinen rozhodnout o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Pokud v den podání žaloby na ochranu proti nečinnosti tato lhůta již uplynula a nadřízený správní orgán o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti dosud nerozhodl, je bezvýsledně vyčerpán prostředek k ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 věty první s. ř. s., a to bez ohledu na to, zda je řízení, ve kterém k tvrzené nečinnosti dochází, přerušeno.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2020, čj. 1 Azs 200/2020-31)*

**Předjudikatura:** č. 2871/2013 Sb. NSS, č. 3013/2014 Sb. NSS, č. 3071/2014 Sb. NSS, č. 3409/2016 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 347/2020 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 25/19).

**Věc:** V. Q. T. proti Ministerstvu vnitra o ochraně proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 9. 2019 zamítl žalobcovu žádost o vydání zaměstnanecké karty. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) toto rozhodnutí žalovaného zrušila rozhodnutím ze dne 19. 12. 2019 a věc mu vrátila k novému projednání. Žalovaný byl dle žalobcovy tvrzení ode dne 20. 12. 2019, kdy rozhodnutí Komise nabylo právní moci, zcela nečinný, a proto dne 24. 2. 2020 podal žalobce ke Komisi žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu.



Žalobou na ochranu proti nečinnosti podanou dne 26. 3. 2020 se žalobce domáhal, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost vydat do třiceti dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí ve věci žádosti žalobce o vydání zaměstnanecké karty. V žalobě mimo jiné uvedl, že Komise do dne jejího podání nerozhodla o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti.

Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 6. 5. 2020, čj. 77 A 44/2020-15, žalobu odmítl. Připomenul, že podle § 169t odst. 6 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), rozhodne o žádosti o vydání zaměstnanecké karty žalovaný ve lhůtě do 60 dnů ode dne podání žádosti a ve lhůtě 90 dnů ve zvlášť složitých případech, nebo pokud žalovaný požádal o vydání závazného stanoviska Úřad práce ČR. V této lhůtě je žalovaný povinen rozhodnout také poté, co původní rozhodnutí zruší Komise a věc mu vrátí k novému projednání; lhůta v takovém případě počíná běžet dnem vrácení spisu se zrušujícím rozhodnutím žalovanému. V daném případě však není z žaloby jednoznačné ani to, kdy lhůta pro vydání rozhodnutí počala běžet, ani to, zda měl žalovaný povinnost rozhodnout ve lhůtě 60 dnů, či 90 dnů.

V souladu s rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, čj. 5 As 9/2015-59, č. 3409/2016 Sb. NSS, krajský soud žalobu odmítl jako nepřijatelnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Žalobce totiž podle krajského soudu bezvýsledně nevyčerpal prostředky, které procesní předpis stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 odst. 1 věty první s. ř. s.); tímto prostředkem je v daném případě žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 s. ř.

Vzhledem k tomu, že na učinění opatření proti nečinnosti lze analogicky použít lhůtu pro vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu, soud konstatoval, že dokud marně neuplyne lhůta 30 dnů ode dne, kdy žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti došla nadřízenému správnímu orgánu, není možné považovat prostředek ochrany proti nečinnosti za bezvýsledně vyčerpaný. Soud upozornil na skutečnost, že za normálního stavu by Komise měla uplatnit opatření proti nečinnosti nebo žalobce vyrozumět, že jeho žádost neshledává důvodnou, do 25. 3. 2020.

Před uplynutím této lhůty však vláda ČR vyhlásila nouzový stav. Usnesením vlády ČR ze dne 12. 3. 2020, č. 198, o přijetí krizového opatření, vyhlášeným pod č. 71/2020 Sb. (dále jen „usnesení vlády č. 71/2020 Sb.“), vláda nařídila s účinností od 14. 3. 2020 „přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podaných na zastupitelských úřadech“ (bod I/4 usnesení). Jsou-li řízení o výše uvedených žádostech přerušena, znamená to, že neběží lhůty jak pro vydání rozhodnutí o nich, tak pro učinění opatření proti nečinnosti. V projednávaném případě lhůta pro vyřízení žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nejen neskončila před podáním žaloby, ale neskončila ani v den rozhodování soudu, a není ani jednoznačné, kdy vlastně skončí. Žalobce tak stále nesplnil požadavek bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Namítl, že podmínky § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., dle kterého krajský soud rozhodl o odmítnutí žaloby, nebyly splněny. Zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí žalovanému marně uplynula dne 18. 2. 2020, neboť zrušující rozhodnutí Komise nabylo právní moci dne 20. 12. 2019, a zároveň v této věci nejsou splněny podmínky, pro které zákon předpokládá devadesátidenní lhůtu pro vydání rozhodnutí. O žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podané dne 24. 2. 2020 měla Komise rozhodnout v třicetidenní lhůtě, což neučinila, došlo tedy k bezvýslednému vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti dostupných stěžovateli, a podmínky stanovené v § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. v den podání žaloby tudíž byly splněny.

Krajský soud nesprávně vztahuje usnesení vlády č. 71/2020 Sb. i na řízení o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti (výslovně to uvádí v bodě 9 napadeného usnesení). Z bodu I/4 usnesení vlády však nelze dovodit, že by se měl vztahovat na jiná řízení než na řízení o žádostech o vymezená pobytová oprávnění. Komisi nic nebránilo v tom, aby opatření vydala. Mohla například rozhodnout tak, že žalovanému ukládá o žádosti rozhodnout do 15 dnů od odpadnutí překážky, pro kterou žalovaný řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty přerušil (v obdobných případech tak Komise skutečně rozhodla).

Lhůta pro vydání rozhodnutí žalovanému uplynula ještě před vyhlášením nouzového stavu, před vydáním usnesení vlády č. 71/2020 Sb. a před vydáním usnesení žalovaného o přerušení řízení o stěžovatelově žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Nečinnost žalovaného nemá s těmito akty žádnou příčinnou souvislost, a je proto nezákonná.

Stěžovatel považuje za nezákonné i usnesení vlády č. 71/2020 Sb. Není mu zřejmé, jaký konkrétní cíl mělo krizové opatření v bodu I/4 tohoto usnesení sledovat, protože vláda ani v tomto usnesení, ani v usnesení o vyhlášení nouzového stavu nevymezila dotčená práva a povinnosti, jak jí ukládá čl. 6 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Obsah tohoto krizového opatření neodpovídá § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), na jehož základě ho vláda přijala. Přerušení správních řízení není žádným organizačním nebo technickým opatřením určeným k řešení výskytu koronaviru a k odstranění jeho následků a nesleduje žádný cíl uvedený v citovaném ustanovení krizového zákona.

Soud své rozhodnutí opírá o bod I/4 usnesení vlády č. 71/2020 Sb., aniž by se zabýval jeho zákonností a ústavností. Navíc tento bod interpretuje tak, že všechna řízení o žádostech o pobytová oprávnění byla s účinností od 14. 3. 2020 přerušena již na základě samotného usnesení vlády, což je výklad chybný. Vláda není oprávněna tak učinit, proto provedení bodu I/4 usnesení uložila žalovanému, který pak vydal individuální usnesení o přerušení jednotlivých řízení. V projednávaném případě žalovaný usnesení vydal až po podání nečinnostní žaloby a na přípustnost žaloby samotné proto nemá žádný vliv.

Závěrem stěžovatel namítá, že pokud dle soudu žaloba trpěla nedostatky (jak uvedl soud, z žaloby není jednoznačné to, kdy lhůta pro vydání rozhodnutí počala běžet, ani to, zda měl žalovaný povinnost rozhodnout ve lhůtě 60 dnů, či 90 dnů), měl jej soud k jejich odstranění vyzvat podle § 37 odst. 5 s. ř. s.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ve věci nebyl a není nečinný. Upozornil na krizové opatření, kterým vláda nařídila přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů. Žalovaný se řídit tímto bezprostředně závazným usnesením a řízení o žádosti stěžovatele přerušil. Žalovaný činil kroky k tomu, aby ve věci rozhodl, ovšem stěží mohl předvídat, že bude muset řízení přerušit na dobu trvání nouzového stavu. Dne 19. 5. 2020 pak žalovaný vydal rozhodnutí, kterým žádost stěžovatele o vydání zaměstnanecké karty zamítl. Stěžovatel podal proti tomuto rozhodnutí dne 29. 5. 2020 odvolání; rozhodnutí žalovaného tedy dosud nenabýlo právní moci.

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

### Z odůvodnění:

[16] Krajský soud žalobu na ochranu proti nečinnosti odmítl jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť nebyla splněna podmínka stanovená v § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. Podle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. se může „[t]en, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.“ Povinnost soudu odmítnout žalobu na ochranu proti nečinnosti podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v případě, kdy žalobce nevyčerpал prostředek proti nečinnosti před správním orgánem, potvrdil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 5. 2014, čj. 8 Ans 2/2012-278, č. 3071/2014 Sb. NSS, a v rozsudku ze dne 25. 5. 2016, čj. 5 As 9/2015-59, č. 3409/2016 Sb. NSS, jak uvedl v napadeném usnesení i krajský soud.

[17] Prostředkem, který procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu, je v daném případě žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Bezvýsledně je pak tento prostředek ochrany vyčerpán, pokud nadřízený správní orgán žádosti navrhovatele nevyhoví podle § 80 odst. 6 věty druhé správního řádu. Vzhledem ke skutečnosti, že správní řád výslovně nestanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí ve věci žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, je třeba vycházet z § 71 odst. 3 správního řádu a tam stanovené obecné třicetidenní lhůty. Pro zvláště složité případy není na základě § 71 odst. 3 správního řádu vyloučena aplikace lhůty delší. Účastník řízení by tedy měl před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti vyčkat uplynutí alespoň obecné třicetidenní lhůty. Z toho plyne,

že bezvýsledně je prostředek ochrany proti nečinnosti vyčerpán také tehdy, pokud nadřízený správní orgán ve třicetidenní lhůtě o žádosti nerozhodne (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, čj. 9 Ans 8/2009-149, a rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 9/2015-59). Platí, že podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti v řízení před správním orgánem musí být splněna již k okamžiku podání žaloby (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze čj. 5 As 9/2015-59).

[18] Krajský soud i stěžovatel se shodují v tom, že třicetidenní lhůta vyplývající z § 71 odst. 3 správního řádu začala běžet dne 24. 2. 2020, kdy stěžovatel podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Spor je však o to, zda lhůta v době podání žaloby již uplynula, a prostředek ochrany proti nečinnosti byl tudíž bezvýsledně vyčerpán, či nikoli.

[19] V usnesení č. 71/2020 Sb. nařídila vláda ČR s ohledem na nouzový stav s účinností od 14. 3. 2020 „přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podaných na zastupitelských úřadech“ (bod I/4 usnesení). Takovým řízením je i řízení o stěžovatelově žádosti o vydání zaměstnanecké karty. Krajský soud dospěl k závěru, že jsou-li řízení o žádostech o pobytová oprávnění přerušena, znamená to, že neběží lhůty jak pro vydání rozhodnutí o nich, tak pro učinění opatření proti nečinnosti. Dle krajského soudu tedy od 14. 3. 2020 neběžela Komisi lhůta pro vydání usnesení, kterým se buďto ukládá žalovanému v určité lhůtě rozhodnout, nebo se návrhu nevyhovuje; podle krajského soudu proto ani nemohla lhůta uplynout a podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti tak nemohla být splněna.

[20] Nejvyšší správní soud předně připomíná, že účelem správních i soudních prostředků ochrany proti nečinnosti je to, aby účastník řízení dosáhl vydání rozhodnutí ve věci samé, a to z povahy věci v co nejkratší době. V tomto smyslu je třeba vyloučit i podmínku vyčerpání prostředků ve smyslu § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, čj. 1 Azs 270/2016-32). Z toho kasační soud vycházel při posuzování projednávané věci.

[21] Jak správně namítá stěžovatel, z usnesení vlády č. 71/2020 Sb. neplyne, že by snad v důsledku přerušení řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podaných na zastupitelských úřadech neběžela lhůta pro učinění opatření proti nečinnosti (či zamítnutí žádosti o jeho uplatnění) nadřízeným správním orgánem v těchto řízeních. Vláda pouze v bodu I/4 usnesení nařizuje přerušit všechna řízení o žádostech o oprávnění k pobytu nad 90 dnů podaných na zastupitelských úřadech a v bodu III/1/a) ukládá 1. místopředsedovi vlády a ministru vnitra provést toto opatření. K přerušení jednotlivých řízení pak docházelo individuálními usneseními, v případě stěžovatele se jednalo o usnesení ze dne 26. 3. 2020. Rovněž z tohoto usnesení plyne jen a pouze to, že se přerušuje správní řízení vedené pod sp. zn. X do doby ukončení nouzového stavu, případně do konce platnosti krizového opatření uvedeného v bodě I/4 usnesení vlády ČR.

[22] Automatické stavění lhůty pro přijetí usnesení nadřízeným správním orgánem, kterým buďto uplatní opatření proti nečinnosti či zamítne žádost o jeho uplatnění, s každým přerušením řízení, ve kterém má k nečinnosti docházet, se přičií smyslu a účelu opatření proti nečinnosti. Takový postup by byl v rozporu s právem účastníka podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti a s povinností nadřízeného správního orgánu žádosti se zabývat a rozhodnout o ní.

[23] Procesní postup navržený krajským soudem by v konečném důsledku vedl i k zamezení přístupu k soudu (a tedy k porušení práva na spravedlivý proces, jehož je právo na přístup k soudu integrální součástí). Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 14. 1. 2014, čj. 7 Ans 10/2012-46, č. 3013/2014 Sb. NSS, skutečnost, že je správní řízení přerušeno, nemůže vést k odepření přístupu k soudu, jehož úkolem je, aby samostatně a nezávisle přezkoumal, „zda k přerušení řízení došlo věcně důvodně a po rozumu zákona (a správní orgán tedy nečinný není), anebo zda přerušení řízení je nedůvodné nebo účelové a správní orgán je užil jen jako jakýsi procesní paraván, který má zastřít porušování povinnosti „vyřizovat věci bez zbytečných průtahů“ (§ 6 odst. 1 s. ř.)“. Soudy v souladu s názorem rozšířeného senátu vyjádřeným v tomto usnesení musí mít možnost přezkoumat, zda je přerušení řízení důvodné, či nikoli, a na základě toho buď uložit správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve stanovené lhůtě, nebo žalobu zamítnout; přerušení samotné však nesmí být důvodem, proč je přístup k soudu účastníku řízení odepřen. Na použitelnosti citované judikatury Nejvyššího správního soudu

nic nemění ani skutečnost, že v projednávaném případě by přístupu k soudu nebránilo samotné přerušení řízení, ale z něj dle krajského soudu plynoucí nemožnost bezvysledně vyčerpat prostředky ochrany proti nečinnosti správního orgánu jako jednu z podmínek řízení.

[24] Nadto by při přijetí závěru krajského soudu mohlo dojít k situaci, kdy by marně uplynula objektivní lhůta k podání nečinnostní žaloby, která podle § 80 odst. 1 s. ř. s. činí jeden rok od uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí ve věci (ústavnost této lhůty potvrdil Ústavní soud v nález ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19, č. 347/2020 Sb.), během které by však vůbec nemuselo dojít k naplnění podmínky bezvysledného vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu totiž nestaví ani nepřerušuje běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2017, čj. 8 As 88/2016-32, a ze dne 24. 5. 2017, čj. 1 Asz 270/2016-32).

[25] Jak zdůraznil krajský soud, přerušení řízení v důsledku nouzového stavu neskončilo ani v den rozhodování soudu a v té době dokonce nebylo jednoznačné ani to, kdy přerušení skončí. Nebylo tedy zřejmé, jak dlouho nastalá situace bude trvat. Optikou krajského soudu by po celou dobu trvání této časově neurčitě vymezené situace neměl účastník řízení prostředek, kterým by se proti nečinnosti bránil, a to jak přímo před správními orgány, či následně subsidiárně soudní cestou. Mohlo by také dojít k absurdní, v předchozím bodě nastíněné situaci, kdy by již uplynula objektivní roční lhůta od marného uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, avšak podle výkladu zastávaného krajským soudem by stále nebyl bezúčelně vyčerpán prostředek ochrany proti nečinnosti, neboť by v důsledku přerušení řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty neběžela ani lhůta pro vydání usnesení o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti.

[26] Bylo by navíc paradoxní, pokud by přerušení řízení ve věci samé mělo vliv na běh lhůty pro vyřízení prostředku ochrany proti nečinnosti. To zvláště v tomto případě, kdy přerušení řízení nemělo vliv ani na běh lhůty pro vydání samotného meritorního rozhodnutí o žádosti. Soud připomíná, že dojde-li ke zrušení napadeného rozhodnutí a jeho vrácení k novému projednání správnímu orgánu prvního stupně, je třeba vázat začátek lhůty pro vydání nového rozhodnutí na okamžik nabytí právní moci zrušujícího rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, čj. 5 Ans 6/2009-82). Zároveň platí, že pokud je správní řízení přerušeno až poté, kdy lhůta pro vydání rozhodnutí správního orgánu již uplynula, nemá toto následné přerušení za následek obnovení lhůty pro rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, čj. 5 Ans 4/2012-20, č. 2871/2013 Sb. NSS). Lhůta pro vydání rozhodnutí v projednávaném případě tedy uplynula již před přerušením řízení, konkrétně 18. 2. 2020, a přerušení proto nemělo za následek obnovení lhůty pro rozhodnutí správního orgánu, a tedy ani žádný vliv na její běh.

[27] Podobným právním názorem se ostatně řídila i Komise, která o stěžovatelově podnětu podle § 80 odst. 3 věty druhé s. ř. rozhodla dne 8. 4. 2020 (tedy více než měsíc před vydáním napadeného usnesení krajského soudu) tak, že se žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nevyhovuje. Usnesení vydala i přesto, že bod I/4 usnesení vlády č. 71/2020 Sb. o nutnosti přerušit řízení o žádostech o pobytová oprávnění byl stále účinný a řízení o stěžovatelově žádosti o vydání zaměstnanecké karty bylo nadále přerušeno (vláda zrušila bod I/4 usnesení s účinností až od 11. 5. 2020 a žalovaný v řízení pokračoval až od 18. 5. 2020). Žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti Komise nevyhověla právě s odkazem na přerušení řízení o žádosti z důvodu vyhlášeného nouzového stavu.

[28] Nelze se tedy ztotožnit s krajským soudem, že nebyla splněna podmínka řízení stanovená v § 79 odst. 1 věta první s. ř. s. Stěžovatel v den podání žaloby bezvysledně vyčerpal prostředky, které správní řád stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Krajský soud měl tedy nečinnostní žalobu meritorně projednat a nikoli ji odmítnout pro její nepřipustnost.

[29] Přestože krajský soud žalobu odmítl, vyjádřil se v napadeném usnesení také k běhu lhůty pro vydání rozhodnutí žalovaného o žádosti, tedy k meritu věci, na což stěžovatel následně reagoval v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se proto vyjádří i k této kasační námitce.

[30] Kasační soud se neztotožňuje s tvrzením krajského soudu, dle něhož z žaloby není zřejmé, kterého dne začala žalovanému běžet lhůta k vydání rozhodnutí a zda tato lhůta je šedesátidenní či devadesátidenní. Z žaloby

je naopak zřejmé, že dle stěžovatele lhůta začala běžet dnem nabytí právní moci zrušujícího rozhodnutí Komise, tedy 20. 12. 2019. Na rozdíl od krajského soudu, který počátek lhůty váže ke dni předání správního spisu Komisí zpět žalovanému, určil stěžovatel počátek lhůty správně (viz bod 26 a v něm citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Ans 6/2009-82). Stěžovatel nadto v žalobě uvedl, že dne 24. 2. 2020 podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ke Komisi; je tedy rovněž nepochybné, že se domníval, že v jeho případě se uplatní lhůta šedesátidenní. Žalovaný stěžovatele neinformoval, že by jeho případ považoval za zvlášť složitý, nebo že si vyžádal stanovisko Úřadu práce ČR, což by odůvodňovalo uplatnění devadesátidenní lhůty. Pokud měl krajský soud o některé z těchto skutečností pochyby, mohl a měl si je ověřit ze správního spisu žalovaného. Ten si však v řízení vůbec nevyžádal (č. l. 22 soudního spisu).

## 4087

### Územní samospráva: nezařazení bodu do návrhu programu zasedání zastupitelstva není nezákonným zásahem vůči zastupiteli

k § 51 odst. 2 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 145/2001 Sb., č. 99/2017 Sb. a 225/2017 Sb. (v textu jen „zákon o hl. m. Praze“)

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

**Právo člena zastupitelstva městské části hlavního města Prahy předkládat zastupitelstvu městské části návrhy na projednání [§ 51 odst. 2 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze] není veřejným subjektivním právem fyzické osoby, kterému by měla být poskytnuta ochrana ve správním soudnictví. Člen zastupitelstva se proto nemůže bránit proti postupu rady městské části hlavního města Prahy, která nezařadila jím navrhované body na program jednání zastupitelstva, žalobou na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Nezařazení bodu do návrhu programu zasedání zastupitelstva totiž nepředstavuje vrchnostenský akt namířený vůči členu zastupitelstva coby adresátovi veřejné správy, nýbrž se jedná o vztah mezi jednotlivými orgány téže samosprávy městské části, tj. radou, zastupitelstvem a jeho členem, při sestavování a schvalování programu jednání zastupitelstva.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2020, čj. 1 As 193/2020-32)*

**Prejudikatura:** č. 625/2005 Sb. NSS, č. 2844/2013 Sb. NSS, č. 3975/2014 Sb. NSS, č. 3791/2018 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 113/2002 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS. 331/02) a č. 3/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS. 115/14).

**Věc:** V. D. proti Městské části Praha 4 o ochraně před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované, který měl spočívat v nezařazení jeho dvou návrhů k projednání na zasedání zastupitelstva Městské části Praha 4 (dále jen „zastupitelstvo“).

Ve své žalobě specifikoval, že jako člen zastupitelstva podal dne 3. 11. 2019 dva návrhy k projednání na nadcházejícím zasedání zastupitelstva. Dne 11. 12. 2019 byl členům zastupitelstva rozeslán návrh programu 7. zasedání zastupitelstva, v němž návrhy žalobce obsaženy nebyly. Na předmětném zasedání dne 18. 12. 2019 žalobce přednesl interpelaci na radu městské části Praha 4 (žalované), proč nebyly jeho návrhy zařazeny na program zasedání, popř. kdy se tak stane. Dne 16. 1. 2020 byla žalobci doručena písemná odpověď starostky žalované, ze které vyplývá, že rada byla s jeho návrhy seznámena na jejím 21. zasedání dne 13. 11. 2019, kde rozhodla, že navrhované body nezařadí pro nevhodnost. Žalobce uvedl, že žalovaná, resp. její rada, popsáním postupem porušila čl. 5 odst. 6 Jednacího řádu zastupitelstva č. 8Z-24/2012 ze dne 8. 3. 2012 (dále jen „jednací řád“), jenž stanoví procesní postup předkládání návrhů členů zastupitelstva prostřednictvím rady, která má povinnost předložit návrhy na zasedání zastupitelstva, nebo doporučit předkladateli jejich přepracování či doplnění.

Městský soud žalobu usnesením ze dne 5. 5. 2020, čj. 3 A 13/2020-36, odmítl z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínek řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Vysvětlil, že žalovaná, resp. rada Městské části Praha 4, jednala vůči žalobci jako členovi zastupitelstva v rámci vzájemného vztahu mezi orgány téhož územního samosprávného celku – vztahu mezi radou a zastupitelstvem, respektive jeho členem – na který se nevztahuje působnost správního řádu ve smyslu jeho § 1 odst. 3. Nejednalo se tak o žádný vrchnostenský akt vůči podřízeným subjektům. V takovém případě není dána pravomoc soudu rozhodnout ve smyslu § 82 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s, neboť se nejedná o zásah správního orgánu, k němuž došlo v oblasti veřejné správy.

Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost.

Namítl, že právo člena zastupitelstva městské části předkládat návrhy na projednání zastupitelstvem dle § 51 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 87 odst. 3 zákona o hl. m. Praze, je formulováno jako veřejné subjektivní právo náležející členovi zastupitelstva. Městský soud sice správně uvedl, že členství v zastupitelstvu je v této věci klíčové, ovšem to je z pohledu stěžovatele pouze pro účely stanovení, zda je právě on nadán dotyčným veřejným subjektivním právem.

Na posuzovanou věc není aplikovatelná výlučka dle § 1 odst. 3 správního řádu, neboť se nejednalo o otázku vzájemného vztahu mezi orgány městské části Praha 4. Aby se jednalo o otázku vztahu mezi zastupitelstvem a radou, muselo by jít o akt jednoho orgánu vůči druhému. Jednání žalované ovšem nebylo nijak namířené vůči zastupitelstvu jako takovému, nýbrž vůči stěžovateli jako individuální osobě. Kdyby tomu tak bylo, muselo by platit, že žalobce nevykonával svoje subjektivní právo, nýbrž že svým jednáním vykonával působnost zastupitelstva městské části Praha 4. Pak by ale samotné právo předkládat návrhy dle § 51 odst. 2 písm. a) zákona o hl. m. Praze nemělo valný smysl (v zásadě by to znamenalo, že zastupitelstvo má právo předkládat návrhy zastupitelstvu). V dané věci proto šlo o jednání rady vůči jednotlivému členovi zastupitelstva, který v rámci tohoto kontaktu nijak nereprezentoval zastupitelstvo městské části Praha 4 jako orgán.

Závěr městského soudu o neodstranitelném nedostatku podmínek řízení je v rozporu s rozsudkem tohoto soudu ze dne 9. 10. 2018, čj. 14 A 94/2018-36, ve kterém soud přezkoumal skutkově podobnou otázku meritorně, neboť dospěl k závěru, že v takovém případě je zásahová žaloba adekvátním prostředkem ochrany. Tento rozsudek zmínil městský soud toliko v pasáži shrnující argumentaci žalované, dále se s ním však nijak nevyopřádal. Uvedený závěr přitom podporuje taktéž komentář k zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Obdobně možnost soudní ochrany informační povinnosti dle § 82 písm. c) obecního zřízení připouští rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, čj. 8 Aps 5/2012-47, což dokládá, že zmíněná práva dle § 51 odst. 2 zákona o hl. m. Praze jsou koncipována jako veřejná subjektivní práva.

Žalovaná s odkazem na názor Ústavního soudu vyjádřený v nálezku ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11, uvedla, že nemá potřebu za každou cenu obhajovat kasační stížností napadené odmítavé usnesení městského soudu, neboť toto odmítavé usnesení jí jako veřejnoprávní korporaci spíše prokazuje příslovečnou medvědí službu. Z jeho odůvodnění se totiž fakticky dozvídá, že veřejným subjektivním právům jejích občanů (včetně členů zastupitelstva) je ve správním soudnictví poskytována ochrana jen tehdy, pokud do nich orgán žalované zasáhne ve vrchnostenském postavení a postupem upraveným ve správním řádu, a nikoliv v případech, kdy představitelé žalované nestojí nad společenstvím těch, kteří je k výkonu samosprávy zvolili. S takovým pojetím soudní ochrany veřejných subjektivních práv svých občanů se nemůže žalovaná ztotožnit již z podstaty smyslu své existence, byť by to bylo na úkor jejího dosavadního úspěchu v soudním řízení vedeném u městského soudu.

Podle žalované městský soud nesprávně vykládá § 2 a § 82 s. ř. s. za pomoci § 1 odst. 1 a 3 správního řádu, jako by podmínkou pro soudní ochranu veřejných subjektivních práv bylo, že nezákonný zásah do nich je výsledkem autoritativního postupu správního orgánu podle správního řádu vůči adresátům veřejné správy v podobě vrchnostenské veřejné správy. Pokud městský soud vztah žalobce jako člena zastupitelstva a rady klade na roveň vztahu zastupitelstva a rady, potom měl přihlídnout k čl. 11 Evropské charty místních samospráv (č. 181/1999 Sb.), podle něhož za účelem zajištění svobodného výkonu svých pravomocí a dodržování zásad místní samosprávy zakotvených v Ústavě nebo ve vnitrostátním zákonodárství mají místní společenství právo obracet se na soudu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.



## Z odůvodnění:

[13] Soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu. Takovou kasační stížnost lze založit pouze na námitkách nezákonnosti rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (např. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz rozsudek NSS ze dne 6. 12. 2005, čj. 6 As 4/2004-53). Předmětem posouzení v dané věci je tedy toliko otázka, zda městský soud postupoval správně, pokud žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalované podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

[14] Městský soud založil svůj závěr o nepřípustnosti žaloby na tom, že žalovaná, resp. její rada, nevystupovala vůči stěžovateli v postavení správního orgánu při výkonu veřejné správy, neboť zde nebylo dáno její vrchnostenské postavení. Nejvyšší správní soud se s tímto názorem z níže předestřených důvodů ztotožnil.

[15] Nejprve soud připomíná, že podle § 2 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem.

[16] Podle § 87 odst. 3 zákona o hl. m. Praze se na postavení a jednání zastupitelstva městské části a na práva a povinnosti jeho členů „*obdobně použijí ustanovení vztahující se na postavení a jednání zastupitelstva hlavního města Prahy a na práva a povinnosti členů zastupitelstva hlavního města Prahy, není-li zákonem stanoveno jinak. Na rozhodování zastupitelstva městské části se použije ustanovení vztahující se na rozhodování zastupitelstva hlavního města Prahy, není-li zákonem nebo Statutem stanoveno jinak.*“

[17] Podle § 51 odst. 2 zákona o hl. m. Praze má člen zastupitelstva hlavního města Prahy při výkonu své funkce právo

*„a) předkládat zastupitelstvu hlavního města Prahy návrhy na projednání,*

*b) vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu hlavního města Prahy a její jednotlivé členy, na předsedy výborů zastupitelstva hlavního města Prahy, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je hlavní město Praha, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které hlavní město Praha založilo nebo zřídilo; písemnou odpověď musí obdržet do 30 dnů,*

*c) požadovat od zaměstnanců hlavního města Prahy zařazených do Magistrátu hlavního města Prahy, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které hlavní město Praha založilo nebo zřídilo, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jeho funkce, nestanoví-li zákon jinak.“*

[18] Ustanovení § 64 odst. 1 zákona o hl. m. Praze uvádí, že „[n]ávrh programu jednání zastupitelstva hlavního města Prahy stanoví a předkládá zastupitelstvu hlavního města Prahy ke schválení rada hlavního města Prahy“. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení „[o] zařazení návrhů dalších bodů programu, přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva hlavního města Prahy, rozhodne zastupitelstvo hlavního města Prahy“.

[19] V posuzované věci se stěžovatel domáhal soudní ochrany proti postupu rady žalované, která nezařadila jeho dva návrhy na program jednání zastupitelstva.

[20] Nejvyšší správní soud nejprve poznamenává, že možnost soudního přezkumu napadeného postupu rady je výrazně omezena ústavním pořádkem. Článek 8 Ústavy zaručuje samosprávu územních samosprávných celků, jimiž jsou podle jejího čl. 99 obce a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Podle čl. 100 odst. 1, věty první, Ústavy platí: „*Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu*“. Čl. 102 Ústavy zakládá zastupitelskou formu práva na samosprávu, pro jehož ochranu je určující čl. 101 odst. 4: „*Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*“

[21] Citované ustanovení připouští podle nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, č. 113/2002 Sb. ÚS, ingerenci státní moci, včetně moci soudní, pouze za kumulativního splnění obou těchto podmínek: nezbytnosti z důvodu ochrany zákona a způsobu stanoveného zákonem. Byť se tento náleží týkal

problematiky zveřejňování programu zasedání zastupitelstva obce a jeho změny (§ 93 a § 94 obecního zřízení), jeho obecné závěry jsou významné i pro nyní posuzovanou věc.

[22] Ústavní soud zde konstatoval, že stát může zasáhnout do práva územních samosprávných celků na samosprávu pouze tehdy, pokud to nepochybně vyžaduje ochrana zákona (srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy). Požadavek ochrany zákona však nelze dovodit extenzivním výkladem nemajícím oporu v zákonné úpravě, byť by byl takový výklad logický a nevzbuzující pochybnosti o jeho účelnosti a rozumném smyslu. Zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu je přípustný pouze za situace, kdy je porušení zákona ze strany územního samosprávného celku dovozeno subsumpcí pod právní normu vyloženou *secundum et intra*, nikoliv již *praeter legem*. Jedná se o ústavně založenou výjimku zasahující do jednoho ze znaků demokratického právního státu, kterou je třeba vykládat a používat restriktivním způsobem.

[23] Na zmiňovaný nálezh posléze navázala i judikatura Nejvyššího správního soudu, konkrétně například rozsudek ze dne 30. 9. 2013, čj. 8 Aps 2/2013-71, č. 2975/2014 Sb. NSS, v jehož právní větě Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Konkrétní obsah programu zasedání zastupitelstva obce a seřazení jeho jednotlivých bodů je součástí práva obce na samosprávu. Zařazení nového bodu na program zasedání zastupitelstva až v průběhu tohoto zasedání připouští § 94 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Schválení takto nově zařazeného bodu je možné jen tehdy, je-li takový návrh věcně připraven ke schválení a nebrání-li schválení jiné zákonné ustanovení.*“

[24] I v souvislosti s nyní posuzovanou věcí je nutno konstatovat, že stanovení návrhu programu jednání zastupitelstva je nepochybně součástí práva městské části na samosprávu. Rada městské části návrh programu schválí usnesením a poté jej předkládá ke schválení zastupitelstvu (§ 64 odst. 1 zákona o hl. m. Praze). Nejvyšší správní soud přitom s ohledem na výše uvedené nevidí prostor pro zásah soudní moci do tohoto postupu rady.

[25] Shodně s městským soudem je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že v posuzované věci nebyla žaloba stěžovatele na ochranu před nezákonným zásahem žalované přípustná.

[26] Podle § 82 s. ř. s. se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, domáhat žalobou u soudu ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

[27] Správní orgán je definován obecně v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to jako 1) orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, 2) pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob 3) v oblasti veřejné správy.

[28] Pro posouzení věci je rozhodné, že stěžovatel ve věci vystupoval v postavení člena zastupitelstva městské části, kterému zákon o hl. m. Praze přiznává určitá práva a povinnosti vůči zastupitelstvu i ostatním orgánům městské části. Z titulu výkonu této funkce mu, mimo jiné, náleží právo předkládat zastupitelstvu městské části návrhy na projednání [§ 51 odst. 2 písm. a) zákona o hl. m. Praze]. Nejedná se však o veřejné subjektivní právo fyzické osoby, kterému by měla být poskytnuta ochrana v rámci správního soudnictví, jak se domnívá stěžovatel, nýbrž o zákonné oprávnění spojené právě s výkonem funkce zastupitele (k tomu srov. usnesení ÚS ze dne 7. 2. 2014, sp. zn. I. ÚS 115/14, č. 3/2014 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vysvětlil, že „*orgán či člen orgánu veřejné moci nemůže cestou ústavní stížnosti domáhat oprávnění, jímž disponuje z titulu své funkce, a to ani prostřednictvím základního práva fyzických a právnických osob na spravedlivý proces*“). Městský soud tak správně uvedl, že rada žalované nevystupovala vůči stěžovateli jako správní orgán při výkonu veřejné správy, tj. ve vrchnostenském postavení. Nezařazení bodu do návrhu programu zasedání zastupitelstva nepředstavuje vrchnostenský akt namířený vůči stěžovateli (členu zastupitelstva), coby podřízenému subjektu. Naopak je třeba přisvědčit městskému soudu, že jde *de facto* o vztah mezi „orgány“ samosprávy (městské části), tj. radou a zastupitelstvem, resp. jeho členem, při sestavování a schvalování programu jednání zastupitelstva.

[29] Nejvyšší správní soud přitom nesdílí názor stěžovatele, že by v důsledku výše uvedených závěrů právo zastupitele předkládat návrhy dle § 51 odst. 2 písm. a) zákona o hl. m. Praze v podstatě ztrácelo smysl. Je třeba připomenout, že o návrhu programu jednání zastupitelstva stanoveném radou dále jedná zastupitelstvo (§ 64 odst. 1 zákona o hl. m. Praze), a v rámci tohoto jednání pak může každý zastupitel navrhnout korekce radou

předloženého návrhu programu, tedy jak vypuštění některých bodů programu, tak jeho doplnění o další body [jak vyplývá právě z § 51 odst. 2 písm. a) zákona o hl. m. Praze]. Stejně tak může zastupitel kdykoliv v průběhu zasedání zastupitelstva navrhnout zařazení dalších bodů programu (§ 64 odst. 2 zákona o hl. m. Praze). Se stěžovatelem tak ani nelze souhlasit, že ho rada žalované svým postupem – tj. nezařazením jím navrhovaných bodů na program jednání zastupitelstva – zkrátila na jeho právu zastupitele předkládat zastupitelstvu návrhy na projednání, neboť své návrhy mohl uplatnit i později v rámci jednání o návrhu programu, resp. též v průběhu samotného zasedání zastupitelstva.

[30] Pro úplnost soud poznamenává, že o odlišnou situaci by se jednalo v případě, kdy by se stěžovatel domáhal ochrany svých práv vůči orgánu městské části nikoliv v postavení člena zastupitelstva při výkonu svých zákonných oprávnění vyplývajících z výkonu jeho funkce, ale jako občan hlavního města Prahy, kterému náleží práva dle § 7 zákona o hl. m. Praze. Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře například dovodil, že nezákonným zásahem, proti němuž se lze bránit zásahovou žalobou, může být podle okolností postup, kdy předsedající při zasedání zastupitelstva neumožní konkrétnímu jednotlivci realizovat právo dle § 16 odst. 2 písm. c) obecního zřízení [jedná se o období § 7 písm. d) zákona o hl. m. Praze] vyjádřit na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem své stanovisko k projednávané věci. Půjde o situace, kdy konkrétní občan požádá o slovo ke konkrétnímu bodu programu nebo v rámci rozpravy před hlasováním o programu a předsedající (či zastupitelstvo) mu neumožní vystoupit výslovným sdělením, uplatněním síly, technickým opatřením (vypnutí mikrofonu apod.), případně jiným obdobným způsobem, a podle okolností též přehlížením (viz rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2018, čj. 6 As 48/2018-35, č. 3791/2018 Sb. NSS). V takovém případě by zastupitelstvo vůči občanu jednalo ve vrchnostenském postavení a jeho jednáním by občan mohl být zkrácen na svém veřejném subjektivním právu občana obce (či obdobně hlavního města Prahy).

[31] Stěžovatel v kasační stížnosti odkázal na rozsudek čj. 14 A 94/2018-36, ve kterém městský soud v obdobné věci dospěl k odlišnému závěru, tedy že práva zastupitele ve vztahu k radě a zastupitelstvu předkládat návrhy týkající se programu jednání zastupitelstva, „jsou svým charakterem veřejná subjektivní práva, jejichž ochrany se může žalobce domáhat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, byť se jedná o orgány jednající v této věci v rámci samostatné působnosti obce.“ Městskému soudu lze jistě vytknout, že v nyní přezkoumávaném rozhodnutí postupoval v rozporu se svou předchozí rozhodovací praxí, aniž by se k odklonu od svého původního názoru výslovně vyjádřil. Z jeho rozhodnutí je nicméně zřejmé, z jakých důvodů nyní zaujal odlišné stanovisko k otázce přípustnosti zásahové žaloby. Pro Nejvyšší správní soud nadto nejsou závěry rozsudku čj. 14 A 94/2018-36 závazné. Jak vysvětlil výše, právo zastupitele předkládat zastupitelstvu návrhy na projednání za veřejné subjektivní právo fyzické osoby považovat nelze.

[32] Komentář k obecnímu zřízení (Potěšil, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019), na který stěžovatel v kasační stížnosti odkazoval, v otázce přípustnosti zásahové žaloby toliko odkazuje na uvedený rozsudek městského soudu, jehož závěr Nejvyšší správní soud nepovažuje za správný. Stěžovatelovu argumentaci nepodporuje ani další jím odkazovaný komentář k obecnímu zřízení (Průcha, P. Kopecký, M., Havlan, P., Janeček, J. *Zákon o obcích, komentář*, 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer, Praha, 2016), který se k této otázce nijak výslovně nevyjadřuje.

[33] Stěžovatel rovněž argumentoval rozsudkem čj. 8 Aps 5/2012-47, č. 2844/2013 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud dovodil, že „[p]ro poskytování informací členům zastupitelstva obce podle § 82 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, je třeba použít procesní úpravu obsaženou v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je-li povinný subjekt podle zákona o obcích zároveň povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím“. Proti neposkytnutí informace podle § 82 zákona o obcích se pak člen zastupitelstva obce může bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti (§ 79 s. ř. s.). K charakteru oprávnění člena zastupitelstva dle § 82 obecního zřízení (obdobně dle § 51 odst. 2 zákona o hl. m. Praze) se však soud nijak nevyjadřoval, a ani implicitně nelze z jeho odůvodnění dovodit, že by případné dotčení těchto oprávnění mělo požívat ochrany ve správním soudnictví prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[34] Nejvyšší správní soud proto přisvědčil městskému soudu, že v posuzované věci není dána pravomoc soudů ve správním soudnictví rozhodovat o žalobě stěžovatele jako člena zastupitelstva žalované směřující proti postupu rady při sestavování programu jednání zastupitelstva.

## Státní služba: systemizace a rozsah jejího soudního přezkumu

k § 17, § 19, § 60 odst. 1 písm. a) a § 61 odst. 1 písm. c) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění do 31. 12. 2018

**Při přezkumu systemizace a organizační struktury služebního úřadu schválených podle § 17 a § 19 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, jako závazných podkladů pro vydání rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě a rozhodnutí o převedení státního zaměstnance na jiné služební místo podle § 61 odst. 1 písm. c) téhož zákona, jsou správní soudy oprávněny posoudit, zda tyto podklady byly schváleny zákonným způsobem, zda sledovaly legitimní cíl a zda existovaly konkrétní okolnosti svědčící o účelovosti zvoleného postupu či o šikanózním nebo diskriminačním jednání služebního orgánu.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2020, čj. 4 Ads 423/2019-70)*

**Prejudikatura:** č. 3112/2014 Sb. NSS, č. 3945/2019 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 66/2010 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 6/07); č. 54/2005 Sb. NS, č. 23/2013 Sb. NS.

**Věc:** J. J. proti náměstkovi ministra vnitra pro státní službu o odvolání ze služebního místa a o přezkumu systemizace, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím státního tajemníka na Ministerstvu zemědělství (dále jen „služební orgán prvního stupně“) ze dne 28. 2. 2018 byl žalobce podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě s účinností ke dni 19. 3. 2018 odvolán ze služebního místa představeného - náměstka pro řízení sekce 1. náměstka ministra - správní sekce na Ministerstvu zemědělství (výrok I.). Podle § 61 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě byl žalobce s účinností ode dne 19. 3. 2018 převeden na služební místo vedoucího oddělení správy budov na Ministerstvu zemědělství, v oboru služby 4. Hospodaření s majetkem státu a jeho privatizace, se službou na služebním místě na dobu neurčitou, se služebním označením vrchní ministerský rada - vedoucí oddělení, se služebním působištěm v Praze a nástupem do služby na služebním místě dne 19. 3. 2018 (výrok II.). Žalobce byl s účinností ode dne 19. 3. 2018 zařazen do 14. platové třídy, 7. platového stupně a byl mu určen měsíční plat v celkové výši 76.100 Kč, který tvoří platový tarif ve výši 35.900 Kč, osobní příplatek ve výši 30.200 Kč a příplatek za vedení ve výši 10.000 Kč (výrok III.).

Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 7. 2018 odvolání žalobce podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl a rozhodnutí služebního orgánu prvního stupně potvrdil.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 10. 10. 2019, čj. 11 Ad 17/2018-66, žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl.

V odůvodnění tohoto rozsudku poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, čj. 8 Ads 301/2018-45, na jehož základě přezkoumal příslušné rozhodnutí vlády České republiky o systemizaci i na něho navazující služební předpis. Uvedl, že v rámci tohoto přezkumu byl oprávněn jen posoudit, zda k systemizaci a souvisejícím změnám došlo zákonným způsobem, zda změny sledovaly legitimní cíl a zda nejsou dány konkrétní okolnosti svědčící o účelovosti zvoleného postupu či o šikanózním nebo diskriminačním jednání ze strany služebních orgánů. Není však úlohou správního soudu přezkoumávat, zda zvolená organizační struktura byla efektivní či dokonce zda neexistovala vhodnější varianta.

Na základě takto vymezeného rozsahu přezkumu dospěl městský soud k závěru, že příslušné akty nejsou nezákonné. Legitimní cíl systemizace dovodil zejména z e-mailu, který ministr zemědělství zaslal zaměstnancům ministerstva. V něm uvedl, že personální změny jsou činěny na základě přání předsedy vlády, který si přeje úspory a zefektivňující organizační změny. K otázce účelovosti a diskriminační povahy organizačního opatření městský soud uvedl, že na jeho údajný záměr spočívající v odchodu žalobce z ministerstva nelze usuzovat jen kvůli členství tohoto představeného v politické straně KDU-ČSL. Žalobce přitom ničím nedoložil, že právě to byl hlavní

důvod systemizace. Městskému soudu pak nepřísluší doplňovat argumentaci žalobce či složitě zjišťovat, kdo byl v rámci organizačních opatření odvolán a jaká byla politická příslušnost dotčených úředníků.

Tvrzení žalobce o tom, že mu není zřejmé, kdy a jakým úkonem bylo jeho služební místo zrušeno, považoval městský soud za účelové. Uvedl přitom, že služební místo, které žalobce zastával, bylo zrušeno v důsledku systemizace ke dni 1. 1. 2018. Vycházel přitom z přílohy vládního usnesení, jímž byla schválena předmětná systemizace. V ní se výslovně uvádí, že v jejím rámci má být zrušena žalobcem vedená sekce i místo náměstka pro řízení této sekce. Městský soud sice přisvědčil žalobci v tom, že následně přijatý služební předpis výslovně neuvádí, která služební místa se ruší. Považoval však za nepochybné, že spolu se zánikem sekce zaniká i místo jejího představeného. Městský soud rovněž uvedl, že systemizace i následná organizační struktura služebních úřadů jsou zpravidla připravovány současně, přičemž po schválení systemizace již služební orgány nemají možnost se od ní v podstatných aspektech odchýlit. Proto není možné z absence zmínky o služebním místě žalobce v příslušném služebním předpise dovodit, že nebylo zrušeno, neboť jeho zánik jednoznačně předvíдалa již samotná systemizace.

K otázce zákonnosti úpravy dříve přijaté systemizace městský soud uvedl, že takový postup není v rozporu se zákonem. Požadavek vyjádřený v § 17 odst. 3 zákona o státní službě slovy „[s]ystemizaci schvaluje vláda na následující kalendářní rok“ podle městského soudu neznamená, že jednou schválenou systemizaci již není možné měnit. Zaručuje jen to, že postupem podle § 17 zákona o státní službě je možné schvalovat, případně upravit systemizaci na další kalendářní rok. Cílem tohoto ustanovení je zajištění stability státní správy tím, že omezuje možnosti vlády České republiky měnit již účinnou systemizaci na aktuální kalendářní rok. Nebrání však tomu, aby se systemizace na další kalendářní rok postupem podle § 17 zákona o státní službě schvalovala či upravovala.

Ohledně převedení žalobce na jiné služební místo městský soud dospěl k závěru, že zákon o státní službě k převedení nevyžaduje souhlas úředníka, ani nezakazuje jeho převedení o dvě platové třídy níže. Pozici vedoucího oddělení správy budov pak městský soud považoval pro žalobce za vhodnou zejména proto, že v rámci své předchozí funkce řídil i odbory, které se touto činností zabývaly, a jedná se tak o obdobnou pracovní náplň. Ani ve snížení osobního příplatku z důvodu menší náročnosti nové správní činnosti městský soud neshledal argument svědčící o nevhodnosti služebního místa, na než byl žalobce převeden.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V ní namítal, že městský soud nepodrobil dostatečnému přezkumu usnesení vlády České republiky, jímž byla schválena předmětná systemizace. Tvrdil, že městský soud v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ads 301/2018-45 odmítl řádně přezkoumat toto usnesení jako podkladové rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s., takže posouzení uvedené otázky bylo nedostatečné. Městský soud zejména vůbec nevěděl, jaké okolnosti bral v úvahu z hlediska zákonnosti systemizace.

Dále stěžovatel namítl, že neexistuje žádné rozhodnutí či vnitřní předpis, který by výslovně rušil jím vedenou sekci či jeho služební místo. Tvrdil, že jejich zrušení nevyplývá ze samotné systemizace, neboť ta danou otázku ze zákona řeší na méně podrobné úrovni. Ani skutečnost, že v systemizaci je předpokládán zánik dvou sekcí a zřízení jedné nové tak ještě neznamená, že služební místo stěžovatele musí být zrušeno, jelikož tento účel lze naplnit i jinak. Ke zrušení stěžovatelova služebního místa nedošlo ani navazujícím služebním předpisem, neboť tuto skutečnost nelze dovodit jen z toho, že příslušná sekce není uvedena v jeho příloze upravující organizační strukturu resortu. Tento předpis byl navíc přijat ještě před vstupem systemizace v účinnost, nemohl tedy představovat řádný podklad pro zánik stěžovatelem řízené sekce. Stěžovatel navíc odmítl závěr městského soudu, že spolu se zrušením sekce automaticky zaniká i místo jejího představeného. Z těchto důvodů dospěl stěžovatel k závěru, že jeho služební místo nebylo řádně zrušeno, z čehož vyplývá, že se nemohlo jednat o důvod pro jeho odvolání z této pozice. Stěžovatel tak odmítl názor městského soudu, podle něhož je tato linie argumentace ryze účelová, neboť mu muselo být zřejmé, co je přijímanými opatřeními sledováno, a že jím řízená sekce byla ke dni 1. 1. 2018 zrušena.

Stěžovatel dále namítl, že přijatá systemizace je nezákonná, a to jak z formálních důvodů, tak z důvodů materiálních. Z formálního hlediska stěžovatel vládě České republiky vytkl, že systemizaci přijímala v situaci, kdy jí dosud nebyla vyslovena důvěra Poslaneckou sněmovnou, kterou nakonec vůbec nezískala, a neměla tak vůbec právo přijímat takto zásadní organizační změny. Navíc na rok 2018 již byla systemizace řádně schválena předchozí vládou. Nově nastoupivší vláda tak nemohla opětovně přijímat systemizaci podle § 17 zákona o státní

službě. Jedinou zákonnou možností byl postup podle § 18 zákona o státní službě, který je však možné uplatnit až po vstupu systemizace v účinnost. Postup vlády České republiky při změně systemizace tak neměl žádný zákonný podklad, a je proto v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy. Stěžovatel rovněž namítal, že nebyl dodržen postup podle § 19 zákona o státní službě, neboť návrh organizační struktury služebního úřadu nebyl řádně projednán s Ministerstvem vnitra. Přitom za řádně projednané nelze považovat organizační opatření, které bylo Ministerstvu vnitra předloženo ještě před schválením systemizace.

Z materiálního hlediska stěžovatel namítal, že systemizace nevycházela ze závazných pravidel pro organizaci služebních úřadů tak, aby byl zajištěn řádný výkon působnosti služebního úřadu, jak vyžaduje § 17 zákona o státní službě. Vládou České republiky udávaný důvod, tedy úspory a zefektivňující opatření, je z hlediska zákonného požadavku nedostatečný. V této souvislosti stěžovatel vytkl městskému soudu, že při zkoumání zákonnosti důvodů systemizace se nekriticky spokojil s odkazem na e-mail ministra zemědělství rozeslaný zaměstnancům služebního úřadu. Vláda České republiky dále systemizaci nepodpořila analýzou současného stavu či rozбором případných nedostatků a nijak se nezabývala tím, jak by příslušná organizační opatření mohla přispět k řádnému výkonu působnosti služebního úřadu. Z materiálu, jenž je přílohou vládního usnesení, přitom vyplývá, že na Ministerstvu zemědělství v důsledku systemizace k žádným úsporám dojít nemělo. Členové vlády následně činili kroky, které byly s proklamovaným záměrem ve zřejmém rozporu. Například ministr zemědělství zrušené místo tiskové mluvčí nahradil externí poradkyní s několikanásobným honorářem. Rovněž stěžovatel poukazuje na skutečnost, že přijatá systemizace nabyla nijak navázána na státní rozpočet.

Výše uvedené je podle stěžovatele důsledkem toho, že systemizace byla ze strany vlády České republiky účelová a sledovala nezákonný cíl zbavit se politicky nespolehlivých osob na vedoucích místech ve státní službě. Stěžovatel přitom nesouhlasil se závěrem městského soudu, že v projednávané věci nebyly dány konkrétní okolnosti, které by vyvolávaly reálné podezření z účelovosti systemizace. Kromě výše uvedeného poukázal stěžovatel i na to, že předmětným organizačním opatřením byli postiženi převážně lidé spojení s politickými stranami odlišnými od politického hnutí ANO 2011, které novou vládu sestavovalo. Dále poukazuje na překotnost přijímaných úprav systemizace (v rámci dnů od jmenování vlády České republiky), ignorování služebních předpisů upravujících projednání systemizace, značný rozsah zásahů do dřívější systemizace, nekoncepčnost a neodůvodněnost nové podoby systemizace ve světle předchozích auditů, vágní zdůvodnění úprav systemizace a odstranění stěžovatele z jeho stávajícího služebního místa navzdory tomu, že on i jeho sekce byli hodnoceni velmi pozitivně. Organizační opatření rovněž nevedla ke změně náplně činnosti žádného z řadových státních zaměstnanců ani objemu platových prostředků, přičemž již k 1. 4. 2018 byla organizační struktura navrácena do původního stavu.

K údajné účelovosti systemizace stěžovatel dále uvedl, že vládou České republiky uvedené zdůvodnění je v rozporu s principy moderního řízení. Pouhým snížením počtu sekcí totiž nelze dosáhnout zefektivnění řízení. Právě naopak, tím, že stejný počet zaměstnanců bude řídit menší počet manažerů, dojde bez dalších organizačních opatření (jež však přijata nebyla) k zahlcení manažerů. Takto došlo ke sloučení dvou největších sekcí na ministerstvu, přestože žádný z auditů prováděných v období let 2014 až 2017 takovou potřebu neshledal. Všechny činnosti, agendy i dosavadní podřízení obou odvolaných náměstků pokračují ve své činnosti bez jakékoliv změny a jen jsou formálně začleněny do jiné sekce. Systemizace byla již dne 1. 4. 2018 navrácena do původní podoby, avšak stěžovatel byl v této době dva týdny převeden na nižší pozici, z níž se nemůže účastnit výběrového řízení na místo vedoucího sekce.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...)

#### *III.2 Rozsah soudního přezkumu systemizace a organizační struktury služebního úřadu*

[34] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil relevantní skutečnosti vztahující se k výroku I. rozhodnutí služebního orgánu prvního stupně, kterým byl stěžovatel s účinností od 19. 3. 2018 odvolán ze služebního místa představeného – náměstka pro řízení sekce 1. náměstka ministra – správní sekce na Ministerstvu zemědělství za použití § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě.



[35] Podle tohoto ustanovení „[t]en, kdo představeného na dané služební místo jmenoval, jej z tohoto služebního místa odvolá, jen pokud došlo ke zrušení služebního místa představeného“. Ke zrušení služebního místa představeného může dojít v důsledku změny organizační struktury služebního úřadu v návaznosti na systemizaci schválenou vládou České republiky, jak vyplývá z § 17 až 19 zákona o státní službě. (...)

[42] Povahou systemizace a organizační struktury služebního úřadu se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 10. 2019, čj. 8 Ads 301/2018-45, č. 3945/2019 Sb. NSS, v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, který stejný stěžovatel spatřoval ve vládním usnesení o úpravě systemizace. Na jejím základě bylo zrušeno jeho služební místo představeného, z něhož byl následně odvolán nyní přezkoumávaným rozhodnutím služebního orgánu.

[43] Podle tohoto judikátu zákon o státní službě nestanoví, že by schválení systemizace nebo organizační struktury služebního úřadu vedlo k zásahu do práv a povinností konkrétního státního zaměstnance, například tak, že by již těmito úkony docházelo ke změně jeho služebního zařazení. Ostatně se jedná pouze o obecné interní organizační akty dopadající na předem neurčitý okruh adresátů, na čemž nemůže nic změnit ani to, že v některých případech lze již z těchto aktů zjistit, kterých konkrétních osob se budou týkat. K zásahu do práv a povinností státního zaměstnance může schválení systemizace i organizační struktury vést, což je ostatně i jejich cílem, nicméně se jedná o dotčení nepřímé, neboť k přímému dotčení dochází až vydáním rozhodnutí ve věcech státní služby, jakým je také odvolání ze služebního místa představeného. Jelikož tedy systemizace ani její případné úpravy nemohou zasahovat do práv a povinností státního zaměstnance přímo, nejedná se o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. ani o rozhodnutí podle § 65 s. ř. s.

[44] Podle uvedeného rozhodnutí by však bylo v rozporu s garancemi vyplývajícími pro státní zaměstnance z čl. 79 odst. 2 Ústavy a čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, pokud by nebylo možné přezkoumat nejen zákonost samotného rozhodnutí ve věcech služby zasahujících do práva veřejnou funkci vykonávat, ale také zákonost postupů, které jeho vydání předcházely. Opačný přístup by totiž vedl k možnosti použití schválení systemizace a organizační struktury služebního úřadu k odvolání státního zaměstnance či k jeho přeložení ze zastávané funkce bez splnění striktních zákonných podmínek nebo se záměrem ho diskriminovat. Není možné připustit, aby prostřednictvím systemizace nebo organizační struktury služebního úřadu bylo možné dosahovat protiprávních cílů, být k zásahu do práv a povinností státních zaměstnanců dojde až pozdějším rozhodnutím, jehož obsah však bude předurčen příslušným organizačním dokumentem. Jako vhodný pro účely přezkoumání systemizace či změny organizační struktury služebního úřadu se jeví institut zakotvený v § 75 odst. 2 větě druhé s. ř. s., podle něhož „[b]yl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumává soud k žalobní námitce také jeho zákonost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví“. Systemizace totiž ve spojení s organizační strukturou služebního úřadu představují podklady pro další rozhodování služebních orgánů, které jsou jimi vázány při rozhodování o odvolání ze služebního místa představeného podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě nebo o převedení státního zaměstnance na jiné služební místo podle § 61 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Organizační dokumenty, jimiž dochází k zániku služebních míst představených a dalších státních zaměstnanců, jsou tedy závaznými podklady pro služební orgány rozhodující ve věcech státní služby.

[45] S ohledem na tyto úvahy dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 8 Ads 301/2018-45 k závěru, že systemizace a organizační struktura služebního úřadu schválené podle § 17 a § 19 zákona o státní službě jsou závaznými podklady pro rozhodnutí ve věcech státní služby, které soud přezkoumává v souladu s § 75 odst. 2 větou druhou s. ř. s. v řízení o žalobě proti takovému rozhodnutí.

[46] Nejvyšší správní soud se dosud nezabýval rozsahem přezkumu těchto podkladových úkonů. V rozsudku ze dne 29. 8. 2018, čj. 2 As 68/2017-42, však ve vztahu k přezkumu organizační změny vedoucí k rozhodnutí o propuštění vojáka ze služebního poměru podle § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (dále jen „zákon o vojácích z povolání“), uvedl, že veřejná správa, a tedy i ozbrojený sbor jako její specifická součást, má v zákonných mezích široký prostor pro uspořádání své organizační struktury podle aktuálních potřeb, přičemž její konkrétní podoba je věcí manažerského a velitelského rozhodnutí příslušných funkcionářů. Správní soudy mohou zkoumat důvody, účelnost, vhodnost a další věcné parametry zvolené organizační struktury jen ve výjimečných případech, například v souvislosti s konkrétními a vážnými pochybnostmi vyvolávajícími

podezření, že zvolená organizační struktura či její změna má v rozporu se zněním § 2 odst. 3 zákona o vojácích z povolání sloužit k šikaně či diskriminaci a ve skutečnosti nemá žádný rozumný důvod. Rovněž tak v rozsudku ze dne 2. 7. 2014, čj. 3 Ads 107/2013-36, č. 3112/2014 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dovodil, že rozhodnutí o organizační změně, které je důvodem pro propuštění vojáka ze služebního poměru, musí sledovat zákonem předvídané cíle a nesmí být v rozporu se zákazem diskriminace a zákazem zneužití práv a povinností.

[47] V takovém případě je podle naposledy uvedeného judikátu nutné vycházet obdobně ze závěrů vyplývajících z pracovněprávní judikatury, podle níž je možné se zabývat okolnostmi organizačního opatření přijatého zaměstnavatelem až v rámci řízení o neplatnosti výpovědi zaměstnanci z pracovního poměru. V něm je přitom možné přezkoumávat například to, jestli rozhodnutí o organizační struktuře bylo přijato příslušným orgánem (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2002, sp. zn. 21 Cdo 1105/2001, a ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 21 Cdo 4521/2011, č. 23/2013 Sb. NS). Dále lze posuzovat, zda organizační opatření sledovalo změnu úkolů zaměstnavatele, technického vybavení, snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivity práce nebo jinou organizační změnu, pomocí níž měl být regulován počet zaměstnanců a jejich kvalifikační složení tak, aby zaměstnavatel nadále zaměstnával jen takový počet zaměstnanců a v takovém kvalifikačním složení, jaké odpovídá jeho potřebám, nebo zda podle svého obsahu nebo účelu ve skutečnosti od počátku sledovalo jiné než deklarované cíle (srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2004, sp. zn. 21 Cdo 2204/2003, č. 54/2005 Sb. NS, ze dne 8. 12. 2009, sp. zn. 21 Cdo 4999/2008, ze dne 24. 1. 2013, sp. zn. 21 Cdo 444/2012, či ze dne 24. 9. 2014, sp. zn. 21 Cdo 3195/2013).

[48] Není přitom žádný důvod k širšímu rozsahu přezkumu systemizace a organizační struktury služebního úřadu jako závazných podkladů pro rozhodnutí ve věcech státní služby, než jak jej vymezila shora citovaná judikatura ve vztahu k organizačním změnám vedoucím k příslušným personálním opatřením podle zákona o vojácích z povolání a v pracovněprávních vztazích. Pokud totiž § 17 odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o státní službě svěřuje vládě České republiky pravomoc stanovit počet služebních míst státních zaměstnanců i představených klasifikovaných platovými třídami a objem prostředků na jejich platy a na tuto systemizaci navazuje podle § 19 odst. 1 téhož zákona organizační struktura služebních úřadů, je zřejmé, že vrcholný orgán výkonné moci má pro uplatnění vlastní představy o podobě, efektivitě a nákladnosti organizace státní služby vytvořen široký prostor, v rámci něhož může rozhodovat také o snížení celkového počtu státních zaměstnanců a jejich představených. Takovému postupu odpovídá i § 60 odst. 1 písm. a) a § 61 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě, které umožňují odvolání ze služebního místa představeného a převedení státního zaměstnance na jiné služební místo v návaznosti na provedení nové systemizace a organizační struktury služebního úřadu bez splnění dalších podmínek. Navíc zrušení služebního místa státního zaměstnance z důvodu nové systemizace může mít za následek i jeho zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů na dobu nejdéle šesti měsíců, pokud nemůže být převeden na jiné služební místo, protože žádné vhodné není volné, jak vyplývá z § 62 zákona o státní službě. V případě marného uplynutí šestiměsíční lhůty, po kterou byl státní zaměstnanec zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, pak dokonce služební orgán podle § 72 odst. 1 písm. d) téhož zákona rozhodne o skončení jeho služebního poměru.

[49] Zákon o státní službě tedy představeným ani dalším státním zaměstnancům neposkytuje jistotu zachování stávajícího služebního místa. Naopak v případě schválení nové systemizace a organizační struktury služebního úřadu umožňuje služební zařazení státních zaměstnanců změnit a v krajních případech jejich služební poměr z organizačních důvodů ukončit. V tom se zákon o státní službě neodlišuje od znění § 19 odst. 1 písm. e) zákona o vojácích z povolání, podle něhož musí být voják propuštěn ze služebního poměru, pokud pro něho není v důsledku organizačních změn jiné služební zařazení. Také podle § 52 písm. c) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, může být dána výpověď zaměstnanci, stane-li se „*nadbytečným vzhledem k rozhodnutí zaměstnavatele nebo příslušného orgánu o změně jeho úkolů, technického vybavení, o snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivity práce nebo o jiných organizačních změnách*“. Rozdílná je pouze výše odstupného při skončení služebního poměru státního zaměstnance z organizačních důvodů při nemožnosti nalézt pro něho jiné vhodné služební místo, která je několikanásobně vyšší než při rozvázání pracovního poměru výpovědí danou zaměstnanci taktéž kvůli organizačním změnám, jak vyplývá z § 72 odst. 2 zákona o státní službě a § 67 odst. 1 zákoníku práce. Ustanovení § 73 zákoníku práce neobsahuje institut odvolání vedoucího zaměstnance z organizačních důvodů, nicméně i na jejich základě může zaměstnavatel takové personální opatření učinit, pokud jsou splněny další zákonné podmínky.

[50] I přes tyto drobné odlišnosti je nicméně zřejmé, že k zániku dosavadních služebních míst představených a dalších státních zaměstnanců a v určitých případech také jejich samotného služebního poměru dochází v důsledku organizačních opatření za obdobných podmínek jako u vojáků z povolání nebo zaměstnanců v pracovním poměru. Není proto žádný důvod, aby správní soudy přezkoumávaly systemizaci a organizační strukturu služebního orgánu jako závazné podklady pro rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě a rozhodnutí o převedení státního zaměstnance na jiné služební místo podle § 61 odst. 1 písm. c) téhož zákona v širším rozsahu, než jak jej vymezila citovaná judikatura správních a civilních soudů ve vztahu k obdobným institutům podle zákona o vojácích z povolání a zákoníku práce. Nejvyšší správní soud přitom nepovažuje za potřebné zaujímat v tomto směru striktnější přístup oproti pracovněprávní oblasti ani s ohledem na jeden z účelů zákona o státní službě, jenž spočívá v zajištění vyšší nezávislosti státní služby na politické moci, čehož se domáhá stěžovatel v příslušné kasační námitce. Jestliže totiž zákonodárce i při vědomí uvedeného cíle zákona o státní službě umožnil schvalovat novou organizaci služebních úřadů a v návaznosti na ni snižovat počet služebních míst představených a dalších státních zaměstnanců obdobným způsobem jako v pracovněprávních vztazích, pak i správní soudy musejí platnou právní úpravu respektovat a nemohou poskytovat širší ochranu těmto osobám před ztrátou jejich dosavadního postavení v hierarchii státní služby.

[51] Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem městského soudu, podle něhož v rámci přezkumu příslušného rozhodnutí vlády České republiky o systemizaci a navazujícího služebního předpisu byl v dané věci oprávněn toliko posoudit, zda byly schváleny zákonným způsobem, zda sledovaly legitimní cíl a zda existovaly konkrétní okolnosti svědčící o účelovosti zvoleného postupu či o šikanózním nebo diskriminačním jednání ze strany služebního orgánu. Takto vymezený rozsah přezkoumání závazných podkladů pro vydání rozhodnutí o odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě odpovídá roli vymezené správním soudům. Jejich úkolem totiž není hodnotit vhodnost a efektivitu organizační struktury státní služby, neboť tím by nepřipustně zasahovaly do prostoru vymezeného výkonem moci. Povinností správních soudů jako ochránců veřejných subjektivních práv je náležitě posoudit, zda příslušná systemizace a organizační struktura služebního úřadu nejsou ve vztahu k následnému rozhodnutí ve věcech státní služby výrazem libovůle služebních orgánů. Posouzení této eventuality ze strany soudní moci zároveň poskytuje určitou ochranu před nežádoucími zásahy do apolitického fungování státní služby, kterého se stěžovatel dovolává. (...)

### **III.3 Zákonnost způsobu schválení příslušné úpravy systemizace a služebního předpisu**

[53] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval způsobem schválení úpravy systemizace a služebního předpisu, na jejichž základě byl stěžovatel podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě odvolán ze služebního místa představeného.

[54] Z obsahu správního spisu vyplývá, že usnesením vlády České republiky č. 737 ze dne 23. 10. 2017 byla podle § 17 zákona o státní službě schválena s účinností od 1. 1. 2018 systemizace služebních a pracovních míst na rok 2018. Ještě před účinností této systemizace došlo k jejím třem úpravám, a to vládními usneseními č. 821 ze dne 29. 11. 2017, č. 874 ze dne 6. 12. 2017 a č. 895 ze dne 22. 12. 2017. Naposledy uvedené usnesení vlády České republiky (dále též „úprava systemizace ze dne 22. 12. 2017“) odkazuje na část III materiálu č. 1316/17. V něm se uvádí, že návrhem na úpravu systemizace služebních a pracovních míst s účinností od 1. 1. 2018 se mění dosud neúčinná systemizace schválená předchozími třemi vládními usneseními. Systemizace služebních a pracovních míst dotčených služebních úřadů se předkládá ke schválení v přílohách č. 1 a č. 2 části III materiálu č. 1316/17, přičemž z důvodu ucelenosti údajů o ní je v přílohách uvedena systemizace i ostatních služebních úřadů, u nichž ke změnám nedochází. V následujícím textu materiálu č. 1316/17 byly popsány změny v jednotlivých služebních úřadech, které ve svých důsledcích ovlivnily systemizaci služebních a pracovních míst. Tabulky umístěné v textu pak dokumentovaly rozdíl mezi platnou systemizací s účinností od 1. 1. 2018 a předkládanými návrhy na její úpravu.

[55] Ve vztahu ke služebnímu úřadu Ministerstva zemědělství se v části III materiálu č. 1316/17, který je součástí úpravy systemizace ze dne 22. 12. 2017, uvádí, že „je navrhována redukce počtu sekcí úřadu ze současných 8 sekcí na 7. V souladu s moderními trendy řízení a znalostí specifického prostředí ministerstva bylo rozhodnuto, aby se řízení vedení ministerstva více koncentrovalo do menšího počtu odborných sekcí a bylo tak možné pružněji reagovat na změny. Navrhovaná optimalizace bude spočívat ve zrušení dvou současných odborných sekcí, vytvoření jedné nové

*sekte a přesunutí některých vybraných útvarů do sekce státního tajemníka. V rámci návrhu systemizace je navrhováno zrušení sekce 1. náměstka ministra - správní sekce a sekce ekonomiky a informačních technologií. V souvislosti se zrušením těchto dvou sekcí je navrhováno zrušení systemizovaných míst náměstka při řízení sekce 1. náměstka ministra - správní sekce a náměstka pro řízení sekce ekonomiky a informačních technologií. Nově bude zřízena sekce právní a informačních technologií, kde bude nově vytvořeno služební systemizované místo náměstka pro řízení sekce. Tato nová sekce bude tvořit se sekcí státního tajemníka základní oporu vedení celého služebního úřadu. Jednotlivé odbory v rámci výše uvedené reorganizace budou účelně přerozděleny mezi tyto dvě sekce.“* Podle tabulky došlo ke snížení služebních míst představených na Ministerstvu zemědělství o čtyři, z nichž jedno bylo v šestnácti platových třídách. V příloze č. 1 části III materiálu č. 1316/17 jsou pak uvedeny celkové počty služebních míst představených a dalších státních zaměstnanců podle platových tříd po úpravě systemizace.

[56] V návaznosti na úpravu systemizace ze dne 22. 12. 2017 státní tajemník na Ministerstvu zemědělství služebním předpisem č. 10 ze dne 27. 12. 2017 (dále jen „služební předpis č. 10“) upravil předchozí služební předpisy a stanovil s účinností k 1. 1. 2018 systemizaci tohoto služebního úřadu, včetně služebních míst představených a dalších státních zaměstnanců, jakož i organizační schéma Ministerstva zemědělství, které obsahovalo sedm sekcí zahrnující i nově vytvořenou sekci právní a informačních technologií. Služební předpis č. 10 již tedy do organizační struktury služebního úřadu Ministerstva zemědělství nezahrnul předchozí sekci 1. náměstka ministra - správní sekce ani sekci ekonomiky a informačních technologií.

[57] Stěžovatel byl tak odvolán ze služebního místa představeného na základě úprav již schválené systemizace. Takový postup sice § 17 odst. 3 zákona o státní službě výslovně nezmiňuje, nicméně podle jeho věty první schvaluje vláda České republiky systemizaci na následující kalendářní rok. Po nabytí účinnosti systemizace, k níž dochází na počátku roku, pro něž byla schválena, pak znění § 18 téhož zákona zakotvuje zásadu nepřipustnosti její změny, která může být prolomena v určitých případech. Z těchto ustanovení zákona o státní službě vyplývá, že se systemizace schvaluje s účinností až pro nadcházející kalendářní rok. Proto i když tak vláda České republiky učiní formou několika usnesení, z nichž v pořadí první stanoví podobu systemizace a následná ji upraví, jedná se stále o stejné organizační opatření na příští roční období. Ustanovení § 17 odst. 3 zákona o státní službě tak nevylučuje pozdější úpravy již schválené systemizace, pokud k nim dojde do konce kalendářního roku, v němž byla schválena struktura služebních úřadů na následující roční období.

[58] Lze tedy konstatovat, že úprava systemizace ze dne 22. 12. 2017, která zčásti pozměnila původní vládní usnesení č. 821 ze dne 29. 11. 2017, nebyla schválena v rozporu se zákonem. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani nevhodnost přijetí úpravy systemizace na kalendářní rok 2018 až v závěru prosince předcházejícího roku. Znění § 17 zákona o státní službě totiž nestanoví žádnou lhůtu, do které by měla být systemizace na následující kalendářní rok schválena. Navíc v posuzované věci byl stěžovatel odvolán ze služebního místa představeného až s účinností ke dni 19. 3. 2018, a nikoliv bezprostředně po nabytí účinnosti systemizace na rok 2018, takže mu byl dán dostatečný časový prostor pro reakci na zrušení jeho dosavadního služebního místa představeného a způsoben se této organizační změně.

[59] Úpravu systemizace ze dne 22. 12. 2017 nelze považovat za nezákonnou ani kvůli tomu, že byla schválena vládou České republiky bez důvěry, kterou později v Poslanecké sněmovně ani nezískala. Příslušný čl. 62 písm. d), čl. 68 a čl. 73 Ústavy nikterak neomezují vládu po přijetí její demise prezidentem republiky nebo před získáním důvěry v Poslanecké sněmovně ve vykonávání jejich pravomocí. Ústavní soud sice v nálezu ze dne 9. 2. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 6/07, č. 66/2010 Sb., uvedl, že postavení prozatímní vlády je nutné ústavně omezujícím faktorem, který se musí projevit restriktivním přístupem ve vztahu ke všem aktům jejího vládnutí. Nicméně konkrétní a všeobecně aplikovatelné omezení exekutivních pravomocí takové vlády nebyla stanovena s tím, že budou vždy záležet na aktuálních okolnostech případu a konkrétním vztahu mezi mocí zákonodárnou a výkonnou. Ústavní soud v uvedeném judikátu naznačil nepřipustnost rozhodnutí přechodné vlády, které by mělo zásadní a nevratné důsledky. Takovou povahu ani přesah do zákonodárné moci však proces schvalování systemizace služebních a pracovních míst nemá, neboť se jedná o standardní a vylučnou pravomoc vrcholného orgánu moci výkonné, která je odpovědná za řádný výkon působnosti všech služebních úřadů z hlediska jejich personálního a finančního zajištění. Navíc systemizace se schvaluje jen na roční období a i po nabytí účinnosti ji lze změnit, byť jen v zákonem stanovených případech. Nejedná se tedy o exekutivní akt značného významu bez možnosti jeho

nápravy. Při schvalování úpravy systemizace ze dne 22. 12. 2017 tedy nebyla prozatímní vláda ústavně omezena. To samé se týká i předchozí vlády České republiky, která schválila úpravu systemizace na rok 2018 usnesením č. 874 ze dne 6. 12. 2017 poté, co prezident republiky přijal o den dříve její demisi, kterou podala po skončení ustavující schůze nově zvolené Poslanecké sněmovny.

[60] Z výše uvedené citace úpravy systemizace ze dne 22. 12. 2017 je zřejmé, že na jejím základě došlo na Ministerstvu zemědělství k výslovnému zrušení sekce 1. náměstka ministra - správní sekce a sekce ekonomiky a informačních technologií. V souvislosti se zrušením těchto dvou odborných sekcí byla explicitně zrušena služební místa náměstka pro řízení sekce 1. náměstka ministra - správní sekce a náměstka pro řízení sekce ekonomiky a informačních technologií. Stěžovatelovo služební místo představeného tak výslovně zaniklo spolu se zánikem celé sekce, kterou podle předchozí systemizace řídil. V navazujícím služebním předpise č. 10, kterým byla upravena organizační struktura příslušného služebního úřadu, není uveden výčet zrušených služebních míst. Nicméně v jeho příloze je nové organizační schéma, které stěžovatelem dosud řízenou sekci neobsahovalo, jak již bylo zmíněno. Za této situace stěžovatel nemohl řídit již neexistující organizační jednotku. Proto se nelze ztotožnit s jeho tvrzeními, že zrušení jím vedené sekce a jeho dosavadního služebního místa nevyplývá z žádného organizačního opatření a že ani při případné další neexistenci sekce by nezaniklo jeho služební místo představeného. Naopak předmětná organizační jednotka Ministerstva zemědělství a služební místo jejího náměstka byly výslovně zrušeny již v úpravě systemizace ze dne 22. 12. 2017, na níž navázala nová organizace služebního úřadu, která již tyto položky neobsahovala.

[61] Služební předpis č. 10 vycházel z organizační struktury, která byla dne 20. 12. 2017 zaslána náměstkovi ministra vnitra pro státní službu s odůvodněným návrhem na úpravu systemizace v Ministerstvu zemědělství, včetně zrušení služebního místa náměstka pro řízení sekce 1. náměstka ministra - správní sekce. Tu pak schválila vláda České republiky v rámci stanovení pozměněné systemizace všech služebních úřadů dne 22. 12. 2017. Minimálně ohledně stěžovatelova služebního místa představeného tak byla organizační struktura příslušného služebního úřadu s Ministerstvem vnitra, byť dopředu, projednána, a pokud se tak postupem podle § 19 odst. 1 zákona o státní službě nestalo i po schválení úpravy systemizace vládním usnesením, nemá tento formální nedostatek vůbec žádný vliv na zákonnost služebního předpisu č. 10.

[62] Způsob schválení příslušné úpravy systemizace a organizační struktury služebního úřadu jako podkladů pro vydání rozhodnutí o odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného tak odpovídá požadavkům stanoveným v zákoně o státní službě.

#### **III.4 Legitimita cílů příslušné úpravy systemizace**

[63] Dále Nejvyšší správní soud zkoumal úpravu systemizace ze dne 22. 12. 2017 z hlediska legitimacy cílů, které v ní byly vyjádřeny. V předkládací zprávě k návrhu úpravy systemizace se zdůrazňuje jeho souvislost s reorganizační práce ministerstev a naplněním programových priorit vlády. Dále se v předkládací zprávě uvádí, že „celkový počet sekcí v Ministerstvech a v Úřadu vlády se navrhovanou úpravou sníží o 14 sekcí. Návrh obsahuje změny, v jejichž důsledku dochází ke snížení počtu systemizovaných míst o 23 míst služebních a 50 míst pracovních. Schválením předloženého návrhu dojde ke snížení celkového objemu prostředků na platy o 18 058 567 Kč.“ Redukce počtu sekcí na Ministerstvu zemědělství z 8 na 7, zrušení sekce 1. náměstka ministra - správní sekce a sekce ekonomiky i informačních technologií a náměstků pro jejich řízení a současné zřízení sekce právní a informačních technologií s vytvořením služebního místa náměstka pro řízení této sekce, která měla být se sekcí státního tajemníka oporou služebního úřadu, přitom v již zmíněné části III materiálu č. 1316/17, jenž je součástí úpravy systemizace ze dne 22. 12. 2017, byly s poukazem na moderní trendy řízení a specifický charakter daného služebního úřadu odůvodněny snahou o koncentraci řízení vedení ministerstva do menšího počtu organizačních jednotek, aby bylo možné pružněji reagovat na změny.

[64] Cílem deklarovaným v úpravách systemizace ze dne 22. 12. 2017 tak bylo dosažení úspory finančních prostředků na platech státních zaměstnanců a zestihlení organizační struktury služebních úřadů za účelem vyšší efektivity jejich činnosti, což se týkalo i zrušeného služebního místa náměstka pro řízení sekce 1. náměstka ministra - správní sekce na Ministerstvu zemědělství. Jedná se přitom o záměr, který je plně v souladu se zákonem o státní službě, jehož znění § 17 umožňuje vládě České republiky rozhodnout též o snížení počtu služebních míst



představených, dalších státních zaměstnanců i o celkovém objemu peněžních prostředků na jejich platy. K redukci organizační struktury služebních úřadů i financí na fungování státní služby přitom uvedené ustanovení zákona o státní službě nepožaduje provedení podrobné analýzy stávajícího stavu, rozbor nedostatků dosavadní organizační struktury státní služby, zevrubné odůvodnění provedených změn z hlediska řádného výkonu působnosti služebních úřadů či navázání nové systemizace na státní rozpočet, čehož se stěžovatel domáhal v kasační stížnosti. Rovněž bylo možné provést snížení počtu sekcí v Ministerstvu zemědělství, i kdyby z personálních auditů vypracovaných v předchozích letech a hodnocení práce zrušených organizačních jednotek taková potřeba nevyplývala, neboť těmito případnými dokumenty nebyly příslušné služební orgány vázány. Pokud tedy z ničeho nevyplývala obava, že by upravená systemizace mohla ohrozit řádné fungování služebních úřadů, postačilo vymezení jejich cílů i odůvodnění jednotlivých organizačních opatření v rozsahu učiněném v příloze vládního usnesení ze dne 22. 12. 2017. Podle údajů v něm uvedených došlo na Ministerstvu zemědělství kromě snížení počtu sekcí i k poklesu služebních míst představených o čtyři, dalších státních zaměstnanců o jedno a k úbytku pracovních míst o čtyři. Nelze proto souhlasit s tvrzením stěžovatele, že úprava systemizace nevedla ke změně objemu platových prostředků a k žádným úsporám v uvedeném služebním úřadu.

[65] V řízení ve věcech státní služby ani před městským soudem pak nebyla zjištěna žádná skutečnost, která by zpochybnila soulad záměrů vedoucích ke schválení uvedených organizačních opatření s právním řádem a jeho principy. Za této situace je možné konstatovat, že úprava systemizace ze dne 22. 12. 2017 sledovala legitimní cíl obecně ve vztahu k redukci organizační struktury služebních úřadů i konkrétně ohledně zrušení služebního místa představeného, které zastával stěžovatel. Nezbytnost, vhodnost a efektivita tohoto záměru je záležitostí subjektivního názoru, který se může s výslednou podobou systemizace diametrálně rozcházet. Proto zůstává věcí přesvědčení i to, zda je z hlediska efektivitativy řízení lepší, když v důsledku snížení počtu odborných sekcí řídí menší počet představených více podřízených, s čímž stěžovatel nesouhlasí. Nicméně nastavení jednotlivých aspektů organizační struktury státní služby představuje jeden ze způsobů vládnutí, při němž vrcholný orgán výkonné moci může realizovat svou vlastní představu o optimálním a hospodárném výkonu působnosti služebních úřadů a případně pružně reagovat na změny, které nastaly po schválení předchozí systemizace. Do této úvahy nepřísluší správní justici s výjimkou excesů zasahovat, neboť v opačném případě by si přisvojila roli rozhodovat s konečnou platností o způsobu organizace státní služby, což je výsostná pravomoc exekutivy.

### **III.5 Neúčelovost příslušné úpravy systemizace**

[66] Nejvyšší správní soud musel dále posoudit, zda úprava systemizace ze dne 22. 12. 2017 nebyla schválena účelově a ve skutečnosti tak nesledovala jiný, než deklarovaný cíl spočívající v úsporách a redukci organizační struktury jednotlivých služebních úřadů. V takovém případě by se totiž jednalo o akt libovůle, pro který by musely správní soudy z uvedených důvodů považovat závazný podklad pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí za nezákonný.

[67] Stěžovatel spatřoval účelovost úpravy systemizace v údajném navrácení organizační struktury Ministerstva zemědělství do původního stavu ke dni 1. 4. 2018. Z obsahu správního spisu vyplývá, že k tomuto dni nabyla účinnosti změna systemizace služebních a pracovních míst, která byla podle § 18 zákona o státní službě schválena usnesením vlády České republiky ze dne 14. 3. 2018 č. 169 (dále jen „změna systemizace ze dne 14. 3. 2018“). V předkládací zprávě k tomuto vládnímu usnesení se uvádí, že navrhovány jsou především drobné změny, týkající se například určení platových tříd. Mezi významnější změny byla vyjmenována organizační opatření, jež se nevztahovala k Ministerstvu zemědělství. V části III materiálu čj. 197/18, který byl přílohou změny systemizace ze dne 14. 3. 2018, se toliko uvádí, že v tomto služebním orgánu „*navrhuje se zrušení neobsazeného pracovního místa v 10. platové třídě v sekretariátu sekce potravinových výrob - Úřad pro potraviny a neobsazeného místa v 11. platové třídě v sekretariátu sekce státního tajemníka. Dále se navrhuje zřízení služebního místa ve 13. platové třídě v sekretariátu sekce státního tajemníka a služebního místa ve 12. platové třídě v oddělení státní služby. Předkládá se návrh na navýšení platové třídy u jednoho služebního místa z 11. na 13. platovou třídu z důvodu nárůstu přidělené agendy a činnosti, které dle katalogu správních činností odpovídá zařazení do 13. platové třídy. Navrhuje se změna objemu prostředků na platy spočívající ve snížení rozpočtové položky 5011 (platy na pracovních místech) o částku 4 338 468 Kč. K tomuto snížení bylo přistoupeno v souvislosti se změnou systemizace Ministerstva zemědělství k 1. 1. 2018,*



*kdy došlo ke zrušení 9 systemizovaných míst, která byla následně využita v Ústavu zemědělské ekonomiky a informací a v Národním zemědělském muzeu.“*

[68] V navazujícím služebním předpise ev. č. 4 ze dne 22. 3. 2018, čj. 16806/2018-MZE-11130 (dále jen „služební předpis č. 4“), státní tajemník na Ministerstvu zemědělství stanovil systemizaci tohoto služebního úřadu ke dni 1. 4. 2018. Jeho součástí je i organizační schéma Ministerstva zemědělství, z něhož vyplývá, že v něm zůstalo zachováno sedm sekcí, přičemž sekci právní a informačních technologií nahradila sekce ekonomická a právní a agenda informačních a komunikačních technologií byla převedena pod sekci státního tajemníka.

[69] Ze znění změny systemizace ze dne 14. 3. 2018 a služebního předpisu č. 4 tak vyplývá, že v jejich důsledku došlo jen k dílčím změnám organizační struktury služebního úřadu Ministerstva zemědělství, které neměly význam pro posouzení dané věci. Jimi totiž nedošlo k obnovení sekce 1. náměstka ministra – správní sekce a služebního místa náměstka pro její řízení, které bylo zrušeno v úpravě systemizace ze dne 22. 12. 2017. Rovněž nebyla znovu zřízena ani sekce ekonomiky a informačních technologií. Ke dni 1. 4. 2018 tak zůstalo na Ministerstvu zemědělství zachováno sedm odborných sekcí s tím, že jejich těžiště tvořila sekce státního tajemníka a sekce ekonomická a právní při určitém přeskupení agend mezi nimi, což však odpovídalo záměru vyjádřenému v úpravě systemizace ze dne 22. 12. 2017.

[70] Je tedy zřejmé, že změna systemizace ze dne 14. 3. 2018 a služební předpis č. 4 nenavrátily organizační strukturu Ministerstva zemědělství do stavu před účinností úpravy systemizace ze dne 22. 12. 2017. Nic tedy nenavědčuje tomu, že by služební orgány zamýšlely od počátku roku 2018 upravit organizaci tohoto služebního úřadu pouze zdánlivě, aby si vytvořily prostor pro odvolání stěžovatele či dalších státních zaměstnanců z vysoce postavených služebních míst představených a zanedlouho obnovily předchozí systemizaci.

[71] O účelovosti úpravy systemizace ze dne 22. 12. 2017 nemůže svědčit ani stěžovatelem tvrzené nahrazení zrušeného pracovního místa tiskového mluvčího externí poradkyní s několikanásobným honorářem, neboť by se jednalo jen o dílčí, byť jistě nežádoucí opatření, které by samo o sobě nebylo způsobilé zpochybnit deklarovaný cíl úpravy organizační struktury Ministerstva zemědělství s účinností od počátku roku 2018. To samé lze konstatovat i ve vztahu k stěžovateli tvrzení, že úprava systemizace ze dne 22. 12. 2017 nevedla ke změně náplně činnosti podřízených státních zaměstnanců a jen je formálně začlenila do jiné sekce. Při snižování počtu služebních míst představených a dalších státních zaměstnanců totiž nutně nemusí docházet ke změně úkolů úředníků, jejichž služební místa zůstala zachována, neboť ke zvýšení efektivity a dosažení úspor může přispět i jejich jiné zařazení v rámci nové organizační struktury služebního úřadu. Ani žádné další skutečnosti zjištěné v řízení ve věcech státní služby a v žalobním řízení nenavědčují tomu, že by úprava systemizace ze dne 22. 12. 2017 byla schválena z účelových důvodů.

(...)

## **Daň z příjmů: solidární zvýšení daně**

k § 16a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

**Solidární zvýšení daně dle § 16a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, lze uplatnit pouze za předpokladu, že příjmy dosažené poplatníkem jsou nejen nadlimitní, ale také podléhají zdanění základní sazbou daně.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2020, čj. 9 Af 386/2018-25)*

**Prejudikatura:** č. 843/2006 Sb. NSS, č. 3015/2014 Sb. NSS.

**Věc:** V. H. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o solidární zvýšení daně, o kasační stížnosti žalobce.

Platebním výměrem na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období kalendářního roku 2016 ze dne 2. 10. 2017 vyměřil Finanční úřad pro Jihočeský kraj žalobci podle § 139 a § 147 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu a podle zákona o daních z příjmů daň (solidární zvýšení daně) ve výši 1 996 976 Kč.

Rozhodnutím ze dne 30. 3. 2018 (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl žalobcovu odvolání a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Žalovaný nesouhlasil se žalobcem v tom, že bylo možné uplatnit ztrátu za předcházející zdaňovací období podle § 34 odst. 1 zákona o daních z příjmů při výpočtu výše solidární daně (§ 16a téhož zákona). Uvedl, že solidární zvýšení daně se vypočítává z kladného součtu příjmů podle § 6 zákona o daních z příjmů a dílčího základu daně podle § 7 tohoto zákona, tj. oproti výpočtu daně podle § 16 zákona o daních z příjmů bez odečtu položek podle § 15 a § 34 citovaného zákona.

Žalobu proti napadenému rozhodnutí Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl. Konstatoval, že solidární zvýšení daně dopadá na takové poplatníky, kteří v příslušném zdaňovacím období dosáhli nadlimitních příjmů. Tato daň tedy reflektuje aktuální majetkovou resp. příjmovou situaci poplatníka v konkrétním zdaňovacím období. Krajský soud poukázal na to, že z formulace § 16a zákona o daních z příjmů je zřejmý jednoznačný úmysl zákonodárce upravit solidární zvýšení daně takovým způsobem, aby poplatníci byli „zatěžováni“ pouze v těch zdaňovacích obdobích, v nichž vykáží nadlimitní příjmy. Daňovou ztrátu za předcházející zdaňovací období ve smyslu § 34 zákona o daních z příjmů jako položku odčitatelnou od základu daně lze uplatnit pro snížení základu daně, u něhož se vypočte daň podle § 16 tohoto zákona. To učinil i žalobce a v souladu s § 34 zákona o daních z příjmů uplatnil ztrátu vzniklou a vyměřenou za předcházející zdaňovací období ve výši 29 049 199 Kč tak, že snížil základ daně z příjmů fyzických osob. Výpočet solidárního zvýšení daně však uplatnění ztráty z předchozího zdaňovacího období neumožňuje, což jasně vyplývá z jazykové, logické, systematické a především teleologické metody výkladu. Krajský soud tak nepovažoval vyměřenou solidární daň za diskriminační, nebo mající rdousící efekt, jak namítal žalobce. Podle krajského soudu žalobce nepředložil ani žádný důkaz o tom, že by vyměřená daňová povinnost pro něj znamenala nepřiměřený zásah do majetkové substance, nebo že by povaha této daně byla konfiskací, neshledal ani důvod pro žalobcem navrhovaný postup předložit věc Ústavnímu soudu.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. V ní konstatoval, že úmyslem zákonodárce nebylo zatížit solidární daní ty subjekty, které sice na jedné straně mají nadlimitní příjmy, avšak na straně druhé mají i nadlimitní výdaje a ve výsledku nedosahují nadlimitního zisku. K nadlimitním výdajům lze podle krajského soudu přihlídnout pouze tehdy, pokud byly vydány ve stejném zdaňovacím období. Jeho zdánlivě vysoký příjem v roce 2016 však byl jen následkem vysokých výdajů (ztráty) v letech předchozích. Z tohoto pohledu došlo ke rdousícímu efektu daně. Nesouhlasil s krajským soudem, že by měl předložit konkrétní důkaz o tom, že v jeho případě znamenalo vyměření daně nepřiměřený zásah do majetkové sféry; tuto úvahu považoval za nelogickou, neboť v takovém případě by měla určitá daň rdousící efekt, pouze pokud konkrétní daňový subjekt přivede ke krachu. Stěžovatel však solidární daň musel uhradit z jiných zdrojů než z podnikání, a proto pro něj měla rdousící efekt.

Stěžovatel poukázal na to, že závěry žalovaného potvrzené krajským soudem nevyplývají nijak jednoznačně z textu zákona o daních z příjmů ani jiného právního předpisu a žalovaný ani krajský soud přesvědčivým způsobem nevysvětlili, proč nepřijali výklad stěžovatele. Žalovaný se naproti tomu zabýval možností snížení příjmů podle § 6 zákona o daních z příjmů o daňovou ztrátu ze samostatné činnosti podle § 7 citovaného zákona, kterou umožňuje výslovně jeho § 16a odst. 3. Dané úvahy však byly v projednávané věci zcela irelevantní, neboť stěžovatel nevykazuje vůbec žádné příjmy ze závislé činnosti podle § 6 zákona o daních z příjmů. V případě, že z ustanovení zákona neplyne jednoznačný závěr, o němž by mohl krajský soud i žalovaný opřít svou argumentaci, měla být aplikována zásada *in dubio pro libertate*.

I pokud by však jazykový výklad skutečně podporoval výše uvedený závěr žalovaného a krajského soudu, bylo by třeba daně ustanovení posoudit za pomoci dalších výkladů. Solidární zvýšení daně má za úkol „postihnout“ osoby mimořádně bohaté, po nichž lze požadovat určitou solidaritu s méně bohatými. Ekonomická úspěšnost však není dána izolovaně tím, že v konkrétním kalendářním roce bylo dosaženo vyšších příjmů; tyto příjmy totiž mohou být (jak tomu bylo i v případě stěžovatele) odrazem předcházejícího období, kdy byla naopak vykázána ztráta. U stěžovatele, který v předcházejících zdaňovacích obdobích dosáhl výraznou ztrátu, by tak požadavek na vyměření solidární daně nedával smysl.

Stěžovatel konstatoval, že uvedený výklad by zároveň vedl k diskriminačnímu způsobu zdanění. U podnikatelů s činností (s konkrétním podnikatelským projektem), u nichž jsou výdaje i příjmy uskutečňeny v rámci jednoho zdaňovacího období, by byla daň nižší, než u podnikatelů s dlouhodobějšími projekty. Diskriminační charakter zdanění je pak v rozporu s judikaturou Ústavního soudu.

Uvedený výklad také opomíjí, že stěžovatel zatím nedosáhl žádného úspěchu. V roce 2016 pouze dorovnal ztrátu z předchozích let. Není proto pochyb, že není povinen platit daň z příjmů; požadovat po něm v této situaci placení solidární daně by vedlo ke rdousícímu efektu takového zdanění.

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

### Z odůvodnění:

(...)

[15] Žalobce byl v roce 2016 společníkem veřejné obchodní společnosti; v podaném přiznání k dani z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2016 deklaroval dílčí základ daně podle § 7 zákona o daních z příjmů ve výši 29 828 146 Kč. Příjmy ze závislé činnosti žalobce v přiznání neuvedl. V položce uplatňovaná výše ztráty (vzniklé a vyměřené za předcházející zdaňovací období) uplatnil částku ve výši 29 049 199 Kč. Žalobce dále deklaroval daň podle § 16 zákona o daních z příjmů ve výši 82 275 Kč. V položce solidární zvýšení daně uvedl částku ve výši 0 Kč.

[16] Mezi účastníky bylo sporné, zda lze při výpočtu solidárního zvýšení daně uplatnit daňovou ztrátu vzniklou v předcházejících obdobích, nebo zda lze tuto ztrátu (položku odčitatelnou od základu daně) uplatnit pouze při výpočtu základní sazby daně podle § 16 zákona o daních z příjmů, jak dovodil správce daně. Žalovaný s posouzením správce daně souhlasil a uvedl, že z citovaných ustanovení jasně vyplývá, že výpočet daně podle § 16 zákona o daních z příjmů vychází ze základu daně sníženého o nezdanitelné části základu daně a odčitatelné položky od základu daně. Naproti tomu solidární zvýšení daně se vypočítává z kladného součtu příjmů podle § 6 a dílčího základu daně podle § 7 zákona o daních z příjmů, tedy bez odečtu položek podle § 15 a § 34 citovaného zákona. Poukázal na to, že je sice možné snížit příjmy podle § 6 zákona o daních z příjmů o případnou ztrátu ze samostatné činnosti, avšak pouze pro účely výpočtu solidární daně. Pro uvedené uzavřel, že při výpočtu daně podle § 16a zákona o daních z příjmů nelze aplikovat odčitatelné položky. S tímto závěrem souhlasil také krajský soud, jak je uvedeno výše.

[17] Podle § 5 odst. 3 zákona o daních z příjmů platí, že „[p]okud podle účetnictví, daňové evidence nebo podle záznamů o příjmech a výdajích přesáhnu výdaje příjmy uvedené v § 7 a 9, je rozdíl ztrátou. O ztrátu upravenou podle § 23 (dále jen "daňová ztráta") se snižá úhrn dílčích základů daně zjištěných podle jednotlivých druhů příjmů uvedených v § 7 až 10 s použitím ustanovení odstavce 1. Tuto daňovou ztrátu nebo její část, kterou nelze uplatnit při zdanění příjmů ve zdaňovacím období, ve kterém vznikla, lze odečíst od úhrnu dílčích základů daně zjištěných podle jednotlivých druhů příjmů uvedených v § 7 až 10 v následujících zdaňovacích obdobích podle § 34.“

[18] Z § 16 zákona o daních z příjmů plyne, že „[d]aň ze základu daně sníženého o nezdanitelnou část základu daně (§ 15) a o odčitatelné položky od základu daně (§ 34) zaokrouhleného na celá sta Kč dolů činí 15 %“.

[19] V § 16a zákona o daních z příjmů je pak upraveno solidární zvýšení daně; z něj je patrné, že „[p]ři výpočtu podle § 16 se daň zvýší o solidární zvýšení daně, které činí 7 % z kladného rozdílu mezi součtem příjmů zahrnovaných do dílčího základu daně podle § 6 a dílčího základu daně podle § 7 v příslušném zdaňovacím období a 48násobkem průměrné mzdy stanovené podle zákona upravujícího pojistné na sociální zabezpečení.“ (§ 16a odst. 1 a 2). Dále platí, že pokud vykáže „poplatník u příjmů ze samostatné činnosti daňovou ztrátu, lze o ni pro účely odstavce 2 písm. a) snížit příjmy zahrnované do dílčího základu daně podle § 6“ (§ 16a odst. 3 citovaného předpisu).

[20] Podle § 34 zákona o daních z příjmů lze pak od základu daně odečíst tzv. odčitatelné položky, tedy daňovou ztrátu, která vznikla a byla vyměřena za předchozí zdaňovací období nebo jeho část, a to nejdéle v 5 zdaňovacích obdobích následujících bezprostředně po období, za které se daňová ztráta vyměřuje. „U poplatníka, který je společníkem veřejné obchodní společnosti, se daňová ztráta upraví o část základu daně nebo část daňové ztráty

*veřejné obchodní společnosti; přitom tato část základu daně nebo daňové ztráty se stanoví ve stejném poměru, v jakém je rozdělován zisk podle společenské smlouvy, jinak rovným dílem“.*

[21] Z důvodové zprávy k zákonu č. 500/2012 Sb., o změně daňových, pojistných a dalších zákonů v souvislosti se snižováním schodků veřejných rozpočtů (dále jen „zákon č. 500/2012 Sb.“), kterým se s účinností od 1. 1. 2013 měnilo znění § 16a zákona o daních z příjmů (dále jen „důvodová zpráva“), na niž v napadeném rozsudku odkázal také krajský soud, plyne, že při výpočtu podle § 16 se daň zvýší o solidární zvýšení daně; součástí výpočtu podle § 16 tedy není pouze součin základu daně a sazby daně, ale dosáhne-li poplatník nadlimitních příjmů, je součástí také zvýšení daně o solidární zvýšení daně. Tato skutečnost pak vede k tomu, že lze uplatnit slevy a daňová zvýhodnění také na solidární zvýšení daně, jelikož v důsledku výkladu odst. 1 citovaného ustanovení je pod pojmem „*daň vypočtená podle § 16*“ nutno spatřovat i ono solidární zvýšení daně. Solidární zvýšení daně tedy dopadá na „nadlimitní příjem“, tj. příjem přesahující určitou hranici, která je zákonem určena jako 48násobek průměrné mzdy. Příjem pak představuje součet příjmů zahrnovaných do dílčího základu daně podle § 6 a dílčího základu daně podle § 7 zákona o daních z příjmů v příslušném zdaňovacím období. Důvodová zpráva dále uvádí, že v případě solidárního zvýšení daně se nejedná o zavedení dalšího daňového pásma pro daň z příjmů fyzických osob.

[22] Správní orgány i krajský soud založily své úvahy týkající se nastolené otázky na závěrech, podle nichž lze z jazykového, logického, systematického a teleologického výkladu předmětné normy dovodit, že za předpokladu, pokud daňový subjekt vykáže u příjmů ze samostatné činnosti daňovou ztrátu, lze pro účely § 16a odst. 2 písm. a) zákona o daních z příjmů snížit příjmy zahrnované do dílčího základu daně podle § 6, tedy příjmy ze závislé činnosti. Ustanovení § 16a zákona o daních z příjmů však na rozdíl od § 16 citovaného zákona nestanoví, že by bylo možné při výpočtu výše daně uplatnit také odčitatelné položky od základu daně, jak se domníval stěžovatel.

[23] Nejvyšší správní soud s výše uvedeným posouzením otázky nesouhlasí a neshledává ani názor správních orgánů a krajského soudu, že z formulace § 16a zákona o daních z příjmů byl jasně patrný jednoznačný úmysl zákonodárce upravit solidární zvýšení daně takovým způsobem, aby poplatníci byli „zatěžováni“ pouze v těch zdaňovacích obdobích, v nichž vykážou nadlimitní příjmy, a tedy také v tomto jediném (časově souvisejícím) období by bylo možné zohlednit daňovou ztrátu. Takto zjednodušená úvaha o „jasném“ úmyslu zákonodárce svědčit nemůže. Krajský soud nadto v napadeném rozsudku ani nijak blíže nevysvětlil, jakou úvahou se řídil, pokud dovodil jednoznačnost výše uvedených závěrů z „*jazykové, logické, systematické a především teleologické metody výkladu*“, odkázal-li v tomto ohledu pouze na důvodovou zprávu k zákonu č. 500/2012 Sb. (v odst. 19. napadeného rozsudku chybně uvedeno zákon č. 500/2015 Sb.). Nepřípadná byla také argumentace směřující k možnosti uplatnění ztráty ze samostatné činnosti proti příjmům ze závislé činnosti, kterou (jak je shora uvedeno) provedly nejen správní orgány, ale také krajský soud; tato otázka totiž v projednávané věci nebyla vůbec nastolena, neboť stěžovatel příjmy ze závislé činnosti nevykázal.

[24] Ze shora citovaných ustanovení je zřejmé, že daňová ztráta vzniká v případě fyzických osob za předpokladu, že vydaje přesáhnou příjmy, a to při podnikání a jiné samostatné a výdělečné činnosti a při pronájmu. O vykázanou ztrátu se sníží úhrn dílčích základů daně podle jednotlivých druhů příjmů. Obecně pak platí, že nelze odečíst daňovou ztrátu od dílčího základu daně ze závislé činnosti. Speciálně je pak § 16a odst. 3 zákona o daních z příjmů stanoveno, že pokud poplatník u příjmů ze samostatné činnosti vykáže daňovou ztrátu, lze o ni pro účely odstavce 2 písm. a) snížit příjmy zahrnované do dílčího základu daně podle § 6 (v nyní projednávané věci tomu tak však nebylo, ale byla vykázána pouze samostatná činnost). Pokud poplatník ztrátu za daný kalendářní rok neuplatní, případně pokud tuto ztrátu uplatnit nelze, může ji uplatnit v následujících pěti letech proti jiným zdanitelným příjmům s výjimkou příjmů ze závislé činnosti. Odpočet daňové ztráty pak závisí také na vůli poplatníka, který jej může uplatnit v jakékoli výši (v rámci výše ztráty) a ve kterémkoliv z následujících pěti zdaňovacích období. Ačkoliv jedním ze stěžejních znaků podnikání je právě výkon činnosti za účelem zisku, je zcela obvyklé, že během této činnosti mohou podnikatelé mimo příjmů vykázat také ztrátu; zákonodárce na toto pro podnikatele „složitější“ období pamatuje právě možností uplatnění daňové ztráty až v pěti po sobě následujících zdaňovacích obdobích, kdy umožňuje pružně daňovou ztrátu uplatnit a daňovým subjektům v tomto ohledu „ulehčit“; tuto skutečnost lze považovat za výjimku z obecné povinnosti respektovat při plnění daňových

povinností princip věcné a časové souvislosti podle § 23 odst. 1 zákona o daních z příjmů. Nejvyšší správní soud připomíná, že ve své judikatuře opakovaně dovodil, že pokud jde o cíl správy daní, tak zatímco předchozí právní úprava (zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, zrušen k 1. 1. 2011) upřednostňovala při stanovování daně hledisko fiskální, tedy stanovit a vybrat daň tak, aby nebyly daňové příjmy státu kráceny (srov. § 2 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků), právní úprava nová (zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád) upřednostňuje hledisko materiální správnosti. Ustanovení § 1 odst. 2 daňového řádu vymezuje, že cílem správy daní je v rovině nalézání daně zjistit a stanovit správně a v rovině platební zabezpečit její úhradu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, čj. 9 Afs 41/2013-33, č. 3015/2014 Sb. NSS, nebo ze dne 27. 8. 2015, čj. 1 Afs 238/2014-52).

[25] Jak je uvedeno již výše, stěžovatel v nyní projednávané věci vykázal příjem z podílu společníka ve veřejné obchodní společnosti a jako dílčí základ daně uvedl částku ve výši 29 828 146 Kč, v položce uplatňovaná výše ztráty (vzniklé a vyměřené za předcházející zdaňovací období) uplatnil částku ve výši 29 049 199 Kč. Pro uvedené pak deklaroval solidární zvýšení daně ve výši 0 Kč, neboť podle něj bylo možné uvedené položky vzájemně započíst. Správce daně však s tímto vyčíslením nesouhlasil, a proto vyčísлил solidární zvýšení daně z částky odpovídající rozdílu stěžovatelem získaných příjmů a 48násobku průměrné mzdy. Touto optikou nahlíženou správními orgány (resp. krajským soudem) by však došlo k situaci, kdy by poplatník měl zaplatit daň vypočtenou podle § 16 z částky příjmů snížené o odčitatelné položky (tedy zde základ daně ve výši 778 953 Kč), ale solidární zvýšení daně by se odvíjelo od celkových příjmů za daně zdaňovací období a vypočetlo by se z celkových příjmů bez možnosti odečtu položek odčitatelných od základu daně (resp. daňové ztráty), tedy z částky mnohdy mnohonásobně vyšší, jak tomu bylo i v nyní projednávané věci (z částky 28 531 858 Kč). Podle Nejvyššího správního soudu takové závěry jsou v rozporu s logikou a systematikou výše uvedené právní úpravy zabývající se daní z příjmů fyzických osob.

[26] Váže-li zákon solidární zvýšení na samotnou daň, nelze dovodit, že toto zvýšení postihuje příjmy deklarované poplatníkem, bez přihlídnutí k tomu, v jaké výši budou skutečně podrobeny dani, resp. zda z těchto příjmů bude vůbec nějaká daň odvedena. Ačkoliv stěžovatel v daňovém přiznání na příjmové straně uvedl částku, která by standardně překročila limit pro stanovení solidárního zvýšení daně, je nutné přihlídnout k tomu, že deklaroval daň podle § 16 zákona o daních z příjmů ve výši pouze 82 275 Kč (ze základu daně 778 953 Kč), neboť příjmy za nyní projednávané zdaňovací období téměř dorovnal o ztráty z minulých let. Jinými slovy základnímu (standardnímu) zdanění (§ 16 zákona o daních z příjmů) rozhodně nebyly podrobeny příjmy, které by splňovaly limit pro solidární zvýšení daně. Solidární zvýšení tedy správce daně aplikoval na příjmy, které z velké části základnímu zdanění vůbec nepodléhaly.

[27] Nejvyšší správní soud konstatuje, že zavedení solidárního zvýšení daně má své opodstatnění a v tomto ohledu lze souhlasit se závěry správních orgánů, podle nichž má postihnout poplatníka v období jeho prosperity; je však nutné zohlednit, aby případné solidární zvýšení nezasáhlo toliko příjmy vykázané, aniž by zohledňovalo jejich skutečné zdanění. Bylo by totiž nelogické postihnout solidárním zvýšením daně takového poplatníka, který sice vykáže nadlimitní příjem, aniž by však bylo zkoumáno, zda skutečně celý tento příjem dani podléhal; takový výklad by odporoval smyslu a účelu solidárního zvýšení daně, který má sloužit právě a jen k postihnutí poplatníků, kteří se díky svým příjmům podílejí na zdanění vyšší mírou, než poplatníci s příjmy nižšími. Se závěry správních orgánů a krajského soudu, které staví argumentaci pouze na jazykovém výkladu zákona, proto Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[28] Výklad učiněný správními orgány i krajským soudem by vedl mj. k tomu, že v případě uplatnění ztráty až do výše základu daně by solidární dani byl zatížen také příjem, který vůbec základnímu zdanění nepodléhal. Solidární zvýšení daně lze však uplatnit pouze za předpokladu, že poplatník dosáhne nejen nadlimitních příjmů, ale tyto příjmy musí také podléhat zdanění základní sazbou. Jinými slovy není-li co zdanit, případně nebylo-li u zdaňovaných příjmů dosaženo limitu stanoveného zákonodárcem pro solidární zvýšení daně, nemůže být zvýšení uplatněno; obdobnou logikou byl ostatně Nejvyšší správní soud veden i v rozhodnutí ze dne 12. 1. 2006, čj. 2 Afs 42/2005-136, č. 843/2006 Sb. NSS, kde dovodil, že předmětem zdanění musí být příjem skutečný a nikoliv toliko příjem zdánlivý, tedy že se navýšení majetku musí v právní sféře daňového poplatníka reálně projevit, a to tak, že může být poplatníkem skutečně využitelné.

[29] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že by se zcela mějelo s logikou zákonodárce poskytnout poplatníkům zvýhodnění ve formě možného uplatnění daňové ztráty v po sobě jdoucích pěti letech, ale solidární zvýšení daně by mělo zatížit daňový subjekt v případech, kdy v jednom z roků dosáhne nadlimitních příjmů. Takový koncept by znevýhodňoval daňové subjekty, které své příjmy a výdaje rozloží do delších časových období, a zatímco v jednom z těchto zdaňovacích období vykázají daňovou ztrátu, neboť svou činnost např. dále rozvíjeli a investovali do ní, v dalším období se jim právě tyto investice navrátí formou příjmů, které pro dané období mohou přesáhnout stanovený limit pro placení solidárního zvýšení daně.

[30] Shora uvedený výklad svědčí pro to, že při stanovení solidární daně je nutné zohlednit daňovou ztrátu ve smyslu § 34 zákona o daních z příjmů, podporuje samotný § 5 odst. 3 zákona o daních z příjmů, který umožňuje u příjmů podle § 7 uplatnit daňovou ztrátu nebo její část v následujících zdaňovacích obdobích podle § 34 zákona o daních z příjmů. Při výpočtu solidární daně je tedy nutno vycházet ze součtu příjmů zahrnovaných do dílčího základu daně podle § 6 a dílčího základu daně podle § 7 v příslušném zdaňovacím období, od něhož je možné podle výše citovaného ustanovení odečíst daňovou ztrátu. Samotné znění právní úpravy takový výklad připouští.

[31] Svědčí o tom také fakt, že solidární zvýšení daně není možné považovat za další „druh“ daně (jak plyne z citované důvodové zprávy), ale je nutné je pojímat jako součást výpočtu daně podle § 16 zákona o daních z příjmů. Tento závěr se opírá přímo o jazykový výklad § 16a zákona o daních z příjmů, podle něhož se při výpočtu daně podle § 16 zvýší daň také o solidární zvýšení daně.

[32] Závěr, podle něhož lze při výpočtu solidárního zvýšení daně odečíst také ztrátu z předcházejících zdaňovacích období, podporuje nejen samotné znění § 16a odst. 1 zákona o daních z příjmů, které stanoví, že „*při výpočtu podle § 16 se zvýší daň o solidární zvýšení daně*“, tedy pojímá za součást daně podle § 16 také daň solidární a činí ji tedy nedílnou součástí, a to právě včetně možnosti uplatnit daňovou ztrátu, ale svědčí o něm také samotná možnost plynoucí ze zákona pro uplatnění daňové ztráty v případě příjmů ze samostatné činnosti (§ 5 odst. 3, resp. § 34 zákona o daních z příjmů). Pokud by byly přijaty závěry správních orgánů, pak by solidární daň zatěžovala daňový subjekt i za předpokladu, kdy reálně nadlimitních příjmů nedosáhl, neboť fakticky dorovnal pouze ztrátu z předchozích let a svůj rozpočet tak vyrovnal, a to pouze pro časovou souvislost vzniku daňové ztráty, na niž správní orgány poukazovaly. Vyměření solidární daně by tak nutně postihlo majetek daňového subjektu, který by touto daní vůbec stížen být neměl. Takový závěr by byl nejen v rozporu se samotným logickým, systematickým a jazykovým výkladem předmětných ustanovení zákona o daních z příjmů, ale také se základními ústavními principy, neboť by nepřiměřeně zasahoval do majetkové sféry daňových subjektů.

[33] Nejvyšší správní soud pro shora uvedené uzavírá, že kategorické odmítnutí možnosti uplatnění daňové ztráty z předcházejících zdaňovacích období při výpočtu solidárního zvýšení daně, jak to učinily správní orgány, není možné. V dalším posouzení bude nutné, aby se správní orgány zabývaly možností uplatnění stěžovatelem deklarované daňové ztráty z předcházejícího zdaňovacího období a posoudily možnost jejího uplatnění pro nyní posuzovanou věc.

## 4090

### Územní plánování: rozsah soudního přezkumu

k § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti

k § 25 a § 47 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 350/2012 Sb. (v textu jen „stavební zákon“)

k § 3 správního řádu

**Je-li v územním plánu určitá plocha označena jako stabilizovaná [zachycující neměnný současný stav a způsob využití dané plochy ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 500/2006 Sb.] a vlastník pozemku**



nepodal proti návrhu územního plánu námítky, soudní přezkum územního plánu v části týkající se jeho pozemku se v takovém případě omezí na kontrolu toho, zda se pořizovatel územního plánu neodchýlil od územně analytických podkladů, případně dalších závazných podkladů (§ 25 a 47 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) a zda určení stabilizované plochy v územním plánu není ve zcela zjevném a příkřem rozporu s realitou (se skutkovým stavem, neboť i při územně plánovací činnosti se uplatní zásada materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu). K tomu musí snést důkazy navrhovatel, chce-li závěr o stávajícím užívání sporného pozemku před soudem vyvrátit.

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, čj. 6 As 151/2019-53)*

**Věc:** M. Č. proti obci Opatovice nad Labem o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatele.

Navrhovatel nabyt v roce 2017 ve veřejné dražbě pozemek p. č. X v k. ú. X (dále jen „pozemek“). Pozemek předtím vlastnila Česká obec sokolská, která jej v roce 1920 získala darem od jednoho z občanů obce, aby na něm mohla vybudovat sokolovnu. K tomu však nikdy nedošlo, místo toho se na pozemku řadu let nacházelo dětské hřiště a travní porost. Obec se od roku 2015 neúspěšně pokoušela získat pozemek do svého vlastnictví.

V době, kdy se konala zmiňovaná veřejná dražba, šel zároveň do konečné fáze proces přijímání nového územního plánu obce O. n. L., jež pro obec pořizoval Magistrát města Pardubic a jež byl nakonec ve formě opatření obecné povahy zastupitelstvem obce schválen dne 21. února 2018 (dále jen „územní plán“). V územním plánu byl navrhovatelův pozemek označen jako stabilizovaná plocha veřejného prostranství – veřejná zeleň. Navrhovatel jej napadl u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích a navrhl jeho zrušení v části týkající se pozemku, neboť se podle něj ve skutečnosti o veřejné prostranství nejedná. Navrhovatel hodlá na pozemku vybudovat sportovně-relaxační centrum, územní plán mu v tomto záměru brání, a nepřiměřeně jej tak omezuje na jeho vlastnickém právu. Krajský soud návrh jako nedůvodný zamítl.

Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal navrhovatel („stěžovatel“) kasační stížnost. V ní namítal, že bez ohledu na fakt, že původní vlastník, tj. Česká obec sokolská, neuplatnil proti návrhu územního plánu žádné námítky, bylo povinností odpůrkyně prokázat, že se vskutku jedná o veřejné prostranství. Měla s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů zakotvené v § 2 a 8 správního řádu zjistit stanovisko vlastníka pozemku k této otázce, a i když tak neučinila, odmítavý postoj stěžovatele jí byl znám z námítky, kterou stěžovatel k návrhu územního plánu uplatnil, byť tak z důvodu pozdního nabytí pozemku do vlastnictví učinil až po stanovené lhůtě. Odpůrkyně však ke stanovisku vlastníka nepřihlédla a žádné důkazy neprovedla. Krajský soud pak její postup posvětil v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu týkající se vymezování veřejných prostranství v rámci územního plánování (stěžovatel odkázal na rozsudky čj. 4 As 81/2018-57 a 4 As 186/2017-41).

Nesprávný a nepodložený je i názor krajského soudu, že novým územním plánem nedošlo ke změně účelového určení stěžovatelova pozemku oproti územnímu plánu předchozímu. Ten totiž pozemek řadil do plochy „C – centrální zóna“, která umožňovala různé funkční využití pozemků včetně zástavby budovami.

Odpůrkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti vysvětlila, že předchozí plán obce O. n. L. byl vydán ve zcela jiném právním prostředí. Dřívější označení kategorie C skutečně umožňovalo nejrůznější způsoby využití, avšak pokud např. převládala zeleň, jako tomu bylo na pozemku stěžovatele, pak se pouze zachoval stávající stav. Účinný územní plán na tom nic nezměnil, jen zpřesnil pojmosloví. Odpůrkyně nicméně poukázala na to, že proces pořizování územního plánu není běžným správním řízením, nezna účastníky ani se v něm neprovádí dokazování. Výsledná podoba územního plánu je zásadně předurčena aktivitou dotčených osob, a pokud nepodají námítky, nemůže být každý pozemek předmětem zvláštní pozornosti a podrobného odůvodnění. S ohledem na to, že předchozí vlastník námítky proti návrhu územního plánu nepodal a odpůrkyně pouze zachovala dosavadní stav (veřejná zeleň v centru obce), vyhodnotil krajský soud jeho odůvodnění jako postačující.

V reakci na vyjádření odpůrkyně navrhl stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud nařídil ve věci jednání a provedl důkazy vyvracející její tvrzení o tom, že stěžovatelův pozemek naplňoval znaky veřejného prostranství. Těmito důkazy měla být smlouva o údržbě pozemku mezi Českou obcí sokolskou a odpůrkyní (upravující mj.

zprostředkování občasného pronájmu pozemku k provozování tradičních zábavních akcí), výpověď této smlouvy, žádost odpůrkyně o odprodej pozemku (odůvodněná tím, že podmínkou pro získání dotace na rekonstrukci dětského hřiště je, že obec musí být vlastníkem dotčeného pozemku), souhlas České obce sokolské s tímto prodejem (za cenu vyšší, než za kterou byl nakonec vydražen) a potvrzení České obce sokolské, že nikdy neudělila souhlas k obecnému užívání daného pozemku (ze srpna 2019). Předložené důkazy získal stěžovatel od České obce sokolské teprve po podání kasační stížnosti a odpůrkyně mu jejich existenci zamlčovala a zastírala, proto nemohl jejich provedení navrhnout již před krajským soudem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[11] Pro rozsouzení dané kauzy je nejprve potřeba vyložit, jaké důsledky plynou z toho, že územní plán odpůrkyně označuje v hlavním (koordinacním) výkresu určité plochy jako stabilizované, zatímco jiné jako plochy změn. Ačkoliv podobné názvosloví se v různých územních plánech a v různých časových obdobích neuznává zcela jednotně, obecně platí, že v prvním případě má územní plán pouze zachycovat *neměněný současný stav* a způsob využití dané plochy, zatímco prostřednictvím návrhových ploch odpůrkyně určuje nové řešení (*navržené řešení*), tedy jak by měla být daná plocha v budoucnu využita, a to odlišně od dosavadního způsobu využití [viz § 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, vymezující pojem koordinacní výkres]. Nutno podotknout, že návrhy budoucích změn funkčního využití ploch jsou hlavním cílem a smyslem územního plánování. Stávající stav, jenž má zůstat beze změn, zachycuje sice územní plán také, ale činí tak zejména proto, aby byly plánované změny zasazeny do kontextu celého řešeného sídla a aby bylo zřejmé, na co navazují a z čeho vycházejí.

[12] Odpůrkyně považuje stěžovatelův pozemek podle územního plánu za stabilizovanou plochu se stávající veřejnou zelení na veřejném prostranství a tento skutečný stav má zůstat beze změn. Pokud by stěžovatel s takovým využitím svého pozemku jako veřejného prostranství nesouhlasil, ale nepochyboval by fakt, že doposud takto využíván byl, nemohl by se svým návrhem na zrušení územního plánu uspět; Nejvyšší správní soud totiž již judikoval, že územní plán nemůže zasáhnout do práv dotčených osob, pokud pouze potvrzuje a nijak nemění skutečný stávající způsob využití pozemku (srov. rozsudky ze dne 19. května 2011, čj. 1 Ao 2/2011-17, ve věci *Část Územního plánu města Klecany* a ze dne 8. února 2012, čj. 6 Ao 8/2011-74, ve věci *Územní plán obce Mukařov*, bod 30). To platí, i když je pořizován územní plán nový – i v tomto případě se skutečný stávající způsob využití pozemku nemění. Jinou by byla situace, v níž by šlo o převzetí regulace z dosavadního územního plánu (srov. odstavce [19] až [22] rozsudku 6 As 141/2019-64 z 28. srpna 2020 ve věci *Změna č. 4 Územního plánu sídelního útvaru Roztoky*), to však není náš případ.

[13] V nyní řešené kauze stěžovatel popírá, že by jeho pozemek v minulosti sloužil jako veřejné prostranství. Upozorňuje zejména na existenci oplocení, jež omezovalo, či snad dokonce znemožňovalo přístup veřejnosti na daný pozemek, a vedle toho poukazuje na celou řadu dalších skutečností, jež mají obecné užívání daného pozemku vylučovat a naopak podle stěžovatele svědčí o soukromoprávním režimu jeho užívání. Pokud by měl stěžovatel pravdu, pak by odpůrkyně do jeho práv vymezením veřejného prostranství zasáhla, neboť i v případě stabilizovaných ploch územní plán zpravidla stanovuje určitá omezení tak, aby se výstavba či jiné změny ve způsobu užívání pozemků vyžadující přivolení stavebního úřadu nedostávaly do rozporu se stávajícím, územním plánem fixovaným způsobem užívání dané plochy jako veřejného prostranství. Územní plán O. n. L. tak činí na str. 71 své textové části, kde stanovuje pro plochy ZV (veřejná prostranství – veřejná zeleň) přípustná využití hlavní a doplňková, stejně jako uvádí využití nepřipustná (ta zahrnují např. stavby a zařízení pro reklamu). Vymezení veřejného prostranství v územním plánu je tedy způsobilé do práv vlastníka pozemku citelně zasáhnout (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. března 2016, čj. 2 As 295/2015-83, ve věci *Část Územního plánu Olomouce*).

[14] Je proto nutné zabývat se tím, zda odpůrkyně neporušila zákon tím, že v územním plánu stanovila, že stěžovatelův pozemek spadá do stabilizované plochy veřejné zeleně a je stávajícím veřejným prostranstvím.

[15] Naprostá většina sporů týkajících se veřejného prostranství v územním plánu, jež Nejvyšší správní soud doposud řešil, se týkala návrhů nových veřejných prostranství na pozemcích, jež takto dosud využívány nebyly. Z rozsudků, na něž poukazyval stěžovatel, se pouze dva týkaly sporu o existenci veřejného prostranství zachyceného v územním plánu jako stávající stav, a nadto ještě šlo o dva rozsudky postupně vydané v jedné a téže kauze (rozsudky ze dne 12. prosince 2017, čj. 4 As 186/2017-41, ve věci Územní plán obce *Oldřichov v Hájích I* a ze dne 24. května 2018, čj. 4 As 81/2018-57, ve věci *Územní plán obce Oldřichov v Hájích II*). Jejich podstatná odlišnost od nyní řešeného případu spočívala v tom, že tam stěžovatelé proti územnímu plánu a určení svého pozemku za veřejné prostranství brojili včasnými námitkami. Nebylo tedy žádných pochybností o tom, že správní soudy musí uplatněné žalobní body přezkoumat v plném rozsahu. Naproti tomu stěžovatel ani jeho právní předchůdce (Česká obec sokolská, od níž pozemek nabyl ve veřejné dražbě) proti návrhu územního plánu námitky neuplatnili, resp. stěžovatel tak učinil opožděně. Odpůrkyně se tudíž ve stanovené lhůtě nedozvěděla právem předvídaným způsobem o tom, že vlastník pozemku s údajnou existencí stávajícího veřejného prostranství na svém pozemku nesouhlasí.

[16] V této souvislosti je potřeba nejprve vyjasnit, zda je možné právní pasivitu České obce sokolské přičítat stěžovateli. Stěžovatel totiž nabyl pozemek do vlastnictví až po uplynutí lhůty pro podání námitek proti územnímu plánu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu nicméně vyplývá jednoznačný závěr, že důsledky pasivity právního předchůdce na jeho nástupce plně dopadají (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. listopadu 2014, čj. 7 As 186/2014-49, ve věci *Změna č. 3 územního plánu obce Sibřina*). Nadto mezi stranami není sporné, že v dražební vyhlášce byla obsažena i informace o přípravě nového územního plánu, jenž by měl začít platit na podzim 2017, přičemž dražený pozemek je v něm určen jako veřejné prostranství – veřejná zeleň. Jestliže tedy Česká obec sokolská měla možnost námitky včas uplatnit a o své vůli tak neučinila, má se věc tak, jako by příležitost bránit se proti návrhu územního plánu promeškal sám stěžovatel.

[17] Otázkou poté zůstává, jaké důsledky by měla tato skutečnost mít pro rozhodnutí soudu o podaném návrhu. Pokud by se jednalo o plochu návrhovou, tedy měnící současný způsob využití, byla by odpověď vcelku nasnadě. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že pokud byl navrhovatel v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní, a poté je navrhuje zrušit, značně to omezuje rozsah soudního přezkumu (aktuálně viz rozsudek čj. 6 As 270/2019-38 z 21. srpna 2020 ve věci *Územní plán města Mnichovice* a mnohé další tam přehledně uvedené). Soud v takovém případě nezkontroluje, zda je omezení plynoucí z přijaté právní regulace přiměřené (proporcionální); žalobní námitky neproporcionality zásahu do vlastnického práva v takových případech nebudou úspěšné (což plyne, jak shrnul Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, ze stávající zákonné koncepce správního soudnictví, resp. správně soudního přezkumu opatření obecné povahy, která se opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jež má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy ve smyslu § 5 s. ř. s.). Jiná porušení práva pak mohou vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy pouze tehdy, pokud se jedná o porušení kogentních procesních či hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Typicky se jedná o procesní vady, jež stěžovateli znemožnily podat včas námitky, a o vady obsahu, jež měla obec odhalit sama z úřední povinnosti, např. rozpor územního plánu s klíčovými ustanoveními právních předpisů na ochranu životního prostředí.

[18] V nyní posuzovaném případě je však situace odlišná v tom, že územní plán nestanovuje změnu stávajícího způsobu využití, nýbrž označuje veřejné prostranství na stěžovatelově pozemku za již existující, tedy za stávající skutečnost, z níž územní plán jen vychází. Stěžovatel nebrojí proti tomu, že nově zavedená právní regulace je nezákonná či nepřiměřená, nýbrž vytýká odpůrkyni, že nesprávně tvrdí, resp. že nedostatečně zjistila skutečný (stávající) stav v území. Stavební zákon přitom ukládá pořizovateli územního plánu povinnost vycházet mimo jiné z územně analytických podkladů, které popisují stav území (srov. § 25 a § 47 odst. 1 a 2 stavebního zákona). Současně se i zde, při územně plánovací činnosti, uplatní zásada materiální pravdy, tedy požadavek, aby správní orgán postupoval tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Správní soud proto musí být k žalobní námitce oprávněn přezkoumat přinejmenším dodržení těchto pravidel, neboť jde o otázku zákonnosti.

[19] Podle Nejvyššího správního soudu proto v těch případech, kde dotčená osoba nepodá proti návrhu územního plánu námitky, postačuje, že pořizovatel (resp. obec) vyšel při zachycení neměnného současného stavu (stabilizovaných ploch) z územně analytických podkladů, jež měl k dispozici, a z dalších závazných podkladů. Nedostal-li se s nimi do rozporu, nemusí mapové zachycení stabilizovaných ploch v textové části územního plánu nijak zvlášť zdůvodňovat, neboť úkolem odůvodnění územního plánu je především vysvětlit a obhájit navržené změny v území. Obhajobu svých skutkových závěrů, prostřednictvím níž vyvrací důvodnost výhrad navrhovatele, jež v procesu přípravy územního plánu nezazněly, může samozřejmě odpůrce formulovat až v řízení před soudem, typicky ve vyjádření k podanému návrhu na zrušení územního plánu. Tím spíše pak pořizovatel, resp. odpůrce v rámci přípravy územního plánu nemusí provádět dokazování, jestliže žádné námitky proti tomu, jak vymezil stabilizované plochy, neobdrží, a nemá tak v tomto směru pochybnosti o skutkovém stavu. Soudní přezkum územního plánu se v takovém případě k žalobní námitce omezí na kontrolu toho, zda se pořizovatel územního plánu neodchýlil od územně analytických podkladů, případně dalších závazných podkladů, které měl při přípravě územního plánu k dispozici, a zda určení stabilizovaných ploch v územním plánu není ve zcela zjevném a příkrém rozporu s realitou (tedy se skutkovým stavem). K tomu musí ovšem snést důkazy navrhovatel, chce-li závěr o stávajícím užívání sporného pozemku před soudem vyvrátit. Důkazní břemeno tak leží na navrhovateli, jež zůstal v procesu přijímání územního plánu pasivní.

[20] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že pokud naopak dotčená osoba námitku včas podá, situace se obrací, jak vyplývá z výše citovaných rozsudků ve věcech *Územní plán obce Oldřichov v Hájích I a Územní plán obce Oldřichov v Hájích II*. Pořizovatel totiž musí již v rámci přípravy opatření obecné povahy odpovídajícím způsobem reagovat na zpochybnění skutkových zjištění, z nichž vycházel při zachycení současného stavu území v návrhu územního plánu. Jestliže je vznesená námitka relevantní a podložená, má pořizovatel v zásadě tři možnosti, jak dál postupovat. Za prvé, může dát námitce za pravdu. V takovém případě musí buďto změnit v návrhu územního plánu stávající funkční využití dané plochy (např. uzná, že plocha není veřejnou zelení, ale že jde ve skutečnosti o stabilizovanou plochu soukromé zahrady), nebo se může pokusit v územním plánu zachovat svůj původní záměr, ovšem v podobě návrhové plochy (např. ji označí jako budoucí veřejnou zeleň a odůvodní potřebnost navržené změny funkčního využití oproti současnému stavu). Za druhé, v rámci přípravy územního plánu lze doplnit podklady a provést dokazování, kterým pořizovatel námitku vyvrátí a obhájí přesvědčivě svůj závěr o dosavadním způsobu využití dané plochy. Ačkoliv není obvyklé, aby se v procesu přijímání opatření obecné povahy prováděly důkazy, odpůrkyně se mylí, pokud to považuje za zcela vyloučené (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci *Územní plán obce Oldřichov v Hájích II*, bod 33). Za třetí nelze vyloučit ani možnost odkázat dotčenou osobu na příslušné správní řízení, v němž může spor o stávající způsob využití daného pozemku řešit, je-li pro to v procesu přípravy územního plánu časový prostor. V daném případě by se jednalo o řízení o existenci veřejného prostranství podle § 142 správního řádu.

[21] Právě popsaný postup dovedl Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku ve věci *Územní plán obce Oldřichov v Hájích I*, v bodech 28 a 29, kde se jednalo o existenci účelové komunikace. Obdobně je možno vést deklaratorní řízení i o existenci jiných veřejných prostranství, kam spadá též veřejná zeleň (srov. Černín, K. Evidence veřejných prostranství v obci. *Stavební právo*, Bulletin 1/2018). Ve všech třech variantách se dotčená osoba dočká plného soudního přezkumu učiněných závěrů – ať již v rámci řízení o zrušení územního plánu, nebo v rámci řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí – přičemž to bude odpůrce, resp. žalovaný, kdo bude muset před soudem obhajovat existenci veřejného prostranství.

[22] Pokud nahlédneme popsanou optikou na nyní řešený případ, Nejvyšší správní soud nemá k postupu odpůrkyně ani krajského soudu výhrady. Stěžovatel (ani jeho právní předchůdce) nepodal proti návrhu územního plánu včas námitku. Jeho opožděně uplatněné výhrady nemohly aktivovat povinnost odpůrkyně provádět v rámci přípravy územního plánu dokazování ke stávajícímu způsobu využití stěžovatelova pozemku nebo proces přípravy přerušovat za účelem vyjasnění předběžné otázky ve správním řízení. Stěžovatel nevytýkal odpůrkyni v návrhu na zrušení územního plánu podaném ke krajskému soudu, že by snad označila sporný pozemek za veřejné prostranství v rozporu s podklady, které měla při přípravě územního plánu k dispozici. Učinil tak až v kasační stížnosti, kde předložil smlouvy mezi odpůrkyní a Českou obcí sokolskou, jež měly prokazovat soukromoprávní režim užívání daného pozemku, a prohlášení České obce sokolské, že obecné užívání svého pozemku neumožňovala.

V kasačním řízení je však na uplatňování skutkových novot již pozdě (§ 109 odst. 5 s. ř. s.), proto také Nejvyšší správní soud nemohl vyhovět stěžovateli návrhu na provedení dokazování. Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud podotýká, že předložené smlouvy řeší nájemné pouze pro případ užití pozemku ke kulturním akcím, jež spadá pod zvláštní, nikoliv pod obecné užívání veřejného prostranství. Jeho veřejný charakter tedy tyto podklady samy o sobě nevylučují. (...)

## 4091

### Správní trestání: promlčecí doba; stanovení výše pokuty procentní sazbou

k § 30 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (v textu jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“)

**Délka promlčecí doby u těch přestupků, kde zvláštní zákon nestanoví horní sazbu pokuty ve výši 100 000 Kč, ale pouze způsob výpočtu pokuty (např. procentem z předem nejasné částky), činí jeden rok [§ 30 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich].**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, čj. 10 Afs 72/2020-76)

**Prejudikatura:** č. 4047/2020 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 75/2002 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 611/01), č. 110/2007 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 192/05), č. 54/2020 Sb., č. 325/2020 Sb.

**Věc:** I. V. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Tento rozsudek řeší doposud Nejvyšším správním soudem nerozhodnutou otázku, totiž jaká je délka promlčecí doby u těch přestupků, kde zvláštní zákon nestanoví horní sazbu pokuty ve výši 100 000 Kč, ale pouze způsob výpočtu pokuty (např. procentem z nějaké předem nejasné částky). Nejvyšší správní soud dospěl z dále uvedených důvodů k závěru, že se v takových případech uplatní promlčecí lhůta kratší, a to jednoletá [§ 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky].

Žalobkyně se podle rozhodnutí Finančního úřadu pro Karlovarský kraj ze dne 11. 8. 2017 a rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2017 dopustila správního deliktu podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, neboť v účetním období 2014 neúčtovala řádně o všech účetních případech, dle směrné účtové osnovy a v souladu s účetními metodami tak, aby byl spolehlivě určen obsah účetních případů a účetních záznamů v souvislosti s účtováním nákladů; nedoložila řádně provedené inventarizace zásob, majetku a závazků, stavy opravek a položek odpisů tohoto majetku; nevedla hlavní knihu v předepsaném rozsahu apod. Podle § 37a odst. 1 písm. c) ve spojení s § 37a odst. 3 písm. b) zákona o účetnictví jí daňové orgány vyměřily pokutu ve výši 100 000 Kč.

Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni. Krajský soud původně její žalobě vyhověl, a to z důvodu neurčitosti obsahu výroku správního rozhodnutí. Tento závěr krajského soudu však Nejvyšší správní soud označil v prvním rozsudku v této věci (ze dne 15. 8. 2019, čj. 10 Afs 145/2019-57) za nesprávný. Skutková věta ve výroku rozhodnutí o správním deliktu byla dostatečná. Proto Nejvyšší správní soud první rozsudek krajského soudu zrušil a vyzval ho, aby projednal též další žalobní body (ke kterým se Nejvyšší správní soud nijak nevyjádřil).

Krajský soud druhým rozsudkem v této věci ze dne 12. 11. 2019, čj. 57 Af 5/2018-116, tentokrát žalobu zamítl. Vyjádřil se ke všem žalobním bodům. Dovodil, že odpovědnost za správní delikt v této věci nezanikla (část V.A. napadeného rozsudku), převzal právní názor Nejvyššího správního soudu z rozsudku čj. 10 Afs 145/2019-57 o dostatečné určitosti výroku správního rozhodnutí (část V.B.) a zabýval se též dalšími hmotněprávními a procesními otázkami nynější věci (část V.C. až V.K. napadeného rozsudku).

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu obsáhlou kasační stížností (včetně doplnění). Předně namítla, že na její věc nelze užít § 112 odst. 2 větu druhou zákona o odpovědnosti za přestupky, tj. ustanovení, na jehož základě krajský soud použil úpravu zániku odpovědnosti za přestupek obsaženou v § 37ab zákona o účetnictví. V doplnění kasační stížnosti ze dne 22. 7. 2020 pak stěžovatelka reagovala na nález ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20, kterým Ústavní soud zrušil § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky.

Stěžovatelka tvrdila, že odpovědnost za spáchání správního deliktu (přestupku) zanikla současně s novou úpravou správního trestání, účinnou od 1. 7. 2017, která měla být na její věc aplikována, neboť je tato úprava pro stěžovatelku příznivější. Zákon o účetnictví ve vztahu ke správnímu deliktu stěžovatelky stanovil jedinou, a to tříletou, promlčecí dobu. Zákon o odpovědnosti za přestupky nově stanovuje promlčecí doby dvě. Jedná se o tříletou promlčecí dobu, která dopadá na přestupky, za které zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, a dále o jednoletou dobu, která dopadá na přestupky, na něž se nevztahuje doba tříletá. Na správní delikt stěžovatelky dopadá doba jednoletá. To proto, že zákon o účetnictví za tento správní delikt stanovil pokutu procentní sazbou (3 % a 6 %) z hodnoty aktiv celkem. Nestanovil tedy pevnou sazbu pokuty (s horní hranicí alespoň 100 000 Kč). Proto nemůže na tento správní delikt dopadnout tříletá promlčecí doba dle § 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky. Stěžovatelka odkázala i na materiál Ministerstva vnitra, ve kterém ministerstvo dospělo ke stejnému závěru.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že se zcela ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu. Trval na výkladu, že pokuta v daném případě, byť určená procentem, dosahuje 100 000 Kč, a proto je nutno užít delší promlčecí dobu (3 roky) dle § 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky. Nová úprava je pro stěžovatelku méně výhodná, neboť určuje lhůtu prodloužitelnou až na pět let (za podmínek § 32 odst. 3 téhož zákona). Na podporu tohoto názoru žalovaný odkázal na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 10. 2018, čj. 50 A 14/2018-46. Žalovaný také poukazuje na to, že stěžovatelka v řízení o odvolání žádnou z těchto námitek nevznesla a pouze se omezila na tvrzení, že řízení nebylo nikdy zahájeno.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Plzni, jakož i rozhodnutí žalovaného a Finančního úřadu pro Karlovarský kraj a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

#### **Z odůvodnění:**

(...)

#### ***IV. B. Posouzení příznivější úpravy a otázka zániku odpovědnosti za přestupek***

[13] V klíčové námitce stěžovatelka tvrdí, že je pro ni příznivější nově přijatá úprava přestupkového práva. Proto prý její odpovědnost za správní delikt zanikla.

#### ***Ústavní východiska***

[14] Ústavní zásadu retroaktivního působení pro pachatele příznivější právní úpravy (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod) je třeba plně aplikovat i v režimu správního trestání (těž § 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky; shodně nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01, č. 75/2002 Sb. ÚS; ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, č. 110/2007 Sb. ÚS).

[15] Zákon o odpovědnosti za přestupky, účinný od 1. 7. 2017, představuje komplexní reformu přestupkového práva. Zákon přinesl i jednotnou úpravu prekluzivních dob (§ 30 násl. cit. zákona). V § 112 odst. 2, větě první tento zákon stanovil, že ustanovení dosavadních zákonů o prekluzivních lhůtách se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí. Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt ale dle druhé věty § 112 odst. 2 tohoto zákona nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

[16] Ústavní soud však dovodil, že § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky je v rozporu právě s čl. 40 odst. 6 Listiny, neboť může vést ke zpřísnění podmínek odpovědnosti za spáchání přestupku. Proto postupně nálezy ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, č. 54/2020 Sb. (ve vztahu k první větě § 112 odst. 2), a ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20, č. 325/2020 Sb. (ve vztahu k druhé větě), zrušil celý § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky (celé toto ustanovení bylo jako protiústavní zrušeno s účinky ke dni 22. 7. 2020).

[17] Otázku užití příznivější právní úpravy na přestupky tak řeší § 112 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Tato norma ve shodě se čl. 40 odst. 6 Listiny přikazuje retroaktivní aplikaci zákona o odpovědnosti za přestupky i na přestupky (nebo správní delikty) spáchané před nabytím jeho účinnosti, je-li nová úprava pro pachatele příznivější. Příznivější je jednoznačně ta úprava, podle které by došlo k zániku odpovědnosti za přestupek ještě před vydáním rozhodnutí o přestupku (viz shora cit. nálezy Pl. ÚS 4/20, body 22, 23).



*Nová úprava promlčení je pro stěžovatelku výhodnější*

[18] Průběh řízení vedeného proti stěžovatelce protínají dvě úpravy. Delikt sice spáchala před účinností (nového) zákona o odpovědnosti za přestupky, rozhodnutí finančního úřadu však bylo vydáno dne 11. 8. 2017, tedy již za účinnosti tohoto zákona. Stěžovatelka namítá, že je pro ni nová úprava příznivější především proto, že stanoví kratší promlčecí dobu za její jednání, než tomu bylo u úpravy dřívější.

[19] Délku promlčecí doby ve vztahu k přestupkům (správním deliktům) dle zákona o účetnictví upravoval § 37ab odst. 3 téhož zákona, ve znění do 30. 6. 2017. Dle tohoto ustanovení zanikla odpovědnost za správní delikt, jestliže o něm nezahájil správní orgán řízení do jednoho roku ode dne, kdy se o správním deliktu dozvěděl, nejpozději však do 3 let od spáchání správního deliktu. Toto ustanovení tak stanovilo objektivní tříletou promlčecí dobu.

[20] V daném případě počala promlčecí doba běžet den následující po konci účetního období roku 2014, tj. dne 1. 1. 2015 (viz cit. rozsudek č. 10 Afs 145/2019-57, bod 30, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2018, č. 2 Afs 10/2018-45, věc *IRHOS Partner*, bod 27). O tom, že měl být správní delikt spáchán, se dozvěděl finanční úřad při vyhodnocení kontrolního zjištění dne 17. 5. 2017. Oznámení o zahájení řízení bylo stěžovatelce doručeno dne 14. 6. 2017. Finanční úřad tak zahájil se stěžovatelkou řízení včas, během jednoleté subjektivní promlčecí doby. Konec tříleté objektivní promlčecí doby připadal na den 1. 1. 2018. Změněné rozhodnutí finančního úřadu a rozhodnutí žalovaného nabyla právní moci dne 28. 12. 2017, tedy v rámci objektivní promlčecí doby. Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že podle **dřívější** právní úpravy by odpovědnost za správní delikt stěžovatelky nezanikla.

[21] Listina základních práv a svobod ovšem v čl. 40 odst. 6 prikazuje použít **pozdější** úpravu, je-li pro pachatele výhodnější. S nabytím účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky byly sjednoceny promlčecí doby pro oblast správního trestání. Tříletá objektivní doba dopadá na ty přestupky, za které lze uložit pokutu s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč [§ 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Na ostatní přestupky pak dopadá jednoletá objektivní promlčecí doba [§ 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Během této promlčecí doby musí správní orgán přinejmenším zahájit řízení o přestupku, aby se promlčecí doba přerušila a začala běžet promlčecí doba nová [§ 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky].

[22] Spornou otázkou je, zda je na stěžovatelčinu věc třeba užít jednoroční, nebo tříletou promlčecí dobu. V tom se stěžovatelka s žalovaným rozchází. Stěžovatelka tvrdí, že je třeba užít promlčecí dobu kratší, neboť za správní delikt nebyla stanovena pokuta pevnou sazbou, nýbrž jinak – procentem z hodnoty aktiv. Není tak splněna podmínka, že za takové jednání byla stanovena možnost uložit pokutu s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč. Naopak žalovaný upozorňuje, že v daném případě byla uložena pokuta právě ve výši 100 000 Kč.

[23] Před Nejvyšším správním soudem tak stojí otázka, zda je možné uplatnit delší promlčecí dobu na přestupky, za které zákon nestanoví pokutu s (pevně nastavenou) horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč, ale pokutu s horní hranicí sazby vyjádřenou procentem z aktiv celkem, která této výše může, ale dle okolností nemusí dosáhnout.

[24] Za správní delikt stěžovatelky bylo možné v souladu s § 37a odst. 3 písm. b) zákona o účetnictví uložit pokutu do výše 3 % hodnoty aktiv celkem. Zákon nestanovil žádnou pevnou sazbu pokuty, resp. konkrétní částku, a to ani alternativně, ani nějakou maximální hranici [jak to dělá např. stávající znění § 91 odst. 14 písm. a) a b) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon), nebo § 125a odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon)]. Za takové situace již jen na základě jednoduchého čtení zákona není možné uplatnit delší, tříletou promlčecí dobu. Dle poměrně prostého jazykového výkladu § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky se na nynější situaci použije základní promlčecí doba jednoho roku.

[25] Nejvyšší správní soud připomíná, že dle pozdější úpravy účinné od 1. 7. 2017 je zásadou jednoroční objektivní promlčecí doba [§ 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Naopak tříletá doba je výjimkou z této zásady, která platí jen na ty přestupky, za které lze uložit pokutu „s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč“ [§ 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Výjimky z pravidla je třeba vykládat restriktivně, respektive

v souladu s jejich textem a účelem (srov. sice v jiném kontextu, ovšem metodologicky přesné stanovisko generální advokátky Kokott ve věci C-246/16, *Enzo Di Maura*, ECLI:EU:C:2017:440, bod 32, poznámka pod čarou č. 16, kde generální advokátka upozorňuje, že při výkladu musí být zachován text a účel výjimky: „*Soudní dvůr ve své podstatě vyžaduje ne restriktivní, nýbrž přesný výklad výjimky*“, uzavírá v poznámce č. 16 generální advokátka).

[26] Smyslem úpravy promlčecí doby (vedle diferenciacie závažnosti jednotlivých přestupků) je jistota, dokdy může být přestupek projednán, respektive dokdy lze o něm rozhodnout. Ústavně chráněná je tedy právní jistota o tom, v jaké době zanikne odpovědnost za přestupek. To má význam nejen pro pachatele, ale i pro jiné účastníky řízení. Také pro správní orgány je důležité, aby (při nezměněném hmotněprávním posouzení skutku) přesně věděly, kolik času mají na projednání věci. Promlčecí doba proto musí být určena jasným způsobem tak, aby účastníci (obvinění) mohli rozumně předvídat, kdy zanikne odpovědnost za přestupek. Přesně tyto otázky zdůraznil ve svém nálezu též Ústavní soud (viz sp. zn. Pl. ÚS 15/19, např. bod 58). Tak tomu je v současné právní úpravě, kdy si obviněný z přestupku snadno zjistí, jaká sazba pokuty se na jeho jednání vztahuje. Bez větších obtíží je tak schopen zjistit délku promlčecí doby (je-li přestupek ohrožen horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč, bude promlčecí doba tříletá, v jakémkoliv jiném případě bude jednoletá). Stejně tak žádná obtíž stran určení délky promlčecí doby nebude mít správní orgán, což přispěje k naplnění zásady předvídatelnosti postupu správních orgánů.

[27] Nelze ani argumentovat, že maximálně stanovená výše pokuty do výše 3 % hodnoty aktiv přinejmenším potenciálně u stěžovatelky připouští pokutu alespoň 100 000 Kč. Lze v tomto opět odkázat na **jednoznačnou dikci** § 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, kde zákon hovoří o přestupcích, za které lze uložit pokutu s horní hranicí sazby alespoň 100 000 Kč. Zákon nemluví o přestupcích, za které lze uložit pokutu alespoň 100 000 Kč. Zákon jasně požaduje **výslovné stanovení horní hranice sazby** pokuty alespoň 100 000 Kč.

[28] Dikce zákona znemožňuje rovněž takový výklad, kde by se promlčecí doba určila *ad hoc*, v závislosti na tom, zda v konkrétním případě hrozí přestupci pokuta alespoň 100 000 Kč. Nejde však jen o jednoznačný text § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky. Za situace, kdy je sazba pokuty stanovena pouze procentem z aktiv, tak ani účastník, ani správní orgán dopředu nevědí, jaká maximální výše pokuty vlastně přichází do úvahy. Aby již na počátku řízení bylo jasné, jak dlouhá promlčecí doba se na věc aplikuje, musely by správní orgány již při oznámení o zahájení řízení provádět výpočet horní hranice sazby pokuty dle výše aktiv podezřelého (stěžovatelky). Tato otázka by mohla být i relativně dlouho sporná, hypoteticky vzato mohla by být i předmětem komplikovaného dokazování, od něhož by se zpětně dovozovala tak důležitá věc, jako je délka promlčecí doby (nota bene v tomto případě, kdy je stěžovatelka ve své podstatě pokutována právě za neřádné vedení účetnictví).

[29] Dle Nejvyššího správního soudu ostatně není možné, aby se promlčecí doba u stejného typu přestupku lišila v závislosti na aktuálních majetkových poměrech přestupce. Nejvyšší správní soud připomíná, že ať je přestupce obdařen vysokou či nízkou hodnotou aktiv, stále jde o postih za stejný přestupek. Rozdílná aktiva se projeví nikoliv v délce promlčecí doby, ale ve výměře pokuty.

[30] Námitka žalovaného, že stěžovatelce byla uložena pokuta právě 100 000 Kč, a tak by se na ni měla uplatnit delší prekluzivní doba, je proto nesprávná. Nejvyšší správní soud opakuje, že není podstatné, jaká pokuta bude pachateli nakonec vyměřena.

[31] Tam, kde zvláštní zákon nestanoví horní hranici sazby pokuty ve výši 100 000 Kč, ale pouze způsob výpočtu pokuty (např. procentem z nějaké předem nejasné částky), uplatní se promlčecí doba kratší, a to jednoletá [§ 30 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky]. Jinak tomu bude např. u alternativně stanovené pokuty, nebo u pokuty sice procentuálně vyjádřené, limitované však horní hranicí sazby alespoň ve výši 100 000 Kč. Ke stejnému závěru ostatně dochází též komentářová literatura (Jemelka, L; Vetešík, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2020, s. 245 a 246; stejný názor měl i Kadečka, který i proto zvolený kritérium kritizoval jako „žel poněkud formální a hrubé“, viz Kadečka, S. komentář k § 30, in: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – komentář*. Praha : Wolters Kluwer 2018, dostupné online v systému ASPI).

[32] Jak správně uvádí stěžovatelka, shodný názor má též Ministerstvo vnitra, dle kterého „[p]okud nebude horní hranice sazby pokuty stanovena zvláštním zákonem fixně, ale například jako procento z obrátu, procentuálním

podílem aktiv, násobkem daně apod. (konkrétní výše je pak správnímu orgánu známa až v průběhu řízení, respektive na jeho konci), a zvláštní zákon neupraví délku promlčecí doby, bude promlčecí doba v tomto případě jednoletá“ (viz dokument „Často kladené dotazy k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích - aktualizace k 1. březnu 2018“<sup>9)</sup>).

[33] Dle Nejvyššího správního soudu lze jen stěží předpokládat, že se jedná o záměr zákonodárce (ten tuto problematiku v důvodové zprávě nikterak neřeší). Nejvyšší správní soud si je vědom, že shora podaný výklad vede ke kratší prekluzivní době u řady přestupků, které jsou svou povahou vysoce komplikované, jako je tomu ostatně i v nynější věci (jak říkal Kadečka, „*procentuální vyjádření horní hranice sazby pokuty se přitom vyskytuje v principu právě u přestupků s vyšší mírou oné typové společenské škodlivosti, resp. závažnosti*“, viz KADEČKA, op. cit.). V očích Nejvyššího správního soudu se proto nejspíše jedná o určitou nerozumnost stávající úpravy přestupkového práva, kterou však soud nemůže korigovat (a zákon v rozporu s jeho jasným textem přepisovat) v neprospěch přestupců.

[34] S názorem vyjádřeným v rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 10. 2018, čj. 50 A 14/2018-46, se Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neztotožňuje. Závěry krajských soudů není nijak vázán. Ani se nelze ztotožnit s tím, že byl takový názor aprobován ze strany Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti proti výše uvedenému rozsudku se totiž Nejvyšší správní soud k problematice promlčecí doby vůbec nevyjadřoval (srov. rozsudek ze dne 12. 12. 2019, čj. 2 Afs 392/2018-45, věc *HERMĚS*).

[35] Nejvyšší správní soud konečně upozorňuje, že nynější věci se nijak netýká ani rozsudek ze dne 12. 3. 2020, čj. 6 As 221/2019-31, č. 4047/2020 Sb. NSS, věc *MPM-QUALITY*. Podle něj součin množství odebrané vody v m<sup>3</sup> a zákonem stanovené částky (§ 125a odst. 4 aplikovaný na základě § 125c odst. 5 vodního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2018) je zároveň třeba považovat pro účely uplatnění absorpční zásady za horní hranici sankce, kterou je možné za daný přestupek v konkrétním případě uložit [podle § 125a odst. 4 vodního zákona platí, že za přestupek dle odstavce 1 písm. b) spáchaný odběrem povrchových vod bez povolení k nakládání s vodami lze uložit pokutu ve vyšší násobku sazby 40 Kč za 1 m<sup>3</sup> nedovoleně odebraných povrchových vod a celkového množství těchto vod, nejvýše však ve vyšší 10 000 000 Kč]. Nejvyšší správní soud připomíná, že v případě *MPM-QUALITY* se řešila otázka aplikace absorpční zásady, tedy otázka ukládání trestu. Naproti tomu otázka promlčení (prekluze) je otázka zániku trestnosti, která se z logiky věci řeší od počátku samotného řízení (viz body [26] násl. shora). Otázka promlčení, upravená v § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky, se nijak netýká výměry trestu. Jde tedy o dvě mimoběžné právní otázky (srov. též bod [29] shora). Nadto, jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše (bod [24]), ustanovení § 125a odst. 4 vodního zákona je přesně tím příkladem, kde zákon horní hranici sazby pokuty stanoví (ve vyšší 10 000 000 Kč), proto není ani sporu, že v tomto případě by byla promlčecí doba tříletá [§ 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky].

<sup>9)</sup> Dostupné též na [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz).