

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

1 2021 / XIX. ROČNÍK / 31. 1. 2021

OBSAH

4095	Územní plánování: rozhodnutí o ochranném pásmu.....	4
4096	Pobyt cizinců: správní vyhoštění a zajištění osoby bez státní příslušnosti	7
4097	Rozhlasové a televizní vysílání: objektivní a vyvážené informace; uvádění zdrojů informací; ověření pravdivosti informací	10
4098	Odpady: ukládání odpadu a jeho využívání.....	17
4099	Provoz na pozemních komunikacích: platnost cizozemského řidičského průkazu.....	28
4100	Opatření obecné povahy: právní povaha mimořádných opatření krajských hygienických stanic	33
4101	Řízení před soudem: soudní přezkum usnesení o námitce podjatosti; odmítnutí žaloby Nejvyšším správním soudem	36
4102	Veřejné zakázky: předmět veřejné zakázky	39
4103	Řízení před soudem: ustanovení zástupce z řad advokátů	46
4104	Daňové řízení: podání zaslané na e-mailovou adresu správce daně.....	51
4105	Právo na informace: určení nadřízeného orgánu povinného subjektu	55
4106	Mezinárodní ochrana: nepřípustnost žádosti	58
4107	Řízení před soudem: rozhodnutí o návrhu na ustanovení zástupce asistentem soudce	65
4108	Řízení před soudem: marné uplynutí lhůty k doplnění kasační stížnosti.....	70
4109	Vodovody a kanalizace: úprava vztahů mezi vlastníky kanalizace	72
4110	Mezinárodní ochrana: nesouhlas s praktikami a postupy strany; politický názor; strach z pronásledování	77
4111	Zemědělství: podmínka pro poskytnutí přímé platby zemědělcům.....	85
4112	Právo na informace: řízení o odvolání; osoba zúčastněná na řízení	90
4113	Ochrana osobních údajů: informace o vyřízení žádosti; rozhodnutí; opravné prostředky.....	93
4114	Zaměstnanost: zprostředkování zaměstnání; úhrada za zprostředkování zaměstnání; kulturně výměnný program.....	97
4115	Advokacie: ústavnost mimosmluvní odměny advokáta ve věcech nároků fyzických osob v oblasti sociálního zabezpečení; zásada rovnosti; právo podnikat; právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací	103

4116	Služební poměr: zánik služebního poměru ze zákona pravomocným odsouzením pro úmyslný trestný čin; upuštění od potrestání	111
4117	Starobní důchod: náhrada starobního důchodu; vyloučená doba.....	115
4118	Vyvlastnění: příspěvková organizace jako vyvlastnitel; nezbytnost vyvlastnění	119
4119	Rozpočty: odvod za porušení rozpočtové kázně; penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně; úpadek; započtení přeplatku na DPH	126

Územní plánování: rozhodnutí o ochranném pásmu

k § 83 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon; v textu jen „stavební zákon“)

Ochranné pásmo (§ 83 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) musí svým rozsahem odpovídat stavbě, ke které se má vztahovat. Nelze proto o něm rozhodnout, dokud taková stavba nebude vymezena natolik, aby bylo zřejmé, na jakém pozemku má být umístěna a jaké bude mít stavebně technické uspořádání (parametry) – tedy dokud nebudou o stavbě známy údaje typické pro rozhodnutí o umístění stavby.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 12. 2019, čj. 30 A 98/2018-34)

Věc: Zemědělská a.s. Krucemburk, akciová společnost proti Krajskému úřadu kraje Vysočina, o ochranném pásmu nemovitosti.

Žalovaným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti usnesení Městského úřadu Chotěboř, odboru stavebního úřadu a životního prostředí (dále jen „stavební úřad“) ze dne 16. března 2018, a toto potvrdil. Tímto prvoinstančním rozhodnutím stavebního úřadu bylo podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, zastaveno územní řízení ohledně stavby žalobkyně – nové stáje pro odchov mladého dobytka, označené jako stavba „Krucemburk OMD 2“ (dále jen „stavba“).

Stavební úřad odůvodnil zastavení řízení v podstatě tím, že přes výzvy k odstranění nedostatků žádosti o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby, nedoložil žadatel (žalobkyně) „územní rozhodnutí o ochranném pásmu a ani nebylo požádáno o jeho vydání, nebyly doloženy souhlasy se zásahem ochranného pásma od všech vlastníků pozemků a staveb, na které ochranné pásmo bude zasahovat.“ Zároveň dodal, že požadavek na vydání územního rozhodnutí o ochranném pásmu vychází z § 83 stavebního zákona.

Žalovaný se s těmito důvody zastavení daného územního řízení ztotožnil, když k věci uvedl, po shrnutí do-savadního průběhu řízení, následující:

„Napadený požadavek stavebního úřadu na doložení územního rozhodnutí o ochranném pásmu, případně žádosti o jeho vydání, shledává odvolací orgán jako oprávněný. I když již není limit amoniaku zvláštním právním předpisem stanoven, je zcela zřejmé, že navrhovaný záměr bude svými negativními vlivy překračovat hranice pozemků určených k jeho realizaci. Tato skutečnost vyplývá zejména ze Závazného stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, vydaného odborem životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Kraje Vysočina dne 8. 11. 2016 a také z následně zpracovaného návrhu ochranného pásma chovu zvířat pro areál živočišné výroby Krucemburk z ledna 2017 a jeho doplňku z června 2017, ve kterých je hranice navrženého pásma zakreslena do kopie katastrální mapy.

Jestliže odvolatel namítá, že požadavek na vyhlášení ochranného pásma nepožaduje žádné ze stanovisek dotčených orgánů ani EIA, lze mu v tomto směru oponovat. Výše uvedené Závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (EIA) ukládá žadateli, aby v rámci územního řízení předložil jako jeden z podkladů i návrh ochranného pásma zemědělského areálu. Interpretaci odvolatele, že tento požadavek neznamená současně též požádat o vyhlášení tohoto ochranného pásma, je nutno odmítnout, neboť požadavek orgánu EIA (odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Kraje Vysočina) je třeba vyložit nikoliv pouze izolovaně, nýbrž v kontextu celého odůvodnění závazného stanoviska. Z tohoto odůvodnění pak vyplývá účel požadovaného předložení návrhu ochranného pásma stavebnímu úřadu. Jde zejména o reakci na připomínky či požadavky Městské Krucemburk či odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Kraje Vysočina formulované jako požadavek na stanovení či vyhlášení ochranného pásma (str. 10 ZS EIA). Na tyto požadavky příslušný orgán EIA reagoval tak, že splnění těchto požadavků bylo zahrnuto do podmínek Závazného stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (EIA). Jestliže je tedy hovořeno o stanovení či vyhlášení ochranného pásma, pak je zřejmé, že podmínkou orgánu EIA nemůže být pouhé předložení návrhu ochranného

pásma, ale současně i jeho projednání na základě předložení žádosti o vydání rozhodnutí o ochranném pásmu. To, že ochranné pásmo má být na základě žádosti vyhlášeno, odpovídá i stanovisku zpracovatele posudku k Závaznému stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (EIA), ve kterém nutnost vyhlášení ochranného pásma podpořil (str. 13 ZS EIA). Stavební úřad ve svém usnesení napadeného odvoláním správně vyhodnotil požadavek vyhlášení ochranného pásma obsažený v § 83 stavebního zákona jako podklad, aby mohl zodpovědně rozhodnout v územním řízení o umístění předmětné stavby, a odvolací orgán se se závěry stavebního úřadu také ztotožňuje.“

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného ze dne 15. února 2018 včas podanou žalobou. Zdůraznila v ní, že meritem projednávané věci je neshoda ohledně právního názoru nalézacích správních orgánů a žadatelky o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby stáje pro odchov mladého skotu (žalobkyně), ohledně zákonnosti požadavku na předložení jednoho z podkladů k žádosti, konkrétně územního rozhodnutí o ochranném pásmu. Stavební úřad požadoval předložit toto územní rozhodnutí, případně požadoval na žalobkyni, aby požádala v rámci územního řízení o jeho vydání. Svoji právní argumentaci opíral o obsah závazného stanoviska Krajského úřadu kraje Vysočina ze dne 8. 11. 2016. V něm se však podle žalobkyně uvádí pouze to, že je třeba pro fázi přípravy stavby stavebnímu úřadu předložit v rámci územního řízení jako jeden z podkladů návrh ochranného pásma, nikoliv již územní rozhodnutí o ochranném pásmu.

Žalobkyně zároveň poukazovala na námitky, které v tomto směru v průběhu řízení uplatnila, které však podle ní nebyly řádným způsobem vypořádány. Zejména žalovaný neuvedl, na základě jakého konkrétního ustanovení by měla mít žalobkyně povinnost předložit v územním řízení o umístění stavby rozhodnutí o jejím ochranném pásmu. Žalobkyně vyjádřila přesvědčení, že požadavky vpředu zmíněného závazného stanoviska naplnila.

Žalobkyně dále namítala, že ani procesní postup, podle něhož postupovaly orgány veřejné správy zúčastněné na řízení, nemá oporu v platném právu. Uvedla k němu následující:

„Ust. § 66 odst. 1 písm. c) s. ř. výslovně uvádí, že řízení o žádosti lze usnesením zastavit jen v případech, kdy žadatel neodstranil podstatné vady žádosti, které brání dalšímu řízení. Mezi podstatné vady žádosti pak patří výhradně takové podstatné podklady, které výslovně uvádí některý obecně závazný právní předpis. Tyto podklady pak v tomto případě stanovuje výslovně ustanovení § 86 odst. 2 stavebního zákona. Všechny zde uvedené podklady v řízení žalovaný dle požadavku stavebního úřadu doplnil. Spor vzniknul o podklad, který ovšem není výslovně stanoven zákonem a který stavební úřad a žalovaný pouze dovozují svým, dle přesvědčení žalobce, nezákonným výkladem. Za takového stavu věci pak není na místě řízení o žádosti zastavit formou usnesení, když meritem věci je požadavek správních orgánů, který výslovně nepožaduje obecně závazný právní předpis. V tomto případě mělo být správní řízení ukončeno rozhodnutím o zamítnutí žádosti, ve kterém by bylo jednoznačně meritorně rozhodnuto o tom, že správními orgány vyslovená povinnost je požadována ústavně konformním způsobem, na základě zákona a v rámci zákonem svěřené kompetence. Vydání usnesení o zastavení řízení pro nedoložení takového podkladu nedává žalobci právní jistotu v tom, že i do budoucna je povinen takový podklad opatřit a ponechává ho v absolutní nejistotě ohledně dalšího postupu v této věci.“

Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 1. 10. 2018. Nastínil v něm účel ochranných pásem s tím, že zemědělský areál žalobkyně funguje v dané lokalitě bez rozhodnutí o ochranném pásmu. Přitom má dojít k rozšíření stávajícího chovu skotu o 393 kusů. Způsob využití daného areálu se tak sice nemění, mění se však podmínky v daném území a v jeho okolí. Přitom navrhované ochranné pásmo pro rozšířenou živočišnou výrobu zasahuje i pozemky jiných vlastníků, než je žalobce, a také je navrhované ochranné pásmo větší, než vypočítané ochranné pásmo při současném stavu zemědělského areálu. Za důvod zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu označil skutečnost, že žadatelka v určené lhůtě neodstranila podstatné vady žádosti, které bránily v pokračování řízení. Žalobkyně totiž nedoložila v řízení územní rozhodnutí o ochranném pásmu, ani o něj nepožádala a též nedoložila souhlas se zásahem ochranného pásma od vlastníků nemovitostí, na které by ochranné pásmo zasahovalo. Žádost žalobkyně o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby tak neobsahovala veškeré podklady nutné pro meritorní rozhodnutí. Důvody pro zastavení stavební úřad ve vydaném usnesení řádně a dostatečně uvedl a žalovaný se s jeho argumentací ztotožnil. Vzhledem k tomu navrhoval žalobu zamítnout.

Krajský soud v Hradci Králové zrušil rozhodnutí žalované i správního orgánu I. stupně a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[10] Z výše uvedeného je zřejmé, že mezi účastníky soudního přezkumného řízení je veden spor o to, zda žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby byla řádně doložena či nikoliv, když k ní nebylo přiloženo územní rozhodnutí o ochranném pásmu ani o jeho vydání nebylo požádáno. Žalovaný zastal názor, že nedoložení tohoto rozhodnutí způsobilo podstatnou vadu žaloby, která bránila v pokračování řízení. Dospěl totiž k závěru, že požadavky odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Kraje Vysočina, vyjádřené v podmínkách jeho souhlasného závazného stanoviska, nelze vykládat izolovaně, nýbrž v kontextu celého jeho odůvodnění. Podle žalovaného bylo reagováno v závazném stanovisku na připomínky městyse Krucemburk, když v něm byl formulován požadavek na stanovení či vyhlášení ochranného pásma. Odkazoval se přitom na str. 10 odůvodnění závazného stanoviska s tím, že splnění těchto požadavků bylo zahrnuto do podmínek závazného stanoviska. Již na tomto místě ovšem třeba poznamenat, že obec o daných otázkách nerozhoduje a nemůže tudíž ani nikoho zavazovat povinnostmi. Pouze se k věci vyjádřila s cílem hájit veřejné zájmy.

[11] Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba je oprávněná neboť v předmětném závazném stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 8. 11. 2016, (dále jen „závazné stanovisko“), nebyla žalobkyni uložena povinnost připojit k žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby územní rozhodnutí o ochranném pásmu zemědělského areálu. V jeho podmínce č. 2 na straně třetí je totiž stanoveno, že má být v rámci územního řízení předložen stavebnímu úřadu „i návrh ochranného pásma zemědělského areálu“. Tedy nikoliv „hotové – konečné“ územní rozhodnutí o ochranném pásmu, nýbrž pouze a jen jeho návrh. Nic takového není uvedeno ani v odůvodnění podmínek závazného stanoviska, jak mylně dovozuje žalovaný, byť se v něm k této otázce příslušným správním orgánem uvádí, že „[o]dbor životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu kraje Vysočina - orgán ochrany ovzduší, požadoval zajistit funkční ozelenění areálu a vyhlásit ochranné pásmo.“ Tuto část odůvodnění závazného stanoviska totiž nelze interpretovat bezhlavě, nehledě na to, že relevance samotného odůvodnění je zcela jiná, než relevance stanovených podmínek závazného stanoviska. Z jejich vzájemného porovnání zcela jasně plyne, že zřízení ochranného pásma zmiňované až v odůvodnění závazného stanoviska bylo a muselo být míněno do budoucna a nikoliv jako podmiňující předpoklad možného kladného projednání žádosti o umístění stavby.

[12] Územní rozhodnutí o ochranném pásmu, jeho rozsah, totiž musí korespondovat objektu, v projednávané věci stavbě, ke které se má vztahovat. Nelze proto o něm rozhodnout dříve, dokud taková stavba nebude vymezená natolik, aby bylo zřejmé, na jakém pozemku má být umístěna a jaké bude mít stavebně technické uspořádání (parametry), tedy pokud nebudou známy o stavbě údaje typické pro rozhodnutí o umístění stavby. Ne náhodou, ale právě z těchto důvodů, je v § 83 odst. 2 stavebního zákona uvedeno, že se rozhodnutí o ochranném pásmu vydává zpravidla současně při rozhodování o umístění stavby. Daný případ je pak právě ten, kdy je současně projednání žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby a návrhu na ochranné pásmo chovu zvířat zcela na místě, neboť právě v tomto spojeném řízení bude moci být rozsah ochranného pásma poměřován vůči skutečnému záměru, dokumentaci stavby předložené stavebníkem pro územní řízení. Mimo takového řízení, respektive bez něho, tedy i bez znalosti vážného a právně relevantně nekonstituovaného stavebního záměru, by nebylo rozhodnutí o ochranném pásmu o co opírat. Navíc by jím bylo zablokováno další využití území dle jeho omezujících podmínek. Z uvedeného tak plyne, že interpretace závazného stanoviska žalovaným, jakož i stavebním úřadem, byla nepřipadná.

[13] Žalobkyně tedy naopak postupovala v průběhu územního řízení zcela v intencích zmíněného závazného stanoviska, když do správního spisu založila návrh ochranného pásma chovu zvířat, včetně jeho doplňku. Nedopustila se v tomto směru žádného pochybení, které by bylo možno podřadit pod § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, tedy nejednalo se v dané věci o neodstranění podstatné vady žádosti, která by mohla bránit pokračovat v řízení. Naopak lze k věci dodat, že pokud byl stavebnímu úřadu předložen návrh na vydání ochranného pásma

chovu zvířat, tedy materiálně byla podána žádost o vydání územního rozhodnutí o ochranném pásmu, měl jej stavební úřad jako takový projednat v územním řízení, což neučinil. Od doby jeho podání je tak fakticky v nečinnosti s jeho projednáním. S ohledem na tuto okolnost neodpovídá skutečnosti ani tvrzení, že žalobkyně nepožádala o vydání rozhodnutí o umístění ochranného pásma. K této dílčí otázce lze tak shrnout, že pokud by si uvedenou skutečnost stavební úřad i žalovaný uvědomili, nebyl by ani pro ně v dané věci naplněn důvod k zastavení územního řízení podle vpředu citovaného zákonného ustanovení. Při vzájemné lepší komunikaci mezi žalobkyní a stavebním úřadem jistě bylo možno vyřešit danou věc bez soudního zásahu.

[14] Vzhledem k uvedenému krajskému soudu nezbylo, než žalované rozhodnutí, jakož i rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, jež mu předcházelo, ve výroku I. tohoto rozsudku podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost a vady řízení zrušit, a věc žalovanému vrátit k dalšímu řízení (viz § 78 odst. 3 s. ř. s.). V dalším řízení budou správní orgány zúčastněné na řízení vázány právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku (viz § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[15] Krajský soud musel přesvědčit žalobkyni i v tom, že opíral-li stavební úřad své rozhodnutí o jeden z podkladů rozhodnutí, který si navíc nesprávně vyložil, tak že měl, když již dospěl k závěru, že žádosti žalobkyně nelze vyhovět, žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby zamítnout. Tato námitka se však již stala vzhledem k výše uvedenému obsolentní.

[16] Obiter dictum krajský soud k věci ještě poznamenává, že dotčenost vlastnických práv k nemovitostem zasaženým rozhodnutím o ochranném pásmu, je třeba odvozovat až z jeho omezujících podmínek. Proto požadavek na žalobkyni, aby spolu se žádostí o vydání územního rozhodnutí o ochranném pásmu předložila též „soulasy se zásahem ochranného pásma“ od vlastníků nemovitostí, na které by ochranné pásmo zasahovalo, byl rovněž nepřijatelný. Takový postup by totiž předem stylizoval „sousedy“ do pozic, které jim nepřísluší. O vydání toho kterého opatření či rozhodnutí podle stavebního zákona rozhoduje stavební úřad, nikoliv souhlasy či nesouhlasy účastníků řízení. Jinými slovy, úplnost žádosti by byla závislá na vůli či ochotě třetích osob.

Pobyt cizinců: správní vyhoštění a zajištění osoby bez státní příslušnosti

k § 57 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákonů č. 2/2002 Sb., č. 57/2005 Sb., 350/2005 Sb., 129/2008 Sb., 427/2010 Sb. a 314/2015 Sb. (v textu jen „zákon o azylu“)

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

Zajištění držitele průkazu žadatele o určení statusu osoby bez státní příslušnosti podle § 27 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, za účelem výkonu správního vyhoštění představuje nezákonný zásah ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2020, čj. 14 A 8/2020-28)

Prejudikatura: č. 603/2005 Sb. NSS; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 10. 2009, *Mikolenko proti Estonsku* (stížnost č. 10664/05).

Věc: a) A. K. a b) E. K. proti Ministerstvu vnitra, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobci se narodili na území bývalého Sovětského svazu. Podle jejich tvrzení Sovětský svaz opustili ještě před jeho rozpadem a žádný z nástupnických států je nepovažuje za své občany.

U žalobců bylo opakovaně rozhodnuto o jejich správním vyhoštění. Naposledy Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy rozhodlo o správním vyhoštění žalobců 2. 4. 2019. V důsledku tohoto rozhodnutí byli žalobci 24. 5. 2019 zařazeni do Cizineckého informačního systému jako nežádoucí osoby.

Dne 18. 9. 2019 podali žalobci žádost o přiznání statusu osob bez státní příslušnosti podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (č. 108/2004 Sb. m. s.), na jejímž základě jim odbor azylové a migrační

politiky Ministerstva vnitra 4. 10. 2019 vydal průkazy žadatele o určení statusu osoby bez státní příslušnosti. Průkazy byly platné do 18. 12. 2019.

Dne 29. 10. 2019 odbor azylové a migrační politiky žalovaného opětovně vyznačil žalobce v evidenci nežadoucích osob jako nežádoucí osoby. Důvodem bylo nezaplacení nákladů spojených s předchozím řízením o správním vyhoštění.

Dne 3. 12. 2019 ve večerních hodinách cizinecká policie prováděla pobytovou kontrolu v ubytovně v Plzni, kde v té době žili žalobci. Žalobci se cizinecké policii prokázali průkazy žadatele o určení statusu osob bez státní příslušnosti. Policisté však zjistili, že žalobci jsou vedeni jako nežádoucí osoby v evidenci nežadoucích osob mimo jiné z důvodu pravomocného rozhodnutí o správním vyhoštění. Na základě této informace policisté žalobce podle § 27 odst. 1 písm. c) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o Policii“). Podle tohoto ustanovení je policista „*oprávněn zajistit cizince, jestliže cizinec má být podle vykonatelného rozhodnutí vyhoštěn*“. Žalobci byli ze zajištění propuštěni následujícího dne.

Odbor cizinecké policie Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje následně zahájil se žalobci řízení o správním vyhoštění. Rozhodnutími ze dne 8. 1. 2020 však řízení zastavil, jelikož žalobci byli dle jeho názoru jako žadatelé o určení statusu osob bez státní příslušnosti oprávněni po dobu řízení pobývat na území České republiky. Tato skutečnost vyplynula ze sdělení žalovaného, které si policie v rámci řízení vyžádala.

Žalobci následně podali žalobu, kterou se domáhali určení, že jejich zajištění bylo nezákonné.

Žalovaný měl za to, že žalobci nebyli zkráceni na svých právech jeho nezákonným zásahem. Žalobce totiž zajistila policie, nikoliv žalovaný.

K žalobě se vyjádřilo rovněž Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje. Podle něj policisté při zajištění žalobců nepochybili. Na místě byli totiž konfrontováni s protichůdnými okolnostmi. Na jedné straně byli žalobci vedeni v evidenci nežadoucích osob se záznamem o vykonatelném správním vyhoštění a na straně druhé se prokázali platnými průkazy žadatelů o status osoby bez státní příslušnosti. Z tohoto důvodu se rozhodli věc blíže prověřit a žalobce zajistili podle zákona o Policii. Podle ředitelství se policisté správně prioritně řídili záznamem v informačním systému, neboť samotné držení dokumentu vydaného žalovaným, které není podpořeno příslušným záznamem v Cizineckém informačním systému, vzbuzuje oprávněné pochybnosti o pravosti předkládaného dokumentu či jeho aktuálnosti. Pochybnosti navíc podporovala skutečnost, že sám odbor azylové a migrační politiky žalovaného nechal v říjnu 2019, tedy poté, co jim vydal průkazy žadatele o určení statusu osob bez státní příslušnosti, vyznačit v Cizineckém informačním systému, že žalobci jsou nežádoucí osoby. Krajské ředitelství navíc dodalo, že nemá možnost účinně zabránit opakovanému omezení osobní svobody žalobců na celostátní úrovni. Oba žalobci jsou stále aktuálně vedeni v informačních systémech jako nežádoucí osoby.

Městský soud žalobě vyhověl a určil, že zajištění žalobců bylo nezákonné.

Z odůvodnění:

[13] Městský soud se nejdříve zabýval pasivní žalobní legitimací žalovaného.

[14] Podle § 83 s. ř. s. je žalovaným „*správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec*“.

[15] V dané věci je tvrzeným zásahem zajištění žalobců příslušníky policie. Při zajištění policisté vystupovali jako veřejný ozbrojený sbor, nikoliv jako správní orgán. V souladu s právě citovaným ustanovením s. ř. s. je tedy žalovaným správní orgán, který policii řídí. Tím je v případě policie Ministerstvo vnitra, tedy žalovaný.

[16] Podle § 82 s. ř. s. „*[k]aždý, 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, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný*“.

[17] Podle ustálené judikatury správních soudů ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li kumulativně splněny následující podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (viz např. rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).

[18] V daném případě není sporu o naplnění podmínky 1 a 2, neboť žalobci byli omezeni na osobní svobodě po dobu více jak 17 hodin. Zajištění žalobců podle zákona o Policii není správním rozhodnutím (4. podmínka) a zásah byl zaměřen přímo proti nim, neboť oni byli zajištěni (5. podmínka). Otázkou je tedy pouze naplnění třetí podmínky, tedy zda zajištění žalobců bylo nezákonné.

[19] Podle čl. 5 odst. 1 Úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „EÚLP“) má každý „právo na svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem:

- a) *zákonně uvěznění po odsouzení příslušným soudem;*
- b) *zákonně zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby proto, že se nepodrobila rozhodnutí vydanému soudem podle zákona, nebo proto, aby bylo zaručeno splnění povinnosti stanovené zákonem;*
- c) *zákonně zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby za účelem předvedení před příslušný soudní orgán pro důvodné podezření ze spáchání trestného činu nebo jsou-li oprávněné důvody k domněnce, že je nutné zabránit jí ve spáchání trestného činu nebo v útěku po jeho spáchání;*
- d) *jiné zbavení svobody nezletilého na základě zákonného rozhodnutí pro účely výchovného dohledu nebo jeho zákonné zbavení svobody pro účely jeho předvedení před příslušný orgán;*
- e) *zákonně držení osob, aby se zabránilo šíření nakažlivé nemoci, nebo osob duševně nemocných, alkoholiků, narkomanů nebo tuláků;*
- f) *zákonně zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby, aby se zabránilo jejímu nepovolenému vstupu na území nebo osoby, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání.“*

[20] Podle § 27 odst. 1 písm. c) zákona o Policii je policista „oprávněn zajistit cizince, jestliže cizinec má být podle vykonatelného rozhodnutí vyhoštěn“.

[21] Podle § 8 písm. d) zákona o azylu Ministerstvo vnitra „rozhoduje o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti“.

[22] Situaci cizinců žádajících o přiznání statusu osob bez státní příslušnosti podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (č. 108/2004 Sb. m. s.) se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. Podle jeho judikatury v řízení o žádostech osob podle této úmluvy Ministerstvo vnitra analogicky postupuje podle ustanovení zákona regulujících řízení žadatelů o mezinárodní ochranu včetně § 57 zákona o azylu, podle kterého ministerstvo žadatelům vydá průkaz žadatele o určení statusu osoby bez státní příslušnosti (viz rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2019, čj. 7 Azs 488/2018-53, a rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2019, čj. 4 Azs 365/2018-74). Nejvyšší správní soud v těchto rozsudcích také poukázal na Příručku UNHCR k ochraně osob bez státní příslušnosti, podle které jsou práva podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (č. 108/2004 Sb. m. s.) formulována téměř totožně s Úmluvou o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.), a proto se doporučuje, aby se jednotlivcům, kteří čekají na určení statusu osoby bez státní příslušnosti, dostalo stejných standardů zacházení jako žadatelům o azyl.

[23] Z práve uvedeného vyplývá, že na žalobce jako žadatele o určení statusu osob bez státní příslušnosti dopadá analogicky § 57 zákona o azylu o průkazu žadatele. To platí i pro § 57 odst. 3 zákona o azylu. Podle něj „[p]růkaz žadatele o udělení mezinárodní ochrany je veřejnou listinou, kterou se prokazuje totožnost jeho držitele a oprávněnost jeho setrvání na území.“ Bylo by zcela nelogické a proti smyslu jak zákona o azylu, tak Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (č. 108/2004 Sb. m. s.), aby osoby, o nichž se vede řízení, zda

jsou skutečně osobami bez státní příslušnosti, neměly právo pobytu na území. V takovém případě by ochrana poskytovaná touto úmluvou byla pouze iluzorní, pokud by žadatelé mohli být před skončením řízení vyhoštěni. V případě kladného posouzení žádosti by poté nijak nemohli ochrany přiznané touto úmluvou požívat, neboť by již předtím byli vyhoštěni. Nakonec skutečnost, že žadatelé o status osob bez státní příslušnosti pobývají legálně na území, vyplývá i z *travaux préparatoires* Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (č. 108/2004 Sb. m. s.) (viz Příručka UNHCR k ochraně osob bez státní příslušnosti, 2014, s. 48).

[24] Proto je dle názoru městského soudu zcela správný názor, který nakonec zastává i žalovaný (viz výše), že držitelé průkazů žadatele o určení statusu osoby bez státní příslušnosti jsou oprávněni legálně pobývat na území České republiky. Z toho vyplývá, že v případě vedení řízení o určení statusu nelze takové osoby správně vyhostit. Mají platný pobytový titul na území. Analogicky se zde uplatní opět úprava týkající se žadatelů o mezinárodní ochranu. Podle § 119 odst. 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, je rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu, vykonatelné až po případném nabytí právní moci rozhodnutí, jímž se mezinárodní ochrana neuděluje, či řízení o ní z jiného důvodu dopadlo pro žadatele neúspěšně.

[25] K této situaci došlo právě v případě žalobců dne 3. 12. 2019, neboť v této době probíhalo řízení o určení jejich statusu osob bez státní příslušnosti, měli platný průkaz žadatele a byli tedy oprávněni pobývat na území České republiky. Za tohoto stavu nemohli být žalobci vyhoštěni, jak nakonec sama uznala Policie ČR, neboť řízení o jejich vyhoštění zastavila (viz výše). Tato skutečnost má dopad i na zákonnost zajištění žalobců.

[26] Žalobci byli zajištěni podle § 27 odst. 1 písm. c) zákona o Policii. Podle tohoto ustanovení je policista „*oprávněn zajistit cizince, jestliže cizinec má být podle vykonatelného rozhodnutí vyhoštěn*“. Podle tohoto ustanovení lze tedy zajistit pouze cizince, který má být vyhoštěn. Vzhledem k tomu, že v dané době žalobce nebylo možné vyhostit, nebylo je možné ani zajistit podle tohoto ustanovení. Jejich zajištění, odůvodněno tím, že mají být vyhoštěni, bylo tedy nezákonné.

[27] Zajištění za účelem vyhoštění je odrazem oprávnění státu zbavit osobní svobody osobu, proti níž probíhá řízení o vyhoštění nebo vydání podle čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva je zřejmé, že toto ustanovení neopravňuje stát zbavit osobní svobody cizince, pokud je z nějakých důvodů zřejmé, že jej vyhostit nelze (viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 10. 2009, *Mikolenko proti Estonsku*, stížnost č. 10664/05, bod 65). Zbavení osobní svobody žalobců není pokryto ani žádným jiným ustanovením čl. 5 odst. 1 EÚLP. Nepřípadá v úvahu ani písm. b), které umožňuje zbavení svobody osoby proto, aby bylo zaručeno splnění povinnosti stanovené zákonem, neboť, jak bylo vysvětleno výše, povinnost žalobců podrobit se správnímu vyhoštění, respektive vycestovat z území, nebyla v daný moment aktuální. Dne 3. 12. 2019 pobývali na území legálně. Jejich dřívější správní vyhoštění nebylo vykonatelné. Zajištěním žalobců došlo tedy také k porušení jejich práva na osobní svobodu podle čl. 5 odst. 1 EÚLP.

[28] Soud si je vědom toho, že je možné, jak tvrdí Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje, že konkrétní policisté nepochybili, pokud se spolehli na záznam v Cizineckém informačním systému, evidenci nežádoucích osob. Městský soud však v tomto řízení neposuzuje individuální odpovědnost konkrétních policistů, ale pouze otázku, zda zajištění žalobců dne 3. 12. 2019 bylo zákonné, či nikoliv.

[29] Soud vnímá skutečnost, že příčinou nezákonného zásahu proti žalobcům byla skutečnost, že žalobci byli vedeni v Cizineckém informačním systému jako osoby nežádoucí. Nezákonný zásah tak v prvé řadě pramení z chybného postupu žalovaného, který po vydání žalobcům průkazů žadatelů o určení statusu osob bez státní příslušnosti nezajistil výmaz žalobců z evidence nežádoucích osob. Ba naopak, stejný odbor žalovaného, který žalobcům průkazy vydal, několik týdnů poté sám provedl další záznam, že žalobci jsou nežádoucí osoby. Takový postup, byť nemá souvislost s řízením o statusu, soud považuje za nepřijatelný. V každém případě, aby žalobci (stejně jako jiní žadatelé o určení statusu osob bez státní příslušnosti) nebyli vystavováni nezákonným zásahům v podobě omezování osobní svobody za účelem správního vyhoštění, je nezbytné, aby při vydání průkazu žadatele žalovaný také zajistil případný výmaz těchto osob z evidence nežádoucích osob.

Rozhlasové a televizní vysílání: objektivní a vyvážené informace; uvádění zdrojů informací; ověření pravdivosti informací

k § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění k 13. 6. 2019 (v textu jen „zákon o vysílání“)

I. Bylo by nadbytečné, aby žurnalista ve snaze dodržet zákonný požadavek objektivity informací (zde konkrétně požadavek transparentnosti) uváděl přesné zdroje svých informací i tam, kde jde o informace pro běžného diváka snadno dohledatelné (§ 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání).

II. Otázku, zda provozovatel vysílání porušil povinnost poskytovat objektivní a vyvážené informace (§ 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání), nelze komplexně posoudit, pokud Rada pro rozhlasové a televizní vysílání zcela ignoruje (provozovatelem tvrzenou) pravdivost sporných informací. Rada musí vzít do úvahy pravdivost informací přinejmenším tam, kde jde o údaje všeobecně známé nebo snadno dohledatelné, tím spíše pak v situaci, kdy sám provozovatel vysílání ve správním řízení usiluje o prokázání jejich pravdivosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2020, čj. 10 As 100/2020-35)

Prejudikatura: č. 1685/2008 Sb. NSS, č. 2110/2010 Sb. NSS, č. 2657/2012 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 111/2007 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 23/05), č. 13/2018 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 4035/14); rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 6. 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. a Di Stefano proti Itálii* (stížnost č. 38433/09) a ze dne 17. 9. 2009 *Manole a další proti Moldavsku* (stížnost č. 13936/02).

Věc: Barrandov Televizní Studio a.s. proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o přestupku, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím ze dne 13. 8. 2019 uznala Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (žalovaná) žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 60 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání. Žalobkyně se přestupku dopustila tím, že dne 12. 9. 2018 od 21:25 hodin odvysílala na programu Televize Barrandov pořad *Kauzy Jaromíra Soukupa*, ve kterém prezentovala pouze jeden vyhraněný pohled na problematiku působení nadnárodních společností v ČR a na státní investiční a dotační politiku. Tím žalobkyně porušila povinnost poskytovat objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů ve smyslu § 31 odst. 2 zákona o vysílání. Za přestupek uložila pokutu ve výši 400 000 Kč a povinnost uhradit paušální částku nákladů řízení.

Žalovaná konstatovala, že *Kauzy Jaromíra Soukupa* jsou politicko-publicistický pořad, který uvádí a moderuje sám generální ředitel žalobkyně. Ve sporném vydání pořadu se moderátor věnoval problematice působení nadnárodních společností v ČR a dotační a investiční politice. V průběhu pořadu moderátor prezentoval data vztahující se zejména ke společnosti ŠKODA AUTO a. s., např. „za stejné období dostala Škodovka z našich daní 4,6 miliardy“ nebo „Loni slíbila vláda na silnice a další věci pro Škodovku u jejího dalšího závodu v Kvasinách 5,6 miliardy korun“. Podobných výroků se dopustil moderátor několikrát. V pořadu nebyl v žádném případě uveden zdroj dat. Žalovaná dovodila, že moderátor prezentuje pouze jeden vyhraněný pohled na uvedenou problematiku. Představuje jasný, předem stanovený postoj a nabízí pouze jednostranné interpretace zveřejněných informací. Není totiž jasné, z jakého zdroje pochází předkládané informace. Žalobkyně ani neposkytla prostor protistraně k vyjádření. V tomto důsledku tak divák, který zhlédl pořad, nebyl schopen si na referované téma svobodně utvořit vlastní názor. Tím žalobkyně porušila povinnost zachovat v politicko-publicistických pořadech objektivitu a vyváženost informací.

Žalobkyně se proti rozhodnutí žalované bránila žalobou. Městský soud rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Městský soud dovodil, že výrok rozhodnutí žalované je dostatečně určitý a má základ v odůvodnění. Žalované však vytkl, že se výslovně odmítla zabývat *přesností* předkládaných informací. Bylo úkolem žalované zjistit, zda skutková tvrzení, která v pořadu zazněla, nebyla zjevně lživá, překroucená, prezentovaná v

zavádějícím kontextu, nedostatečně oddělená od hodnotících soudů, případně nedostatečně podepřená odkazy na zdroje. Bez zjištění, zda byly předkládané informace přesné, nemohla žalovaná posoudit, jestli žalobkyně porušila svou povinnost poskytovat objektivní a vyvážené informace. Dle městského soudu musela žalovaná zkoumat pravdivost prezentovaných informací, kontext, v němž jsou informace prezentovány, a jejich výběr. Současně městský soud upozornil na nedostatky v odůvodnění výše pokuty.

Rozsudek městského soudu napadla žalovaná (stěžovatelka) kasační stížností, ve které namítala, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se zkoumání přesnosti (pravdivosti) tvrzených výroků. Dle stěžovatelky porušení objektivní a vyváženosti televizního vysílání v rozhodovaném případě spočívalo v prezentování jednostranně podaných informací, aniž dotčené subjekty dostaly prostor pro vyjádření. Stěžovatelka odmítla, že bylo její povinností ověřovat pravdivost všech tvrzení a stavět se do pozice jakéhosi „arbitra pravdy“. Úkolem stěžovatelky je dozor nad dodržováním všech standardů objektivního a vyváženého informování, které zahrnují nepředpojatý přístup, korektní zacházení s fakty, uvádění zdrojů informací a poskytnutí prostoru pro vyjádření kritizované protistraně. Až pak je na divákovi, aby si sám svobodně utvořil názor, kde je pravda. Stěžovatelka proto navrhla zrušení rozsudku městského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

Ve věci je sporné řešení otázky, zda je povinností stěžovatelky v řízení o přestupku provozovatele televizního vysílání brát na zřetel přesnost (pravdivost) informací poskytovaných provozovatelem vysílání. Soud se zabývá též výkladem požadavků objektivní a vyváženosti informování v nynější kauze (III.B.). Předtím však soud musí zvážit též otázku přezkoumatelnosti a dostatečné určitosti odůvodnění stěžovatelčina rozhodnutí (III.A.).

(...)

III.B. K výkladu § 31 odst. 2 zákona o vysílání

[24] Městský soud v rozsudku správně vymezil pojetí svobody projevu a její úlohy v médiích (srov. body 49 a 50 rozsudku městského soudu).

[25] Svoboda projevu je základním politickým právem, které požívá ústavní ochrany vyjádřené v čl. 17 Listiny základních práv a svobod a v čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních lidských svobod (sdělení č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“). Rozhlas a televize byla tradičně média takové povahy, která z nich činí mimořádně důležitý nástroj pro svobodnou diskusi v demokratické společnosti. Mají totiž daleko bezprostřednější a silnější dopad než tištěná média (rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 7. 6. 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. a Di Stefano proti Itálii*, stížnost č. 38433/09, § 132). Přes nástup sociálních sítí a internetu to stále platí i na začátku 21. století.

[26] Evropský soud pro lidská práva v souvislosti s pluralitou v audiovizuálních médiích dospěl k závěru, že v demokracii je třeba připustit nejrůznější typy pořadů. Dokonce i takové, které zpochybňují aktuální způsob organizace státu, za předpokladu, že nepoškozují demokracii samotnou (rozsudek ESLP ze dne 17. 9. 2009, č. 13936/02, *Manole a další proti Moldavsku*, § 95). Na druhé straně však platí, že „v tak citlivém sektoru, jakým jsou audiovizuální média, má stát kromě negativní povinnosti nezasahovat také pozitivní závazek zajistit vhodný legislativní a správní rámec, který účinně garantuje pluralismus“ (výše cit. rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Centro Europa 7 S.r.l. a Di Stefano proti Itálii*, § 134). Pluralismem, který je stát v audiovizuálních médiích povinen garantovat, se rozumí zejména „rozmanitost programového obsahu jako celku, která odráží natolik, nakolik to je možné, pestrost názorů, s nimiž se lze setkat ve společnosti, na niž je program zaměřen“ (tamtéž, § 130).

[27] Regulace obsahu vysílání, splňuje-li výše uvedená východiska, je v souladu s ústavním pořádkem. V souladu s čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod může být svoboda projevu omezena, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Omezení svobody projevu lze i za užití § 31 odst. 2 a 3 zákona o vysílání.

Zákonem uložené požadavky nacházejí oporu v ústavně požadované ochraně nezbytných požadavků pro vedení informované a demokratické diskuse o věcech veřejného zájmu [srov. náleze ze dne 30. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 4035/14 (N 13/88 SbNU 191), *TV Nova*, bod 53]. Současně je třeba zdůraznit, a to je též vodítkem veškerých dalších úvah, že svoboda projevu uskutečňovaná prostřednictvím pořadů vysílaných v audiovizuálních médiích požívá široké ústavní ochrany [viz náleze ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05 (N 111/46 SbNU 41), *Česká televize*, zejm. body 30 až 32, nebo náleze I. ÚS 4035/14, část IV.2].

a) *Pořad Kauzy Jaromíra Soukupa je publicistickým pořadem*

[28] Podle § 60 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání se provozovatel vysílání nebo provozovatel převzatého vysílání dopustí přestupku tím, „že neplní povinnosti podle § 31 odst. 2 a 3. Podle § 31 odst. 2 zákona o vysílání provozovatel vysílání poskytuje objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů. Názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od informací zpravodajského charakteru.“

[29] Pořad *Kauzy Jaromíra Soukupa* sama žalobkyně charakterizuje takto: „*Kauzy Jaromíra Soukupa - oblíbený pořad, ve kterém se Jaromír Soukup věnuje nejen aktuálním politickým kauzám, ale i nepravostem, se kterými se setkáváme v běžném životě. Jediný publicistický pořad v Česku, kde vám naprosto přehledně vysvětlíme, jak to s těmi kauzami ve skutečnosti je. Srozumitelně vám také sdělíme, kdo je darebák a kdo hrdina*“ (s. 2 a s. 8-9 rozhodnutí stěžovatelky, s odkazem na <https://www.barrandov.tv/kauzu-jaromira-soukupa>).

[30] Pořad *Kauzy Jaromíra Soukupa*, přinejmenším tedy jejich sporný díl z 12. 9. 2018, je zjevně nízkorozpočtovou show jednoho muže, moderátora, který v onom díle divákům prezentuje svůj osobitý výklad a kritiku vládní politiky podpory zahraničních investorů. Samotný pořad trvá bezmála 50 minut, je však několikrát přerušen reklamou. Moderátor mluví rychle a expresivně, jednoduchým jazykem, svůj přednes občas prokládá obrázky, grafy, fotografiemi. Nikdo jiný krom moderátora v pořadu nemluví. Stěžovatelka zaměřila svou pozornost především na moderátorovu kritiku společnosti ŠKODA AUTO a jejich aktivit v Česku.

[31] Pořad *Kauzy Jaromíra Soukupa* je s ohledem na toto vymezení pořadem publicistickým. Jinak řečeno, je pořadem, který krom sumy informací (slovy zákona *informací zpravodajského charakteru*) představuje moderátorův subjektivní názor na dané téma (slovy § 31 odst. 2 zákona o vysílání *názory nebo hodnotící komentáře*).

[32] Smyslem zákonného rozlišení pořadů zpravodajských a pořadů publicistických je umožnit divákům učinit si vlastní názor na co neobjektivněji prezentovaná fakta (u pořadů čistě zpravodajského charakteru, kde by provozovatel vysílání neměl divákům podsouvat žádné hodnotící soudy) na straně jedné, a poslechnout si nezávadka originální a kontroverzní názory a hodnotící soudy v publicistických pořadech na straně druhé. Jak již Nejvyšší správní soud řekl, úkolem „zpravodajství je „pohotově přinášet věcnou informaci o aktuální události“, přičemž by tato neměla obsahovat jakékoli emotivní výrazy, vulgarismy, slangová či argotická vyjádření, účelem publicistických sdělení je informace komentovat a hodnotit, své adresáty pak „získávat, přesvědčovat a vybízet“, k čemuž jsou oprávněna využívat obrazných a expresivních vyjádření tak říkajíc dle libosti“ [rozsudek ze dne 26. 5. 2010, čj. 3 As 6/2010-71, zde ve vztahu k *TV Nova*, část V.a)].

[33] Nejvyšší správní soud se proto zcela ztotožňuje s tímto názorem, který již vyslovil třetí senát:

* NSS k tomu poznamenává, že dle rozsudku ze dne 29. 8. 2007, čj. 4 As 81/2006-108, § 31 odst. 2 zákona o vysílání na publicistické pořady nedopadá, neboť na publicistiku lze aplikovat jen speciální § 31 odst. 3 zákona o vysílání. Proti rozsudku 4 As 81/2006 však stojí opačné závěry početné pozdější judikatury, která akceptuje aplikovatelnost § 31 odst. 2 též na pořady publicistické či zpravodajské. Jedná se např. o rozsudky ze dne 30. 5. 2008, čj. 7 As 38/2007-78 (k pořadu Události České televize); ze dne 16. 6. 2008, čj. 7 As 20/2007-61 (rovněž pořad Události); ze dne 17. 9. 2008, čj. 4 As 17/2008-119 (publicistický pořad *TV Nova Občanské judo*); ze dne 9. 9. 2011, čj. 7 As 2/2010-126, č. 2517/2012 Sb. NSS (pořad České televize 168 hodin); ze dne 30. 5. 2012, čj. 3 As 7/2011-118 (pořad *Televizní noviny na TV Nova*). Jak říká posléze uvedený rozsudek 3 As 7/2011, z § 31 odst. 2 zákona o vysílání nelze dovodit, že by se tam uvedená povinnost nevztahovala na zpravodajské nebo publicistické pořady: „Naopak je třeba trvat na výkladu, že pro zpravodajské pořady platí zásada objektivity a vyváženosti obsahu pořadu primárně podle ustanovení § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. jako *lex generalis*, a v případech, že se takový zpravodajský pořad zabývá i politickou tematikou, je zapotřebí na jeho obsah vztáhnout i povinnost obsaženou v § 31 odst. 3 téhož zákona.“ NSS je v nynější kauze přesvědčen, že ve stávající judikatuře žádný rozkol neexistuje, neboť judikatura je od roku 2008 při posuzování otázky aplikovatelnosti § 31 odst. 2 a 3 zákona o vysílání fakticky jednotná (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 10 As 2/2018-31, č. 3896/2019 Sb. NSS, body 33 až 40, podle něhož právní názor uvedený v rozhodnutí NSS může být překonán nejen postupem podle § 17 odst. 1 s. š., tedy předložením věci rozšířenému senátu, ale i fakticky tím, že se rozhodovací praxe přikloní k jednomu z konkurenčních právních názorů).

„Smyslem zpravodajství je tedy výlučně veřejnost nezaujatě informovat, teprve cílem publicistiky veřejné mínění ovlivňovat (nikoli však manipulovat). Zájem na rozlišování obou žurnalistických odvětví je v pravém slova smyslu „veřejný“, neboť pouze kvalitním zpravodajstvím informovaná veřejnost je s to činit si na mediálně zprostředkované události názor, případně se k určitému publicistikou prezentovanému názoru „kvalifikované“ přiklonit. Nerozlišuje-li provozovatel vysílání mezi zpravodajstvím a publicistikou a předkládá-li divákovi (posluchači) pouze jakési hybridní „komentované zprávy“ na straně jedné a skutečné komentáře na straně druhé, výrazně tím posiluje manipulativní potenciál svého vysílání a naopak omezuje prostor pro žádoucí kvalifikované utváření názorů, na jejichž konstruktivním střetávání je demokratická společnost vybudována (viz. Vladimír Čermák: *Otázka demokracie*; Academia; Praha; 1992; s. 26). Ona „komentovaná zpráva“ je o to nebezpečnější, o co nepozorovaněji, subtilněji působí, neboť divák (posluchač) s názorem obsaženým v takovém sdělení vědomě nepočítá a často jej přijímá automaticky za svůj spolu s informací (je-li ve sdělení jaká).“ [cit. rozsudek 3 As 6/2010, část V. a)].

[34] Pro posouzení nynějšího případu je důležité, že stěžovatelka nevyčítá žalobkyni, že by snad sporný díl pořadu *Kauzy Jaromíra Soukupa* nebyl jasně oddělen od zpravodajské části vysílání.

[35] Při sledování publicistiky divák ví, že sleduje nejenom sumu faktů, ale též jejich autorské hodnocení. Proto by si měl divák publicistiky ideálně uvědomit, že nesleduje žádnou zjevenou pravdu, ale subjektivní a osobité stanovisko, s nímž se může, ale nemusí ztotožnit. Musí však vědět, že takovou názorovou žurnalistiku sleduje, proto také platí shora analyzovaný příkaz druhé věty § 31 odst. 2 zákona o vysílání. To samozřejmě neznamená, že v rámci publicistiky je dovoleno vše: žurnalista nesmí zamlčovat či zkreslovat fakta, lhát, nedostatečně si ověřit prezentované informace, užívat vulgarismů, nepřiměřeně zasahovat do soukromí osob apod. [srov. k tomu dále část b)].

[36] Nejvyšší správní soud tudíž na rozdíl od stěžovatelky nevidí automaticky nic negativního na shora uvedené charakteristice pořadu jako „*jedineho publicistického pořadu v Česku, kde vám naprosto přehledně vysvětlíme, jak to s těmi kauzami ve skutečnosti je. Srozumitelně vám také sdělíme, kdo je darebák a kdo hrdina*“ (viz bod [29] shora). Tuto charakteristiku přece nelze číst tak, jak to činí stěžovatelka na s. 2 rozhodnutí („*Samotná koncepce pořadu Kauzy Jaromíra Soukupa počítá s tím, že provozovatel, a potažmo moderátor, znají pravdu, kterou posléze přehledně představi divákům. Nikterak se tedy netají tím, že jsou v pořadu prezentována předem zformulovaná stanoviska k rozebíraným informacím či případům.*“). Rétorické obraty (srozumitelně Vám sdělíme, „*kdo je darebák a kdo hrdina*“) podle Nejvyššího správního soudu ukazují spíše na zjevné přehánění (zveličování). Nejvyšší správní soud čte charakteristiku pořadu *Kauzy Jaromíra Soukupa* jako nadsázku – průměrný divák si přece nemůže myslet, že moderátor (a generální ředitel v jedné osobě) je vševědoucí, „zná pravdu“ a má na každé téma univerzálně platnou odpověď. Jestliže jde o pořad publicistický, jistě mu nelze ani vyčítat, že předkládá „*předem zformulovaná stanoviska*“. To je přece vlastní všem publicistickým pořadům [srov. též část d) dále].

b) Otázku, zda žalobkyně porušila povinnost poskytovat objektivní a vyvážené informace, nelze komplexně posoudit, aniž by Rada pro rozhlasové a televizní vysílání vzala do úvahy též pravdivost sporných informací

[37] Z § 31 odst. 2 zákona o vysílání má provozovatel vysílání povinnost poskytovat „*objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů*“. Pojmy objektivity a vyváženosti jsou relativně abstraktní, obsah jim dává rozhodovací praxe stěžovatelky.

[38] **Objektivita informací** v sobě zahrnuje hned několik aspektů, zejména **správnost** (či přesnost nebo pravdivost), tzn., že zpráva odpovídá skutečnosti, **transparentnost**, tj. že žurnalista uvádí informační prameny, a **věcnost**, tj. že novináři do zprávy nevkládají vlastní hodnocení. To však platí v plné míře jen o pořadech zpravodajských. Nároky na publicistické pořady jsou jiné, aspekt věcnosti se pak v publicistice z povahy věci neuplatní vůbec. Za **nevyváženost** Nejvyšší správní soud považuje skrytou formu stranickosti, kdy jsou v určité kontroverzní situaci některé názory potlačovány ve prospěch názorů jiných [takto poprvé analýza v rozsudku NSS 3 As 6/2010, část V.a), která vychází z nauky o žurnalistice; na tento judikát navazuje ustálená judikatura, např. shora cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu 7 As 36/2012, č. 2657/2012 Sb. NSS, vychází z něj též nález sp. zn. I. ÚS 4035/14, bod 41]. Nejvyšší správní soud dodal, že důraz na důsledné dodržování zásad objektivity a vyváženosti bude u zpravodajství významně větší, než tomu bude v případě pořadů publicistických.

[39] Výklad toho, co jsou objektivní a vyvážené informace, je v souladu též s právní doktrínou. Např. aktuální komentář k této otázce říká, že objektivitou zpravodajských a publicistických pořadů „je třeba rozumět pravdivé, resp. z pravdivých a úplných podkladů vycházející informace, názory a komentáře, které tak nejsou prezentovány jednostranným a zavádějícím způsobem.“ Pokud jde o vyváženost, „jedná se zejména o vyváženost informací a komentářů týkajících se jednotlivých témat a zároveň vyváženost ve smyslu těchto témat čili rovnoměrné poskytování informací z nejrůznějších oblastí a prezentování různých témat, aby informovanost byla ucelená a rozmanitá.“ (viz Chaloupková, H., Holý, P., Urbánek, J. *Mediální právo. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2019, s. 125).

[40] Lze tedy shrnout, že míra tolerance vůči případným prohřeškům proti zákonem požadovaným zásadám objektivitu a vyváženosti bude různá v závislosti na tom, půjde-li o pořad publicistický, či o zpravodajskou relaci. V nynějším případě šlo o publicistiku, tedy požadavky objektivitu a vyváženosti kladené zákonem na provozovatele jsou jiné (nižší) než u zpravodajství.

[41] Stěžovatelka trestala žalobkyni za odvisilý pořad s odkazem na ochranu práva diváků, aby jim byly informace předkládány objektivně a vyváženě, respektive kvůli obecnému zájmu na tom, aby na základě poskytovaných informací bylo možné utvořit si o věci svobodný názor. Dle městského soudu se však stěžovatelka neměla omezit pouze na posouzení, zda v pořadu dostaly prostor k vyjádření osoby, o nichž moderátor referoval, nebo zda uvedl zdroje, ze kterých čerpal informace. Podle městského soudu „pro zjištění, zda žalobkyně skutková tvrzení v pořadu prezentovala objektivním způsobem, na základě kterého si divák může udělat na věc názor, je primárně důležité, zda skutková tvrzení, která v pořadu zazněla, nebyla zjevně lživá, překroucená, prezentovaná v zavádějícím kontextu, nedostatečně oddělená od hodnotících soudů, případně nedostatečně podepřená odkazy na zdroje.“

[42] Stěžovatelka k tomu v kasační stížnosti uvádí, že netrestala žalobkyni za vysílání nepravdivých informací. Proto ani nezkoumala pravdivost nebo přesnost uváděných informací. Porušení objektivitu a vyváženosti televizního vysílání spočívalo v prezentaci jednostranně poddaných informací, aniž dotčené subjekty dostaly prostor pro vlastní vyjádření. Moderátor vůbec nevedl zdroj, z něhož čerpal data. Stěžovatelka nesouhlasí s tezí, že má zákonnou povinnost ověřovat pravdivost všech tvrzení, která v reportáži zazněla. Zdůrazňuje, že není jejím úkolem stavět se do pozice jakéhosi „arbitra pravdy“.

[43] Právní názor stěžovatelky je nesprávný. Nejvyšší správní soud souhlasí s právním názorem městského soudu, který dále rozvede a vysvětlí.

[44] Stěžovatelka vycítá žalobkyni, že k vyjmenovaným výrookům moderátora nebyl v pořadu uveden zdroj jeho informací. To je pravda, moderátor vskutku zdroje informací neuvádí. V pořadu tedy chyběl jeden z aspektů objektivitu, kterým je **transparentnost**, tj. že žurnalista, pokud je to možné, uvádí své zdroje informací. Nicméně skutečnost, že moderátor nepředkládá zdroje svých informací, automaticky nevede k naplnění skutkové podstaty přestupku podle zákona o vysílání. Zákon tu nefunguje mechanicky, tedy porušení objektivitu není automaticky dáno, nejsou-li v pořadu uvedeny při každé příležitosti zdroje informací. Takováto mechanická aplikace zákona o vysílání je z povahy věci vyloučena, již jen s ohledem na ústavní význam svobody slova (viz body [25] až [27] shora). Posouzení objektivitu informací musí probíhat individuálně, citlivě, s ohledem na svobodu projevu v mediálním prostoru.

[45] Žalobkyně jistě nemá pravdu, že v pořadu vůbec nebyl prostor uvést zdroje informací (to se přímo nabízelo například v tabulkách, které moderátor do kamery ukazoval). Bylo by však nadbytečné, aby žurnalista uváděl přesné zdroje svých informací i tam, kde jde o informace pro běžného diváka snadno dohledatelné (typicky jednoduchým zadáním do webového vyhledávače, lidově řečeno tedy informace, které lze snadno „vygooglit“). Právě naopak, přehnaný důraz na uvedení zdroje pro každou jednotlivou informaci, i tu snadno dohledatelnou, by mohlo divákovi srozumitelnost pořadu ztížit. Pořad by byl totiž zahlcen v podstatě zcela zbytečnými odkazy. U obtížně dohledatelných informací neuvedení zdroje znamená, že si divák nemůže sám udělat vlastní kvalifikovaný názor na diskutovanou problematiku. Naopak u informací snadno dohledatelných nic takového nehrozí.

[46] Třeba zdůraznit, že již v řízení před stěžovatelkou se žalobkyně bránila, že správnost všech jí vytýkaných tvrzení, kde nevedla zdroj informací, lze velmi snadno vyhledat na internetu (dokonce ve stejném podání stěžovatelce dodala internetové adresy, kde lze ony údaje ověřit). S touto obhajobou žalobkyně třeba souhlasit. Samozřejmě lze-li tedy vskutku sporné informace snadno dohledat na internetu (to Nejvyšší správní soud neověřoval).

Nejvyšší správní soud připomíná, že mezi tato sporná tvrzení patří např. údaj o čistém zisku ŠKODA AUTO v roce 2017 (dle moderátora 32 mld. Kč), podpora státu společnosti ŠKODA AUTO (dle moderátora částkou 4,6 mld. Kč), zda česká vláda slíbila na „*silnice a další věci pro Škodovku*“ částku 5,6 mld. Kč atp.

[47] Jak uvedeno shora, jedním z aspektů objektivit je též pravdivost (správnost či přesnost) sporných informací (viz judikatura cit. v bodě [38] shora, podobně např. rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2010, čj. 8 As 61/2009-61, podle něhož „*má-li být informace objektivní a vyvážená, musí především v maximální možné míře odpovídat skutečnosti*“, shodně komentářový názor v bodě [39] shora). Ověřování pravdivosti přece „*patří k elementárním principům práce s informacemi, a to nejen ve sdělovacích prostředcích*.“ Proto provozovatel vysílání musí, v zájmu zachování objektivit vysílání, ale i v zájmu minimální profesionalit, ověřit každou informaci, kterou hodlá zveřejnit (viz rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2008, čj. 7 As 19/2007-56, č. 1685/2008 Sb. NSS, zde ve vztahu k České televizi, pořadu Události).

[48] Povinnost informace ověřit chrání provozovatele vysílání i proti eventuální nepravdivosti sdělované informace. Povinnosti poskytovat objektivní informace provozovatel dostojí, pokud sdělovanou informací rozumně ověří z hodnověrných zdrojů. Třebaže se nakonec ukáže, že informace přes tuto verifikaci pravdivá není, nelze dovést porušení zásady objektivit vysílání. Nejvyšší správní soud tedy připouští, že stoprocentní pravdivost informací nemůže ani ten nejlepší provozovatel vysílání dosáhnout. Povinnost provozovatele vysílání rozumným způsobem ověřovat informace (a s tím spojená transparentnost, tedy podělit se s divákem o zdroje informací) je vlastně jakousi procedurální garancí snahy zákonodávce o to, aby pořady byly pokud možno založeny na pravdivých informacích.

[49] Jakkoliv se občas uvádí, že dnešek je dobou „*post-faktickou*“, Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že na správnosti (a tedy pravdivosti) informací i dnes záleží. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s městským soudem, že otázku, zda žalobkyně porušila povinnost poskytovat objektivní a vyvážené informace, nelze komplexně posoudit, pokud stěžovatelka zcela ignoruje (tvrzenou) pravdivost sporných informací. Nelze jistě spravedlivě požadovat po stěžovatce, aby ověřovala každou spornou informaci, která v pořadu zazněla. Takový požadavek by zablokoval práci stěžovatelky jako správního úřadu, který vykonává státní správu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a převzatého vysílání. Lze ale požadovat, aby stěžovatelka vzala do úvahy správnost informací přinejmenším tam, kde jde o údaje všeobecně známé nebo snadno dohledatelné, *nota bene* v situaci, kdy sama žalobkyně v řízení před stěžovatelkou usilovala o prokázání jejich pravdivosti. Stěžovatelka tedy opravdu pochybila, neboť se přesností (pravdivostí) prezentovaných informací za těchto specifických podmínek zcela odmítla zabývat.

c) *Požadavek, aby byl dán všem dotčeným osobám prostor k vyjádření v každém pořadu, kde se o nich referuje, k naplnění objektivit vysílání bez dalšího věst nemusí*

[50] Nejvyšší správní soud dále zvážil otázku, že žalobkyně nedala možnost vyjádřit se k obsahu reportáže dotčeným společnostem.

[51] Stěžovatelka má jistě pravdu, že obecně je třeba trvat v rámci požadavku vyváženosti na tom, aby dotčená strana dostala šanci se k určitým sporným otázkám vyjádřit. Nicméně Nejvyšší správní soud upozorňuje na správný závěr městského soudu, dle něhož bezkontextový požadavek, aby byl dán všem dotčeným osobám prostor k vyjádření v každém pořadu, kde se o nich referuje, nemusí bez dalšího věst k naplnění objektivit vysílání.

[52] Městský soud zde odkazuje na shora cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu 7 As 19/2007, který sice – jak správně uvádí stěžovatelka – řeší odlišný případ, právě uvedený závěr je však zobecnitelný nad rámec specifík tam řešené kauzy (pro shodný názor srov. též rozsudek 8 As 61/2009, podle něhož je vždy věcí *individuálního posouzení*, zda neposkytnutí možnosti vyjádřit se vede k nevyváženosti sdělované informace). Ostatně takovýto požadavek by v nynějším případě zcela narušil koncepci zjevně nízkorozpočtového pořadu, kde mluví jen moderátor a nikdo jiný. Zákon o vysílání nelze vykládat tak, že by takovouto koncepcí pořadu, kde mluví jen sám moderátor, *de facto* zakázal.

d) *Stěžovatelka ve svém závěru, že žalobkyně nabídla jen jeden vyhraněný pohled na problematiku, pomínula povahu pořadu* Kauzy Jaromíra Soukupa

[53] Nejvyšší správní soud se krátce pozastavuje i nad otázkou, zda stěžovatelka přesvědčivě dovodila, že žalobkyně „prezentovala pouze jeden vybraný pohled na problematiku působení nadnárodních společností v České republice a na státní investiční a dotační politiku“, respektive, že „pořad představoval jasný, předem stanovený postoj a nabídl pouze jednostranné interpretace zveřejněných informací“. Podle Nejvyššího správního soudu stěžovatelka pominula povahu pořadu *Kauzy Jaromíra Soukupa*, který je pořadem publicistickým. Nejvyšší správní soud připomíná, že účelem publicistiky je informace komentovat a hodnotit, adresáty vysílání pak „získávat, přesvědčovat a vybízet“. K tomu je televize oprávněna využívat obrazných a expresivních vyjádření (viz bod [31] shora).

[54] Jak v jiné souvislosti Nejvyšší správní soud již uvedl, povinnost objektivita a vyváženosti publicistických pořadů neznamená příkaz, aby v publicistice „zaznívaly toliko bezbarvé, opatrné a hyperkorektní názory“ (rozsudek ze dne 5. 5. 2010, čj. 7 As 23/2010-73, zde ve vztahu k reportáži České televize o církevních restitucích v pořadu „168 hodin“). Jakkoliv tento právní názor zazněl k výkladu zásad objektivita a vyváženosti podle § 31 odst. 3 zákona o vysílání, je třeba jej přiměřeně aplikovat též na § 31 odst. 2 téhož zákona.

[55] Důležité v nynějším případě je, že moderátor nebyl zcela jednostranný, například se nesnažil podat téma zahraničních investicí obecně a činnosti ŠKODA AUTO zvláště černobíle ve stylu „dobro versus zlo“. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu upozorňuje na legitimní obranu žalobkyně, která ve správním řízení odkazovala na ty výroky moderátora, kterými upozorňoval na pozitiva činnosti společnosti ŠKODA AUTO.

[56] Nejvyšší správní soud samozřejmě chápe, že některé názory moderátora vyslovené ve sporném pořadu ze dne 12. 9. 2018 může např. společnost ŠKODA AUTO (která dala podnět k zahájení správního řízení proti žalobkyni) brát úkorně a urážlivě. Ovšem lze připomenout již mnohokrát vyslovené, totiž že objektivita a vyváženost sdělovaných a rozšiřovaných informací není totožná s ochranou subjektů před zásahem do jejich osobnostní sféry, a případně dobré pověsti, která je chráněna prostředky práva soukromého (např. rozsudek ze dne 22. 5. 2008, čj. 4 As 69/2007-65, *TV Nova*, nebo cit. nález I. ÚS 4035/14, bod 45).

4098

Odpady: ukládání odpadu a jeho využívání

k § 3 odst. 6 a § 4 odst. 1 písm. q) a písm. u) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákonů č. 31/2011 Sb. a 169/2013 Sb. (v textu jen „zákon o odpadech“)

k § 3 odst. 5 vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění zákona č. 61/2010 Sb. (v textu jen „vyhláška č. 294/2005 Sb.“)

I. Ukládání odpadu na skládku nelze považovat za využití odpadu dle § 4 odst. 1 písm. q) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 30. 9. 2015, jestliže hlavním účelem uložení daného odpadu na skládku je jeho odstranění ve smyslu § 4 odst. 1 písm. u) téhož zákona. Jen proto, že takový odpad má vhodné vlastnosti pro zajištění požadavků vyplývajících z § 3 odst. 5 vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu, a získává tak při svém umístění na skládku ještě dodatečnou funkci, nezískává rovněž status využitého odpadu.

II. Jestliže odpad přestal být po splnění podmínek stanovených v § 3 odst. 6 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, pro určité použití odpadem, neznamená to současně, že přestává být odpadem, jestliže se využije pro jiné účely. Splnění podmínek upravených v uvedeném ustanovení je třeba ověřit pro každé z těchto využití zvlášť.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2020, čj. 7 As 54/2019-88)

Prejudikatura: č. 3248/2015 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora EU ze dne 15. 6. 2000, ARCO Chemie Nederland (C-418/97), ze dne 27. 2. 2002, ASA (C 6/00), ze dne 18. 4. 2002, Palin Granit (C-9/00), ze dne 13. 2. 2003, Komise v. Lucembursko (C 458/00), ze dne 7. 3. 2013, Lapin luonnonsuojelupiiri (C-358/11), ze

dne 28. 7. 2016, Città Metropolitana di Bari (C-147/15), ze dne 28. 3. 2019, Tallinna Vesi AS (C 60/18), ze dne 24. 10. 2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18).

Věc: AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o. proti Ministerstvu životního prostředí, o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 25. 8. 2016 změnil žalovaný rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) ze dne 30. 5. 2016, kterým byla žalobkyni výrokem I. uložena pokuta ve výši 10 000 Kč za správní delikt podle § 37 odst. 4 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci; dále jen „zákon o integrované prevenci“) a výrokem II. pokuta ve výši 250 000 Kč za správní delikty podle § 66 odst. 2 písm. a) a § 66 odst. 5 zákona o odpadech. Porušení zákona o integrované prevenci se žalobkyně dle ČIŽP dopustila tím, že na Krajský úřad Jihočeského kraje nepředala za rok 2014 zprávu o výsledcích monitoringu dle podmínky G. 6. 3 integrovaného povolení. Porušení zákona o odpadech se žalobkyně dle ČIŽP dopustila tím, že v jí zasláném hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2014 za zařízení „Středisko likvidace odpadů Fedrpuš“ (dále jen „skládkva Fedrpuš“) nevedla nakládání s rekultivačním materiálem Rekosol (výrobek z odpadů), který byl v množství 6 924,72 t uložen jako odpad, a uvedla využití celkem 11 369,44 t odpadů pod kódem N1, přestože se jednalo o jejich odstraňování (kód D1). Dále uvedený zákon porušila dle ČIŽP tím, že za dané období nevytvářela finanční rezervu ve výši 1 108 279 Kč za odpady uložené na skládce Fedrpuš v množství 14 746,39 t a za Rekosol, který byl v množství 16 918,75 t uložen jako odpad do skládky. Změna provedená žalovaným spočívala v úpravě formulace výroku II., bez věcných změn.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 8. 1. 2019, čj. 11 A 153/2016-87 zamítl.

Ve věci samé se městský soud ztotožnil s názorem žalovaného, že povinnost k odvodu finanční rezervy se týká všech odpadů aplikovaných na skládce v I. fázi jejího provozu, tedy i těch, které tvoří technické zabezpečení skládky či konstrukční prvky skládky. Ze zákona o odpadech nevyplývá možnost osvobodit od daného odvodu jakékoliv odpady ukládané na skládku v I. fázi provozu bez ohledu na to, zda plní v tělese skládky i další funkci. Na tom nic nemění, že žalobkyně při ukládání daného odpadu postupovala v souladu s integrovaným povolením, provozním řádem skládky, jakož i se zákonem. Pro odvod rezervy je podstatné, že žalobkyně tyto odpady na skládku v I. fázi provozu umístila. Jedná se tedy o odstranění odpadů jejich uložením, nikoliv o jejich využití, které je přípustné až ve II. fázi provozu skládky. Ke stejnému závěru dospěl i Krajský soud v Hradci Králové – pobočka Pardubice v rozsudku ze dne 4. 5. 2015, čj. 52 A 17/2015-101. Městský soud odmítl odkaz žalobkyně na závěry kontroly Krajského úřadu pro Jihočeský kraj, neboť tato se netýkala odvodu na rekultivační rezervu, ale odvodu poplatků za odpady uložené do skládky. Režim povinnosti odvodu na finanční (dále též rekultivační) rezervu je založen na odlišných principech než režim placení poplatků ve smyslu § 45 odst. 1 zákona o odpadech. Na rozdíl od poplatkové povinnosti se týká všech odpadů ukládaných v I. fázi. Tytéž závěry platí pro nasazení Rekosolu v I. fázi provozu skládky. Tento produkt nebyl využíván jako rekultivační materiál podle jeho certifikace, neboť v I. fázi provozu skládky k rekultivaci a asanaci nedochází. Nebyla tak splněna podmínka stanovená v § 3 odst. 6 písm. a) zákona o odpadech. Proto nelze nasazení tohoto produktu považovat za jeho využívání, ale za jeho uložení ve smyslu § 3 odst. 2 téhož zákona. Jelikož je finanční rezerva vytvářena za účelem shromáždění dostatečných prostředků k financování rekultivace a asanace po ukončení provozu skládky, je zcela logický závěr žalovaného, že její výše musí odpovídat množství veškerého uloženého odpadu na průměrné skládce. Tedy i toho, který je označen za tzv. konstrukční prvek skládky. Jako lichou soud označil námitku, že by při tomto pojetí musela být finanční rezerva odváděna i z nakoupeného stavebního materiálu. V tomto případě by totiž nebyla naplněna definice odpadu. Městský soud uzavřel, že Rekosol i odpady, které byly uloženy na skládce v I. fázi jejího provozu, měly být evidovány pod kódem D1 jako uložený odpad. Nesprávnou evidenci žalobkyně porušila § 39 odst. 2 a § 20 písm. e) zákona o odpadech.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Za nesprávné posouzení právní otázky označila závěr městského soudu, že vše, co je aplikováno na skládku v I. fázi jejího provozu, je nutné považovat za odstraňování odpadů uložením. Poukázala na to, že k využití odpadů a výrobku Rekosol coby nezbytných konstrukčních prvků skládky došlo v souladu s integrovaným povolením. Tyto materiály sloužily

k jiným účelům než k rekultivaci. Závěr soudu tak vychází z nesprávného vyhodnocení skutkového stavu a extenzivní interpretace § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech. Je-li určitý odpad využit jako konstrukční prvek skládky v I. fázi jejího provozu, nejedná se o jeho odstraňování, ale využívání ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r) téhož zákona. Výklad městského soudu by vedl k neudržitelnému závěru, že jakýkoliv odpad je na skládce odstraňován, ačkoliv zákon vyžaduje přednostně jeho využívání a stanoví, aby odstraňování odpadů bylo poslední alternativou nakládání s odpady. Budování konstrukčních prvků skládky za využití odpadů s vhodnými vlastnostmi namísto nákupu stavebních materiálů je tak plně v souladu se základními principy odpadové legislativy. Správní orgány ani soud nerozlišovaly mezi odstraňováním odpadu jeho uložením a využíváním odpadu. Jejich závěr odporuje logice, neboť využitý materiál nemůže být současně na skládce uložen. Jeden druh aplikace na těleso skládky z podstaty věci vylučuje ten druhý. Vytvořená finanční rezerva nadto zaručuje řádné provedení rekultivace, nemohla tak být naplněna ani materiální stránka deliktu. Dle § 51 odst. 4 zákona o odpadech není odvod hrazen za každý odpad, který se na skládce objeví, ale pouze za 1) odpad, jenž je skládkováním odstraňován, 2) odpad, který měl sloužit jako technologický materiál na zajištění skládky, ale nebyl takto využit a 3) odpad azbestu. Zákon vymezuje, že se jedná o odpad *uložený*, nikoliv tedy odpad *využívaný* podle integrovaného povolení na konstrukční prvky skládky či dokonce výrobky využívané na skládce. Soud se rovněž nezabýval povahou odpadů coby prvků technického zabezpečení skládky a konstrukčních prvků skládky. Toto rozlišení je zásadní, neboť o povinnosti provozovatele skládky odvádět finanční rezervu na rekultivaci lze uvažovat jen v rozsahu nevyužitého odpadu pro technické zabezpečení skládky. Provozovatel skládky je přitom při rozhodování o využití odpadu vázán integrovaným povolením. Stěžovatelka tento bod uzavřela konstatováním, že správně označila využitě odpady pod kódem N1.

Stěžovatelka dále městskému soudu vytkla, že nesprávně považoval výrobek Rekosol za odpad. Soud poukázal na to, že výrobek byl nasazen v I. fázi provozu skládky a na § 3 odst. 2 zákona o odpadech definující proces zbavování se odpadu. Pominul však definici samotného odpadu v § 3 odst. 1 téhož zákona, která je založena na úmyslu se věci zbavit. To však stěžovatelka v úmyslu neměla. Rekosol využila namísto jiných materiálů (písek, štěrk), které se v obdobných situacích používají a u nichž dle soudu k vzniku odvodové povinnosti nedochází. Stěžovatelka dále obsáhle popsala složení a vlastnosti Rekosolu a jeho přínos pro využití v I. fázi provozu skládky. Rozebrala, proč Rekosol objektivně splňuje definici výrobku dle § 3 odst. 6 zákona o odpadech a odmítla, že by se tento výrobek využitím na skládce stal nepoužitelným a byl z režimu výrobku zpětně vyňat. Jelikož Rekosol nesloužil coby odpad k odstranění ani jako odpad k technickému zabezpečení skládky, ale sloužil jako její konstrukční prvek srovnatelný s jiným nakoupeným materiálem, nelze jej považovat za odpad podléhající povinnosti odvodu finanční rezervy. Jeho využití za tímto účelem bylo nadto umožněno v integrovaném povolení. Nelze tudíž po několika letech bez dalšího tvrdit, že používaný výrobek není výrobkem, ale odpadem a sankcionovat stěžovatelku za neodvedení finanční rezervy. Tento postup je rovněž v rozporu s dřívější praxí žalovaného, který v rozhodnutí ze dne 14. 3. 2017 potvrdil, že stěžovatelka postupovala v dobré víře v souladu s integrovaným povolením. Stěžovatelka proto nepochybila, když výrobek Rekosol neoznačila v hlášení o produkci a nakládání s odpady za odpad, jak je jí vytýkáno.

Vzhledem k povaze materiálů, které byly na skládku v souladu s integrovaným povolením aplikovány (Rekosol a jiný odpad využitý jako konstrukční prvky skládky), nemohlo dojít k ohrožení veřejného zájmu na dostatečné finanční rezervě pro následnou rekultivaci skládky, a tedy ani k naplnění materiální stránky deliktu. Nadto již stávající výše finanční rezervy na rekultivaci skládky garantuje, že celý proces rekultivace bude proveden řádně, úplně a v rozsahu, který zabezpečuje, že lidské zdraví ani životní prostředí nebudou ohrožovány.

V doplnění kasační stížnosti ze dne 25. 9. 2019 stěžovatelka upozornila na výsledek kontroly provedené Krajským úřadem Jihočeského kraje ve věci odvodu poplatků za uložení Rekosolu na skládce. V něm je uvedeno, že vzhledem k využití Rekosolu jako konstrukčního, překryvného a absorpčního materiálu v souladu s integrovaným provozním řádem, se nejedná o odpad. Dále zdůraznila, že postupovala v souladu se zásadou hierarchizace nakládání s odpady, jelikož namísto prostého odkládání odpad využívá a zároveň šetří množství nezbytně využívaných přírodních zdrojů k obhospodařování skládky. Rovněž rozvedla argumentaci k námitce prekluze zahájení správního řízení a odmítla závěry žalovaného uvedené ve vyjádření ke kasační stížnosti.

V doplnění kasační stížnosti ze dne 24. 4. 2020 stěžovatelka poukázala na související řízení, v němž jí byla uložena povinnost uhradit poplatek za ukládání odpadu na skládku v Čáslavi za rok 2018. Přestože se nejedná o totožnou problematiku, správní orgány vycházely z rozsudku městského soudu napadeného kasační stížností a založily svou argumentaci na nepřipustnosti využívání odpadů v I. fázi provozu skládky. To odporuje právu Evropské unie (čl. 191 odst. 1 a 2 a čl. 193 Smlouvy o fungování Evropské unie, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic, směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů) i rozhodovací praxi Soudního dvora Evropské unie (rozsudky ve věcech C-419/97, C-420/02, C-228/00, C-458/00 a C-60/18). Dále stěžovatelka upozornila na to, že žalovaný eviduje odpady určené na konstrukční prvky skládky ve vyhodnocení plnění Plánu odpadového hospodářství ČR pod kódem R11, který odpovídá stěžovatelkou použitému kódu N1. K totožnému způsobu nakládání s odpady tak žalovaný přistupuje různě. Rovněž odkázala na stanovisko náměstkyně pro řízení sekce technické ochrany životního prostředí MŽP ze dne 20. 4. 2020 (dále jen „stanovisko náměstkyně“) a navrhla položení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „SDEU“).

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém názoru, že Rekosol je možné deklarovat jako výrobek pouze za předpokladu, že je využíván za účelem rekultivace skládky. Pro každé jiné použití zůstává Rekosol odpadem, neboť nesplňuje podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech. Pokud stěžovatelka ukládala do skládky v I. fázi provozu Rekosol, nejednalo se o jeho využití, ale odstraňování. Na to nemá vliv, že stěžovatelka byla k tomuto postupu oprávněna na základě integrovaného povolení. Dále žalovaný odkázal na rozhodnutí o odvolání a vyjádření k žalobě a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

K doplnění kasační stížnosti ze dne 24. 4. 2020 žalovaný uvedl, že stanovisko náměstkyně se týkalo konkrétního případu jedné skládky a nelze z něj vyvozovat obecný závěr o tom, že se v I. fázi provozu skládky připouští využívání odpadů. Dále vyjádřil přesvědčení, že česká právní úprava je plně v souladu s evropskými směrnici o odpadech a o skládkách.

Dne 13. 7. 2020 doručila stěžovatelka zdejšímu soudu další přípis, v němž reagovala na obsah vyjádření žalovaného v související věci vedené tímto soudem pod sp. zn. 10 As 164/2019. Namítla, že žalovaný interpretuje stanovisko náměstkyně vadně. Toto se netýkalo jednoho specifického zařízení, ale naopak potvrzovalo obecný způsob nakládání s odpadem a správnost postupu stěžovatelky v uplynulých letech spočívající ve využívání odpadů již v I. fázi provozu skládky. Dále zdůraznila význam § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech pro posouzení věci. Zopakovala, že závěry žalovaného i městského soudu vychází z nesprávné extenzivní interpretace tohoto ustanovení. Nevyplývá z něj totiž, že by v I. fázi provozu skládek bylo přípustné jen a pouze odstraňování odpadů, a bylo tak vyloučeno odpady využívat. Dále stěžovatelka zopakovala, v čem spočívá nesprávnost úsudku žalovaného a shrnula svůj náhled na výklad uvedeného ustanovení. Znovu odkázala rovněž na povinnost eurokonformního výkladu zákona o odpadech ve vztahu k možnosti využívat odpady již v I. fázi skládky. Dle jejího přesvědčení vložil městský soud dotčenou právní úpravu rovněž způsobem, který nelze akceptovat jako ústavně konformní.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Městského soudu v Praze a také rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, kterému vrátil věc k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...)[25] Předmětem sporu ve věci samé je posouzení, zda se stěžovatelka jako provozovatel skládky Fedruš dopustila správních deliktů spočívajících v tom, že:

1. uvedla v ročním hlášení využití celkem 11 369,44 t odpadu, ačkoliv se jednalo o odstranění odpadu uložením a dále neuvedla, že na skládce bylo odstraněno uložením 6 924,72 t Rekosolu;
2. nevytvořila za období od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2015 finanční rezervu za odpady v množství 14 746,39 t a za uložení Rekosolu v množství 16 918,75 t; a
3. nepředala na Krajský úřad Jihočeského kraje za rok 2014 zprávu o výsledcích monitoringu dle podmínky G. 6. 3 integrovaného povolení (tuto část rozhodnutí stěžovatelka kasační stížností nenapadá).

[26] Z vymezení skutků č. 1 a 2 v rozhodnutí správních orgánů tak vyplývá, že stěžovatelce nebyla uložena pokuta za to, že umísťovala označený odpad a Rekosol na těleso skládky v její I. fázi, ale za to, že nakládání s tímto množstvím odpadu a Rekosolu chybně vykázala v ročním hlášení a že u nich nevytvořila finanční rezervu. Významná část kasační argumentace stěžovatelky se tak míjí s rozhodovacími důvody správních orgánů, potažmo městského soudu, na což již ostatně uvedený soud poukazyval mj. v bodě 51 rozsudku: „Argumentace žalobce, že aplikace odpadů na tvorbu konstrukčních prvků a technického zabezpečení skládky již v I. fázi provozu skládky není zakázaná zákonem, a je v souladu s integrovaným povolením k provozu skládky, není v tomto kontextu případná. Žalobce má samozřejmě pravdu v tom, že tento postup není nikterak protizákonný – napadené rozhodnutí však žalobci aplikaci odpadů na tvorbu konstrukčních prvků a technického zabezpečení skládky již v I. fázi jejího provozu nezažaduje a ani v nejmenším nehovoří o tom, že by žalobce takto postupovat nesměl, nebo že by tímto postupem porušil zákon. Problém je toliko v tom, že i za takto aplikované odpady, k jejichž uložení došlo v I. fázi provozu skládky, je žalobce povinen odvést rekultivační rezervu podle § 49 odst. 1 zákona“ (shodně body 52 až 55). Kasační argumentací, v níž stěžovatelka zdůrazňuje samotnou přípustnost využívání odpadů v I. fázi provozu skládky, se tedy Nejvyšší správní soud pro její bezpředmětnost nebude zabývat. Mezi účastníky řízení totiž skutečně není sporu o tom, že stěžovatelka byla na základě schváleného integrovaného povolení oprávněna používat pro výstavbu konstrukčních prvků skládky (jako jsou obvodové hrázky a hlavní komunikace), odpady, jejichž kvalita je shodná s požadavky na kvalitu technologického materiálu pro technické zabezpečení skládky s tím, že tyto odpady nejsou součástí technického zabezpečení skládky. Sporné je to, zda za tyto odpady měla být odváděna finanční rezerva a jak měly být vykazovány v ročním hlášení. Nejvyšší správní soud proto rovněž neshledal důvod k tomu, aby SDEU položil navržené předběžné otázky. Tyto nejsou z hlediska předmětu sporu relevantní, resp. k otázkám relevantním z hlediska předmětu sporu poskytuje stávající judikatura SDEU dostatečné a jasné odpovědi (viz níže).

[27] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval správním deliktem spočívajícím v nevytvoření finanční rezervy za období od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2015 za odpad v množství 14 746,39 t (použitý na tvorbu konstrukčních prvků skládky) a s tím souvisejícím deliktem spočívajícím ve vykázání celkem 11 369,44 t odpadu v ročním hlášení pod kódem N1 (využití odpadů), ačkoliv měl být dle správních orgánů vykázán pod kódem D1 (odstraňování odpadů skládkováním).

[28] Stěžovatelka je přesvědčena o tom, že odpad, který v souladu s integrovaným povolením použila na tvorbu konstrukčních prvků skládky, nepodléhá povinnosti vytvářet finanční rezervu a jedná se o tzv. využitý odpad dle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech [stěžovatelka odkazovala na písm. r) tohoto ustanovení, avšak pro posouzení věci je rozhodné znění zákona do 30. 9. 2015, neboť správních deliktů se měla dopustit před tímto datem]. Těto kasační námitky Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť se ztotožnil s posouzením provedeným správními orgány a městským soudem s dílčími výhradami popsány níže.

[29] Podle § 49 odst. 1 zákona o odpadech je provozovatel skládky „povinen vytvářet finanční rezervu na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu“. Její výše činí dle § 51 odst. 4 téhož zákona „a) 100 Kč za 1 tunu uloženého nebezpečného odpadu nebo odpadu uvedeného ve skupině 20 Katalogu odpadů, s výjimkou odpadu azbestu, b) 35 Kč za 1 tunu uloženého ostatního odpadu a odpadu azbestu, odpadu ukládaného jako technologický materiál na zajištění skládky a odpadu azbestu.“

[30] Z citovaného ustanovení vyplývá, že povinnosti vytvářet finanční rezervu ve výši 35 Kč za tunu podléhá 1) veškerý odpad uložený na skládku, který není nebezpečným odpadem nebo odpadem uvedeným ve skupině 20 Katalogu odpadů, 2) odpad azbestu a 3) odpad, který je na skládku ukládan jako technologický materiál na její zajištění. Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatelky, že odpad ukládaný jako technologický materiál na zajištění skládky podléhá tvorbě finanční rezervy jen tehdy, pokud měl k tomuto účelu sloužit, ale nebyl takto aktivně využit. Formulace citovaného ustanovení nezavdává pochybnosti o tom, že se naopak jedná právě o odpadní materiál, který byl na skládku uložen takovým způsobem, že slouží k jejímu zajištění. Pokud by daný materiál tomuto účelu (zajištění skládky) nesloužil, bylo by nadbytečné jej v citovaném ustanovení explicitně zmiňovat, neboť by se nadále jednalo o ostatní (k účelu zajištění skládky nevyužitý) odpad. Ostatně sama stěžovatelka v žalobě (resp. jejím doplnění ze dne 3. 2. 2017) uvedla, že „zcela jistě nerozporuje, že finanční rezervu je nutné tvořit i za odpady ukládané na skládce jako TZS.“

[31] Uvedená položka (odpad ukládaný jako technologický materiál na zajištění skládky) byla do zákona vložena v rámci novelizace provedené zákonem č. 7/2005 Sb. Předmětná změna § 51 byla navržena Výborem pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí, příslušný zápis z jednání tohoto výboru (č. 37 ze dne 30. 9. 2004) však neobsahuje zdůvodnění navržené změny. Z formulace ustanovení lze nicméně dovodit, že účelem výslovného uvedení odpadu ukládaného jako technologický materiál na zajištění skládky v § 51 odst. 4 písm. b) zákona, je zamezit pochybnostem, zda se povinnost tvorby finanční rezervy vztahuje i na takto uložený odpad, které by mohly pramenit právě z toho, že daný odpad získal na skládce určitou funkci, a nejedná se tak o jeho prosté uložení. Zahrnutí odpadu, který slouží k technickému zajištění skládky, mezi odpad podléhající povinné tvorbě finanční rezervy, ostatně odpovídá jejímu smyslu a účelu. Jak již konstatoval městský soud, tato rezerva je dle důvodové zprávy k zákonu o odpadech vytvářena proto, aby byly v průběhu provozu skládky získány a soustředěny finanční prostředky na zabezpečení její rekultivace a asanace po ukončení provozu skládky. Proces rekultivace a asanace přitom zahrnuje celé skládkové těleso, tedy i odpad ukládaný jako technologický materiál na zajištění skládky. Jestliže tento odpadní materiál jakožto součást skládkového tělesa podléhá procesu rekultivace, logicky je třeba i jeho množství zahrnout do výpočtu finanční rezervy.

[32] Podléhá-li povinnosti tvorby finanční rezervy odpad ukládaný jako technologický materiál na zajištění skládky, není racionálního důvodu, aby se tato povinnost nevztahovala též na odpady používané pro výstavbu jejich konstrukčních prvků, jejichž kvalita musí být dle schváleného integrovaného povolení shodná s požadavky na kvalitu materiálu pro technické zabezpečení skládky tak, jak je stanoví vyhláška č. 294/2005 Sb. V obou případech se jedná o odpadní materiál, který slouží obdobnému účelu (zajištění řádného provozu skládky z hlediska její stability, konstrukce, obslužnosti, apod.). Nadto i v případě tohoto odpadního materiálu platí, že se stává součástí skládkového tělesa, které bude následně podléhat rekultivaci, pro jejíž zabezpečení finanční rezerva slouží.

[33] Stěžovatelka vystavěla svou argumentaci dále na názoru, že odpad používaný na tvorbu konstrukčních prvků skládky je odpadem využívaným ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, neboť nahrazuje jiné stavební materiály, jež by musely být zakoupeny. Nemůže se tudíž jednat o odpad na skládce odstraňovaný. Městskému soudu v této souvislosti vytýká dílčí závěr, že k využívání odpadů může docházet pouze ve II. fázi provozu skládky. Tuto fázi zákon vymezuje jako: „*provozování zařízení podle písmene i)* [skládky, pozn. soudu] *k případnému využívání odpadů při uzavírání a rekultivaci skládky, zatímco v I. fázi jejího provozu se dle zákona jedná o provozování zařízení podle písmene i)* [skládky, pozn. soudu] *k odstraňování odpadů jejich ukládáním na nebo pod úrovní terénu.*“

[34] Stěžovatelce je možné přisvědčit, že striktně vzato uvedené definice skutečně explicitně nebrání tomu, aby k využívání odpadů docházelo i na skládce, která je provozována v I. fázi. Ostatně § 4 odst. 1 písm. q) zákona upravuje využití odpadů jako jakoukoliv „*činnost*“, která není vázána na typově určené zařízení. Proto nelze na základě výše citovaných definic vyloučit, aby – při dodržení zákona a podmínek provozu stanovených v integrovaném povolení – docházelo k využívání odpadů ve smyslu zákona i na skládce v kterékoli fázi jejího provozu. Lze rovněž poukázat na to, že dle hierarchie způsobů nakládání s odpady stanovené v § 9a zákona o odpadech je preferováno využití odpadů před jejich odstraňováním.

[35] Pro posouzení věci samé je však nejprve nutné zodpovědět klíčovou otázku spočívající v tom, zda je použití odpadu na tvorbu konstrukčních prvků skládky „*využíváním odpadů*“ ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech. Pokud by odpověď na tuto otázku byla záporná, nemělo by vůbec smysl zabývat se rozbohem, zda lze připustit takové „*využití odpadů*“ i na skládce, jejíž provoz se nachází v I. fázi.

[36] Správní orgány ani městský soud tuto otázku ve svých rozhodnutích neuchopily zcela správně. Aniž by vyloučily, že se v případě budování konstrukčních prvků skládky z odpadů jedná o jejich využívání, věc založily na názoru, že v I. fázi provozu skládky nelze odpady využívat, ale pouze odstraňovat ukládáním. Tento závěr však trpí vnitřním rozparem. Pokud totiž správní orgány a městský soud připustily, že odpady jsou *využívány* k tvorbě konstrukčních prvků skládky (integrované povolení stěžovatelku k tomuto postupu ostatně výslovně opravňuje), pak by se současně v logice jejich názoru jednalo v I. fázi provozu skládky o postup rozporný se zákonem. Jinými slovy, pokud lze v I. fázi provozu skládky odpady pouze *odstraňovat ukládáním*, nemůže na druhou stranu jejich používání na tvorbu konstrukčních prvků skládky v této fázi jejího provozu představovat z hlediska zákona o odpadech jejich *využívání*. Rovněž SDEU v bodě 41 rozsudku ze dne 28. 7. 2016, ve věci C-147/15, *Città*

Metropolitana di Bari, uvedl, že každé zpracování odpadů musí být možné kvalifikovat jako „odstranění“ nebo „využití“ odpadů, stejná činnost nemůže být kvalifikována současně jako „odstranění“ a „využití“.

[37] Předně je proto nutné objasnit základní premisu spočívající v tom, zda použití odpadů na tvorbu konstrukčních prvků skládky naplňuje definici využití odpadů dle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, jak tvrdí stěžovatelka. Nejvyšší správní soud se tudíž zaměřil právě na tuto otázku, tedy zda lze umístění odpadů na skládce takovým způsobem, že tyto jsou sice na skládce uloženy, avšak současně slouží k jejímu technickému zajištění (resp. jako konstrukční prvky), považovat za jejich „využití“ dle uvedeného ustanovení.

[38] Zákon o odpadech vymezuje využití odpadů v § 4 odst. 1 písm. q) jako „činnost, jejímž výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu, a to i v zařízení neurčeném k využití odpadů podle § 14 odst. 2, nebo že je k tomuto konkrétnímu účelu upraven; v příloze č. 3 k tomuto zákonu je uveden příkladný výčet způsobů využití odpadů.“ Příloha 3 uvádí následující způsoby využívání odpadů:

„R 1 Využití odpadu způsobem obdobným jako paliva nebo jiným způsobem k výrobě energie

R 2 Získání / regenerace rozpouštědel

R 3 Získání / regenerace organických látek, které se nepoužívají jako rozpouštědla (včetně kompostování a dalších biologických procesů)

R 4 Recyklace / znovuzískání kovů a kovových sloučenin

R 5 Recyklace / znovuzískání ostatních anorganických materiálů

R 6 Regenerace kyselin nebo zásad

R 7 Obnova látek používaných ke snižování znečištění

R 8 Získání složek katalyzátorů

R 9 Rafinace použitých olejů nebo jiný způsob opětovného použití olejů

R 10 Aplikace do půdy, která je přínosem pro zemědělství nebo zlepšuje ekologii

R 11 Využití odpadů, které vznikly aplikací některého z postupů uvedených pod označením R 1 až R 10

R 12 Úprava odpadů k aplikaci některého z postupů uvedených pod označením R 1 až R 11

R 13 Skladování materiálů před aplikací některého z postupů uvedených pod označením R 1 až R 12 (s výjimkou dočasného skladování na místě vzniku před sběrem).“

[39] Příloha č. 3 tak představuje demonstrativní výčet konkrétních případů, u nichž se jedná o využití odpadů ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech [srov. definici obsaženou v § 4 odst. 1 písm. l) zákona před transpozicí požadavků směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2008/98 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic, (dále jen „směrnice o odpadech“), tzv. euronovelou zákona o odpadech provedenou zákonem č. 154/2010 Sb., účinnou od 1. 7. 2010]. Povahou demonstrativního výčtu se zdejší soud zabýval v rozsudku ze dne 30. 8. 2011, čj. 2 AfS 12/2011-98, kde s odkazem na odbornou literaturu konstatoval, že: „V teorii práva (viz např. Boguszak, J., Čápek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 80-81) je jako demonstrativní výčet označen takový, který bývá nejprve stanoven relativně abstraktně a poté je pomocí názorných příkladů konkretizován. Výraz ‚zejména‘ sice značí neukončený výčet, ale nikoliv neomezeně neukončený. **Omezení tkví v tom, že další případy, které je možno do výčtu zahrnout, se podobají těm, které jsou příkladem vzpomenuť**“ (důraz přidán). Citovaný závěr je nutné zohlednit i v nyní posuzovaném případě. Pro to, aby se v konkrétním případě jednalo o využití odpadů ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, tedy nestačí jen to, že daný odpad nahradil jiné materiály, které by jinak k tomuto účelu byly použity. Je rovněž třeba, aby výsledek použití daného odpadu typově odpovídal výsledkům zachyceným v uvedeném demonstrativním výčtu. Ten totiž sice nezahrnuje všechny možnosti využití odpadů dle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, nicméně demonstrativnost jednotlivých způsobů využití jednoznačně určuje charakter a účel jednotlivých činností, které bude možné za využití odpadů považovat. Při bližším pohledu na charakter jednotlivých způsobů využití odpadů uvedených v citovaném výčtu je přítom zřejmé, že využívání odpadů zahrnuje pouze takové činnosti, jejichž

podstatou je kvalitativní změna ve způsobu určení daného materiálu. Právě to je základní charakteristika, která spojuje jednotlivé způsoby využití odpadu. Tento přestává být *de facto* odpadem [v případě položky R 1 přestává zcela existovat, respektive jeho spalováním dochází ke změně na jiný druh odpadu („popel“) přičemž dochází k výrobě energie] a jeho novým hlavním určením je sloužit užitečnému účelu namísto jiného materiálu. Rovněž SDEU při výkladu pojmu „využití odpadu“ zdůrazňuje, že podstatná charakteristika využití odpadu spočívá v tom, že jeho **hlavním** cílem je, že odpad může plnit užitečný účel tím, že nahrazuje použití jiných materiálů, které by pro tento účel musely být použity, což umožňuje chránit přírodní zdroje (viz např. rozsudek ze dne 27. 2. 2002, ve věci C 6/00, *ASA*, bod 69). Pokud je však úspora surovin pouze druhotným účinkem činnosti, jejímž prvotním účelem je odstraňování odpadu, tato skutečnost nemůže zpochybnit kvalifikaci této činnosti jako odstraňování odpadu (viz např. rozsudek ze dne 13. 2. 2003, ve věci C 458/00, *Komise v. Lucembursko*, bod 43). Zjednodušeně řečeno, aby se v případě odpadů použitých na konstrukční prvky skládky jednalo o jeho *využití*, musel by být tento odpad právě za tímto účelem na skládku umístován.

[40] K takovému výsledku však v případě odpadu použitého pro tvorbu konstrukčních prvků skládky nedochází. Přestože je tento odpad na skládce umístěn tak, aby bylo její těleso zajištěno před narušením těsnosti, stability, konstrukce, či před nežádoucími deformacemi, stále zůstává primárním cílem umístění tohoto odpadu na skládku jeho uložení, nikoliv využití. Daný odpad by byl na skládku ukládán i tehdy, pokud by integrované povolení neumožňovalo stěžovatelce jeho použití na konstrukční prvky skládky. Jen proto, že tento materiál disponuje vhodnými vlastnostmi pro zajištění požadavků vyplývajících z § 3 odst. 5 vyhlášky č. 294/2005 Sb. a získává tak při svém umístění na skládku ještě dodatečnou roli, nezískává tím rovněž status využitého odpadu. Tato jeho doplňková role totiž nepředstavuje žádný samostatný hlavní způsob určení, který by byl odlišný od jeho odstranění uložením.

[41] Dílčí pochybení správních orgánů a městského soudu tak nemělo vliv na správnost jejich závěru, že odpady, které byly použity pro tvorbu konstrukčních prvků skládky, nebyly z hlediska zákona o odpadech využity, ale byly odstraněny jejich uložením na skládce. Další polemika o tom, zda je přípustné využívání odpadů v I. fázi skládky či nikoliv, ke které přistoupily správní orgány a v návaznosti na jejich rozhodnutí rovněž městský soud, je tak zcela nadbytečná.

[42] Pro úplnost Nejvyšší správní soud doplňuje, že pro posouzení věci nemůže být rozhodné, že Zpráva o plnění cílů Plánu odpadového hospodářství České republiky za období 2017 - 2018 vydaná teprve v roce 2019 (chybně) převzala klasifikaci odpadu použitého na konstrukční prvky skládky jako N1 a tuto v návaznosti na výsledky kontrol stěžovatelku nijak nerevidovala.

[43] Stěžovatelka rovněž namítla, že nemohla být naplněna materiální stránka deliktu. Absenci materiální stránky dovozuje z povahy materiálů, které byly tímto způsobem na skládku ukládány. Má za to, že zákon u tohoto odpadu nepředepisuje povinnost odvodu finanční rezervy. Jak však bylo vyloženo výše, tento názor není správný; v rozsahu daného materiálu tak nebyla v rozporu s § 49 ve spojení s § 51 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech tvořena finanční rezerva na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu. Na tom nic nemění, že stěžovatelka při tvorbě konstrukčních prvků skládky postupovala v souladu s integrovaným povolením. Toto rozhodnutí totiž stanovilo pouze závazné podmínky k provozu skládky Fedrpuš, určilo tedy, jaké materiály je možné na ni umísťovat a jak je možné s těmito nakládat. Použil-li Krajský úřad pro Jihočeský kraj v integrovaném povolení v souvislosti s určením materiálu, z něž je možné budovat technické zabezpečení skládky či její konstrukční prvky slovo „využívat“, nelze z toho dovozovat, že by tímto závazně určoval, že se takto ukládaný odpad z hlediska zákona považuje za využívání odpadu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q), nikoliv za jeho odstraňování ukládáním ve smyslu § 4 odst. 1 písm. u), a už vůbec z toho nelze dovozovat, zda takový odpad podléhá povinnosti tvorby finanční rezervy a jak má být vykazován v ročním hlášení. K těmto dalším zákonným povinnostem souvisejícím s provozem daného zařízení (skládky), jako je tvorba finanční rezervy na rekultivaci či povinnosti v oblasti výkaznictví, se integrované povolení nijak nevyjadřovalo, ani je jakkoliv nemodifikovalo. Stěžovatelka integrovanému povolení přikládá zjevně širší význam, než toto povolení ve skutečnosti má. To však nemůže založit její dobrou víru ve vztahu k deliktivnímu jednání, jež je jí přezkoumávaným rozhodnutím kladeno za vinu. Správním orgánům lze přisvědčit v tom, že k naplnění skutkové podstaty deliktu ohrožujícího životní prostředí dojde vždy, když nejsou ze strany subjektu nakládajícího s odpady dodržovány předpisy týkající se

hospodaření s odpady, neboť tím je vyvoláno nebezpečí vzniku poruchy. Lze předpokládat, že zákonodárce se rozhodl sankcionovat pouze taková porušení právních předpisů, která sama o sobě představují určitou nebezpečnost a hypotetickou možnost ohrožení životního prostředí. Městský soud při posouzení naplnění materiální stránky deliktu (závažnosti ohrožení životního prostředí) správně poukázal na množství odpadu, za něž nebyla finanční rezerva vytvořena, na dobu, po kterou nebyla vytvářena i na to, že nesprávné údaje v ročním hlášení zkreslují celý systém nakládání s odpady v ČR. Jeho posouzení není co vytknout.

[44] Přestože Nejvyšší správní soud zčásti zdůvodnění správních orgánů a městského soudu korigoval, jejich závěr, že odpady použité na tvorbu konstrukčních prvků skládky podléhaly povinnosti tvorby finanční rezervy dle § 49 ve spojení s § 51 odst. 4 zákona o odpadech a měly být v ročním hlášení označeny kódem D1, shledal souladným se zákonem. Daná kasační námitka je tudíž nedůvodná.

[45] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval správním deliktem spočívajícím v nevytvoření finanční rezervy za období od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2015 za uložení Rekosolu v množství 16 918,75 t a s tím souvisejícím deliktem spočívajícím v nevedení celkem 6 924,72 t Rekosolu v ročním hlášení. Stěžovatelka brojí proti závěru správních orgánů a městského soudu, podle něhož je třeba na Rekosol, který byl nasazen na skládku v I. fázi jejího provozu, pohlížet jako na ukládaný odpad. (...)

[50] Dle protokolu o výsledku certifikace výrobku založeného ve správním spise je Rekosol biologicky aktivním rekultivačním materiálem, který je určen pro konstrukci poslední svrchní biologicky oživitelné vrstvy. Základními výchozími materiály jsou odpadní zeminy, stabilizované kaly z čistíren odpadních vod, popílky ze spalování hnědého uhlí, produkty z odsířování spalin a různá další aditiva. Integrované povolení zařazuje výrobu Rekosolu do způsobu využívání odpadů označeného kódem R 3 a R 11 a umožňuje stěžovatelce využívat Rekosol „v rámci vlastního provozu zařízení skládky pro její technické zabezpečení, na konstrukční a překryvné vrstvy a při rekultivaci do nejsvrchnější ochranné biologicky oživitelné vrstvy nebo expedovat mimo zařízení jako výrobek určený pro rekultivaci skládek odpadů, odkališť, důlních prostor apod.“ Dle svého tvrzení stěžovatelka neměla v rozhodném období v úmyslu ukládat Rekosol na skládku v I. fázi jejího provozu jako odpad (zbavovat se jej), ale využíval jej díky jeho příhodným vlastnostem namísto jiných materiálů, které se v obdobných situacích využívají (šterk, písek, apod.).

[51] Stěžovatelka vystavěla svou argumentaci na tom, že Rekosol nemůže být vůbec považován za odpad, neboť splňuje podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech, a přestal tak být odpadem. Tuto povahu (výrobku) si přitom zachovává bez ohledu na to, že byl použit jiným způsobem, než předvídá certifikace daného výrobku.

[52] Správní orgány a městský soud naproti tomu vycházely z toho, že Rekosol je certifikován k využití jako rekultivační materiál, jehož použití se předpokládá až ve II. fázi provozu skládky. Pokud byl tedy aplikován na těleso skládky již v I. fázi jejího provozu, nebyla splněna podmínka stanovená v § 3 odst. 6 písm. a) zákona o odpadech a jednalo se o odstraňování odpadu jeho uložení. Proto měl být v ročním hlášení označen kódem D1 a podléhal povinnosti tvorby finanční rezervy.

[53] Dle § 3 odst. 6 zákona o odpadech „[n]ěkteré druhy odpadu přestávají být odpadem, jestliže poté, co byl odpad předmětem některého ze způsobů využití, splňuje tyto podmínky:

- a) věc se běžně využívá ke konkrétním účelům,
- b) pro věc existuje trh nebo poptávka,
- c) věc splňuje technické požadavky pro konkrétní účely stanovené zvláštními právními předpisy nebo normami použitelnými na výrobky,
- d) využití věci je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo lidské zdraví a
- e) věc splňuje další kritéria, pokud jsou pro určitý typ odpadu stanovena přímo použitelným předpisem Evropské unie.“

[54] Stěžovatelka dovozuje, že Rekosol aplikovaný na technické zabezpečení skládky a na její konstrukční a překryvné vrstvy není odpadem, neboť splňuje citované podmínky. Jejich splnění však dovozuje z toho, že

Rekosol je certifikovaným výrobkem: *rekultivační materiál*. Jak správně uvedly správní orgány i městský soud, v posuzovaném případě nebyla daná směs použita jako rekultivační materiál, ale jako konstrukční a překryvný materiál. Zákonem vymezené podmínky proto nelze považovat za splněné, nebyl-li Rekosal využit *pro konkrétní účely*, tj. v souladu se svým certifikovaným účelem jako rekultivační materiál. Jedná se zejména o podmínky uvedené pod písm. a) a c), jejichž splnění je výslovně vázáno na konkrétní způsob využití. Sama certifikační autorita, která ověřovala vlastnosti daného výrobku včetně splnění technických požadavků, výslovně omezila podmínky platnosti tohoto certifikátu pouze pro účely, pro které byl vydán (rekultivační materiál). Nelze přisvědčit názoru stěžovatelky, že užití Rekosolu mimo jeho účelové určení nemá bez dalšího žádný vliv na kvalifikaci dané směsi z hlediska zákona o odpadech. Je pravdou, že tento zákon neobsahuje žádný režim zpětného vynětí z režimu výrobku, jak uvádí stěžovatelka. Zákon je totiž koncipován opačně: § 3 odst. 6 naopak zřetelně spojuje vynětí určitého předmětu či látky z režimu odpadu pouze s konkrétním účelem. Stěžovatelka zcela pomíjí, že se pohybuje v oblasti zpracování odpadů a produkt vzniklý využitím odpadů nemusí nutně splňovat technické požadavky pro jakýkoliv v úvahu přicházející účel použití. Stav, kdy odpad přestává být odpadem, je spojen s ukončením ochrany, kterou právo o odpadech zaručuje ve vztahu k životnímu prostředí a lidskému zdraví. Má-li proto vést využití odpadu současně k dosažení tohoto stavu, je třeba postavit najisto, že jsou u daného způsobu zpracování odpadu a jeho předpokládaného konkrétního použití dodrženy podmínky stanovené v § 3 odst. 6 zákona o odpadech a zejména zohlednit jakýkoliv možný nepříznivý účinek dotyčné látky nebo předmětu na životní prostředí a lidské zdraví. Nelze přitom bez dalšího předpokládat, že splňuje-li Rekosal technické požadavky pro certifikovaný účel, automaticky je splňuje pro jakýkoliv jiný účel využití.

[55] Uvedené ostatně potvrzuje i rozsudek SDEU ze dne 24. 10. 2019, ve věci C-212/18, *Prato Nevoso Termo Energy*, který se zabýval výkladem čl. 6 směrnice o odpadech. Ustanovení § 3 odst. 6 zákona o odpadech implementuje do českého práva právě uvedený článek, k němuž SDEU v bodě 50 konstatoval, že „*skutečnost, že příslušný vnitrostátní orgán stanovil, že v případě splnění daných kritérií již určitý odpad není pro určité použití odpadem, neznamená, že tento odpad přestává být odpadem, jestliže se použije pro jiné účely. Není totiž vyloučeno, že dodržení podmínek uvedených v článku 1, čl. 6 odst. 1 a článku 13 směrnice 2008/98 závisí na určitém zpracování a předpokládaném konkrétním použití, což znamená, že je toto splnění třeba ověřit pro každé z těchto použití zvlášť*“ (důraz přidán). Nelze tedy přisvědčit stěžovatelce, že by na Rekosal bylo možno nahlížet jako na výrobek splňující podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech, zejména podmínky uvedené pod písm. a) a c), i v případě, že nebyl použit jako rekultivační materiál v souladu se svou certifikací, neboť konstataování povahy výrobku vzniklého některým ze způsobů využití odpadů je objektivní kategorií nezávisle na účelu použití takové látky. Naopak, splnění podmínek uvedených v § 3 odst. 6 zákona o odpadech závisí na tom, jaká konkrétní použití se pro výrobek vzešlý z využití odpadů předpokládají. Jinými slovy, přestal-li být výchozí odpad pro výrobu Rekosolu poté, co byl předmětem způsobů využití označených kódy R 3 a R 11 odpadem pro účely použití výsledné směsi jako rekultivačního materiálu, neznamená to, že tento odpad přestává být odpadem, jestliže se použije pro jiné účely (jako konstrukční a překryvný materiál). Dle citovaného rozsudku SDEU je třeba ověřit splnění podmínek § 3 odst. 6 zákona o odpadech pro každé z použití zvlášť.

[56] Nelze současně odhlédnout od toho, že změnou integrovaného povolení provedenou na základě požadavku stěžovatelky rozhodnutím ze dne 14. 12. 2012 došlo k úpravě podmínky G.5.1 týkající se výroby Rekosolu určeného k rekultivacím v tom směru, že povinnost zabezpečit analýzy výstupního výrobku v rozsahu požadovaném v certifikátech výrobků byla omezena pouze na tento typ Rekosolu. Je tedy otázkou, zda se v případě Rekosolu užitého stěžovatelkou jinak než k rekultivaci vůbec nadále jednalo o certifikovaný výrobek. Sama stěžovatelka ostatně v kasační stížnosti popisuje, že vyvinula několik typů Rekosolu, které se liší svým složením. V případě typu jí aplikovaného v I. fázi provozu skládky však odvozuje status výrobku právě z jiného typu Rekosolu. Nejvyšší správní soud nijak nepochybuje, že stěžovatelkou aplikovaný Rekosal může vykazovat příhodné vlastnosti pro to, aby byl v takto upravené verzi použit jako konstrukční či překryvný materiál skládky. Tato skutečnost (ani ve spojení s integrovaným povolením, které jeho ukládání do tělesa skládky tímto způsobem připouští) ovšem sama o sobě neznamená, že daná směs z výroby Rekosolu přestala být odpadem ve smyslu § 3 odst. 6 zákona o odpadech.

[57] Správní orgány nicméně učinily závěr, že Rekosol užitý stěžovatelkou v I. fázi provozu skládky nesplňoval podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech, již jen na základě toho, že nedošlo k jeho použití jako rekultivačního materiálu. Z výše uvedeného je zřejmé, že takový závěr nemůže obstát. V souladu s citovaným rozsudkem SDEU bylo na místě ověřit, zda dané zpracování směsi odpadní zeminy, stabilizovaných kalů z čistíren odpadních vod, popílků ze spalování hnědého uhlí, produktů z odsiřování spalin a různých dalších aditiv a daný způsob jejího použití naplňuje podmínky, za nichž odpad přestává být odpadem vymezené v § 3 odst. 6 zákona o odpadech. Správní orgány byly tedy povinny provést úvahu o tom, zda stěžovatelka nakládala s Rekosolem jako s odpadem či nikoliv. Tato otázka je zcela esenciální ve vztahu k posouzení odpovědnosti stěžovatelky za delikt, správní orgány se jí však ve správním řízení blíže nezabývaly. Jejich rozhodnutí proto nemá v rozsahu týkajícím se nakládání s Rekosolem dostatečnou oporu ve správním spise. V dalším řízení tak bude nezbytné postavit nejisto povahu Rekosolu používaného stěžovatelkou jako konstrukční a překryvný materiál. Pro tuto situaci předpokládá zákon o odpadech tzv. řízení v pochybnostech [viz § 3 odst. 8 ve spojení s § 78 odst. 2 písm. i) zákona], které lze zahájit nejen na žádost vlastníka, ale i z moci úřední. Z rozsudku SDEU ze dne 28. 3. 2019, ve věci C-60/18, *Tallinna Väsi AS*, pak vyplývá, že při rozhodování o tom, zda bylo dosaženo stavu, kdy odpad přestává být odpadem, neboť byl předmětem některého způsobu využití, jež umožňuje jeho další uplatnění, aniž by došlo k ohrožení lidského zdraví či poškození životního prostředí, musí dbát členský stát na to, aby postupoval v souladu s uskutečněním cílů směrnice o odpadech, „jako je podpora uplatňování hierarchie způsobů nakládání s odpady, stanovená v článku 4 této směrnice, nebo využití odpadů za účelem zachování přírodních zdrojů a použití materiálů získaných využitím odpadu a umožnění zavedení oběhového hospodářství, jak vyplývá z bodů 8 a 29 odůvodnění této směrnice.“ Je proto třeba zohlednit všechny relevantní skutečnosti a nejnovější stav vědeckých a technických poznatků. Jelikož se jedná především o odborné posouzení, které mělo být součástí správního řízení, nelze provádět přezkum splnění podmínek § 3 odst. 6 zákona o odpadech na úrovni Nejvyššího správního soudu, jak se domáhá stěžovatelka.

[58] Pro výsledné posouzení pak nebude rozhodující pouze splnění podmínek § 3 odst. 6 zákona o odpadech, ale i vyloučení toho, že na straně stěžovatelky při aplikaci Rekosolu v I. fázi provozu skládky fakticky dochází ke zbaování se odpadu ve smyslu § 3 odst. 2 téhož zákona. Ani splnění podmínek dle § 3 odst. 6 zákona o odpadech totiž automaticky neznamená, že tento materiál již vůbec nelze kvalifikovat jako odpad. V bodech 55, 57 a 58 rozsudku ze dne 7. 3. 2013, ve věci C-358/11, *Lapin luonnonsuojelupiiri SDEU* uvedl, že: „čl. 6 odst. 1 první pododstavec směrnice 2008/98 stanoví pouze podmínky, které musí splňovat zvláštní kritéria umožňující určit, které odpady přestávají být odpadem ve smyslu čl. 3 bodu 1 této směrnice, pokud byly předmětem některého způsobu využití nebo recyklace. **Takové podmínky tedy samy o sobě nedostačují k přímému určení toho, že některé odpady nesmějí být nadále pokládány za odpady.** [...] V této souvislosti je třeba připomenout, že **i pokud byl odpad předmětem úplného způsobu využití, který vede k tomu, že předmětná látka získala tytéž vlastnosti a znaky jako surovina, lze tuto látku ještě pokládat za odpad, jestliže se jí držitel v souladu s definicí obsaženou v čl. 3 bodu 1 směrnice 2008/98 zbavuje nebo má v úmyslu se jí zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jí zbavil** (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. června 2000, *ARCO Chemie Nederland a další*, C 418/97 a C 419/97, Recueil, s. I 4475, bod 94, a ze dne 18. dubna 2002, *Palin Granit a Vehmassalon kansanterveysystön kuntayhtymän hallitus*, C 9/00, Recueil, s. I 3533, bod 46). Předkládajícímu soudu přísluší, aby provedl posouzení, která jsou za tímto účelem nezbytná. Skutečnost, že látka je výsledkem některého způsobu využití ve smyslu směrnice 2008/98, představuje pouze jednu z okolností, které je třeba zohlednit při určení, zda se v případě této látky ještě jedná o odpad, avšak sama o sobě neumožňuje učinit v tomto ohledu konečný závěr (viz výše citovaný rozsudek *ARCO Chemie Nederland a další*, bod 97)“ (důraz přidán).

[59] S ohledem na výše citované tedy nelze přisvědčit ani názoru stěžovatelky, že látka, která přestala být odpadem ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice o odpadech, resp. jemu korespondujícího § 3 odst. 6 zákona o odpadech, již nemůže být vůbec považována za odpad. Jak plyne z výše citovaného rozsudku SDEU, jakož i z jeho rozsudku ze dne 15. 6. 2000, ve věci C-418/97, *ARCO Chemie Nederland a další*, to zda se jedná o odpad, je třeba posuzovat na základě všech okolností v souladu s definicí odpadu, tedy podle toho, zda se držitel dané látky nebo předmětu zbavuje nebo má v úmyslu se zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jí zbavil (srov. § 3 odst. 1 zákona o odpadech: „Odpad je každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit“), a v souladu s cíli směrnice. Nikoliv tedy podle toho, zda daná věc splňuje zvláštní kritéria umožňující určit, které odpady přestávají být odpadem. V souladu s judikaturou SDEU pak nemůže být výklad pojmu odpad restriktivní

(např. rozsudek ze dne 18. 4. 2002, ve věci C-9/00, *Palin Granit*, bod 23, ale i stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 24. 10. 1996 ve věci C-304/94, *Tombesi a další*). Nejvyšší správní soud k této problematice dále v rozsudku ze dne 25. 3. 2015, čj. 6 As 149/2013-41, č. 3248/2015 Sb. NSS, velmi výstižně poukázal na to, že: „Podle evropského konceptu obsahu pojmu odpad ani ekonomická využitelnost věci neznamená, že nejde o odpad, protože všechny věci, kterých se vlastníci zbavují, byť mají ekonomickou hodnotu, jsou předmětem směrnice [rozsudek SDEU ze dne 28. 3. 1990 ve věci *Zanetti a další* C-359/88, ze dne 25. 6. 1997 *Tombesi* C-304/94 a další spojené věci]. Stejná věc totiž pro někoho je odpadem a pro jiného nikoliv. Dokonce lze říci, že jediná věc může v průběhu svého životního cyklu nabýt a pozbyt status odpadu i opakovaně, což musí její držitel sledovat (in Hanák, J.: *Co je odpadem podle evropské a české legislativy?* Časopis pro právní vědu a praxi, ročník 19, září 2011, s. 242). Ve stanovisku generálního advokáta Albera ze dne 4. 7. 2002 ve věci C-444/00 nalezneme na podporu teze o proměnlivosti charakteru věci v čase názor, že odpadem je i látka získaná recyklací, pokud pro ni neexistuje poptávka a dlouhodobé skladování se stane pro držitele neúnosné a dovede jej ke zbavení se věci. Systém nakládání s odpady, ke kterému se Evropská unie přihlásila, má totiž za cíl pokrýt všechny předměty a látky, jichž se držitel zbavuje, i když mají hospodářskou hodnotu a jsou sbírány za obchodním účelem, aby byly recyklovány, využity nebo opětovně použity (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, čj. 2 As 28/2007-94).“

[60] I pokud by tedy stěžovatelkou použitý Rekosol splňoval podmínky, za nichž odpad přestává být odpadem, je třeba jeho uložení na skládku podrobit testu založenému na výkladu pojmu „odpad“, který předpokládá jednání, úmysl nebo povinnost zbavit se předmětné látky, a mající odlišit odpad od látky, která v důsledku určitých způsobů využití již vlastnosti odpadu pozbyla. Odpad, který byl předmětem úplného využití, v důsledku kterého daná látka získala stejné vlastnosti a znaky jako surovina, a je tak použitelná za stejných podmínek ochrany životního prostředí, již není odpadem pouze za předpokladu, že se této látky její držitel sám nezbavuje a ani nemá v úmyslu se jí zbavit nebo se od něho nepožaduje, aby se jí zbavil. Stěžovatelka tvrdí, že neměla v úmyslu se Rekosolu zbavovat jeho umístěním na skládku v I. fázi jejího provozu, neboť jej používala namísto jiných materiálů, které se využívají pro technické zabezpečení skládky a na její konstrukční a překryvné vrstvy (šterk, písek, apod.). Takové použití Rekosolu ostatně předpokládá i integrované povolení. V souladu s § 3 odst. 3 zákona o odpadech tak bude především na stěžovatelce, aby případně v dalším řízení vyvrátila zákonnou domněnku úmyslu zbavit se odpadu, tj. prokázala své tvrzení, že neměla v úmyslu se Rekosolu zbavovat jeho umístěním na skládku. K této problematice blíže srov. citovaný rozsudek čj. 6 As 149/2013-41 či rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 2. 2011, čj. 7 As 6/2011-63, z nichž vyplývá, že pojem „zbavování se movité věci“ uvedený v § 3 odst. 1 zákona o odpadech je třeba vykládat extenzivně. Vlastník tak musí prokázat skutečnou *jistotu* přínosnosti dalšího využití produktu, přičemž pouhá *možnost* není způsobitelná vyvrátit závěr o úmyslu zbavit se věci, a tudíž ani závěr o tom, že taková věc je odpadem.

[61] Výše uvedené právní závěry lze shrnout následovně. V případě Rekosolu je třeba nejprve postavit najisto, zda takto zpracované odpadní látky použité pro technické zabezpečení skládky a na její konstrukční a překryvné vrstvy přestaly být odpadem ve smyslu § 3 odst. 6 zákona o odpadech, tj. zda toto konkrétní použití daných (původně odpadních) látek splňuje všechny podmínky uvedeného ustanovení. Pokud bude odpověď na uvedenou otázku záporná, platí, že bylo povinností stěžovatele uvádět uložení Rekosolu do tělesa skládky v ročním hlášení pod kódem D1 (odstraňování odpadů skládkováním) a vytvořit za takto uložené množství Rekosolu finanční rezervu. V opačném případě bude třeba se zabývat tím, zda se stěžovatelka nezbavovala Rekosolu ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o odpadech tím, že jej v daném množství ukládala na těleso skládky. Bude pak na stěžovatelce, aby prokázala své tvrzení, že umístění Rekosolu na skládku v I. fázi jejího provozu pro ni neznamenovalo zbavování se jej (jako odpadu), neboť Rekosol byl v daném množství účelně použit namísto jiných materiálů, které se využívají pro technické zabezpečení skládky a na její konstrukční a překryvné vrstvy (šterk, písek, apod.). Pouze za této situace nepodléhá uložení Rekosolu tvorbě finanční rezervy a nemusí být uváděno jako odpad v ročním hlášení.

k § 3 odst. 3 písm. a), § 116 odst. 3 a § 125c odst. 1 písm. e) a písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu) ve znění do 23. 6. 2017 (v textu jen „zákon o silničním provozu“)

Pokud držitel cizozemského řidičského průkazu, který má v ČR trvalý pobyt, nepožádá o výměnu řidičského průkazu podle § 116 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve tříměsíční lhůtě ode dne, kdy získal povolení k pobytu, neznamená to, že mu zanikne řidičské oprávnění. Pouze přijde o možnost prokazovat jeho existenci platným řidičským průkazem.

Pro účely přestupkové odpovědnosti se na takového řidiče hledí jako na držitele neplatného řidičského průkazu, který může být potrestán podle zbytkové skutkové podstaty upravené v § 125c odst. 1 písm. k) zákona o silničním provozu. Nelze jej však považovat za osobu řídící motorové vozidlo bez potřebného řidičského oprávnění [§ 3 odst. 3 písm. a) téhož zákona] a trestat jej podle nejpřísnější sazby, kterou zákon o silničním provozu nabízí ve svém § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2020, čj. 10 As 130/2019-38)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 22/2012 (sp. zn. Pl. ÚS 14/09).

Věc: V. K. proti Krajskému úřadu Olomouckého kraje o platnosti cizozemského řidičského průkazu, o kasační stížnosti žalobce.

V této věci soud řeší otázku, zda se žalobce dopustil přestupku spočívajícího v řízení motorového vozidla bez potřebného řidičského oprávnění [§ 125c odst. 1 písm. e) bod 1 zákona o silničním provozu)].

Žalobce je izraelským státním příslušníkem a dlouholetým řidičem; v České republice má uděleno povolení k trvalému pobytu od března 2011 a v evidenční kartě řidiče nemá žádný záznam. V červnu 2016 byl účastníkem dopravní nehody (kterou nezavinil) a na výzvu policisty předložil izraelský řidičský průkaz vydaný v roce 2008. V řízení o přestupku, které s ním poté bylo zahájeno, sdělil, že se naposledy v roce 2015 zajímal o možnost výměny izraelského řidičského průkazu za český (§ 116 odst. 3 zákona o silničním provozu). Od pracovnice registru řidičů se tehdy dozvěděl, že výměna není možná, neboť jeho izraelský průkaz nespĺňuje náležitosti Úmluvy o silničním provozu (tzv. Vídeňské úmluvy, publikované pod č. 83/2013 Sb. m. s.) – konkrétně v něm chybějí některé povinné údaje. Žalobce byl také poučen, že jedinou cestou, jak získat český řidičský průkaz, je absolvovat českou autoškolu (tuto cestu žalobce – po téměř čtyřiceti letech za volantem – tehdy nezvolil; prý věřil, že se jeho administrativní problém nějak vyřeší).

Po zahájení řízení o přestupku žalobce přece jen zkusil požádat o výměnu řidičského průkazu, jeho žádost však byla zamítnuta z důvodu právě popsaneho. Žalobce proto absolvoval českou autoškolu a dne 27. 12. 2016 mu byl vydán český řidičský průkaz.

Dne 23. 6. 2017 jej Magistrát města Olomouce shledal vinným z přestupku a uložil mu sankci v minimální možné výši – tedy pokutu ve výši 25 000 Kč a zákaz řízení na dobu jednoho roku [§ 125c odst. 5 písm. a) a § 125c odst. 6 písm. a) zákona o silničním provozu]. Magistrát také zdůraznil, že od uložení sankce nelze upustit (§ 125c odst. 9 téhož zákona). K žalobcovu odvolání změnil žalovaný krajský úřad formulaci výroku, ale jinak odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 26. 9. 2017.

Žalobce podal proti rozhodnutí krajského úřadu žalobu. Krajský soud ji však zamítl rozsudkem ze dne 1. 4. 2019. Uvedl, že žalobcův izraelský řidičský průkaz neobsahoval hned pět povinných náležitostí podle Vídeňské úmluvy (1. název nebo razítko orgánu, který průkaz vydal; 2. podpis držitele; 3. místo narození; 4. místo normálního bydliště napsané latinkou – uvedeno je jen v hebrejštině; 5. datum vzniku řidičského oprávnění). Česká republika přitom není povinná uznat cizozemský řidičský průkaz, který nespĺňuje podmínky Vídeňské úmluvy, jako doklad prokazující řidičské oprávnění držitele. K tomuto závěru dospěl opakovaně i Krajský soud v Ústí nad Labem a také veřejná ochránkyně práv ve svém stanovisku z roku 2016.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Setrval na tom, že jak správní orgány, tak krajský soud směšují pojmy řidičské oprávnění a řidičský průkaz. Podle stěžovatele však ani případná neplatnost řidičského průkazu (způsobená tím, že podle § 116 odst. 3 zákona o silničním provozu nepožádal o

výměnu řidičského průkazu do tří měsíců poté, co získal povolení k trvalému pobytu) neznamená automaticky zánik řidičského oprávnění; v každém případě z § 116 nic takového neplyne. Tento následek nelze dovodit ani z § 118 odst. 2 zákona o silničním provozu.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě a také rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

[8] Stejně jako krajský soud shrne Nejvyšší správní soud nejprve obsah rozhodných ustanovení **zákona o silničním provozu**:

- Skutková podstata, podle níž byl stěžovatel potrestán (viz bod [1]), dopadá na toho, kdo „*řídí motorové vozidlo a v rozporu s § 3 odst. 3 písm. a) není držitelem příslušného řidičského oprávnění.*“
- Řídit motorové vozidlo může pouze osoba, „*kteřá je držitelem řidičského oprávnění pro příslušnou skupinu motorových vozidel uděleného (...) jiným státem podle mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána a která upravuje oblast silničního provozu*“ [§ 3 odst. 3 písm. a)].
- Řidičské oprávnění na území České republiky osvědčuje „*řidičský průkaz vydaný cizím státem podle Úmluvy o silničním provozu (Viedeň 1968)*“ [§ 104 odst. 2 písm. c)].
- „*Držitel platného řidičského průkazu vydaného cizím státem, který má na území České republiky trvalý pobyt [...], je povinen požádat příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností o vydání řidičského průkazu výměnou za řidičský průkaz vydaný cizím státem, a to do 3 měsíců [...] ode dne, kdy mu byl povolen trvalý pobyt [...]. Má-li obecní úřad obce s rozšířenou působností pochybnost o platnosti řidičského průkazu vydaného cizím státem, ověří si jeho platnost na zastupitelském úřadu státu, který tento řidičský průkaz vydal*“ (§ 116 odst. 3).
- „*Řidičský průkaz vydaný cizím státem, jehož držitel má na území České republiky trvalý pobyt [...], neopravňuje k řízení motorového vozidla na území České republiky, jestliže tento držitel nepožádal o výměnu řidičského průkazu vydaného cizím státem za řidičský průkaz podle § 116 odst. 2 nebo odst. 3*“ (§ 118 odst. 2).

[9] Z **Vídeňské úmluvy** plyne:

- „*Smluvní strany se zavazují, že zajistí, aby řidičské průkazy byly vydány pouze poté, co příslušné orgány ověřily, že řidič má požadované znalosti a dovednosti*“ [čl. 41 odst. 1 písm. b)].
- „*Smluvní strany musejí uznat každý vnitrostátní řidičský průkaz, který odpovídá ustanovením přílohy 6 této úmluvy*“ [čl. 41 odst. 2 písm. a) bod i)].

V příloze 6 úmluvy jsou pak mimo jiné předepsány právě ty povinné údaje, které vypočetl krajský soud (viz bod [5]) a které ve stěžovatelově izraelském řidičském průkazu chyběly.

III.A Řidičské oprávnění versus řidičský průkaz jako pouhé osvědčení

[10] Soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že je třeba rozlišovat mezi řidičským průkazem (ten je pouze osvědčením, kterým se prokazuje existence řidičského oprávnění a jeho rozsah) a řidičským oprávněním jako takovým [viz k tomu právě citovaný § 104 odst. 2 písm. c) a také rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2010, čj. 2 As 41/2009-62]. Jak uvádí i komentář k silničnímu zákonu autorů Pavla Bušty a Jana Kněžínka (Wolters Kluwer, Praha 2016, komentář k § 118 odst. 2), pokud řidič stěžovatelova typu (tedy držitel řidičského průkazu vydaného cizím státem, který má v ČR trvalý pobyt) nepožádá o výměnu řidičského průkazu podle § 116 odst. 3 (ve tříměsíční lhůtě ode dne, kdy získal povolení k pobytu), neznamená to, že mu zanikne řidičské oprávnění: pouze přijde o možnost prokazovat jeho existenci platným řidičským průkazem.

[11] To současně podle komentáře znamená, že uplyne-li tříměsíční lhůta marně, neznamená to, že zaniklo i právo vyměnit si dosavadní (zde izraelský) řidičský průkaz za průkaz český. Ke stejnému závěru dospívá i stanovisko veřejné ochránčyně práv ze dne 13. 1. 2016, podle něž by měl správní orgán zpravidla vyhovět žádosti o

výměnu řidičského průkazu cizího státu navzdory tomu, že byla podána až po uplynutí lhůty stanovené v § 116 odst. 3 zákona. V této věci není sporné, že stěžovatel o výměnu nepožádal v zákonné lhůtě, ale až mnohem později, během řízení o přestupku (dříve se mu totiž opakovaně dostalo ústní informace, že případné žádosti nebude úřad moci vyhovět). Jak se nakonec ukázalo, ani s případnou žádostí v řádné zákonné lhůtě by stěžovatel nebyl pochodil: výměně totiž setrvale bránilo to, že jeho izraelský řidičský průkaz neměl všechny povinné náležitosti podle Vídeňské úmluvy.

[12] Soudy zde nepřisluší přezkoumávat výsledek řízení ve věci žádosti o výměnu řidičského průkazu – ten je pravomocně dán a nebyl ani nijak zpochybněn. Obecnější otázka nastolená v této věci zní jinak: má soud podpořit výklad, podle nějž chybějící *formální* náležitosti určité listiny, které mohou (očekávatelně, v závislosti na legitimní úvaze zákonodárce) vést k tomu, že účastník neuspěje se svou *žádostí* a nedostane se mu požadovaného *osvědčení*, zároveň založily *sankční* odpovědnost téhož účastníka za *hrubé* porušení zákona o silničním provozu, trestané podle těch nejpřísnějších zákonných sazeb nejen pokoutou, ale i minimálně ročním zákazem řízení? Soud je přesvědčen, že takový výsledek není přijatelný a že jej zákonodárce nezamýšlel.

III.B Chybějící osvědčení jako nejzávažnější porušení zákona?

[13] Sankční skutková podstata formulovaná v § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona o silničním provozu mívá na ty pachatele, kteří řídí vozidlo, ač k tomu nejsou oprávněni. Stejná ustanovení, která upravují rozmezí peněžité sankce za tento skutek od 25 000 do 50 000 Kč a rozmezí zákazu řízení od jednoho roku do dvou let (§ 125c odst. 5 písm. a) a odst. 6 písm. a) zákona), se uplatní i na přestupky spočívající v těchto jednáních:

- „*pachatel řídí vozidlo nebo jede na zvířeti ve stavu vylučujícím způsobilost, který si přivodil požitím alkoholického nápoje nebo užitím jiné návykové látky;*

- *pachatel se odmítne podrobit vyšetření, zda při řízení vozidla nebo jízdě na zvířeti nebyl ovlivněn alkoholem nebo jinou návykovou látkou;*

- *pachatel pozbyl jako řidič, který je držitelem řidičského průkazu Evropské unie, řidičského průkazu vydaného cizím státem nebo mezinárodního řidičského průkazu vydaného cizím státem, právo k řízení motorového vozidla na území České republiky, protože dosáhl v trestném bodovém systému počtu dvanácti bodů;*

- *pachatel způsobí dopravní nehodu, při které jiný utrpí újmu na zdraví.“*

Z toho je zřejmé, že zmíněné nejpřísnější sankce mají dopadat na ty nejtěžší případy porušení pravidel silničního provozu – na pachatele, kteří buď pravidla nerespektují opakovaně, nebo přivodili jinému újmu na zdraví, nebo konečně (prokazatelně či potenciálně) řídí pod vlivem návykové látky. Mírnější tresty [srov. § 125c odst. 5 a 6, vždy písm. b) a následující] než ty, které byly v minimální zákonné výměře uloženy stěžovateli, jsou určeny třeba i pro ty řidiče, kteří překračují povolenou rychlost o desítky kilometrů v hodině; řídí závažně technicky nezpůsobilé vozidlo bezprostředně ohrožující ostatní účastníky provozu; ohrožují chodce přecházející pozemní komunikaci; otáčejí se a couvají na dálnici; nebo jsou pod vlivem návykové látky při výkonu funkce učitele autoškoly dohlížejícího nad praktickým výcvikem.

[14] Skutková podstata podle § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 je tak podle soudu zamýšlena pro ty pachatele, kteří řidičské oprávnění nikdy nezískali (neprošli povinným výcvikem zakončeným zkouškou), a přesto řídí – nebo pro ty, kteří sice dříve řídili po právu, ale pozbyli tohoto oprávnění opakovaným či závažným porušením pravidel silničního provozu (§ 123c odst. 3 zákona o silničním provozu – dosažení dvanácti bodů; § 94a odst. 1 zákona – trest zákazu činnosti). U stěžovatele se však nikdo nezabýval tím, zda je držitelem řidičského oprávnění (zda je oprávněn řídit motorové vozidlo): vytykáno mu byl ve skutečnosti právě jen výše zmíněný formální nedostatek údajů na jeho izraelském řidičském průkazu.

[15] Sazbou pokuty od 25 000 do 50 000 Kč a rozmezím zákazu řízení od jednoho roku do dvou let se zabýval i Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 10. 2011, č. 22/2012 Sb. [*nález se týkal kombinace trestů obsažené v § 22 odst. 4 někdejšího zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jehož text odpovídal nyní platnému § 125c odst. 5 písm. a) a odst. 6 písm. a) zákona o silničním provozu*]. Ústavní soud zde zdůraznil, že zákonodárce nemusí vždy upustit od spodního ohraničení výměry sankce. „*Typová závažnost (škodlivost) deliktního jednání daného druhu může být obecně tak vysoká, že nepřipouští ani v individuálním případě stanovit nulovou hodnotu*

výměry sankce; [...] musí být ovšem dodržen příkaz proporcionality mezi typovou závažností deliktního jednání a výší sankční sazby.“

[16] Typová závažnost jednání, které je postihováno tresty podle § 125c odst. 5 písm. a) a odst. 6 písm. a) zákona o silničním provozu, je nepochybně velmi vysoká, a odtud i vysoké sankce. Tím spíš je ale třeba dbát na to, aby jako porušení § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 zákona (které je kladeno za vinu stěžovateli) bylo kvalifikováno jen takové jednání, které této typové závažnosti dosahuje.

III. C Řízení s formálně nedokonalým průkazem je ryze administrativním deliktem

[17] Zde lze opět odkázat na komentář k zákonu o silničním provozu. Jak si autoři všimají, formulace § 118 odst. 2 zákona, podle níž řidičský průkaz vydaný cizím státem neopravňuje k řízení motorových vozidel na území České republiky, nekorresponduje s větším § 104 odst. 2 [Řidičské oprávnění na území České republiky osvědčuje... (řidičský průkaz)]. Z návěti plyne, že nelze směšovat řidičské oprávnění a řidičský průkaz: průkaz je pouze osvědčením řidičského oprávnění. [Podle dřívějšího znění § 104 odst. 2, účinného do 31. 12. 2011, „*ke řízení motorových vozidel na území České republiky opravňuje... (řidičský průkaz)*“.] Významnější však je, že formulace § 118 odst. 2 neodpovídá ani úpravě obsažené v § 3 odst. 3 písm. a), která je postavena na materiálním hledisku – tedy na tom, zda je někdo držitelem řidičského oprávnění –, nikoli na hledisku formálním, opřeném o držení platného a formálně bezvadného řidičského průkazu. I zde by tak měl být řidičský průkaz chápán jen jako osvědčení o řidičském oprávnění, a ne jako řidičské oprávnění samo. Sama skutečnost, že řidičský průkaz pozbyl platnosti, totiž neznamená ztrátu řidičského oprávnění. Závěrem autoři připomínají, že otázku neplatnosti cizozemských řidičských průkazů jinak zákon bohužel vůbec neřeší.

[18] K tomuto závěru lze dodat, že zákon nejen mlčí o této otázce, ale ani jinak uspokojivě neupravuje právní postavení osob, jako je stěžovatel – tedy držitelů cizozemských řidičských průkazů, které sice byly vydány některou ze stran Vídeňské úmluvy (mezi ně patří i stát Izrael), ale přesto nesplňují všechny formální náležitosti vyžadované úmluvou. Soud souhlasí s tím, že za takto nedokonalé právní úpravy nemůže být stát (zde představený Magistrátem města Olomouce a Krajským úřadem Olomouckého kraje) nucen k tomu, aby bez dalšího považoval stěžovatelův řidičský průkaz za formálně bezvadný a požadovanou výměnu mu provedl. Ostatně podle čl. 41 odst. 2 písm. a) bodu i) Vídeňské úmluvy musejí smluvní strany uznat právě (a jen) takový vnitrostátní řidičský průkaz, který odpovídá ustanovením přílohy 6 úmluvy.

[19] Znovu je ale třeba upozornit na rozdíl mezi řidičským oprávněním jako takovým – a průkazem, který takové oprávnění jen osvědčuje. Správní orgány (i krajský soud) ve svém výkladu použily – stěžovatelovými slovy – určitou zkratku, v jejímž důsledku formální nedostatky cizozemského osvědčení znamenají, že oprávnění z pohledu českých správních orgánů neexistuje. Tato výkladová zkratka je podle soudu udržitelná tam, kde držitel cizozemského osvědčení od státu něco žádá (zde vnitrostátní osvědčení – český řidičský průkaz). Nelze ji však použít k potrestání držitele formálně nedostatečného osvědčení za delikt, který je svou typovou závažností (skupina nejprísnejší trestných deliktů v silničním provozu) ve zřetelném nepoměru s ryze administrativní povahou držitelova poklesku.

[20] Pro kvalifikaci stěžovatelova deliktu je vhodné provést srovnání s typově podobným jednáním, jehož se může dopustit držitel českého řidičského průkazu. Řidič motorového vozidla musí mít při řízení u sebe řidičský průkaz, rozuměj svůj a platný [§ 6 odst. 7 písm. a) zákona o silničním provozu], a na výzvu úředních osob vyjmenovaných v zákoně je povinen jej předložit (§ 6 odst. 8 zákona). Pokud řidič u sebe platný průkaz nemá, resp. jej nepředloží, nebo předloží průkaz z jakéhokoli důvodu neplatný (§ 118 odst. 1), dopouští se přestupku podle zbytkové skutkové podstaty zákona o silničním provozu upravené v § 125c odst. 1 písm. k) [fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích jiným jednáním, než které je uvedeno pod písmeny a) až j), nesplní nebo poruší povinnost stanovenou v hlavě II tohoto zákona] a bude potrestán podle § 125c odst. 5 písm. g) pokutou od 1 500 Kč do 2 500 Kč.

[21] Kdyby stěžovatelův cizozemský řidičský průkaz splňoval veškeré náležitosti podle Vídeňské úmluvy, mohl by stěžovatel dříve či později získat výměnou český řidičský průkaz. Izraelský průkaz však tyto náležitosti nesplňuje a nic nenavštěvovalo tomu, že se to změní. (Je proto rozumné, že si stěžovatel nakonec udělal českou autoškolu, a konstruktivně tak vyřešil svou situaci do budoucna.) Za takových okolností by byl stěžovatel setrval

ve stavu, kdy by jeho řidičský průkaz byl *de facto* neplatný. Původně řádný izraelský řidičský průkaz by totiž přestal po třech měsících od okamžiku, kdy stěžovatel získal povolení k trvalému pobytu, plnit svou osvědčující funkci, což by navodilo stejnou situaci jako u řidiče, který řídí s neplatným českým průkazem (§ 118 odst. 1). Stěžovatel by tak – stejně jako držitel neplatného českého řidičského průkazu – mohl být potrestán jen podle zbytkové skutkové podstaty upravené v § 125c odst. 1 písm. k).

[22] Žalovaný správně uvádí, že výše zmíněné stanovisko veřejné ochránkyně práv není ve stěžovatelův prospěch. Podle něj nenaplnuje formální znaky přestupku podle § 125c odst. 1 písm. e) bodu 1 (řízení bez řidičského oprávnění) jen řízení s řidičským průkazem cizího státu *podléhajícím výměně* za český řidičský průkaz – kdežto řízení s průkazem, který nespĺňuje požadavky Vídeňské úmluvy, takovým přestupkem je. Jako zdůvodnění stanovisko stručně uvádí, že Česká republika není vázána smluvní povinností uznávat takovýto průkaz jako doklad prokazující řidičské oprávnění jeho držitele. V tom má stanovisko pravdu, ale dále již argumentaci nerozvíjí a nevysvětluje, proč by zrovna to jednání, jehož se dopustil stěžovatel, mělo být přestupkem podle nejpřísnější zákonné skutkové podstaty.

4100

Opatření obecné povahy: právní povaha mimořádných opatření krajských hygienických stanic

k § 85 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákonů č. 320/2002 Sb. a č. 274/2003 Sb. (v textu jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“)

Mimořádná opatření vydávaná podle § 85 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, jsou opatřeními obecné povahy.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2020, čj. 4 As 258/2020-60)

Věc: P. K. proti Hygienické stanici hlavního města Prahy, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, o kasační stížnosti navrhovatele.

Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Městského soudu v Praze domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrkyně č. 1/2020 ze dne 29. 6. 2020 (dále jen „původní napadené opatření“). Bod 1. tohoto opatření stanovil na území hlavního města Prahy povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest (dále jen „roušky“) v přepravním prostoru metra a na hromadných akcích ve vnitřních prostorech s účastí nad 100 osob. Bod 2. pak vymezil výjimky z této povinnosti.

Před rozhodnutím městského soudu o podaném návrhu odpůrkyně opakovaně rušila a přijímala nová mimořádná opatření s obdobným obsahem. Takto odpůrkyně dne 10. 7. 2020 zrušila původní napadené opatření mimořádným opatřením č. 2/2020 a téhož dne vydala mimořádné opatření č. 3/2020, kterým byla uložena tatáž povinnost, nicméně byl rozšířen okruh výjimek (nově se povinnost nevztahovala na akademické promoce). Dne 24. 7. 2020 pak odpůrkyně stejným způsobem zrušila mimořádné opatření č. 3/2020 a nahradila jej nařízením č. 5/2020, které stanovilo povinnost nosit roušky pouze v prostorách metra. S účinností od 27. 7. 2020 pak odpůrkyně toto nařízení nahradila nařízením č. 6/2020, které povinnost nosit roušky rozšířilo i na všechna zdravotnická zařízení.

Navrhovatel proto opakovaně žádal o připuštění změny návrhu tak, aby předmětem řízení bylo vždy aktuálně účinné mimořádné opatření či nařízení odpůrkyně. Těmto návrhům městský soud vyhověl. Předmětem přezkumu v okamžiku rozhodování městského soudu tedy bylo nařízení odpůrkyně č. 6/2020 ze dne 24. 7. 2020 (dále jen „napadené nařízení“).

Městský soud návrh navrhovatele na zrušení opatření obecné povahy usnesení ze dne 7. 8. 2020, čj. 3 A 76/2020-104 odmítl. V odůvodnění uvedl, že návrh je nepřipustný, jelikož napadené nařízení není opatřením obecné povahy, nýbrž právním předpisem *sui generis*. Tento závěr opřel o výklad zákonných ustanovení, podle

nichž bylo napadené nařízení vydáno, zejména o § 85 a § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Ustanovení § 94a tohoto zákona, které bylo dodatečně vloženo při novelizaci související s vydáním správního řádu v roce 2004, totiž taxativně vymezuje, která opatření vydávaná podle tohoto zákona se *ex lege* stávají opatřeními obecné povahy; opatření vydaná podle § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví však mezi ně nepatří, a je tedy nutné je považovat za právní předpisy.

Navrhovatel (stěžovatel) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že městský soud zcela pomínl § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví, které za opatření obecné povahy výslovně označuje opatření vydávaná na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění podle § 82 odst. 2 písm. l) a m) téhož zákona. Odpůrkyně přitom při vydávání opatření či nařízení č. 3/2020, 5/2020 i 6/2020 na § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví odkázala.

Stěžovatel rovněž poukázal na skutečnost, že podle recentní judikatury jsou obsahově shodná opatření vydávaná Ministerstvem zdravotnictví na základě § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví opatřeními obecné povahy (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, čj. 14 A 41/2020-11 nebo rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2020, čj. 6 As 88/2020-44, č. 4060/2020 Sb. NSS). Závěr městského soudu je proto v nesouladu s principem bezrozpornosti právního řádu. Znemožňuje totiž efektivní kontrolu činnosti krajských hygienických stanic ze strany Ministerstva zdravotnictví, neboť při akceptaci výkladu městského soudu by mimořádná opatření krajských hygienických stanic mohl rušit jen Ústavní soud, a nikoliv právě ministerstvo jako nadřízený orgán.

Dále stěžovatel zpochybnil argumentaci městského soudu opřenu o vztah mezi § 85 a § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví. Ustanovení § 85 tohoto zákona je totiž poplatné době svého vzniku (rok 2000), kdy ještě ve správním řádu nebyla opatření obecné povahy zakotvena. Skutečnost, že mimořádná opatření podle § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví nejsou uvedena mezi výčtem opatření obecné povahy uvedeným v § 94a téhož zákona, tak svědčí spíše o tom, že novelizace v souvislosti s přijetím nového správního řádu nebyla provedena důsledně, než že by z ní vyplýval záměr zákonodárce ponechat část mimořádných opatření krajských hygienických stanic ve zvláštním, právně nejasném, režimu. Odpůrkyně navíc původní napadené opatření vůbec neoznačila jako nařízení, čímž nedostála požadavkům uvedeným v § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví. Stěžovatel rovněž poukázal na skutečnost, že jiné krajské hygienické stanice (např. olomoucká a zlínská) vydávají obdobná opatření v režimu opatření obecné povahy.

Stěžovatel dále poukázal na náleze Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, č. 198/2008 Sb. ÚS, podle něhož i opatření, které je formálně právním předpisem, může být materiálně opatřením obecné povahy. I pokud by tedy byl správný závěr městského soudu, že napadené nařízení bylo formálně vydáno jako právní předpis *sui generis* podle § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví, je i tak nutno dospět k závěru, že materiálně se jedná o opatření obecné povahy přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Závěrem kasační stížnosti se stěžovatel dovolával principu předvídatelnosti výkladu právních předpisů způsobem, který je ve prospěch ochrany základních práv a svobod jednotlivců. Právní předpisy by měly být vykládány tak, aby jednotlivci byl umožněn co nejšířší přístup k soudnímu přezkumu mimořádných opatření, jako jsou ta, která jsou předmětem projednávaného návrhu. Z tohoto principu rovněž plyne nutnost posoudit povahu napadeného nařízení jako opatření obecné povahy, neboť jen takové posouzení umožňuje stěžovateli efektivně se bránit proti zásahu do jeho práv, které toto nařízení vyvolává.

Odpůrkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti pouze odkázala na své vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které učinila již v řízení před městským soudem. Nad rámec tohoto vyjádření uvedla jen tolik, že napadené nařízení bylo již opět zrušeno.

Stěžovatel v reakci na vyjádření odpůrkyně vyjádřil obavu, aby mu v důsledku pochybení městského soudu nebyl odepřen přístup k soudu. Správní soudy by podle něj s ohledem na mezinárodní závazky České republiky týkající se práva na přístup k soudu a práva na efektivní prostředek nápravy měly zaujmout takový výklad, který stěžovateli umožní domoci se přezkumu zákonnosti již vydaných opatření na základě zásahové žaloby, nebo který mu umožní změnu žaloby po vrácení věci městskému soudu tak, aby mohla být přezkoumána nově vydávaná mimořádná opatření odpůrkyně. Není možné připustit obdobný postup jako po vydání výše uvedeného rozsudku

Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 88/2020-44, kdy po zrušení původního rozhodnutí krajského soudu byl návrh na zrušení opatření obecné povahy opět odmítnut, tentokrát s odůvodněním, že opatření již byla zrušena.

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

Z odůvodnění:

[18] Ustanovení § 69 odst. 1 písm. a) až h) zákona o ochraně veřejného zdraví stanoví, co lze považovat za mimořádná opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku. V písm. i) pak uvádí, že takovým opatřením může být i „*zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*“ (tedy činnosti neuvedené v předchozích bodech). Odstavec druhý téhož ustanovení pak stanoví, že „*[m]imořádná opatření podle odstavce 1 nařídí v nezbytně nutném rozsahu a rozhodne o jejich ukončení příslušný orgán ochrany veřejného zdraví. [...] Odvolání proti rozhodnutí příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví nemá odkladný účinek. Osoby jsou povinny se mimořádnému opatření podřídít.*“

[19] Ustanovení § 82 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví stanoví rozsah působnosti krajských hygienických stanic. V písm. m) uvedeného ustanovení jim pak mimo jiné přiznává pravomoc „*nařizovat mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku*“. Ustanovení § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví nazvané právní předpisy v oblasti ochrany veřejného zdraví pak v odstavci 1 stanoví, že „*[m]imořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku [...] lze stanovit pro správní obvod krajské hygienické stanice nebo jeho část právním předpisem krajské hygienické stanice.*“ Odstavec 3 pak stanoví, že „*[p]rávní předpisy podle odstavce 1 se označují názvem nařízení krajské hygienické stanice.*“

[20] Ustanovení § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví mimo jiné stanoví, že „*[o]patření [...] na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění, ochrany veřejného zdraví před nebezpečnými a z nebezpečnosti podezřelými výrobky a vodami podle § 80 odst. 1 písm. g), h), p), y), § 80 odst. 5, 6, 7 a § 82 odst. 2 písm. l), m), p), která se týkají obecně vymezeného okruhu adresátů, a stanovení dalších infekčních onemocnění podle § 80 odst. 1 písm. j), vydá příslušný orgán ochrany veřejného zdraví jako opatření obecné povahy.*“

[21] Původní napadené opatření odkazovalo na § 85 odst. 1 a 3 a § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Mimořádné opatření č. 3/2020 kromě výše uvedených zákonných ustanovení odkazovalo i na § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví. Nařízení č. 5/2020 a 6/2020, kterým byla pod tímto jiným označením nařízena taktéž příslušná mimořádná opatření, kromě výše uvedených ustanovení obsahují i odkaz na § 82 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

[22] Po zhodnocení obsahu těchto mimořádných opatření a nařízení a citovaných právních předpisů musí dát Nejvyšší správní soud stěžovateli zapravdu v tom, že argumentace městského soudu neobstojí z hlediska formálního výkladu právních předpisů. Městský soud totiž nesprávně interpretoval smysl § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví a na základě tohoto výkladu dospěl k nesprávnému závěru o tom, že „*§ 94a zákona o ochraně veřejného zdraví [...] taxativně poukazuje na ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, kdy opatření vydaná podle nich se ex lege stávají opatřeními obecné povahy; opatření vydaná podle [...] ust. § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví jako ‚právní předpis‘ mezi ně nepatří.*“

[23] Ustanovení § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví však krajským hygienickým stanicím nezakládá pravomoc vydávat mimořádná opatření, nýbrž pouze stanoví postup pro jejich vydávání, obsahové náležitosti a podmínky jejich platnosti a účinnosti. Nestanoví tedy, co mohou krajské hygienické stanice činit, ale pouze jak mají v tomto směru postupovat. Neuvedení tohoto ustanovení v § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví proto nemá žádný dopad na povahu mimořádných opatření. Pravomoc je vydávat při epidemii a nebezpečí jejího vzniku, která je svěřena krajským hygienickým stanicím, totiž zakládá § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví, které je ve výčtu v § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví uvedeno. Z této skutečnosti je zřejmé, že úmyslem zákonodárce bylo podřadit i tato mimořádná opatření pod režim opatření obecné povahy. Jelikož všechna vyjmenovaná mimořádná opatření a nařízení odpůrkyně se opírala o pravomoc zakotvenou § 82

odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví (byť v původním opatření toto ustanovení nebylo výslovně zmíněno), jsou všechny tyto akty opatřeními obecné povahy. Znění § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož se mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku stanovují formou nařízení jako právní předpisu krajské hygienické stanice, přitom podle pravidla *lex posterior derogat priori* musí ustoupit pozdější právní úpravě představované § 94a odst. 2 téhož zákona, která stanoví, že se tato mimořádná opatření vydávají jako opatření obecné povahy.

[24] Jelikož tedy zákon o ochraně veřejného zdraví přímo stanoví, že napadené nařízení odpůrkyně vydané podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 a § 82 odst. 1 a 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví má formu opatření obecné povahy, nezabýval se již jeho materiálním aspektem. Ústavní soud totiž v usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ve vztahu k mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví vydaným taktéž podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví uvedl, že při hodnocení povahy těchto aktů z hlediska možnosti jejich soudního přezkumu je nutné vycházet primárně z toho, že je zákon za opatření obecné povahy přímo označuje, byť pro ně stanoví určité odchylky od části šesté správního řádu.

[25] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadená část usnesení městského soudu je nezákonná v důsledku nesprávného posouzení příslušné právní otázky, čímž je naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[26] Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že se nemůže závazně vyjádřit ke stěžovatelově obavě z možného odepření spravedlnosti v důsledku potenciálního odmítnutí jeho návrhu městským soudem po zrušení napadeného nařízení odpůrkyně. Účelem řízení o kasační stížnosti je totiž přezkoumání existujících rozhodnutí nižších správních soudů, nikoliv předběžné hodnocení jejich potencionálních rozhodnutí vydaných v dalším řízení.

4101

Řízení před soudem: soudní přezkum usnesení o námitce podjatosti; odmítnutí žaloby Nejvyšším správním soudem

k § 70 písm. c) a k § 110 odst. 1 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

I. Pokud je soudní přezkum usnesení o námitce podjatosti vyloučen podle § 70 písm. c) s. ř. s., je z přezkumu vyloučeno také rozhodnutí, kterým správní orgán zamítl odvolání proti tomuto usnesení pro opožděnost.

II. Ruší-li Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu o postoupení věci místně příslušnému soudu a již v řízení před krajským soudem byl dán důvod pro odmítnutí žaloby jako nepřijatelné, rozhodne Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí žaloby dle § 110 odst. 1 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2020, čj. 8 As 32/2020-38)

Predjudikatura: č. 114/2004 Sb. NSS, č. 1773/2009 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 227/2010 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1783/10).

Věc: V. S. proti Ministerstvu dopravy o určení místní příslušnosti, o kasační stížnosti žalobce.

Krajský úřad Libereckého kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) usnesením ze dne 12. 8. 2015 rozhodl tak, že vedoucí odboru dopravy Krajského úřadu Libereckého kraje, není vyloučen z projednávání a rozhodování o odvolání proti výroku rozhodnutí Magistrátu města Jablonec nad Nisou ze dne 29. 4. 2015. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce (stěžovatel) odvolání, o kterém žalovaný rozhodl tak, že jej jako opožděné zamítl.

Následně podal stěžovatel u Městského soudu v Praze žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Městský soud usnesením ze dne 6. 4. 2020, čj. 8 A 55/2019-24 věc postoupil Krajskému soudu v Ústí nad Labem, jako soudu místně příslušnému k jejímu projednání.

Stěžovatel napadl usnesení městského soudu kasační stížností, ve které nesouhlasil s tím, že by místně příslušným byl Krajský soud v Ústí nad Labem. Žalovaný se stal podle právní úpravy platné v roce 2014 správní orgánem, který rozhodoval v posledním stupni ve smyslu § 7 odst. 2 s. ř. s. Městský soud však odvodil svoji místní nepřislusnost odkazem na zřejmě pozdější právní úpravu § 7 odst. 2 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud zrušil usnesení Městského soudu v Praze a žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

[6] Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu, že správní orgán I. stupně usnesením rozhodl o námitce podjatosti, kterou stěžovatel vznesl v odvolání ze dne 22. 5. 2015 proti rozhodnutí Magistrátu města Jablonec nad Nisou ze dne 29. 4. 2015. Proti tomuto usnesení správního orgánu I. stupně stěžovatel podal odvolání, které žalovaný nyní napadeným rozhodnutím jako opožděné zamítl.

[7] Podle § 70 písm. c) s. ř. s., platí, že „[z]e soudního přezkoumávání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.“

[8] Takovým úkonem, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem ve smyslu § 70 písm. c) s. ř. s., je dle judikatury Nejvyššího správního soudu mj. rozhodnutí správního orgánu o námitce podjatosti (rozsudek ze dne 15. 10. 2003, čj. 3 Afs 20/2003-23, č. 114/2004 Sb. NSS, rozsudek ze dne 11. 10. 2007, čj. 4 As 46/2007-75).

[9] Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 4 As 46/2007 uvedl, že „[o]tázka podjatosti je s to předurčit výrazným způsobem výsledek řízení s ohledem na řešení věci samé. To ovšem nic nemění na tom, že řízení o námitce podjatosti vůči pracovníku (či pracovníkům) správního orgánu je řešením procesní otázky, tj. relativně samostatným řízením odvozujičím svůj smysl a účel od projednání věci samé. Řízení dle ustanovení § 9 - § 13 správního řádu je řízením, v němž se vydávalo podle správního řádu samostatné procesní rozhodnutí, a to před vydáním meritorního rozhodnutí ve věci či zastavením řízení. To samo o sobě ovšem neznamená, že se jednalo o rozhodnutí, vůči němuž mohla být samostatně podána žaloba. Z povahy věci plyne, že procesní rozhodnutí vydané správním orgánem je možné napadnout až spolu s meritorním rozhodnutím ve věci, kde může být případně shledána vada řízení spočívající v nesprávném posouzení námítky podjatosti, nevydání samostatného rozhodnutí o nevyloučení pracovníků správního orgánu, jejichž nepodjatost byla zpochybněna, apod. Rozhodnutí o námitce podjatosti je tedy rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení, a které je v souladu s ustanovením § 70 písm. c) s. ř. s. ze samostatného soudního přezkumu vyloučeno. Tento vykladový závěr je správný tím spíše, že proti tomuto rozhodnutí podle ustanovení § 12 odst. 2 správního řádu nebylo možné podat ani samostatně odvolání ve správním řízení, což potvrzuje právní názor městského soudu, že napadené rozhodnutí je ze samostatného soudního přezkumu vyloučeno a žalobu bylo třeba z důvodu nepřipustnosti podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.“

[10] Stěžovatel žalobou brojí proti rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zamítl jako opožděné odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jímž bylo rozhodnuto o námitce podjatosti. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že rozhodnutí žalovaného v nyní projednávané věci netvoří jednotu s rozhodnutím správního orgánu I. stupně (rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2009, čj. 5 As 105/2008-135). To ovšem neznamená, že by bylo nutné odhlížet od skutečnosti, že odvolání stěžovatele směřovalo proti procesnímu rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem. Podstatné je, že to, zda byla správně posouzena podjatost úřední osoby v řízení před správním orgánem, lze namítnout v žalobě proti rozhodnutí ve věci samé. Bylo by proti smyslu a účelu § 70 písm. c) s. ř. s., pokud by byl ve správním soudnictví přípustný přezkum rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto pro opožděnost odvolání proti rozhodnutí, jehož samostatný soudní přezkum je dle § 70 písm. c) s. ř. s. vyloučen.

[11] S ohledem na to, že v projednávané věci byla dána kompetenční vyluka dle § 70 písm. c) s. ř. s. a žaloba proti rozhodnutí žalovaného tak byla dle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná, je třeba posoudit, zda městský soud postupoval správně, pokud věc postoupil pro místní nepřislusnost Krajskému soudu v Ústí nad Labem.

V rozsudku ze dne 26. 11. 2015, čj. 9 As 207/2015-46, Nejvyšší správní soud ve vztahu k postupu soudu ve správním soudnictví při posuzování podmínek řízení konstatoval, že „[k] tomu, aby bylo vůbec možné rozhodovat o příslušnosti (věcné či místní) některého ze soudů rozhodujících ve správním soudnictví, musí být dána jejich pravomoc (viz shodně např. Potěšil L., Šimíček V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, str. 22 a 35). Pokud totiž věc do pravomoci správních soudů vůbec nespadá, lze jen těžko určit, který soud by měl být příslušný o takové věci rozhodovat. Z uvedené je proto třeba dovodit, že otázku pravomoci si musí posoudit soud, kterému je podání adresováno, neboť právě na něj se navrhovatel obrací. Pokud dojde k závěru, že ve věci není vůbec dána pravomoc soudů ve správním soudnictví, musí návrh odmítnout, aniž by vůbec přicházel v úvahu postup podle § 7 odst. 4 nebo 5 s. ř. s. (postoupení věci z důvodu věcné nebo místní nepřislušnosti).“ V rozsudku ze dne 4. 10. 2017, čj. 1 As 325/2017-21, dále uvedl, že „[p]osuzování místní (a věcné) příslušnosti patří mezi první úvahy soudu, které činí po podání návrhu. Před posuzováním místní příslušnosti musí soud jen postavit najisto, jakou žalobu (ve smyslu žalobních typů) žalobce podal, čeho se domáhá, a jestli je žaloba přípustná (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu čj. Nad 311/2016-58, ze dne 22. 2. 2017), tedy zda jde vůbec o podání správními soudy projednatelné. Následně se může zabývat otázkou místní příslušnosti.“ Z citovaných rozsudků tak vyplývá, že správní soud před posouzením místní příslušnosti předně zkoumá, zdali je vůbec některý ze správních soudů oprávněn ve věci rozhodnout. Jestliže by o věci nemohl rozhodnout žádný ze správních soudů např. proto, že není dána pravomoc nebo je návrh nepřipustný, pak správní soud pochybí, jestliže věc postoupí místně příslušnému soudu, aniž by usnesením návrh odmítl.

[12] Řízení před soudem je podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zmatečné, jestliže „chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo byl soud nesprávně obsazen, popřípadě bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.“ K této vadě Nejvyšší správní soud přihlíží i bez kasační námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[13] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 12. 2008, čj. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS, k podmínkám řízení uvedl, že „[i] ve správním soudnictví jsou podmínky řízení vnímány jako takové podmínky, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé; jejich nedostatek tedy brání soudu vydat meritorní rozhodnutí (srov. § 103 o. s. ř. podpůrně za použití § 64 s. ř. s.). Jsou chápány jako podmínky přípustnosti procesu jakožto celku, přičemž se upínají k procesním úkonům stran či soudu. Již v období mezi dvěma světovými válkami Prof. JUDr. Václav Hora ve svém stěžejním díle *Československé civilní právo procesní (díl II., Řízení před soudy první stolice, v Praze 1932, str. 116)* naléhavě upozorňoval: „Procesní podmínky jsou sice v těsném vztahu k proc. úkonům, poněvadž na nich závisí přípustnost těchto úkonů, ale nesmí býti s těmito proc. úkony ztotožňovány. Existují samy o sobě, namnoze ještě před tím, než k proc. úkonu došlo.“ *Teorie procesního práva i soudní praxe řadí mezi podmínky řízení na straně soudu především pravomoc, příslušnost, na straně účastníků řízení způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, popřípadě též plná moc zmocněnce v případě zastoupení, úkony soudu i úkony stran jsou pak vázány společnými podmínkami – překážkou litispence a překážkou věci rozsouzené. Dalšími okolnostmi, které obvykle brání věcnému projednání návrhu (žaloby) ve správním soudnictví jsou (srov. § 46 odst. 1 s. ř. s.): opožděnost (předčasnost) žaloby, podání zjevně neoprávněnou osobou, nepřipustnost.“ V rozsudku ze dne 15. 2. 2012, čj. 2 As 45/2011-64, dále Nejvyšší správní soud dodal, že „[z]hlediska procesního postupu soudu je totiž na prvním místě třeba zkoumat existenci podmínek řízení, mezi něž patří i přípustnost návrhu (§ 68 s. ř. s.). Teprve jestliže jsou všechny obligatorní procesní požadavky splněny, je soud povolán k meritornímu hodnocení a rozhodnutí ve věci samé. Není-li splněna některá z podmínek řízení a nejde-li tento nedostatek odstranit, je na místě návrh odmítnout, aniž by došlo k meritornímu zhodnocení věci.“*

[14] Jednou z podmínek, za které soud může rozhodnout ve věci samé, je neexistence kompetenční výluky dle § 70 s. ř. s. Je-li rozhodnutí správního orgánu o námitkách podjatosti vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví [§ 70 písm. c) s. ř. s.] a žaloba proti tomuto rozhodnutí není přípustná [§ 68 písm. e) s. ř. s.], pak soud nemůže rozhodnout ve věci samé a je povinen žalobu směřující proti tomuto rozhodnutí odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[15] Před posouzením místní příslušnosti měl městský soud postavit najisto, zdali je žaloba v dané věci přípustná. Shledal-li by žalobu přípustnou, mohl se zabývat otázkou místní příslušnosti a postoupit případně věc Krajskému soudu v Ústí nad Labem.

[16] Městský soud však věc napadeným usnesením postoupil Krajskému soudu v Ústí nad Labem za situace, kdy měl žalobu pro nepřípustnost odmítnout. Zatížil tak řízení vadou zmatečnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Nejvyšší správní soud je z tohoto důvodu povinen napadené usnesení městského soudu zrušit.

[17] Již v řízení před městským soudem byl dán důvod pro odmítnutí žaloby. Nejvyšší správní soud proto zvažoval, zda postupovat podle § 110 odst. 1 s. ř. s. a vedle zrušení usnesení krajského soudu má zároveň i odmítnout žalobu, protože k tomu byly důvody již v řízení před krajským soudem. Nyní posuzovaná situace je nicméně specifická, neboť Nejvyšší správní soud neruší rozhodnutí krajského soudu o věci samé, nýbrž usnesení o postoupení věci místně příslušnému soudu. Věc tak v danou chvíli není skončena na úrovni krajského soudu. Ustanovení § 110 odst. 1 v části za středníkem nicméně nepodmiňuje odmítnutí návrhu tím, že by tak Nejvyšší správní soud mohl učinit pouze tehdy, kdy současně ruší rozhodnutí krajského soudu ve věci samé. Zároveň je zřejmé, že městský soud by nemohl s ohledem na závazný právní názor Nejvyššího správního soudu učinit nic jiného, než sám žalobu odmítnout. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že by bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie a rychlosti řízení, aby v této situaci pouze zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení s předem jasně daným výsledkem. Považoval však za nezbytné předejít tomu, aby takové rozhodnutí nebylo pro stěžovatele překvapivé, neboť nepřípustnost žaloby nebyla v řízení dosud řešena. Vyzval proto stěžovatele v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 1783/10, č. 227/2010 Sb. ÚS, aby se k otázce nepřípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu o námitce podjatosti, pro kterou měl městský soud žalobu odmítnout, vyjádřil. Stěžovatel ve vyjádření ze dne 28. 9. 2020 uvedl, že se jedná o úmysl vybočit ze zásady kasačního rozhodování a odejmout mu právo na soudní přezkum. Rozhodnutí žalovaného je zjevně nedůvodné a nezákonné. Rozhodnutí o žalobě tak má dle stěžovatele zásadní význam z hlediska ústavního nároku na soudní ochranu před zvláštní mocí veřejné.

[18] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 6. 2011, čj. 1 As 51/2011-135, konstatoval, že „[n]ad rámec shora uvedeného považuje Nejvyšší správní soud za nutné doplnit, že z judikatury vztahující se k otázce soudního přezkoumání rozhodnutí o námitce podjatosti (rozsudek ze dne 15. 10. 2003, čj. 3 Afs 20/2003-23, rozsudek ze dne 11. 10. 2007, čj. 4 As 46/2007-75) vyplývá, že ačkoli je takové rozhodnutí vyloučeno ze samostatného soudního přezkumu, lze jej napadnout spolu s meritorním rozhodnutím ve věci, kde může být případně shledána vada řízení spočívající v nesprávném posouzení námítky podjatosti. Ve shora uvedených rozsudcích Nejvyšší správní soud dovodil, že vyloučením rozhodnutí o námitce podjatosti ze samostatného soudního přezkumu nedochází k porušení práva na soudní ochranu proti rozhodnutím správních orgánů (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), neboť přezkum rozhodnutí o námitce podjatosti není vyloučen úplně, nýbrž pouze koncentrován do řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o věci samé.“ S ohledem na výše citovanou judikaturu, se kterou se Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci ztotožňuje, odmítnutí žaloby stěžovatele pro nepřípustnost dle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. c) s. ř. s. nemá za následek porušení práva stěžovatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že odmítnutí žaloby Nejvyšším správním soudem, aniž by věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, představuje prolomení kasačního principu správního soudnictví. Tento průlom je však odůvodněn zásadou rychlosti řízení a zásadou procesní ekonomie. Rizikem tohoto postupu je překvapivost rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pro účastníky řízení. Tomuto nebezpečí však Nejvyšší správní soud předešel tím, že v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 1783/10 stěžovatele vyzval, aby se vyjádřil k důvodům pro odmítnutí žaloby.

Veřejné zakázky: předmět veřejné zakázky

k § 14 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Pořízení závodu a akcií spadá pod předmět veřejné zakázky na dodávky podle § 14 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2020, čj. 9 As 139/2020-125)

Prejudikatura: č. 2036/2010 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 434/2006 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 66/04), č. 185/2007 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 3/06); rozhodnutí Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, Van Colson (18/83).

Věc: Liberecký kraj proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti Witbystar a.s., o pořízení závodu a akcií, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení.

Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení se kasační stížností domáhají zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 5. 2020, čj. 31 Af 70/2018-131, kterým bylo zrušeno rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 25. 6. 2018 a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení. Předseda uvedeným rozhodnutím zamítl rozklad a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 3. 2018, ve věci přezkumu úkonů zadavatele, kterým je žalobce, podle § 263 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Žalovaný dospěl k závěru, že žalobce v rozporu s § 2 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek směřoval k zadání veřejných zakázek, jejichž účelem bylo zajištění veřejné služby v přepravě cestujících v autobusové dopravě na území kraje, mimo zadávací řízení. Jednalo se o postup směřující k nabytí podílu v obchodní společnosti zajišťující tuto službu (koupě 76 380 kusů kmenových akcií ČSAD Liberec, a. s.) a ke koupi závodu či části závodu společností zajišťujících tuto službu (BusLine, a. s. – právního předchůdce osoby zúčastněné na řízení, na jehož návrh bylo řízení zahájeno, a ČSAD Česká Lípa, a. s.). Žalovaný proto přistoupil k uložení opatření k nápravě a žalobci zakázal pokračovat v postupu směřujícím k nabytí akcií, respektive závodů či jejich částí.

Ve věci je sporné, zda koupě akcií či závodu představuje veřejnou zakázku, konkrétně veřejnou zakázku na dodávky ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek (jiné druhy veřejných zakázek z povahy věci nepřipadají v úvahu). Podle uvedeného ustanovení „[v] veřejnou zakázku na dodávky je veřejná zakázka, jejímž předmětem je pořízení věci, zviřat nebo ovladatelných přírodních sil, pokud nejsou součástí veřejné zakázky na stavební práce podle odstavce 3. Pořízením se rozumí zejména koupě, nájem nebo pacht.“

Žalovaný má za to, že předmětem dodávky na zakázky jsou všechny věci ve smyslu § 489 občanského zákoníku, tj. „*vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí*“, a upozorňuje, že tento závěr vyplývá z důvodové zprávy k citovanému ustanovení a zastává jej též komentářová literatura. Vzhledem k tomu, že jak akcie, tak závod jsou věcmi ve smyslu § 489 občanského zákoníku, a zákon o zadávání veřejných zakázek neobsahuje v tomto směru žádnou výjimku, představuje jejich koupě veřejnou zakázku na dodávky.

Podle jeho názoru nelze § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek vykládat eurokonformně a předmětem veřejné zakázky na dodávky podle českého práva tedy není pouze koupě, leasing nebo nájem *výrobků* ve smyslu čl. 2 odst. 1 pododst. 8 věty první směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/24/EU, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (dále jen „*zadávací směrnice*“). Český zákonodárce přijal přísnější úpravu a její věcnou působnost stanovil širěji. V takovém případě ustanovení českého zákona eurokonformně vykládat nelze.

Krajský soud naopak přisvědčil názoru žalobce, podle něhož úmyslem zákonodárce nebylo přesáhnout rozsah zadávací směrnice. Při zohlednění historického a teleologického výkladu proto pojem *věc* vyložil jako *výrobek* (potažmo *produkt*) dle zadávací směrnice, tj. jako výsledek výroby. Svůj závěr podpořil následujícími argumenty.

Předně uvedl, že z procesu přijímání zákona o zadávání veřejných zakázek ani z důvodové zprávy nevyplývá, že by se zákonodárce snažil odchýlit od režimu předchozího zákona o veřejných zakázkách (zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, obsahoval výjimky z působnosti týkající se mj. nabytí závodu) či od zadávací směrnice. Důvodová zpráva poukazuje na „*zajištění souladu s evropskou právní úpravou*“ jako na jeden z obecných cílů navrhované právní úpravy a při vymezení věcné působnosti uvádí, že je dána zejména „*rozsahem působnosti evropských zadávacích a dohledových směrnic*“. Obsahuje sice také odkaz na definici věci podle občanského zákoníku, dodává však, že „*[m]ezinárodní i evropské právo označuje porizovaný předmět za výrobek nebo zboží*“ a pojem tedy upřesňuje. Pokud by zákonodárce zamýšlel odklonit se od evropské úpravy, citovaný poukaz by postrádal smysl. Také v průběhu zákonodárského procesu se hovořilo pouze o úmyslu dosáhnout souladu zákona s evropskými směrnici (srovnej např. zápis z 30. a 32. schůze hospodářského výboru ze dne 2. 12. 2015 a 13. 1. 2016).

Podle krajského soudu je při výkladu sporného ustanovení nutné přihlédnout k účelu, pro který byla nová právní úprava přijímána. V nynější věci připouští striktně jazykový výklad více variant, pouze jedna z nich však

uvedenému účelu odpovídá. Žalovaný přitom nezjistil skutečnou vůli zákonodárce, pouze gramaticky interpretoval jeho projev vůle a na základě této interpretace dovozoval, jaká byla jeho vůle ve skutečnosti. Takový postup nelze obecně zcela vyloučit, nemůže však mít místo tam, kde záznamy o legislativním procesu podávají jinou informaci. Kdyby se žalovaný oprostil od představy, že existuje jediný možný jazykový výklad, jen stěží by mohl dovozovat záměr zákonodárce přesáhnout transpozici směrnice, neboť znění důvodové zprávy jako celek i legislativní proces nasvědčují opaku.

Uvedené potvrzuje též výkladové stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 27. 8. 2018, jakožto předkladatele návrhu zákona, které uvedlo, že jeho záměrem nebylo rozšířit definici veřejné zakázky na dodávky nad rámec zadávací směrnice, v důsledku čehož tato problematika nebyla diskutována v rámci legislativního procesu.

Není podstatné, že zákon o zadávání veřejných zakázek na rozdíl od předchozího zákona o veřejných zakázkách neobsahuje ustanovení, které by vydání či převod cenných papírů vyjímalo z povinnosti zadat zakázku v zadávacím řízení. Pokud uvedená právní jednání vůbec nespádají do působnosti zákona, zakotvení výslovné výjimky je nadbytečné a zákonodárce tak pouze projevil vůli nerozšiřovat okruh veřejných zakázek (je-li pojem „věc“ vykládán úzce). Krajský soud přihlédl v této souvislosti také ke skutečnosti, že výčet výjimek uvedený v zákoně o zadávání veřejných zakázek (§ 29) se shoduje s výjimkami obsaženými v zadávací směrnici. Nepřevzetí výjimek dříve stanovené v § 18 odst. 2 písm. b) zákona o veřejných zakázkách je tedy zjevným důsledkem snahy o co největší shodu zákona o zadávání veřejných zakázek se zadávací směrnicí a svědčí o tom, že cílem zákonodárce bylo provést plnou transpozici zadávací směrnice.

Dodal, že uvedené závěry podporuje i navrhovaná novelizace § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, jenž má být dle návrhu předloženého Ministerstvem pro místní rozvoj doplněn o znění: „[p]ro účely věty první se za věc nepovažuje cenný papír, obchodní závod nebo podíl v obchodní korporaci“. Z důvodové zprávy vyplývá snaha o odstranění nedostatků transpozice evropských zadávacích směrnic a zpřesnění některých ustanovení zákona. Ministerstvo přitom zdůrazňuje, že navrhovanou novelou nemají být zaváděny nová práva a povinnosti. Konkrétně doplnění § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek pak směřuje k tomu, aby bylo zřejmé, že za veřejnou zakázku se nepovažují případy, kdy je záměrem zadavatele investice, nikoli pořízení konkrétních výrobků.

Závěrem uvedl, že v postupu žalobce neshledává obcházení zákona. Z vyjádření žalovaného i osoby zúčastněné na řízení je dle jeho hodnocení zřejmé, že obcházení zákona nespatřují v samotném nabytí akcií či závodu, nýbrž v možnosti následného využití vertikální spolupráce. Ta je však a priori povolána § 11 zákona o zadávání veřejných zakázek a žalovaný je oprávněn přezkoumávat, zda byly splněny jeho podmínky. Za obcházení zákona tedy nelze principiálně považovat snahu žalobce zajistit službu ve veřejném zájmu pomocí vertikální spolupráce, neboť tato snaha je legitimní, směřuje k zákonem předpokládanému stavu, cestu, kterou žalobce zvolil, je očekávatelná, přípustná a soulad vertikální spolupráce se zákonem je žalovaným kontrolovatelný.

Žalovaný považuje za zřejmé, že český zákonodárce se od směrnice odchýlil. V definici veřejné zakázky na dodávky používá pojmy „věc, zvíře a ovladatelná přírodní síla“, oproti pojmu výrobek použitého ve směrnici. Ostatně podřazení koupě řady věcí, které přesahují pojem výrobku, pod veřejnou zakázku na dodávky zadavatelé nerozporují (např. koupě laboratorních a jiných zvířat).

Výklad krajského soudu nelze v žádném případě podpořit tím, že dřívější zákonná úprava vyjímala ze své působnosti vydání nebo převod cenných papírů a nabytí, nájem nebo pacht závodu [§ 18 odst. 2 písm. b) a § 18 odst. 1 písm. g) zákona o veřejných zakázkách], když dnešní zákon o zadávání veřejných zakázek žádnou takovou výjimku neobsahuje, přestože i on má svůj katalog výjimek, a to v § 29 a násl. Pokud by zákonodárce zamýšlel vyjmout převod cenných papírů či nabytí závodu z působnosti zákona, pak by tak nepochybně učinil.

Nedostatek formulace textu právního předpisu nelze odstraňovat výkladem založeným na zamýšleném účelu právní normy, který však nemá v litere zákona žádnou oporu; k nápravě takových vad právních předpisů slouží jejich novelizace. Pouze pokud bude zákon aplikován v mezích svého vlastního textu, může být zachována právní jistota jeho adresátů; je třeba vycházet z pravidla racionálního zákonodárce. Proto pokud se zákonodárce v § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek jasně odchýlil od směrnice, a to radikálně, jelikož použil širokého pojmu věc a nestanovil výjimky týkající se nabytí cenných papírů či závodu, pak pro výklad krajského soudu není prostor.

Zpochybňuje také závěr krajského soudu, podle kterého snaha zákonodárce odchytil se od směrnice nevyplývá ani z důvodové zprávy a procesu přijímání zákona.

Zdůrazňuje, že důvodová zpráva k § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek výslovně odkazuje na definici věci v občanském zákoníku a navazující část textu byla krajským soudem citována neúplně (a tím pádem dezinterpretována). Je v ní totiž uvedeno, že: „*Mezinárodní i evropské právo označuje pořizovaný předmět za výrobek nebo zboží. Je pro ně charakteristické, že se s nimi obchoduje.*“ Není pochyb o tom, že se s akciemi obchoduje, a argument touto částí důvodové zprávy tedy nepodporuje výklad soudu.

Zákonodárce se navíc od směrnice v řadě případů mlčky odchytil, a to ve směru přísnějším pro žadatele. Žalovaný konkrétně zmiňuje úpravu změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku v § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek, vyloučení možnosti zadavatele vybrat si kritérium pro určení základu pro určení podílu činnosti v § 13, omezení možnosti snížit množství vyzvaných dodavatelů v užším řízení na taxativně vymezené případy dle § 58.

Závěr krajského soudu, dle kterého z průběhu zákonodárského procesu nevyplývá snaha odchytil se od směrnice, nemá v jím odkazovaných dokumentech reálný základ. Ze zápisů jsou zřejmé pouze obecné prohlášení, případně dotazy, zda je úprava v souladu s evropským právem. Žádné konkrétní skutečnosti, které by skýtaly základ pro zcela konkrétní úvahu soudu, se v nich nenacházejí.

Česká zakázková úprava je souladná s evropským právem, ale je přísnější, přičemž k přijetí přísnější úpravy jsou členské státy oprávněny. Český zákonodárce rozšířil úpravu veřejných zakázek i na zakázky podlimitní (stěžovatel na jiném místě kasační stížnosti zmiňuje, že to je případ i nynější věci), v určité míře i na zakázky malého rozsahu a obsahuje i řadu dalších pravidel, která stanovuje směrnice, avšak přísnějších či rozšířených.

Jde-li zákon nad rámec směrnice, pak se na tyto jeho části nevztahuje povinnost eurokonformního výkladu.

Argumentace připravovanou novelou zákona je dle žalovaného vedena chybně. Pokud má být výjimka nyní do zákona vložena, znamená to spíše, že v něm doposud nebyla, než že v něm byla po celou dobu.

Prohlášení uvedená v důvodové zprávě, která je svým charakterem spíše opatrným politickým prohlášením, nemůže představovat dostatečně silný důvod k přijetí závěru, že zákonodárce již nyní transponoval směrnici správně a novela je navržena pouze za účelem upřesnění textu zákona. Navíc se jedná o dokument, který zatím nebyl zákonodárci ani předložen a u kterého zatím nelze s jistotou očekávat, že bude přijat a v jaké podobě.

Pokud už soud argumentuje současným záměrem novely, měl by se dle žalovaného zabývat její podstatou. Novela se má vztahovat na nabytí obchodních podílů, závodů či cenných papírů za účelem investice. Záměrem žalobce však není investice, ale zabezpečení veřejné služby v přepravě cestujících v autobusové dopravě na území Libereckého kraje. Tohoto cíle mohl žalobce dosáhnout různými způsoby: „vysoutěžením“ dopravce, nákupem autobusů v zadávacím řízení anebo postupem, který zvolil. Poslední varianta přitom pro žalobce představovala možnost, jak se dle jeho názoru vyhnout řádnému zadávacímu řízení, ačkoli fakticky pořizoval služby k zajištění veřejných potřeb.

Osoba zúčastněná na řízení uplatňuje řadu námitek nesprávného právního posouzení krajským soudem, které v některých případech doplňuje tvrzeními o nepříkousmatelnosti příslušné části odůvodnění napadeného rozsudku, případně je propojuje s tvrzeními vadami řízení uvedenými výše.

Předně uvádí, že směrnice není (až na výjimky) nadána přímým účinkem a pro subjekty podléhající právnímu řádu České republiky je tak určující znění vnitrostátní úpravy, tj. zákona o zadávání veřejných zakázek.

Odůvodnění krajského soudu týkající se absence výjimek v aktuální zákonné úpravě a jejich doplnění připravovanou novelou považuje za nelogické. Pokud by převod cenných papírů a nabytí závodu nespadovalo do definice veřejných zakázek na dodávky podle § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, jistě by je nebylo třeba z definice novelou vyjímát.

Navíc, pokud už krajský soud přijal výklad na základě navrhované novely, měl se zabývat tím, že záměrem žalobce nebyla investice. Jelikož tak krajský soud neučinil, jeho rozsudek je nepřekousmatelný.

Řada námitek osoby zúčastněné na řízení se vztahuje k závěru krajského soudu, že žalobce neobcházel zákon: soud si neopatřil dostatečné podklady pro tento závěr; nesprávně uchopil její námitky; byl prvním orgánem, který se obcházením zákona zabýval; za této situace je zcela nepřijatelné, že k projednání věci nenařídil jednání. Následující vývoj jen dokázal, že o obcházení zákona šlo. Žalobce svým postupem obešel povinnost zadat výběrové řízení na poskytování příslušných služeb. V této souvislosti dále předkládá analýzu Institutu pro udržitelný rozvoj ze dne 22. 7. 2020 a dokládá jí, že ČSAD Liberec a. s. po realizované akvizici poskytuje služby jako nejdražší dopravce v kraji.

Žalobce se ohledně posouzení merita věci, tj. výkladu § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, plně ztotožňuje se závěry krajského soudu a odkazuje na svá dosavadní podání.

S ohledem na obsah kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení doplňuje, že krajský soud v žádném případě nepřisoudil směrnicí přímý účinek či vyšší právní sílu, ale zcela správně aplikoval metodu eurokonformního výkladu (tj. nepřímého účinku směrnice), jelikož ze skutečného úmyslu zákonodávce nepochybně vyplývá záměr provést při přijímání § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek plnou (nikoli rozšířenou) transpozicí zadávací směrnice. Za těchto okolností je třeba volit takový výklad, který zajistí maximální účinek směrnice.

Poukaz žalovaného na to, že úprava podlimitních zakázek je zcela v dikci českého zákonodávce, je podle žalobce bezvýznamná. Zákon o zadávání veřejných zakázek obsahuje jedinou definici zakázek na dodávky, která tedy platí jak pro nadlimitní, tak podlimitní zakázky. Jiný závěr by byl v zásadním rozporu s principem právní jistoty adresátů právních norem.

V nynější věci bylo nezbytné přihlédnout k jasnému úmyslu zákonodávce, kterým byla plná transpozice směrnice. Nesouhlasí s tím, že by si v nynější věci jazykový a teleologický výklad odporovaly; jazykový výklad není sám o sobě použitelný a je proto potřeba zohlednit také další interpretační metody. Judikatura konstantně akcentuje nutnost upřednostňovat smysl a účel právní normy před mechanickou aplikací jejího textu.

Výklad, že věci podle § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek je věc podle § 489 občanského zákoníku, není racionální, jelikož výčet kategorií zahrnutých v zákoně o zadávání veřejných zakázek s občanským zákoníkem nekoresponduje. Věcmi podle občanského zákoníku jsou totiž i ovladatelné přírodní síly a zvířata (u kterých to přiměřeně platí v rozsahu, ve kterém to neodporuje jejich povaze, viz § 494 občanského zákoníku), je tedy otázkou, proč by v § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek byly tyto kategorie uvedeny duplicitně.

Doplňuje, že podřazení dodávek zvířat pod veřejné zakázky není sporné proto, že se na ně vztahuje i zadávací směrnice. V této souvislosti žalobce odkazuje na nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2195/2002, o společném slovníku pro veřejné zakázky (CPV), jehož nomenklatura obsahuje produkty označené jako „*dobytek, hospodářská zvířata a drobná zvířata*“, s komoditami jako akcie, podíl společnosti či závod však nepočítá.

V této souvislosti také uvádí, že by bylo proti smyslu a účelu utváření CPV na unijní úrovni, pokud by členské státy mohly transponovanou unijní úpravu vykládat širěji v tak elementární otázce, jakou je definice veřejné zakázky na dodávky.

Poukaz žalovaného na absenci příslušné výjimky v zákoně o zadávání veřejných zakázek je bezvýznamný. Žalobce připouští, že předchozí zákon o veřejných zakázkách takovou výjimku obsahoval, její význam však tkvěl pouze ve zdůraznění toho, že vyjmenovaná plnění nepodléhají režimu veřejných zakázek. Ve vztahu k nynější úpravě je zřejmé, že zákonodávce nepovažoval za nezbytné výjimky výslovně zmínit, jelikož nespádají pod předmět veřejných zakázek podle směrnice. Také z důvodové zprávy k návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek vyplývá, že nové znění výjimek nemá zužovat, ale naopak rozšiřovat výjimky oproti předchozímu zákonu o veřejných zakázkách. Účelem bylo plně převzít výjimky ze směrnice.

Souhlasí s tím, že jeho cílem bylo zabezpečení veřejné služby v přepravě cestujících, nikoli však se způsobem, jakým žalovaný tento cíl kvalifikoval; popisovaný stav je pro žalobce investicí, jelikož směřuje k budoucímu užítku spočívajícímu v pořízení společnosti, prostřednictvím které by zajistil dopravní obslužnost na svém území na základě tzv. vertikální spolupráce.

Nad rámec uvedeného zdůrazňuje, že korporátní akvizice z povahy věci není veřejnou zakázkou, neboť výběrové řízení je v těchto případech nerealizovatelné. Nelze hovořit o hospodářské soutěži mezi relevantními

dodavatel, stěžít si lze představit, jak by byly nastaveny zadávací podmínky, a už vůbec ne to, jak by bylo možné získat porovnatelné nabídky a plnění.

Odmítá tvrzení, že by jeho postup byl obcházením zákona, a podotýká, že související kasační argumentace osoby zúčastněné na řízení je založena na nepřipustných skutkových novotách ve smyslu § 109 odst. 5 s. ř. s., předložená analýza je pro věc irelevantní. Část odůvodnění napadeného rozsudku týkající se obcházení zákona byla navíc uvedena pouze *obiter dictum*, tj. nad rámec rozhodovacích důvodů, jelikož se jí věcně nezabýval ani žalovaný v přezkoumávaném rozhodnutí. Žalovaný se pak tohoto důvodu nemůže dovolávat, neboť by tím nepřipustně rozšiřoval důvody svého rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí Krajského soudu v Brně a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...)

V. b) Definice veřejné zakázky na dodávky

[80] Nejvyšší správní soud tedy mohl přistoupit k výkladu definice veřejných zakázek na dodávky podle § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek.

[81] Podstatou sporu mezi žalobcem, žalovaným a osobou zúčastněnou na řízení je otázka, zda český zákonodárce při přijetí § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek rozšířil definici veřejných zakázek na dodávky oproti úpravě čl. 2 odst. 1 pododst. 8 větě první zadávací směrnice (tj. zda se jednalo o plnou nebo rozšířenou transpozici směrnice).

[82] Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že posouzení se v nynější věci vztahuje výlučně k věcnému vymezení tohoto pojmu, bez ohledu na hodnotu veřejné zakázky a její režim podle § 24 a násl. zákona o zadávání veřejných zakázek. Činí tak proto, že žalovaný v kasační stížnosti zmínil, že zakázky, k jejichž uzavření žalobce směřoval, byly podlimitní, v důsledku čehož se na ně unijní úprava vůbec nevztahuje. Tento důvod však nebyl uveden v napadeném rozhodnutí a žalovaný ani nezmínil, z jaké konkrétní hodnoty zakázek vycházel a proč by se tedy mělo jednat o zakázky podlimitní. Vzhledem k tomu, že předmětem přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (a zprostředkovaně též v řízení o kasační stížnosti) je právě napadené rozhodnutí a jeho důvody, nelze je v rámci soudního přezkumu doplňovat.

[83] Pokud by odpověď na spornou otázku byla záporná a § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek by představoval plnou transpozici směrnice, bylo by jej třeba vykládat eurokonformně a z možných výkladů zvolit ten, který nejlépe odpovídá směrnici, jejímu smyslu a cílům. Text § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek přitom teoreticky připouští více výkladových variant, neboť předmět veřejných zakázek na dodávky vymezuje velmi široce jako „*pořízení věcí, zvířat nebo ovladatelných přírodních sil*“ a transponovanou vnitrostátní úpravu je třeba vykládat eurokonformně vždy, kdy je to možné (k nutnosti zohlednit tzv. nepřímý účinek směrnice viz čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie, stěžejní rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 4. 1984, ve věci 18/83, *Van Colson* a na něj navazující judikaturu, z vnitrostátní judikatury např. nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, č. 434/2006 Sb., ze dne 6. 11. 2007, sp. zn. II. ÚS 3/06, č. 185/2007 Sb. ÚS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2010, čj. 5 AfS 68/2009-113, č. 2036/2010 Sb. NSS a další).

[84] Kladná odpověď na vznesenou otázku by naopak znamenala, že český zákonodárce upravil zákonem o zadávání veřejných zakázek širší okruh právních vztahů než směrnice. Za této situace by povinnost eurokonformního výkladu logicky odpadala, jelikož by se jednalo o čistě vnitrostátní úpravu.

[85] Krajský soud odpověděl tak, že § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek představuje plnou transpozici směrnice a je proto nezbytné vykládat jej eurokonformně (ani náznakem však nezmínil, že by směrnice v nynější věci nabývala přímého účinku, jak nesprávně zmiňuje osoba zúčastněná na řízení). Vzhledem k tomu, že čl. 2 odst. 1 pododst. 8 věta první zadávací směrnice definuje veřejné zakázky na dodávky úžeji než česká úprava (*produkt vs. věc*), je podle jeho názoru nezbytné vykládat českou úpravu tak, že pod veřejné zakázky na dodávky nespadá převod akcií ani koupě závodu.

[86] Nejvyšší správní soud přezkoumal úvahy, na kterých uvedený právní názor vystavěl, a dospěl k závěru, že nebyly správné. Krajský soud totiž dostatečně nezohlednil znění české zákonné úpravy, tj. jakou vůli zákonodárce ve vztahu ke sporné otázce projevil, v důsledku čehož vymezil příliš široký prostor pro uplatnění (v závazném znění právní normy neprojeveného) úmyslu zákonodárce. Nesprávný byl navíc i jeho závěr o tom, jaký byl ve skutečnosti historický úmysl zákonodárce.

[87] Krajskému soudu lze přisvědčit v tom, že text § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek teoreticky připouští více možností výkladu, jak ostatně Nejvyšší správní soud uvedl již výše. Při zkoumání toho, zda se český zákonodárce odchýlil od směrnice a současně též od dřívější zákonné úpravy, neboť tyto otázky jdou v nynější věci ruku v ruce, však bylo třeba, aby hned na začátku svých úvah srovnal též znění české a unijní úpravy a jejich vývoj.

[88] Předně je třeba zdůraznit, že česká úprava užívá při vymezení veřejných zakázek na dodávky jiný pojem než směrnice, a to pojem *věci*, respektive „*věci, zvířata nebo ovladatelné přírodní síly*“, oproti pojmu *výrobky* ve směrnici, tj. na první pohled definici jinou.

[89] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že automatické převzetí evropské definice dodávek do českého práva by bylo problematické s ohledem na možné výkladové potíže. Právě proto však dřívější zákonná úprava k definici zakázek na dodávky uvedené v § 8 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, podle které jde o veřejnou zakázku, „*jejímž předmětem je pořízení věci (dále jen „zboží“)*“, dodávala i obecné výjimky z působnosti zákona, a to mj. pro nabytí, nájem nebo pacht závodu podle § 18 odst. 1 písm. g) zákona o veřejných zakázkách. Aktuální zákon o zadávání veřejných zakázek však takové výjimky neobsahuje a jeho úprava je tedy jednoznačně odlišná.

[90] Jakýkoli jiný závěr by znamenal, že zákonodárce buď při přijetí dřívější, anebo nynější úpravy postupoval iracionálně, takto však při výkladu právní normy postupovat nelze. Je třeba vycházet z tzv. teze racionálního zákonodárce, tj. z předpokladu, že zákonodárce ví, proč vytváří takovou právní normu, jakou vytváří, a jazykové prostředky, které za tímto účelem využívá, využívá záměrně, nikoli nahodile nebo omylem. K výkladu právní normy je tímto způsobem nezbytné přistupovat, dokud (pokud) není předpoklad racionálního zákonodárce konkrétními argumenty vyvrácen a nejsou zjištěny dostatečně silné důvody svědčící o tom, že v konkrétním případě došlo při formulaci právní normy k pochybení, např. k překlepu, chybnému jazykovému vyjádření nebo zjevnému opomenutí určité skutečnosti (k teoretickému uchopení interpretačního předpokladu racionálního zákonodárce viz např. Melzer, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, 304 s. s. 86 – 87).

[91] V nynější věci Nejvyšší správní soud takové důvody nespaturuje.

[92] Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že z důvodové zprávy jasně vyplývá úmysl zákonodárce neodchýlit se od směrnice a dřívější zákonné úpravy (nehledě na to, že i kdyby takový úmysl z důvodové zprávy vyplýval, bylo by diskutabilní, zda by mohl vést k odlišnému výkladu jasného znění zákona). Pasáže důvodové zprávy a zmínky na schůzi hospodářského výboru, kde byl návrh zákona o zadávání veřejných zakázek projednáván a kde se hovoří o zajištění souladu s evropskou úpravou (viz shrnutí výše v tomto rozsudku), jsou pouze obecné a jejich vyovídací hodnota tedy značně omezená. Byť by bylo možné očekávat, že by zákonodárce v důvodové zprávě uvedl, pokud by se chtěl od svých obecných východisek v konkrétním případě odchýlit, ani absence takového vyjádření nemusí automaticky znamenat, že se odchýlit nechtěl a neodchýlil. V nynější věci je tento závěr vyloučen odkazem na definici věci v právním slova smyslu v § 489 občanského zákoníku, kterou obsahuje přímo důvodová zpráva k § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Význam navazujících vět: „*Mezinárodní i evropské právo označuje pořizovaný předmět za výrobek nebo zboží. Je pro ně charakteristické, že se s nimi obchoduje,*“ nelze přeceňovat; jde o konstatování obsahu mezinárodní a evropské úpravy, aniž by byl upřesněn jejich vztah k úpravě české. Průběh legislativního procesu tedy – na rozdíl od textu zákona – o vůli zákonodárce zcela jednoznačně nesvědčí, spíše však vede k potvrzení závěru žalovaného, že jí bylo upravit předmět veřejných zakázek na dodávky odlišně.

[93] Jediné, co svědčí o záměru upravit předmět veřejných zakázek na dodávky shodně jako směrnice, je vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj v jeho stanovisku ze dne 27. 8. 2018, které však dokládá jen a pouze záměr ministerstva, nikoli úmysl zákonodárce. Tento záměr se ministerstvu nepodařilo vtělit do jím připraveného

návrhu zákona, jak je patrné z výše uvedených důvodů. Pokud pak ministerstvo v témže stanovisku uvádí, že výjimka týkající se dodávek, jejichž předmětem je závod, byla ze zákona záměrně vypuštěna, neboť není obsažena v katalogu výjimek podle směrnice a zákon právě tento katalog přebírá, tak tím výše uvedený závěr jen potvrzuje. Jestliže zákon definuje veřejnou zakázku na dodávky jinak než směrnice, ale výjimky ze své působnosti stanovuje stejně, pak je naprosto zřejmé, že upravuje jinou množinu právních vztahů.

[94] Změny popsaného právního stavu lze dosáhnout jedině novelou zákona o veřejných zakázkách, což ostatně opětovně potvrzuje i postup Ministerstva pro místní rozvoj, které v následné novele navrhuje doplnění § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek o větu „[p]ro účely věty první se za věc nepovažuje cenný papír, obchodní závod nebo podíl v obchodní korporaci“. Vyjádření ministerstva v důvodové zprávě, podle kterých nemá novela vést ke změně práv a povinností, pouze k odstranění nedostatků transpozice evropských zadávacích směrnic a zřesnění některých ustanovení zákona, ve světle výše uvedeného neobstojí.

[95] Žalovaný tedy vyložil § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek správně. Předmětem dodávek podle tohoto ustanovení jsou věci, zvířata a ovladatelné přírodní síly. Vzhledem k tomu, že univerzální definici věci v právním slova smyslu obsahuje občanský zákoník, je třeba vyjít z jeho § 489, podle kterého je věcí vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí. Tento výklad lze podpořit též zněním důvodové zprávy k § 14 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, které na § 489 občanského zákoníku odkazuje, a poukazem na komentářovou literaturu, která tento odkaz na § 489 občanského zákoníku bere bez jakékoli výhrady za vlastní (viz komentář k tomuto ustanovení v Podešva, V. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 1108 s., Dvořák, D., Machurek, T., Novotný P., Šebesta, M. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 1320 s.).

[96] Vzhledem k tomu, že jak závod, tak akcie jsou věcmi ve smyslu § 489 občanského zákoníku (o čemž není v nynější věci sporu) a zákon o zadávání veřejných zakázek neobsahuje ustanovení, které by nabytí a převod těchto věcí vyjímalo z jeho působnosti, nelze dospět k jinému závěru, než že se v nynější věci jednalo o veřejné zakázky na dodávky a žalobce je tedy byl povinen podle § 2 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek zadat v zadávacím řízení.

[97] Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že si je vědom toho, že u korporátních akvizic je postup v zadávacím řízení velice těžko představitelný, neboť zadavatel má typicky (a oprávněně) zájem o konkrétní společnost. Neznamená to však, že vždy nastane situace, že požadavky zadavatele může splnit pouze jediný dodavatel (např. v nynější věci žalobce minimálně zvažoval tři různé varianty). Zákon o zadávání veřejných zakázek navíc počítá s tím, že předmět veřejné zakázky může být splněn pouze určitým dodavatelem, a upravuje i takové druhy zadávacích řízení, v rámci kterých fakticky dochází k vyloučení hospodářské soutěže (viz § 63 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek), jak uváděl i předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí. Podrobení korporátních akvizic pravidlům pro zadávání veřejných zakázek tedy není pojmově zcela vyloučeno. O vhodnosti takové úpravy lze jistě polemizovat, posouzení vhodnosti úpravy však není úkolem soudu, ale zákonodárce, a v rámci výkladu aktuálního zákonného úpravy pro ně není místo.

4103

Řízení před soudem: ustanovení zástupce z řad advokátů

k § 35 odst. 10, § 36 odst. 3 a § 37 odst. 5 soudního řádu správního ve znění do 9. 6. 2020

Požádá-li budoucí navrhovatel krajský soud dle § 35 odst. 10 s. ř. s. o ustanovení zástupce z řad advokátů ještě před podáním budoucího návrhu ve věci samé, nelze od něj bezpodmínečně vyžadovat, aby v návrhu na ustanovení zástupce přesně označil žalobní typ či žalovaný správní orgán nebo přesně zformuloval žalobní petit, neboť o ustanovení zástupce žádá navrhovatel právě za účelem konkrétní volby vhodného procesního postupu a konkrétní formulace žaloby či jiného návrhu ve správním soudnictví.

Na straně druhé lze po navrhovateli, byť je právním laikem, požadovat, aby dostatečně vylíčil rozhodující skutkové okolnosti své věci. Jen tak může krajský soud posoudit, zda má skutečně smysl vynakládat veřejné prostředky na navrhovatelovo zastoupení, zda je tedy jeho ochrana ve správním soudnictví v dané situaci a v daném čase vůbec možná a zda se takový postup nejvíce ve smyslu § 36 odst. 3 ve spojení s § 35 odst. 10 s. ř. s. jako zjevně neúspěšný (z hlediska pravomoci a věcné příslušnosti správních soudů, vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení, běhu lhůt pro podání jednotlivých žalob či jiných návrhů ve správním soudnictví atd.). Nejsou-li tyto skutečnosti z návrhu na ustanovení zástupce zřejmé, je krajský soud povinen dle § 37 odst. 5 s. ř. s. navrhovatele vyzvat k jejich doplnění.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2020, č. 5 As 237/2020-10)

Prejudikatura: č. 762/2006 Sb. NSS, č. 909/2006 Sb. NSS, č. 1554/2008 Sb. NSS, č. 3271/2015 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 155/2008 Sb. ÚS (Pl. ÚS 11/08).

Věc: V. S. proti odpůrcům 1) ZF Automotive Czech s.r.o. a 2) P. T. o vydání předběžného opatření, o kasační stížnosti navrhovatele.

Kasační stížností se navrhovatel (stěžovatel) domáhal zrušení výroků I. a II. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 19. 6. 2020, čj. 59 A 58/2020-4. Výrokem I. napadeného usnesení krajský soud odmítl návrh stěžovatele na vydání předběžného opatření, kterým měla být odpůrcům uložena povinnost vystavit a doručit stěžovateli lékařský posudek o jeho zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel kategorie A a B a k zajištění důkazu předložit soudu úplnou zdravotní dokumentaci stěžovatele. Výrokem II. uvedeného usnesení pak krajský soud zamítl návrh stěžovatele na ustanovení zástupce z řad advokátů pro navazující soudní řízení. Výrokem III. krajský soud nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Stěžovatel ve svém podání doručeném krajskému soudu dne 15. 6. 2020 uváděl, že je bez přerušení a postihů držitelem řidičského oprávnění v kategorii motorových vozidel od 18. 6. 1965. Odpůrkyně 2) jakožto praktická lékařka ordinující ve zdravotnickém zařízení odpůrce 1) dne 5. 6. 2020 odmítla stěžovateli dle jeho tvrzení vystavit lékařský posudek o zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel, ať již s jakýmkoli výsledkem, ačkoli k tomu měla, nebo si mohla opatřit v plné součinnosti se stěžovatelem, potřebné podklady. Tím měla stěžovateli odepřít ode dne 9. 6. 2020 právo na řízení motorových vozidel a zároveň i možnost bránit se proti tomu obvyklou právní cestou dle správního řádu. Z tohoto důvodu se stěžovatel domáhal vydání zmíněného předběžného opatření vůči oběma odpůrcům a dále požádal, aby ho soud, jakožto seniora s podprůměrným duchodem, pro následující soudní řízení osvobodil od soudních poplatků, a navrhl, aby mu soud, vzhledem k tomu, že je osobou práva neznalou, pro toto řízení ustanovil zástupce z řad advokátů.

Krajský soud odmítl návrh stěžovatele na vydání předběžného opatření, jelikož stěžovatel nepodal před uplatněním předmětného návrhu ani spolu s ním žádný návrh, kterým by bylo zahájeno řízení ve věci samé. Podle názoru krajského soudu v soudním řízení správním (§ 38 odst. 1 s. ř. s.), na rozdíl od občanského soudního řízení (§ 74 a násl. o. s. ř.) se nelze domáhat vydání předběžného opatření samostatně, bez vazby na probíhající řízení, z něhož vzejde rozhodnutí týkající se předběžným opatřením provizorně řešené otázky. Navíc krajský soud dospěl k závěru, že odpůrci, tj. poskytovatel zdravotních služeb a konkrétní lékařka působící u tohoto poskytovatele, nevystupují při vydávání lékařského posudku v pozici správních orgánů. Krajský soud v této souvislosti odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, čj. 4 Ads 81/2005-125, č. 1554/2008 Sb. NSS a na navazující náleží Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08, č. 155/2008 Sb. ÚS.

Návrh stěžovatele na ustanovení zástupce pro navazující soudní řízení krajský soud zamítl, neboť dospěl k závěru o zjevné bezúspěšnosti budoucí žaloby. Dle obsahu podání stěžovatele by se podle názoru krajského soudu jednalo o žalobu na ochranu proti nečinnosti spočívající v nevydání lékařského posudku, taková žaloba by ovšem vzhledem k absenci vrchnostenského postavení odpůrců zjevně nemohla být úspěšná.

Proti výrokům I. a II. uvedeného usnesení brojil stěžovatel kasační stížností, v níž namítal, že jeho podání představovalo po obsahové stránce návrh na zahájení řízení, a to včetně návrhu na zajištění důkazů, krajský soud jej tedy měl posoudit jako žalobu. Dále stěžovatel podotýká, že mu postupem odpůrců bylo v konečném důsledku

znemožněno vykonávat podnikatelskou činnost na základě živnostenského oprávnění, předmětná věc by tedy měla podléhat přezkumu ve správním soudnictví, přesto mu krajský soud soudní ochranu odpírá. Poučení o nepřipustnosti kasační stížnosti (patrně proti výroku I. – pozn. NSS) usnesení krajského soudu považuje stěžovatel za nesprávné. Stěžovatel uvádí, že v minulosti v obdobné věci Vrchní soud v Praze stanovil Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočce v Liberci povinnost se návrhem zabývat, a to na návrh Okresního soudu v Liberci. V případě, že krajský soud shledal svou nepřislušnost k rozhodnutí ve věci, měl dle stěžovatele postupovat jinak, než učinil.

S kasační stížností stěžovatel spojil rovněž návrh na ustanovení zástupce z řad advokátů.

Ani jeden z odpůrců se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti výroku I. odmítl a výrok II. zrušil a vrátil Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočce v Liberci k dalšímu řízení. Návrh navrhovatele na ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti zamítl.

Z odůvodnění:

[9] Pokud jde o podmínku zaplacení soudního poplatku za danou kasační stížnost, Nejvyšší správní soud již v usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 6. 2015, čj. 1 As 196/2014-19, č. 3271/2015 Sb. NSS, dospěl k následujícímu závěru: „*Stěžovatel má povinnost zaplatit poplatek za řízení o kasační stížnosti jen tehdy, pokud kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu ve věci samé (o žalobě), či o jiném návrhu, jehož podání je spojeno s poplatkovou povinností [§ 1 písm. a), § 2 odst. 2 písm. b) a § 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích].*“ Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přípustnou pouze vůči výroku II. napadeného rozhodnutí (viz dále), jímž bylo rozhodnuto o návrhu stěžovatele na ustanovení zástupce pro budoucí řízení o žalobě, tedy nikoliv o návrhu ve věci samé či jiném podání, s nímž zákon spojuje vznik poplatkové povinnosti. V případě kasační stížnosti proti napadenému výroku, kterou Nejvyšší správní soud posoudil po věcné stránce, tedy stěžovatele poplatková povinnost netíží.

[10] Pokud jde o podmínku spočívající v obligatorním zastoupení stěžovatele bez příslušného právního vzdělání advokátem v řízení o kasační stížnosti, své závěry učiněné v citovaném rozhodnutí ve vztahu k soudnímu poplatku dále promítl rozšířený senát i do následující úvahy: „*Je-li podána kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o neosvobození od soudních poplatků, o neustanovení zástupce či proti jinému procesnímu usnesení učiněnému v řízení o žalobě, je rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti učiněno v rámci tohoto řízení, a proto se zde ustanovení § 105 odst. 1 a 2 s. ř. s. neuplatní.*“ Z citovaného usnesení rozšířeného senátu tedy plyne, že ani povinné zastoupení stěžovatele bez příslušného právního vzdělání advokátem není vyžadováno v těch případech, kdy kasační stížnost směřuje proti procesnímu rozhodnutí, jímž se řízení o žalobě nekončí, navíc v tomto případě byl procesní návrh na ustanovení zástupce učiněn dokonce před zahájením samotného řízení o žalobě (viz § 35 odst. 10 větu třetí s. ř. s.).

[11] I přesto musel Nejvyšší správní soud nejprve posoudit návrh stěžovatele na ustanovení zástupce z řad advokátů pro řízení o dané kasační stížnosti, neboť byt' není zastoupení stěžovatele advokátem v tomto řízení obligatorní, je jistě možné. I kdyby ovšem stěžovatel splňoval podmínky pro osvobození od soudních poplatků ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. s., Nejvyšší správní soud shledal, že v žádném případě není splněna další nezbytná podmínka pro ustanovení zástupce dle § 35 odst. 10 s. ř. s., neboť zastoupení stěžovatele není v tomto případě nezbytně třeba pro ochranu jeho práv v řízení o předmětné kasační stížnosti. Posuzovaná právní otázka naplnění podmínek pro ustanovení zástupce pro budoucí řízení o žalobě je totiž relativně jednoduché povahy, kasační stížnost je sice stručná, ale projednatelná a Nejvyšší správní soud o ní může bez dalšího, na základě podkladů obsažených ve spise, rozhodnout.

[12] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů návrh stěžovatele na ustanovení zástupce pro řízení o kasační stížnosti zamítl.

[13] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti. Podle § 102 s. ř. s. je kasační stížnost přípustná proti každému pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, pokud soudní řád správní

nestanoví jinak. Podle § 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s. je kasační stížnost proti rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné, nepřipustná.

[14] Stěžovatel předmětnou kasační stížností brojí mimo jiné proti výroku I. napadeného usnesení, kterým krajský soud odmítl návrh stěžovatele na vydání předběžného opatření. Jak již Nejvyšší správní soud judikoval např. v rozsudku ze dne 28. 1. 2004, čj. 1 Ans 2/2003-35, č. 762/2006 Sb. NSS, rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření je zcela nepochybně svou povahou rozhodnutím dočasným, neboť slouží k zatímní úpravě poměrů účastníků řízení. V tomto rozsahu je tedy předmětná kasační stížnost nepřipustná a Nejvyšší správní soud ji proto v uvedeném rozsahu v souladu s § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl.

[15] Nejvyšší správní soud následně posoudil kasační stížnost proti výroku II. usnesení krajského soudu v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je ve vztahu k výroku II. důvodná.

[16] Z podání ze dne 5. 6. 2020, kterým se stěžovatel mimo jiné domáhal vydání shora specifikovaného předběžného opatření, je patrné pouze to, že mu na jehož žádost nebyl vydán posudek ve věci jeho zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel, v důsledku čehož se měl od 9. 6. 2020 stát zdravotně nezpůsobilým k řízení motorových vozidel.

[17] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnou argumentaci stěžovatele, podle níž bylo uvedené podání po obsahové stránce návrhem na zahájení řízení. Podání obsahuje pouze stručný popis situace stěžovatele, přičemž z něj nevyplývá, čeho se hodlá stěžovatel domáhat ve věci samé a vůči jakému postupu či rozhodnutí kterého orgánu veřejné moci hodlá brojit, naopak je v něm jednoznačně specifikováno, že se stěžovatel domáhal právě vydání předběžného opatření vůči osobám označeným jakožto odpůrci, jakož i to, v čem mělo toto předběžné opatření spočívat.

[18] Dále je třeba poznamenat, že krajský soud nedospěl k závěru, že není příslušný k projednání věci, jak uvádí stěžovatel v kasační stížnosti, nýbrž k závěru, že případná v budoucnu podaná žaloba by zjevně nemohla být úspěšná. Tento závěr však Nejvyšší správní soud shledal v tomto případě přinejmenším předčasným.

[19] Dle § 35 odst. 10 s. ř. s. „[n]avrhovatelé, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, může předseda senátu na návrh ustanovit usnesením zástupce, jímž může být i advokát“. Podmínky pro osvobození od soudních poplatků jsou upraveny v § 36 odst. 3 s. ř. s., který mimo jiné stanoví, že dospěje-li soud k závěru, že návrh zjevně nemůže být úspěšný, žádost o osvobození od soudních poplatků zamítne.

[20] K institutu zjevné neúspěšnosti návrhu se Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 24. 3. 2006, čj. 4 Ads 19/2005-105, č. 909/2006 Sb. NSS: „Zjevná neúspěšnost návrhu by však podle názoru Nejvyššího správního soudu měla být zjistitelná bez pochyb okamžitě, měla by být nesporná a naprosto jednoznačná bez toho, aby bylo prováděno dokazování (např. opožděnost kasační stížnosti).“

[21] Krajský soud vyšel při posouzení úspěšnosti případné budoucí žaloby ze skutečností, které stěžovatel uvedl v podání ze dne 5. 6. 2020. Měl přitom za to, že případná žaloba měla být žalobou na ochranu proti nečinnosti, přičemž žalovanými měly být osoby, které stěžovatel v původním podání označil jako odpůrce. Tyto skutečnosti však z uvedeného podání bez dalšího nevyplývají. I vzhledem k tomu, že § 38 odst. 1 věta druhá s. ř. s. výslovně připouští, že předběžným opatřením lze uložit povinnost nejen účastníkům řízení, ale i třetí osobě, nelze bez dalšího uzavřít, že osoby označené v návrhu na vydání předběžného opatření jako „odpůrci“ budou současně žalovanými ve věci samé a že současně předmětem žaloby bude nečinnost takto označených žalovaných při vydání posudku ve věci zdravotní způsobilosti stěžovatele k řízení motorových vozidel. Ostatně, pokud by vydání tohoto posudku bylo krajským soudem nařízeno již jako předběžné opatření, jak o to stěžovatel usiloval, není zřejmé, jaký smysl by pro stěžovatele mělo domáhat se znovu vydání téhož posudku rovněž navazující nečinnostní žalobou.

[22] Podle § 84 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), „[z]dravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel se rozumí tělesná

*a duševní schopnost k řízení motorových vozidel*⁶. Podle odst. 2 téhož ustanovení „[z]dravotní způsobilost posuzuje a posudek o zdravotní způsobilosti vydává posuzující lékař na základě prohlášení žadatele o řídičské oprávnění nebo držitele řídičského oprávnění, výsledku lékařské prohlídky a dalších potřebných odborných vyšetření“. Podle § 84 odst. 4 písm. a) téhož zákona se posuzujícím lékařem pro účely tohoto zákona rozumí též „lékař se způsobilostí v oboru všeobecné praktické lékařství nebo v oboru praktický lékař pro děti a dorost registrujícího poskytovatele ambulantní zdravotní péče“. Podle § 85 odst. 2 citovaného zákona, „[p]o provedení lékařské prohlídky, popřípadě odborného vyšetření vydá posuzující lékař žadateli posudek o zdravotní způsobilosti“. Podle § 85 odst. 3 zákona o silničním provozu musí mít posudek o zdravotní způsobilosti písemnou formu, přičemž „[p]osuzující lékař v posudku o zdravotní způsobilosti uvede zjištěný zdravotní stav z hlediska zdravotní způsobilosti žadatele o řídičské oprávnění nebo držitele řídičského oprávnění a hodnocení jeho zdravotní způsobilosti“ (odst. 4). „Žadatel o řídičské oprávnění nebo držitel řídičského oprávnění je buďto a) zdravotně způsobilý k řízení motorových vozidel, nebo b) zdravotně způsobilý k řízení motorových vozidel s podmínkou, nebo c) zdravotně nezpůsobilý k řízení motorových vozidel“ (odst. 5).

[23] Na základě zmocnění v § 85 odst. 7 zákona o silničním provozu jsou podmínky zdravotní způsobilosti, rozsah lékařské prohlídky a odborného vyšetření, obsah prohlášení žadatele o řídičské oprávnění nebo držitele řídičského oprávnění, nemoci, vady nebo stavy, které vylučují nebo podmiňují zdravotní způsobilost k řízení motorových vozidel, upraveny vyhláškou Ministerstva zdravotnictví č. 277/2004 Sb., o zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel. V rozsahu, v jakém neobsahuje zákon o silničním provozu zvláštní úpravu, se na posuzování zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel použije obecná úprava posudkové péče dle § 41 a násl. zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, včetně případného přezkumu daného posudku o zdravotní způsobilosti příslušným poskytovatelem zdravotních služeb, resp. následně k tomu příslušným správním orgánem (§ 46 a § 47 uvedeného zákona).

[24] V § 87 zákon o silničním provozu mj. definuje okruh osob, které jsou povinny se podrobit pravidelným lékařským prohlídkám za účelem ověření jejich zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel. Dle odst. 3 uvedeného ustanovení je „[d]ržitel řídičského oprávnění, kterému nesvědčí povinnost se podrobit pravidelné lékařské prohlídce z jiného důvodu, povinen se podrobit pravidelné lékařské prohlídce nejdříve šest měsíců před dovršením 65 a 68 let věku a nejpozději v den dovršení stanoveného věku, po dovršení 68 let věku pak každé dva roky“. Podle § 89 zákona o silničním provozu „[p]ovinná osoba, která nemá platný posudek o zdravotní způsobilosti, je zdravotně nezpůsobilá k řízení motorových vozidel“. Podle § 94 odst. 1 písm. a) téhož zákona „[p]říslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností řídičské oprávnění odejme, pokud jeho držitel zcela pozbyl zdravotní způsobilost“.

[25] K povaze lékařského posudku o způsobilosti k řízení motorových vozidel se stručně vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 20. 9. 2007, čj. 4 Ads 81/2005-125, č. 1554/2008 Sb. NSS, na který odkazoval krajský soud a v němž se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (jakož i následně plénum Ústavního soudu ve zmiňovaném nálezu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08, č. 155/2008 Sb. ÚS) primárně zabýval jiným typem lékařského posudku, a to o zdravotní způsobilosti zaměstnance k práci. Pro srovnání právě s některými dalšími příklady posuzování zdravotní způsobilosti, včetně zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel, rozšířený senát konstatoval: „Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu neponechal stranou své úvahy řadu případů, kdy posouzení zdravotního stavu ve smyslu způsobilosti k určité činnosti podlehe jako podklad v konečné fázi soudnímu přezkumu: jde o řadu situací ve sféře ryze veřejnoprávní, kdy posudek o zdravotním stavu (způsobilosti) jako jeden ze skutkových podkladů podléhá režimu přezkumu v rámci finálního rozhodnutí (věci řídičských průkazů, zbrojních průkazů apod.). Odlišnosti zde je, že existuje nezpochybnitelné veřejné subjektivní právo, do něhož zasahuje správní akt deklaratorní či konstitutivní povahy (odnětí řídičského průkazu, zbrojního průkazu apod.).“

[26] Jestliže se tedy krajský soud domnívá, že se stěžovatel nemůže domoci vydání posudku ve věci své zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel nečinností žalobou vůči jím označeným odpůrcům, neboť má krajský soud patrně za to, že se nejedná ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. o rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, ale ani o osvědčení vydávané správním orgánem, tento závěr bez dalšího neznamená, že by bylo možné předem pokládat za neúspěšnou stěžovatelovu případnou (dosud nepodanou) žalobu proti rozhodnutí, jímž by mu příslušný správní orgán odňal podle citovaného § 94 odst. 1 písm. a) zákona o silničním provozu řídičské oprávnění z toho důvodu, že včas nepředložil platný posudek o své zdravotní způsobilosti.

[27] Současně je třeba mít na paměti, že stěžovatel je osobou bez právního vzdělání, nelze od něj tedy bezpodmínečně vyžadovat, aby v návrhu na ustanovení zástupce pro budoucí řízení před krajským soudem přesně označil žalobní typ či žalovaný správní orgán nebo přesně zformuloval budoucí žalobní petit, neboť právě za účelem konkrétní volby vhodného procesního postupu a konkrétní formulace žaloby ve své věci stěžovatel žádal krajský soud o ustanovení zástupce z řad advokátů.

[28] Na straně druhé lze podle názoru Nejvyššího správního soudu po tom, kdo na základě § 35 odst. 10 s. ř. s. navrhne soudu ustanovení zástupce z řad advokátů ještě před podáním samotného návrhu ve věci samé, požadovat, aby, byť je právní laikem, dostatečně vylíčil (i po případném poučení soudem) rozhodující skutkové okolnosti své věci tak, aby mohl krajský soud posoudit, zda má v jeho věci skutečně smysl vynakládat veřejné prostředky na jeho právní zastoupení, zda je tedy jeho ochrana ve správním soudnictví v dané situaci a v daném čase vůbec možná a zda se takový postup nejeví jako zjevně bezúspěšný (z hlediska pravomoci a věcné příslušnosti správních soudů, vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení, běhu lhůt pro podání jednotlivých žalob či jiných návrhů ve správním soudnictví atd.).

[29] V této souvislosti shledal Nejvyšší správní soud popis skutkového stavu, jak ho stěžovatel učinil ve svém podání krajskému soudu, jako nedostatečný. Je z něj totiž patrné pouze to, že se stěžovatel dle svého tvrzení marně domáhal vydání posudku ve věci své zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel, nikoliv však již to, zda z důvodu nepředložení takového platného posudku s ním příslušný správní orgán zahájil řízení o odnětí jeho řídičského oprávnění, zda, příp. kdy bylo v takovém řízení vydáno rozhodnutí, zda se proti němu stěžovatel bránil odvoláním ve správním řízení a s jakým výsledkem atd.

[30] K doplnění, resp. upřesnění těchto rozhodujících skutečností tedy bude muset krajský soud dle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzvat stěžovatele po vrácení věci Nejvyšším správním soudem a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu a teprve po uplynutí této lhůty bude oprávněn posoudit otázku případné zjevné bezúspěšnosti budoucího návrhu stěžovatele ve věci samé. Vystane-li přitom otázka včasnosti takového budoucího návrhu, přihlédne krajský soud rovněž k tomu, že podle § 35 odst. 10 věty třetí s. ř. s., požádá-li navrhovatel o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce, po dobu od podání takové žádosti do právní moci rozhodnutí o ní neběží lhůta stanovená pro podání návrhu na zahájení řízení.

4104

Daňové řízení: podání zaslané na e-mailovou adresu správce daně

k § 71 odst. 1 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění do 18. 9. 2016

Podání daňového přiznání prostřednictvím datové zprávy s uznávaným elektronickým podpisem zaslané na e-mailovou adresu zveřejněnou správcem daně je kvalifikovaným podáním ve smyslu § 71 odst. 1 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění do 18. 9. 2016.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2020, čj. 1 AfS 428/2019-42)

Prejudikatura: č. 1441/2008 Sb. NSS, č. 3633/2017 Sb. NSS.

Věc: Š. S. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z nabytí nemovitých věcí, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně, jako jedna z kupujících, uzavřela 25. 2. 2015 s Českou republikou – Ministerstvem financí jako prodávající kupní smlouvu, jejímž předmětem byl převod vlastnického práva k podílu na blíže uvedených pozemcích, jejichž součástí jsou bytové domy. Kupní cena byla ujednána ve výši 641 070 Kč s tím, že daň z nabytí nemovitých věcí zaplatí kupující (žalobkyně).

Žalobkyně a její manžel nabyli podíly na nemovitostech do společného jmění manželů. Vklad vlastnického práva byl do katastru nemovitostí proveden 30. 4. 2015 s právními účinky k 25. 2. 2015. Lhůta pro podání daňového přiznání k dani z nabytí nemovitých věcí (dále jen „daňové přiznání“) tak uplynula 31. 7. 2015.

Dne 29. 6. 2015 zaslala žalobkyně daňové přiznání podepsané uznávaným elektronickým podpisem Finančnímu úřadu pro hlavní město Prahu, Územní pracoviště pro Prahu 9 (dále jen „správce daně“) do e-mailové schránky *podatelna2009@fs.mfcr.cz*. Správce daně přitom doručení podání v daňových věcech na tuto adresu výslovně vylučuje. Dne 18. 7. 2015 poté na stejnou e-mailovou adresu zaslala opravné daňové přiznání. Žalobkyně následně daň z nabytí nemovitých věcí 29. 7. 2015 uhradila.

Podle názoru správce daně žalobkyně neučinila podání v souladu s § 71 odst. 1 a 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění do 18. 9. 2016, a správce daně proto jejich doručení neakceptoval. Podle něj nešlo o kvalifikovanou formu podání, takže žalobkyně musela svá podání potvrdit do pěti dní některou z kvalifikovaných forem. O tom jí správce daně 6. 8. 2015 informoval e-mailovou zprávou. Protože žalobkyně nepodala daňové přiznání zákonem požadovaným způsobem, zaslal správce daně jí a jejímu manželovi (solidárnímu poplatníkovi) 9. 9. 2015 výzvu k podání daňového přiznání.

Na tuto výzvu reagovala žalobkyně 14. 9. 2015 zasláním daňových přiznání na CD poštou spolu se stížností, ve které vyjádřila svůj nesouhlas s postupem správce daně při příjmu daňových přiznání prostřednictvím e-mailové adresy elektronické podatelny. Správce daně vyřídil stížnost 30. 10. 2015 jako nedůvodnou, přičemž zopakoval výše uvedenou argumentaci o neúčinnosti doručení.

Dne 4. 1. 2016 vydal správce daně platební výměr, kterým žalobkyni vyměřil daň z nabytí nemovitých věcí ve výši 1.584 Kč. Druhým platebním výměrem ze dne 23. 2. 2016 (dále jen „platební výměr“) uložil správce daně žalobkyni pokutu ve výši 500 Kč za opožděné tvrzení daně podle § 250 daňového řádu. Proti platebnímu výměru podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítnul rozhodnutím ze dne 26. 8. 2016 (dále jen „rozhodnutí o odvolání“) jako nedůvodné.

Žalobkyně se u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí o odvolání a platebního výměru. Městský soud žalobě nevyhověl a jako nedůvodnou ji napadeným rozsudkem zamítl. Podání daňového přiznání na adresu *podatelna2009@fs.mfcr.cz*, která nebyla označena jako adresa pro podávání daňových přiznání, totiž nemá vůči správci daně účinky. Městský soud přitom odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 23. 10. 2008, čj. 1 Ans 8/2008-105, který se podle městského soudu uplatní analogicky i za účinnosti nové právní úpravy), podle které datová zpráva opatřená uznávaným elektronickým podpisem zasláná na nesprávnou adresu není podáním.

Vzhledem k tomu, že daňové přiznání nebylo podáno způsobem vymezeným v § 71 odst. 1 daňového řádu, měla žalobkyně dle městského soudu povinnost podání potvrdit nebo zopakovat v souladu s § 71 odst. 3 daňového řádu, což nečinila. Proto se na podané daňové přiznání i opravné daňové přiznání hledí, jako by nebylo podáno. Správce daně poté v souladu s daňovým řádem uplatnil svoji pravomoc, žalobkyni úředně daň vyměřil a uložil jí za opožděné daňové přiznání pokutu.

Žalobkyně (stěžovatelka) v kasační stížnosti namítala, že napadený rozsudek je nezákonný pro nesprávné posouzení právní otázky soudem a že řízení před správním orgánem je stíženo vadou, neboť skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, nemá ve spise oporu. Stěžovatelka v kasační stížnosti a jejím doplnění ze dne 20. 12. 2019 poukázala na skutečnost, že jednou stranou kupní smlouvy na nemovitost byla sama Česká republika – Ministerstvo financí. Odkazuje se na blíže neuvedené závěry Ústavního soudu, podle nichž není úkolem občana poskytovat „*doručovací nebo opisovací servis mezi dvěma úřady státu*“. Namítá tak, že Česká republika – Ministerstvo financí měla v souladu s § 5 odst. 3 daňového řádu zajistit u správce daně vyměření daně pro všechny účastníky transakce namísto vynucování povinnosti podávat daňová přiznání jednotlivě.

Stěžovatelka dále rozporovala závěr městského soudu, že její podání bylo nekvalifikovaným podle § 71 odst. 3 daňového řádu a vyžadovalo do pěti dnů potvrzení učiněné kvalifikovaným způsobem. Dle jejího názoru je zaslání e-mailové zprávy s uznávaným elektronickým podpisem na adresu *podatelna2009@fs.mfcr.cz* podáním podle § 71 odst. 1 daňového řádu, a to i přesto, že na webových stránkách správce daně je výslovně uvedeno, že tato adresa neslouží pro daňová podání. To dovozuje ze slova „podatelna“, které předmětná adresa obsahuje. Dále stěžovatelka uvádí, že požadavky správce daně na doručování bezdůvodně zvyšují náklady na straně daňových subjektů.

Nezákonnost napadeného rozsudku shledává stěžovatelka také v tom, že se městský soud nevypořádal s tím, že platební výměr na pokutu je za „opožděné tvrzení daně“ a nikoliv za „nepodání daňového přiznání“.

S ohledem na vše uvedené stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatelka zcela opomenula § 56 daňového řádu, který dle jeho názoru umožňuje správci daně stanovit s ohledem na technické možnosti vhodný způsob komunikace s daňovými subjekty. Námitku ohledně rozlišitelnosti e-mailové adresy považoval za bezpředmětnou, protože předmětem sporu je toliko otázka, zda bylo daňové přiznání doručeno v souladu se zákonem.

Žalovaný pak odmítl i námitku ohledně zvýšené administrativy s tím, že mu není jasné, které náklady navíc má stěžovatelka na mysli. Vedle toho je možné podání učinit jinými způsoby, u kterých nemusí náklady navíc vzniknout.

Na závěr pak žalovaný odmítl, že by byl jeho postup v rozporu s § 5 odst. 2 a § 7 odst. 2 daňového řádu. Svoji pravomoc vykonával správce daně k účelu, ke kterému mu byla svěřena, a v potřebném rozsahu. Protože stěžovatelka nepodala daňové přiznání řádně a včas, byl správce daně oprávněn postupovat tak, jak je uvedeno výše. Z těchto důvodů proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

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

Z odůvodnění:

1. K podání prostřednictvím e-mailové schránky podatelny

[21] Klíčovou otázkou je v daném případě to, zda daňové přiznání, které stěžovatelka doručila na adresu elektronické pošty podatelny zveřejněné správcem daně datovou zprávou (e-mailem) s uznávaným elektronickým podpisem, je kvalifikovaným podáním ve smyslu § 71 odst. 1 daňového řádu (Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se na projednávaný případ musí aplikovat ve znění do 18. 9. 2016, tj. do doby, než byl daňový řád novelizován zákonem č. 298/2016 Sb.), nebo podáním učiněným za pomoci jiných přenosových technik dle § 71 odst. 3 daňového řádu, které je nutné opakovat nebo potvrdit.

[22] Nejvyšší správní soud shledal stěžovatelčinu námitku zpochybňující správnost posouzení této otázky městským soudem důvodnou. Nejvyšší správní soud totiž dospěl k závěru, že daňová přiznání podaná prostřednictvím elektronické (e-mailové) adresy podatelny, zveřejněné správcem daně, formou datové zprávy s uznávaným elektronickým podpisem jsou kvalifikovaným podáním ve smyslu § 71 odst. 1 písm. a) daňového řádu.

[23] Obecná pravidla pro příjem podání v podatelně upravují zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, ve znění do 18. 9. 2016 (dále jen „zákon o archivnictví“), a prováděcí vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění do 31. 3. 2019 (dále jen „vyhláška 259/2012 Sb.“). Ustanovení § 2 odst. 1 této vyhlášky stanoví, že veřejnoprávní původce má povinnost přijímat dokumenty v podatelně. Zároveň podle odst. 2 citovaného ustanovení je veřejnoprávní původce povinen vybavit podatelnu „zařízením umožňujícím příjem datových zpráv doručovaných na elektronické adresy podatelny zveřejněné podle odstavce 3 písm. c)“ a zařízením pro datové zprávy doručované „jinými prostředky elektronické komunikace, pokud je veřejnoprávní původce připouští“. Adresou elektronické podatelny se podle § 2 odst. 3 písm. c) vyhlášky č. 259/2012 Sb. výslovně rozumí adresa elektronické pošty. Tato obecná úprava se aplikuje i na správce daně [orgány finanční správy jsou veřejnoprávními původci podle § 3 odst. 1 písm. a) zákona o archivnictví ve spojení s § 1 odst. 2 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, kteří jsou povinni z pozice tzv. „určeného původce“ vykonávat spisovou službu podle § 63 odst. 1 písm. a) zákona o archivnictví].

[24] Podle § 56 odst. 1 písm. b) daňového řádu určí správce daně „elektronickou adresu své podatelny, formy technického nosiče datových zpráv, jakož i formáty a struktury datových zpráv, které je způsobilý přijmout“. Podání lze dle § 71 odst. 1 písm. a) daňového řádu učinit datovou zprávou podepsanou uznávaným elektronickým podpisem. Je-li podání učiněno datovou zprávou bez uznávaného elektronického podpisu nebo za pomoci jiných

přenosových technik, jedná se o nekvalifikované podání, které musí být podle § 71 odst. 3 daňového řádu do pěti dnů potvrzeno způsobem stanoveným v § 71 odst. 1 daňového řádu.

[25] Dle názoru kasačního soudu je nutné ustanovení daňového řádu vykládat v souladu s obecnou úpravou podatel. Nejenže správce daně spadá do působnosti zákona o archivnictví, dokonce i důvodová zpráva k § 56 daňového řádu se u určování elektronické adresy odvolává na zvláštní úpravu elektronických podatel v jiném právním předpisu (kterým v předmětné době byl právě zákon o archivnictví). K omezení okruhu podání, které je možné učinit e-mailovou zprávou, nemá správce daně zákonnou oporu. Podle výše nastíněných východisek správce daně jednak není oprávněn omezovat okruh podání, která je možné činit prostřednictvím e-mailové adresy podatelny, a jednak e-mailová zpráva podepsaná uznávaným elektronickým podpisem je kvalifikovanou formou podání podle § 71 odst. 1 písm. a) daňového řádu.

[26] Za prvé, obecná právní úprava podatel požaduje, aby veřejnoprávní původci vybavili podatelny pro příjem elektronické pošty a zveřejnili elektronickou adresu podatelny, kterou je v souladu s § 2 odst. 3 písm. c) vyhlášky č. 259/2012 Sb. pouze e-mailová adresa. Na této adrese je pak takový původce povinen přijímat datové zprávy (§ 2 odst. 2 vyhlášky č. 259/2012 Sb.). Ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) daňového řádu umožňuje správci daně určit toliko technické aspekty přijímání datových zpráv [jako to učinil pokynem GFŘ-D-24, čj. 156035/15/7100-40123-050030, kterým se stanovuje formát a struktura datové zprávy (dále jen „pokyn GFŘ-D-24“)], nikoliv znemožnit učinění podání prostřednictvím e-mailové adresy.

[27] Za druhé, v tomto případě nelze nechat bez povšimnutí i skutečnost, že daňový řád obsahuje ustanovení, které správce daně výslovně opravňuje vymezit, jaká podání bude či nebude přijímat určitým způsobem (§ 71 odst. 4 daňového řádu). Vztahuje se ovšem pouze k formě podání datovou zprávou s ověřenou identitou podatele způsobem, kterým se lze přihlásit do jeho datové schránky [§ 71 odst. 1 písm. c) daňového řádu]. Pro datové zprávy podepsané uznávaným elektronickým podpisem takové zmocnění chybí.

[28] Konečně za třetí, žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že výklad zákona předložený městským soudem mu umožňuje s ohledem na technické vybavení zvolit vhodný způsob komunikace s daňovými subjekty. Nejvyššímu správnímu soudu ovšem v tomto ohledu není zřejmé, v čem je podání daňového příznání formou datové zprávy s uznávaným elektronickým podpisem zasláné e-mailem méně „vhodným“ způsobem komunikace v porovnání s jeho zasláním jiným elektronickým způsobem stejnou formou. A to navíc v případě, kdy správce daně má zřízenou a (očividně) funkční e-mailovou schránku podatelny.

[29] Obecně je podání datovou zprávou považováno za kvalifikované, naplní-li její forma jednu z možností stanovených § 71 odst. 1 daňového řádu. Zaslání daňového příznání v podobě e-mailové zprávy podepsané uznávaným elektronickým podpisem přitom naplňuje definici formy datové zprávy s uznávaným elektronickým podpisem [§ 71 odst. 1 písm. a) daňového řádu]. Pojem „datové zprávy“ byl v předmětné době definován v § 2 písm. d) zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, ve znění do 18. 9. 2016 jako „*elektronická data, která lze přenášet prostředky pro elektronickou komunikaci a uchovávat na technických nosičích dat, používaných při zpracování a přenosu dat elektronickou formou, jakož i data uložená na technických nosičích ve formě datového souboru*“. E-mailová zpráva se pod tuto širokou definici podřazuje. Je-li pak taková zpráva podepsaná uznávaným elektronickým podpisem, jedná se o kvalifikovanou formu podání.

[30] Městským soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2008, čj. 1 Ans 8/2008-105, není možné z důvodu změny právního řádu aplikovat. Ačkoliv se úprava doručování v daňovém řízení může od úpravy v předcházejícím zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, odlišovat pouze bezvýznamně, došlo ke změně obecných právních předpisů upravujících podatelny. Institut podatel byl ze zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, ve znění do 30. 6. 2012, přesunut do zákona o archivnictví a jeho prováděcích předpisů, kde získal značně detailnější úpravu, která je odlišná od úpravy, jíž se zabýval Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku.

[31] Nejvyšší správní soud proto koriguje závěr městského soudu a uvádí, že daňová příznání, která byla zaslána formou datové zprávy s uznávaným elektronickým podpisem na e-mailovou adresu podatelny zveřejněnou správcem daně, jsou kvalifikovaným podáním ve smyslu § 71 odst. 1 písm. a) daňového řádu.

[32] Protože byla daňová příznání podána správci daně v zákonné lhůtě, nebylo možné uložit stěžovatelce pokutu za opožděné tvrzení daně podle § 250 odst. 1 daňového řádu. Daňová příznání musí být podána na předepsaném tiskopise, výstupu z tiskárny, který má údaje, obsah i uspořádání údajů shodné s tímto tiskopisem (§ 72 odst. 1 daňového řádu), nebo v případě podání datovou zprávou ve formátu a struktuře zveřejněné správcem daně (§ 72 odst. 3 daňového řádu). Není-li daňové příznání zasláno v takto předepsané zvláštní formě, musí správce daně postupovat podle § 74 odst. 1 daňového řádu a vyzvat daňový subjekt k odstranění vad podání. Jinými slovy, nepoužití předepsaného formuláře je odstranitelná vada (srov. např. rozsudky NSS ze dne 11. 10. 2007, čj. 5 Afs 155/2006-90, č. 1441/2008 Sb. NSS, ze dne 14. 9. 2017, čj. 9 Ads 177/2016-89, č. 3633/2017 Sb. NSS, ze dne 29. 5. 2015, čj. 2 Afs 69/2015-32 nebo ze dne 24. 10. 2019, čj. 4 Afs 118/2019-60).

[33] Ze zjištění městského soudu přitom vyplývá, že obsahem zasláné datové zprávy bylo daňové příznání (odst. 7 napadeného rozsudku). Mohou zde tak nastat pouze dvě situace. V prvním případě bude podané daňové příznání bezvadné. V druhém případě nebudou splněny formální požadavky daňového řádu (např. formát a struktura podle § 72 odst. 3 daňového řádu). V takovém případě měl ovšem správce daně vyzvat stěžovatelku k odstranění vad, i přesto však bylo vůči správci daně účinné. Uložení pokuty za nepodání daňového příznání podle § 250 odst. 1 daňového řádu ale nepřichází ani v jednom případě v úvahu, neboť daňová příznání je třeba považovat vůči správci daně za účinná v obou zmíněných případech.

(...)

4105

Právo na informace: určení nadřízeného orgánu povinného subjektu

k § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 111/2019 Sb.

k § 69, § 103 odst. 1 písm. d) a § 178 soudního řádu správního, ve znění ke 12. 6. 2018

Nelze-li určit nadřízený orgán povinného subjektu (zde: Kancelář prezidenta republiky) podle § 178 správního řádu ve věcech svobodného přístupu k informacím, stává se odvolacím orgánem počínaje 1. 1. 2020 Úřad pro ochranu osobních údajů (§ 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 111/2019 Sb.). Pokud krajský soud přehlédne tuto změnu působnosti, která nastala během řízení o žalobě proti rozhodnutí původního odvolacího orgánu, a nadále jedná s původním žalovaným, poruší § 69 s. ř. s. a zatíží řízení vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2020, čj. 4 As 155/2020-42)

Prejudikatura: č. 4044/2020 Sb. NSS.

Věc: L. M. proti Kanceláři prezidenta republiky o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobce.

Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí žalované ze dne 12. 6. 2018, jímž odmítla jeho žádost o poskytnutí informací, jaká byla celková výše zdanitelných příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků v roce 2017 u vedoucího Kanceláře prezidenta republiky, ředitele odboru protokolu, ředitele odboru tiskového a tiskového mluvčího prezidenta republiky, ředitele odboru legislativy a práva a ředitele odboru zahraničního.

Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí žalobu, v níž namítal, že rozhodnutí žalované se zcela účelově zaměřuje pouze na hledání důvodů, proč informace neposkytnout. Nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (dále též „platový nález“), přitom rozhodně nelze interpretovat tak, že informace o platech a odměnách veřejnosti nepřísluší, pouze pro povinný subjekt stanoví povinnost poměřovat dotčená ústavní práva. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že veškeré podmínky pro poskytnutí informací jsou splněny. Žalobce nesouhlasí s názorem žalované, že po vydání platového nálezu již nelze vycházet z rozsudků Nejvyššího správního soudu sp.

zn. 5 As 57/2010 a 8 As 55/2012. Jediná změna spočívá v tom, že v každém jednotlivém případě je třeba provádět test proporcionality mezi právem na informaci a právem na soukromí. Pozice v žádosti o informace uvedených zaměstnanců žalované spadají do kategorie zaměstnanců, o jejichž platu a dalších odměnách se informace poskytují, protože se jedná o vrcholné úřednické pozice.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 5. 5. 2020, čj. 3 A 184/2018-45, žalobu zamítl. Městský soud vyšel především z platového nálezu. Z něj dovedl, že při rozhodování, zda informaci zahrnující osobní údaje poskytnout je nezbytné, aby správní orgán provedl test proporcionality. Pro to si musí opatřit dostatek informací mj. i o žadateli. Pokud z podané žádosti nelze seznat, zda žadatel splňuje všechna kritéria stanovená platovým nálezem, a žadatel ji ani po výzvě povinného subjektu nedoplní, jde případně odmítnutí žádosti plně k tíži žadatele. Žalobce byl žalovanou vyzván, aby svoji žádost o informace doplnil o tvrzení, jakým způsobem naplňuje kritéria stanovená v platovém nálezem. Žalobce měl sdělit, jakým způsobem by poskytnutá informace měla přispět k diskuzi o věcech veřejného zájmu, v čem by měl veřejný zájem na zveřejnění platů vedoucích zaměstnanců žalované spočívat. Žalobce však tyto informace potřebné pro provedení testu proporcionality nesdělil. Soud se proto ztotožnil se žalovanou, že nemohla spolehlivě provést test proporcionality.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítl jednak nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost, jednak městskému soudu vytkl dezinterpretaci platového nálezu. Skutečnost, že Ústavní soud v platovém nálezem uvedl, že povinná osoba může odmítnout poskytnutí informace o platu a odměnách zaměstnance při splnění čtyř specifikovaných podmínek, však podle stěžovatele neznamená, že i při jejich nenaplnění nemusí již provádět test proporcionality, při kterém vyhodnotí i konkrétní okolnosti daného případu. Z obsahu platového nálezu Ústavního soudu (ale také z následné judikatury, např. z nálezu IV. ÚS 1200/16 ze dne 3. 4. 2016) je podle stěžovatele zřejmé, že je vždy nutno provést detailní test proporcionality, který zohlední konkrétní okolnosti případu a neomezí se pouze na posouzení naplnění čtyř podmínek, na kterém staví v kasační stížnosti napadeném rozsudku svůj právní názor městský soud. Soud musí v každém jednotlivém případě porovnat dotčená základní práva, a posoudit, zda mezi nimi byla dodržena spravedlivá rovnováha. To však městský soud neučinil, když konkrétně nepřihlédl např. k tomu, že se žádost týká vysokých úředníků žalované, u kterých je veřejný zájem na povědomí společnosti o výši jejich platů vyšší než např. u běžných úředníků obecního úřadu, a že již v minulosti vznikly určité pochybnosti o efektivitě vynakládání veřejných prostředků těmto vysokým úředníkům, jak bylo popsáno v žalobě.

I pokud by tedy některá ze čtyř podmínek uvedených v platovém nálezem Ústavního soudu nebyla naplněna, neznamená to, že povinný subjekt nesmí informace poskytnout. K závěru o poskytnutí, nebo neposkytnutí informací může dospět až po provedení podrobného testu proporcionality zohledňujícího všechny okolnosti případu. Pro posouzení naplnění uvedených čtyř podmínek navíc povinný subjekt nemůže vyjít jen z obsahu žádosti žadatele a jejího případného doplnění, ale je povinen si k tomuto posouzení sám opatřit důkazy. Žalobce nadále tvrdí, že předmetné čtyři podmínky naplnil.

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

Z odůvodnění:

(...)

[9] Nejprve je třeba předeslat, že stěžovatel napadl žalobou u městského soudu rozhodnutí vedoucího žalované o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace, jehož příslušnost k rozhodnutí byla založena § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 23. 4. 2019. S účinností od 24. 4. 2019 pak bylo toto ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím změněno zákonem č. 111/2019 Sb. tak, že zní: „*Nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů.*“ Podle čl. XVI zákona č. 111/2019 Sb. „[d]o 1. ledna 2020 se postupuje podle § 16, 16a, 16b a § 20 tohoto zákona ve znění dosavadních předpisů“. To znamená, že po 1. 1. 2020 přešla působnost k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí informace z osoby stojící v čele povinného subjektu, u nějž nelze nadřízený orgán určit dle § 178 správního řádu, na Úřad pro ochranu osobních údajů.

[10] V případě Kanceláře prezidenta republiky se právě jedná o povinnou osobu, u níž určení nadřízeného orgánu dle § 178 správního řádu není možné, jak se uvádí např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2011, čj. 2 Ans 8/2010-68: „Podle ustanovení § 20 odst. 5 téhož zákona platí, že nelze-li určit nadřízený orgán podle ustanovení § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhoduje v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu. Tím je v nyní posuzovaném případě vedoucí Kanceláře prezidenta republiky.“

[11] Účastníky řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jsou žalobce (§ 65 s. ř. s.) a žalovaný správní orgán, jímž je dle § 69 s. ř. s. správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.

[12] Nejvyšší správní soud v posuzované věci vyšel ze závěrů ustálené judikatury, vyjádřených např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, čj. 8 Afs 48/2013-31, v němž se mimo jiné uvádí, že „s účinností od 1. 1. 2013 působnost Ministerstva financí přešla na Odvolací finanční ředitelství v důsledku přijetí zákona č. 407/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. (...) Působnost Ministerstva financí jako odvolacího orgánu tedy přešla na Odvolací finanční ředitelství. (...) Pokud městský soud rozhodnutí ministerstva zruší, ministerstvo nemůže znovu vést další řízení podle pokynu soudu, k tomu je oprávněno nadále jen Odvolací finanční ředitelství.“ Následně Nejvyšší správní soud v cit. rozsudku uzavřel, že „městský soud pochybil tím, že i po 1. 1. 2013 jednal nadále jako s účastníkem řízení se stěžovatelem (Ministerstvem financí), tento svůj postup navíc nijak neodůvodnil. Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že městský soud měl jednat jako s žalovaným s Odvolacím finančním ředitelstvím v důsledku přechodu působnosti rozhodovat o porušení cenových předpisů na Specializovaný finanční úřad [viz § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 265/1991 Sb. ve znění zákona č. 407/2012 Sb.], jehož rozhodnutí je oprávněno přezkoumat právě Odvolací finanční ředitelství [§ 7 písm. a) zákona č. 456/2011 Sb.]“. Tento názor Nejvyšší správní soud zopakoval např. v rozsudcích ze dne 6. 6. 2014, čj. 4 As 48/2014-71, nebo ze dne 9. 4. 2015, čj. 9 Afs 130/2014-39.

[13] Nejvyšší správní soud dodává, že obdobně jako procesní nástupnictví (srov. § 107 o. s. ř.), také přechod pasivní legitimace *ex lege* je právní skutečností mající bezprostřední vliv na podmínky řízení, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé (§ 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Jestliže poté, co v průběhu řízení přešla působnost odvolacího orgánu z (vedoucího) Kanceláře prezidenta republiky na Úřad pro ochranu osobních údajů, avšak městský soud k této skutečnosti nepihlédl a chybně řízení o žalobě dokončil s Kanceláří prezidenta republiky (původním účastníkem) na straně žalovaného, již zároveň v napadeném rozsudku označil jako žalovanou a napadený rozsudek jí doručil, pak zatížil řízení vadou spočívající v absenci pasivní legitimace účastníka řízení znamenající nezákonnost vydaného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[14] Nejvyššímu správnímu soudu je známo, že v několika věcech tento soud během roku 2020 rozhodoval, přičemž opomenul zohlednit novelizované znění § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, resp. vůbec se k této otázce nevyjadřoval. K tomu lze uvést, že pokud v některých případech došlo mimoděk k nerespektování platné procesní úpravy, nezavazuje to Nejvyšší správní soud k tomu, aby v tomto pokračoval i v dalších věcech. Rovněž to nepředstavovalo důvod pro případné předložení věci rozšířenému senátu, neboť nyní rozhodující senát se zcela ztotožňuje s výkladem § 17 odst. 1 s. ř. s. uvedeným v komentářové literatuře (Kühn, Z., Kocourek, T.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 17, bod 9, cit. dle systému ASPI): „Judikatorní rozpor podle mě nevzniká, pokud by jeden z údajně rozporných právních názorů byl toliko názorem implicitním, v odůvodnění skrytým. Jde tedy o nevyřčenou premisu dalších argumentačních kroků, kterou lze v odůvodnění soudu snad tušit, kterou však soud výslovně jako takovou neformuloval. Rozhodně je to, co soud ve svém rozhodnutí řekl, nikoliv to nevyřčené, co snad můžeme mezi řádky tušit.“

[15] Vzhledem k vadě řízení před městským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, Nejvyšší správní soud nemůže nyní posuzovat meritorní námitky uplatněné stěžovatelem. Na tomto místě postačí poukázat na to, že Nejvyšší správní soud se nedávno vyjadřoval k podobnému případu v rozsudku ze dne 27. 5. 2020, čj. 2 As 88/2019-29, č. 4044/2020 Sb. NSS, což městský soud v dalším řízení vezme v úvahu.

Mezinárodní ochrana: nepřipustnost žádosti

k § 10a odst. 1 písm. c) a § 25 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákonů č. 350/2005 Sb. a č. 314/2015 Sb.

V rozhodnutí o zastavení řízení podle § 25 písm. i) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, se správní orgán nezabývá věcnými důvody žádosti o udělení mezinárodní ochrany, nýbrž konkrétním důvodem její nepřipustnosti. Je-li žádost nepřipustná dle § 10a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, provede správní orgán pohovor s žadatelem a umožní mu vyjádřit se nejen k udělení mezinárodní ochrany jiným členským státem Evropské unie, ale i k dalším skutečnostem, které charakterizují jeho pobyt a životní podmínky v tomto státě. Neuvede-li žadatel nic konkrétního, není správní orgán povinen – s ohledem na zásadu vzájemné důvěry – zabývat se v odůvodnění rozhodnutí o zastavení řízení tím, jaké jsou v daném členském státě podmínky osob požívajících mezinárodní ochrany, ledaže by o nich existovaly důvodné pochybnosti, které s sebou nesou riziko porušení zákazu nelidského nebo ponižujícího zacházení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2020, čj. 5 Azs 65/2020-31)

Prejudikatura: č. 2642/2012 Sb. NSS, č. 3102/2014 Sb. NSS, č. 3560/2017 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 21. 12. 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10), ze dne 5. 4. 2016, Aranyosi a Căldăraru (C-404/15 a C-659/15 PPU), ze dne 16. 2. 2017, C. K. a další (C-578/16), ze dne 25. 7. 2018, L. M. (C-216/18 PPU), ze dne 19. 3. 2019, Jawo (C-163/17), ze dne 19. 3. 2019, Ibrahim a další (C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17), ze dne 16. 7. 2020, Addis (C-517/17); rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 1. 2011, *M.S.S. proti Belgii a Řecku* (č. 30696/09), ze dne 4. 11. 2014, *Tarakhel proti Švýcarsku* (č. 29217/12).

Věc: A. H. proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Kasační stížností se žalobce (stěžovatel) domáhal zrušení rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 1. 2020, čj. 62 Az 46/2019-25, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 10. 2019, kterým žalovaný zastavil řízení o žádosti stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany v České republice podle § 25 písm. i) ve spojení s § 10a odst. 1 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

Dne 25. 8. 2019 požádal stěžovatel o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky. Z podané žádosti, jakož i z následně poskytnutých údajů k ní, vyplynulo, že stěžovatel je zletilý mladý muž, který je syrským státním občanem, kurdské národnosti. Dne 3. 11. 2017 připlul na řecký ostrov Samos, poté se dostal do Atén a byl mu vystaven „nějaký doklad“. Následně stěžovatel odcestoval do Turecka, kde nějakou dobu pobýval a rodina z Německa mu posílala peníze, aby pokračoval dále; k tomu stěžovatel uvedl: „Je jedno, zda jsem byl v Řecku nebo Turecku nebo Sýrii. V Řecku jenom není válka.“ Vrátil se zpět do Řecka, kde se seznámil s člověkem, který mu pomohl dostat se do kamionu, jenž zastavil v České republice. K důvodům své žádosti stěžovatel uvedl, že se v zemi původu necítí bezpečně, situace se tam často mění a v České republice má strýce s povoleným trvalým pobytem.

Podle databáze EURODAC (dle porovnání otisků prstů) zjistil žalovaný, že stěžovatel podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v Řecku, a proto požádal o jeho přijetí zpět do tohoto členského státu Evropské unie (EU) v souladu s čl. 18 odst. 1 písm. d) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. 6. 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále jen „nařízení Dublin III“). Dne 5. 9. 2019 žalovaný obdržel sdělení řecké strany, podle něhož žádost o přijetí zpět nemůže být akceptována, neboť stěžovateli v Řecku byla udělena dne 18. 6. 2019 mezinárodní ochrana ve formě azylu; z toho důvodu se na případ stěžovatele nařízení Dublin III nevztahuje. Dne 30. 9. 2019 byl se stěžovatelem proveden pohovor, ve kterém uvedl, že své doklady nechal v Řecku. Poté, co žalovaný seznámil stěžovatele

s informací, že mu byl v Řecku udělen azyl, stěžovatel konstatoval, že kdyby to věděl, v České republice by žádost nepodal. Když přijel do Řecka, ptali se ho, zda chce požádat o azyl, anebo vyhostit; stěžovatel dle svého vyjádření nechtěl ani jedno a dodal: „*Jen jsem podepsal papír, že projíždím*“. Současně sdělil, že nechce řecký azyl, nakonec však uvedl, že si zkusí řecké doklady vyřídit.

Dne 7. 10. 2019 vydal žalovaný rozhodnutí o zastavení řízení, neboť žádost stěžovatele o udělení mezinárodní ochrany v České republice je nepřipustná – stěžovateli totiž již byla udělena mezinárodní ochrana (ve formě azylu) jiným členským státem EU.

Rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení napadl stěžovatel žalobou, v níž připustil, že pobýval v Řecku, nikoli však s úmyslem požádat zde o mezinárodní ochranu. Jeho cílem bylo dostat se do České republiky, kde žije jeho strýc, a o skutečnosti, že mu byla v Řecku udělena mezinárodní ochrana, nevěděl. Nesouhlasil proto s rozhodnutím žalovaného, který se vůbec nezabýval bezpečnostní situací v zemi původu stěžovatele, kde dochází k pronásledování osob kurdské národnosti.

Krajský soud neshledal žalobu důvodnou a dle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji zamítl. Stěžovatel neuvedl žádné skutečnosti, které by vyvracely to, že v Řecku požádal o mezinárodní ochranu a že jeho žádosti bylo vyhověno, a má zde tedy udělenou mezinárodní ochranu ve formě azylu. Stěžovatel nepochybnil obsah žádné z listin, které byly součástí správního spisu, a nenavrl provedení žádných důkazů. Krajský soud neměl důvodu považovat za jakkoli nevěrohodné sdělení Řecka o udělení mezinárodní ochrany stěžovateli. Uzavřel proto, že byl naplněn důvod nepřipustnosti žádosti podle § 10a odst. 1 písm. c) zákona o azylu a bylo zcela na místě řízení zastavit v souladu s § 25 písm. i) zákona o azylu. Pokud žalovaný neposuzoval bezpečnostní situací v zemi původu stěžovatele a jeho obavy z pronásledování, nepochybil, neboť tento postup je výslovně předvídan v § 10a odst. 2 zákona o azylu; je-li žádost o mezinárodní ochranu nepřipustná, důvody pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany se neposuzují.

Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, jejíž součástí byl i návrh na přiznání odkladného účinku, kterému Nejvyšší správní soud vyhověl usnesením ze dne 23. 3. 2020, čj. 5 Azs 65/2020-23. Stěžovatel obdobně jako v žalobě namítl, že řízení o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany bylo zastaveno, aniž by byly zkoumány věcné důvody, pro které tuto žádost podal. Krajský soud se podobně jako žalovaný nezabýval důvodností žádosti, ale pouze její přípustností – a to v důsledku zjištění, že mu byla udělena mezinárodní ochrana v Řecku. O této skutečnosti stěžovatel nevěděl a znovu zpochybnil, že by v Řecku vědomě požádal o mezinárodní ochranu. Zdůraznil rovněž, že mu jako osobě požívající mezinárodní ochrany nebyly v Řecku vydány žádné doklady (např. průkaz azylanta). Navrl proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v průběhu správního řízení bylo průkazně doloženo, že stěžovatel podal žádost o mezinárodní ochranu v Řecku; současně bylo řeckým azylovým úřadem potvrzeno, že mu byla dne 18. 6. 2019 udělena mezinárodní ochrana. S ohledem na to se žalovaný nezabýval žádostí o udělení mezinárodní ochrany v České republice, neboť jde o nepřipustnou žádost, což krajský soud akceptoval. Žalovaný se s jeho závěry ztotožnil.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[13] Koncept nepřipustných žádostí o udělení mezinárodní ochrany zná vnitrostátní právní úprava již poměrně dlouho; k jeho zavedení došlo novelou zákona o azylu provedenou zákonem č. 57/2005 Sb. (s účinností od 18. 2. 2005) a původně 2 důvody nepřipustnosti byly postupně rozšířeny až na současných 7 důvodů obsažených v § 10a odst. 1 písm. a) až g) zákona o azylu. V posuzovaném případě bylo řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany zastaveno s odkazem na § 25 písm. i) ve spojení s § 10a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, který stanoví: „*Žádost o udělení mezinárodní ochrany je nepřipustná, byla-li žadateli o udělení mezinárodní ochrany udělena mezinárodní ochrana jiným členským státem Evropské unie.*“ Podle § 25 písm. i) zákona o azylu pak platí, že řízení se zastaví, jestliže je žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřipustná.

[14] Citovaná právní úprava v zákoně o azylu provádí čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. 6. 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní

ochrany (dále jen „procedurální směrnice“) a představuje jeden z taxativně daných důvodů nepřípustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany, kdy není nutné její meritorní posouzení. Jedná se o výjimku z obecného pravidla, podle kterého je potřeba meritorně posoudit všechny žádosti, jak ostatně potvrzuje bod (43) odůvodnění procedurální směrnice: *„Členské státy by měly všechny žádosti zhodnotit po věcné stránce, to jest posoudit, zda dotyčný žadatel může být uznán za osobu způsobilou pro mezinárodní ochranu podle směrnice 2011/95/EU, pokud tato směrnice nestanoví jinak, zejména v případech, kdy lze důvodně předpokládat, že posouzení provede nebo dostatečnou ochranu poskytne jiná země. Členské státy by zejména neměly mít povinnost hodnotit věcnou stránku žádosti o mezinárodní ochranu, pokud první země azylu přiznala žadateli postavení uprchlíka nebo mu poskytla jinou dostatečnou ochranu a žadatel bude touto zemí převzat zpět.“*

[15] V naznačených případech je posouzení věcné stránky žádosti o udělení mezinárodní ochrany nadbytečné a neúčelné; nemá smysl zahlcovat systém dalšími žádostmi téhož žadatele, *nota bene* v situaci, kdy jeho žádosti podané v jiném členském státě již bylo vyhověno a mezinárodní ochrana mu byla udělena. To se odráží právě v čl. 33 procedurální směrnice, který se týká nepřípustných žádostí, u nichž členské státy nemusí posuzovat, zda žadatel splňuje podmínky pro přiznání mezinárodní ochrany podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. 12. 2011 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 (dále jen „kvalifikační směrnice“). Uvedené pravidlo o vyloučení věcného přezkumu pak v návaznosti na čl. 33 procedurální směrnice jasně normuje i vnitrostátní právo – a sice § 10a odst. 2 zákona o azylu, který stanoví: *„Je-li žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřípustná, neposuzuje se, zda žadatel o udělení mezinárodní ochrany splňuje důvody pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany.“*

[16] Dlužno dodat, že ještě předtím, než bylo citované ustanovení vloženo do zákona o azylu novelou provedenou zákonem č. 314/2015 Sb. (s účinností od 18. 12. 2015), se ve stejném duchu vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 6. 3. 2012, čj. 3 Azs 6/2011-96, č. 2642/2012 Sb. NSS; v něm se sice zabýval nepřípustností opakovaných žádostí [§ 10a odst. 1 písm. e) zákona o azylu], současně však v odůvodnění (bod 21) uvedl, že *„[z]astavuje-li správní orgán řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, nemůže zároveň o věci samé, tedy o mezinárodní ochraně (tzn. ani o azylu, ani o doplňkové ochraně), rozhodovat“*.

[17] První námitka stěžovatele, že řízení bylo zastaveno, aniž se žalovaný zabýval věcnými důvody jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany, tedy nemůže obstát. V případě, že žalovaný dospěl k závěru, že žádost stěžovatele je nepřípustná, neposuzoval logicky meritum věci (tj. situaci osob kurdské národnosti v zemi původu), ale řízení bez dalšího zastavil. Rozporuje-li stěžovatel tento postup, přehlíží jednoznačnou právní úpravu (§ 10a odst. 2 zákona o azylu) vycházející z procedurální směrnice; ta společně se shora uvedenou kvalifikační směrnici, jakož i dalšími směrnici a nařízeními v oblasti azylu a doplňkové ochrany, v níž EU vyvíjí společnou politiku (čl. 78 Smlouvy o fungování EU), tvoří právní rámec společného evropského azylového systému.

[18] Společný evropský azylový systém je založen na zásadě vzájemné důvěry mezi členskými státy EU, která má v unijním právu klíčový význam. Unijní právo totiž spočívá na základním předpokladu, že každý členský stát sdílí se všemi ostatními členskými státy řadu společných hodnot, na nichž je EU založena, a uznává, že s ním i ostatní členské státy tyto hodnoty sdílejí. Tento předpoklad znamená – a zároveň odůvodňuje – existenci vzájemné důvěry členských států v dodržování unijního práva, které tyto hodnoty zakotvuje. Zjednodušeně řečeno, zásada vzájemné důvěry zejména v souvislosti s prostorem svobody, bezpečnosti a práva každému z členských států EU ukládá, aby až na výjimečné okolnosti vycházel z toho, že všechny ostatní členské státy dodržují unijní právo, a zejména základní práva, která unijní právo uznává ve vztahu k jednotlivci; v tomto ohledu lze odkázat na konstantní judikaturu Soudního dvora EU, např. rozsudky ze dne 5. 4. 2016, *Aranyosi a Căldăraru*, C-404/15 a C-659/15 PPU, bod 78, a ze dne 25. 7. 2018, *L. M.*, C-216/18 PPU, bod 36, které se sice týkají evropského zatýkacího rozkazu, avšak jejich závěry jsou *mutatis mutandis* přenositelné i na oblast azylu a doplňkové ochrany, jak je ostatně patrné z další judikatury citované níže (mezinárodní ochrana a evropský zatýkací rozkaz představují oblasti úzce spojené se zrušením vnitřních hranic v rámci schengenského prostoru založeného na vzájemné důvěře členských států).

[19] Jak již bylo uvedeno, členské státy EU vycházejí ze zásady vzájemné důvěry, která jim umožňuje vytvoření a zachování prostoru svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic. Vzájemná důvěra ovšem není důvěrou „sleponou“ či apriorní a bezvýhradnou; naopak unijní právo vykládané Soudním dvorem připouští výjimečné odklonění se od důvěry v dodržování unijního práva ze strany ostatních členských států. Jakkoli ve výsledku může vést umožnění výjimek ze zásady vzájemné důvěry v postupnou erozi této základní zásady EU a její společné politiky týkající se azylu a doplňkové ochrany, nelze tyto výjimky v praxi zpochybnit a neakceptovat. Podstatné ovšem je, aby se opravdu jednalo o výjimečné okolnosti, a nikoli o situaci ve stylu hesla „důvěřuj, ale prověřuj“, kdy by bez dalšího docházelo k prověřování každého individuálního případu. Jinak řečeno, je velmi důležité, aby každý členský stát EU důvěřoval a akceptoval, že jiný členský stát nezasahuje do základních práv jednotlivce, ledaže by byly dány skutečné výjimečné okolnosti, které svědčí o opaku.

[20] Na základě uvedeného se předpokládá, že zacházení s žadateli o mezinárodní ochranu v každém členském státě splňuje základní požadavky nejen Listiny základních práv EU, ale též Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.) a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), jak judikoval Soudní dvůr už v rozsudku dne 21. 12. 2011, *N. S. a další*, C-411/10 a C-493/10, s tím, že právě z důvodu zásady vzájemné důvěry se snaží unijní zákonodárce „racionalizovat posuzování žádostí o azyl a zabránit zahlcení systému povinností státních orgánů zabývat se několikanásobnými žádostmi podanými stejným žadatelem, zvýšit právní jistotu, pokud jde o určování státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl, a vyhnout se tak systému forum shopping, přičemž hlavním cílem toho všeho je zrychlení posuzování žádostí v zájmu jak žadatelů o azyl, tak zúčastněných států“ (bod 78). I přesto ovšem nelze „vyloučit, že tento systém v praxi naráží v určitém členském státě na závažné funkční problémy, takže existuje riziko, že žadatelé o azyl budou v případě přemístění do tohoto členského státu vystaveni zacházení, které je neslučitelné s jejich základními právy“, jak uvedl v tomtéž rozsudku Soudní dvůr (bod 81).

[21] Naznačené riziko porušení základních práv při zacházení s žadateli o udělení mezinárodní ochrany, včetně možného porušení zásady *non-refoulement*, reflektovala též judikatura Evropského soudu pro lidská práva (viz např. rozsudek ze dne 21. 1. 2011, *M.S.S. proti Belgii a Řecku*, stížnost č. 30696/09), na kterou vlastně Soudní dvůr navázal (nejen ve věci *N. S. a další*), což se posléze promítlo do nařízení Dublin III; konkrétně se jedná o čl. 3 odst. 2 tohoto přímo použitelného předpisu EU, jenž připouští existenci tzv. systémových nedostatků v primárně příslušném členském státě, pokud jde o azylové řízení nebo podmínky přijetí žadatelů v tomto státě, které s sebou mohou nést riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv EU. Při posouzení překážek předání do jiného členského státu EU v rámci tzv. dublinského systému nelze navíc odhlížet ani od individuální situace cizince a z toho plynoucího rizika porušení čl. 4 Listiny základních práv EU či čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 11. 2014, *Tarakhel proti Švýcarsku*, č. 29217/12, nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 2. 2017, *C. K. a další*, C-578/16, dle kterého „přemístění žadatele o azyl v rámci nařízení Dublin III lze provést pouze za podmínek, které vylučují, že toto přemístění s sebou pro dotčenou osobu ponese skutečné riziko, že bude vystavena nelidskému či ponižujícímu zacházení ve smyslu článku 4 Listiny. V tomto ohledu není možné bez dalšího vyloučit, že vzhledem k obzvláště závažnému zdravotnímu stavu žadatele o azyl může jeho přemístění na základě nařízení Dublin III s sebou takové riziko nést“ (body 65 a 66).

[22] Dílčí závěr plynoucí ze shora uvedeného tedy je, že přemístění žadatele o mezinárodní ochranu ve smyslu nařízení Dublin III lze provést pouze za situace, kdy příslušný členský stát nebude mít problém – systémově v obecné rovině, případně i v rovině individuální (např. z důvodu zvláště závažného zdravotního stavu) – se zajištěním alespoň minimálních důstojných podmínek, pokud jde o řízení a o podmínky přijetí dotčeného žadatele. To, že některé členské státy se zajištěním těchto podmínek problém mít mohou či mají, nebylo přitom předmětem rozhodování jen Soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva (viz výše), ale také Nejvyššího správního soudu; srov. rozsudky ze dne 12. 9. 2016, čj. 5 Azs 195/2016-22, a ze dne 12. 1. 2017, čj. 5 Azs 229/2016-44, č. 3560/2017 Sb. NSS, které se týkaly přemístění žadatele o mezinárodní ochranu do Maďarska, resp. Itálie jako členského státu EU příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, pročez žalovaný zastavil řízení podle § 25 písm. i) ve spojení s § 10a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, jenž stanoví: „Žádost o udělení mezinárodní ochrany je nepřipustná, je-li k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany příslušný jiný stát vázaný přímo použitelným předpisem Evropské unie“ (nařízením Dublin III, pozn. Nejvyššího správního soudu).

[23] V nyní souzené věci žalovaný řízení rovněž zastavil, nikoli však s odkazem na § 10a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, ale § 10a odst. 1 písm. c) zákona o azylu – tedy proto, že jiným členským státem EU již byla stěžovateli mezinárodní ochrana udělena. Naznačený rozdíl mezi oběma důvody, pro které lze shledat žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřijatelnou a řízení o ní zastavit, je přitom nutno respektovat – a to i z hlediska shora uvedeného principu posuzování nedostatků, o kterých se zmiňuje nařízení Dublin III. Rozhodne-li totiž žalovaný o zastavení řízení z důvodu nepřijatelnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany podle § 10a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, je povinen zabývat se v odůvodnění tohoto rozhodnutí vždy také tím, zda přemístění žadatele do jiného členského státu EU není vyloučeno z důvodu existence systémových nedostatků, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu čl. 4 Listiny základních práv EU (čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení Dublin III); srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2014, čj. 45 Az 14/2014-31, č. 3102/2014 Sb. NSS, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, čj. 1 Azs 248/2014-27.

[24] Nejvyšší správní soud konstatuje, že standard odůvodnění, který judikatura nastavila ve vztahu k rozhodnutím, jimiž se zastavuje řízení z důvodu nepřijatelnosti žádosti podle § 10a odst. 1 písm. b) zákona o azylu, není možné bez dalšího rozšířit a aplikovat též na rozhodnutí o zastavení řízení z důvodu nepřijatelnosti žádosti podle § 10a odst. 1 písm. c) zákona o azylu; tato rozhodnutí neznamenají navrácení žadatele do členského státu, jenž mu udělil mezinárodní ochranu, na rozdíl od rozhodnutí v tzv. dublinských případech (§ 10a odst. 1 písm. b) zákona o azylu), kde je výrok o navrácení, resp. přemístění žadatele *implicitně* obsažen v deklaratorním určení členského státu, který je příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Efekt dublinského mechanismu a jeho dopad do právní sféry žadatele je tedy odlišný, což s sebou nutně nese i potřebu zaměřit se na situaci v členském státě, do kterého je žadatel přemísťován. To je třeba respektovat a zopakovat, že v případě § 10a odst. 1 písm. b) a c) zákona o azylu se jedná o dva různé důvody nepřijatelnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany, které nelze směřovat či zaměňovat, i když oba ve své podstatě vycházejí ze zásady vzájemné důvěry mezi členskými státy EU. Z této zásady jsou připuštěny výjimky, které jsou vůči žadatelům o mezinárodní ochranu založeny výslovnou výhradou dle čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III. Na osoby, kterým již byla mezinárodní ochrana udělena, se ovšem toto nařízení nevztahuje; nelze proto dovozovat obecnou povinnost žalovaného vždy odůvodnit i to, jaké podmínky panují v členském státě, který žadatel mezinárodní ochranu udělil. K tomu by musely být dány velmi silné důvody vyplývající z obecné a absolutní povahy zákazu nelidského nebo ponižujícího zacházení. Tento zákaz lze vztáhnout nejen na zacházení s žadatelem o udělení mezinárodní ochrany, nýbrž i na zacházení s osobami, které již požívají mezinárodní ochrany, jak potvrdil Soudní dvůr; viz rozsudek ze dne 19. 3. 2019, *Jawo*, C-163/17, a rozsudek ze dne 19. 3. 2019, *Ibrahim a další*, C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17, v němž se Soudní dvůr zabýval mj. výkladem čl. 33 odst. 2 písm. a) procedurální směrnice, jemuž odpovídá právě § 10a odst. 1 písm. c) zákona o azylu, a v bodě 87 dospěl k závěru, že je pro účely použití zákazu nelidského či ponižujícího zacházení „*irrelevantní, zda je dotčená osoba vystavena vážné hrozbě takového zacházení v okamžiku přemísťování, v průběhu azylového řízení, nebo po jeho skončení (obdobně viz rozsudek z dnešního dne, Jawo, C 163/17, bod 88)*“.

[25] To znamená, že ani při existenci společného azylového systému a zásady vzájemné důvěry nelze odhlédnout od rizika nelidského či ponižujícího zacházení s osobou požívající mezinárodní ochrany, avšak musí se jednat o riziko skutečné a prokázané. Taková situace však v případě stěžovatele nenastala.

[26] Jedná se o druhotný pohyb stěžovatele, který je již uznaným uprchlíkem, neboť mu byla udělena mezinárodní ochrana formou azylu v Řecku – tedy v jiném členském státě EU, u něhož platí vyvratitelná domněnka, že základní práva stěžovatele zde budou dodržována; viz výše citovaný rozsudek ve věci *Ibrahim a další*, z jehož odůvodnění (bod 88) rovněž vyplývá, že primárně musí tuto domněnku vyvracet žadatel: „*Má-li tedy soud, který rozhoduje o opravném prostředku proti rozhodnutí odmítajícímu novou žádost o mezinárodní ochranu jako nepřijatelnou, k dispozici důkazy, které předložil žadatel za účelem prokázání takové hrozby v členském státě, který již poskytl doplňkovou ochranu, je tento soud povinen na základě objektivních, spolehlivých, přesných a řádně aktualizovaných údajů a s ohledem na standard ochrany základních práv zaručený unijním právem posoudit existenci systémových či celoplošných nedostatků nebo nedostatků týkajících se určitých skupin osob (obdobně viz rozsudek z dnešního dne, Jawo, C 163/17, bod 90 a citovaná judikatura).*“

[27] V citované věci *Ibrahim a další* se na Soudní dvůr obrátil německý Spolkový správní soud, který posuzoval jednak případ palestinských žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří pobývali v Sýrii, jednak případ ruského žadatele o mezinárodní ochranu, který se prohlašoval za Čečence; v obou případech byly žádosti o udělení mezinárodní ochrany nepřípustné a Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky je odmítl, aniž je věcně posoudil, protože palestinským žadatelům již byla přiznána doplňková ochrana v Bulharsku a ruskému žadateli byla přiznána doplňková ochrana v Polsku. Stěžovateli sice v Řecku přiznána doplňková ochrana nebyla, nicméně byl mu udělen azyl jakožto vyšší a dlouhodobější forma mezinárodní ochrany, což je naprosto klíčové z hlediska jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany v České republice. Jak již bylo zmíněno, není účelné vést řízení a věcně posuzovat žádost o udělení mezinárodní ochrany v situaci, kdy již žadatelé byla mezinárodní ochrana udělena jiným členským státem, u něhož platí vyvratitelná domněnka dodržování základních práv stěžovatele, včetně zajištění „nezbytné sociální péče“, jak stanoví čl. 29 kvalifikační směrnice, aniž by jí však dále definovala.

[28] Je zřejmé, že konkrétní rozsah „nezbytné sociální péče“ o osoby požívající mezinárodní ochranu není v jednotlivých členských státech stejný, což ovšem nemůže ospravedlnit druhotnou migraci těchto osob napříč Evropou (tzv. *asylum shopping*) – ledaže by se ocitly v natolik závažné situaci krajní hmotné nouze, již by bylo možno stavět na roveň nelidskému či ponižujícímu zacházení; k tomu srov. shora uvedené rozsudky Soudního dvora ve věcech *Jawo a Ibrahim a další*, dle nichž se působnost čl. 4 Listiny základních práv EU, který odpovídá čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vztahuje na nedostatky, které dosahují obzvláště vysoké míry závažnosti, jenž závisí na všech skutkových okolnostech případu. „*Těto obzvláště vysoké míry závažnosti by bylo dosaženo, pokud by se osoba, která je zcela závislá na veřejné podpoře, v důsledku nezájmu orgánů členského státu ocitla nezávisle na své vůli a osobní volbě v situaci krajní hmotné nouze, v níž by nemohla uspokojovat své nejzákladnější potřeby, jako je zejména potřeba najít se, umýt se a ubytovat se, a kterou by bylo poškozováno její tělesné či duševní zdraví nebo v důsledku které by se ocitla v zanedbaném stavu, jenž je v rozporu s lidskou důstojností*“ (citace z rozsudku *Ibrahim a další*, bod 90).

[29] Stěžovatel žádné takové nedostatky nenamítal; k pobytu a životním podmínkám, které by charakterizovaly jeho situaci jako uznaného uprchlíka v Řecku, se prakticky vůbec nevyjádřil, ačkoli tuto možnost měl – a to nejen v žádosti, ale především při osobním pohovoru, který s ním provedl žalovaný před vydáním rozhodnutí, což považuje Nejvyšší správní soud za velmi podstatné.

[30] Provedení osobního pohovoru za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, patří podle § 23 odst. 1 zákona o azylu mezi základní povinnosti správního orgánu; ten musí řádně provést pohovor i před tím, než rozhodne o zastavení řízení z důvodu nepřípustnosti žádosti o mezinárodní ochranu, není-li důvodem nepřípustnosti opakovaná žádost anebo nejde o jinou specifickou situaci, kdy není nutné pohovor provádět; v podrobnostech srov. § 23 odst. 2 a 3 zákona o azylu, jenž transponuje mj. čl. 34 odst. 1 procedurální směrnice, který až na uvedenou výjimku vyžaduje provedení osobního pohovoru i u nepřípustných žádostí. To ostatně potvrdil i Soudní dvůr, z jehož nedávného rozsudku ze dne 16. 7. 2020, *Addis*, C-517/17, vyplývá, že provedení pohovoru má zásadní význam, neboť je třeba, aby bylo žadateli „*umožněno osobně vysvětlit v jazyce, který ovládá, své stanovisko týkající se použití důvodu uvedeného v čl. 33 odst. 2 písm. a) této směrnice na jeho osobní situaci*“ (bod 73).

[31] V daném případě žalovaný provedl pohovor se stěžovatelem dne 30. 9. 2019 za přítomnosti tlumočnicka do arabského jazyka. Z obsahu sepsaného protokolu o provedeném pohovoru vyplývá, že v úvodu žalovaný seznámil stěžovatele s tím, že mu byl dne 18. 6. 2019 udělen azyl v Řecku, na což stěžovatel reagoval tak, že v Řecku o azyl žádat nechtěl a výslovně uvedl: „*Nechci řecký azyl*“. Na opakovaný dotaz žalovaného, proč si v Řecku nemůže vyřídit doklady, pak stěžovatel sdělil: „*Jsou tam obtížné podmínky. Každých šest měsíců se musíte hlásit*“. Přesto na závěr pohovoru připustil, že si zkouší řecké doklady vyřídit.

[32] Z uvedeného je – i přes některá rozporuplná tvrzení – jasné, že stěžovatel měl možnost vyjádřit se nejen k tomu, zda mu byla v Řecku udělena mezinárodní ochrana ve formě azylu, ale i k dalším skutečnostem svého pobytu v tomto členském státě, který trval téměř 2 roky. Stěžovatel do Řecka prokazatelně přicestoval v roce 2017 a na území České republiky vstoupil v roce 2019; z hlediska samotného posouzení věci přitom není podstatné, zda stěžovatel v tomto období pobýval pouze v Řecku, anebo vycestoval do Turecka, jak uvedl ve své žádosti. Podstatné je především to, že v Řecku poměrně dlouhou dobu pobýval a k tomuto pobytu se vyjádřil jen velmi obecně a v podstatě žádné konkrétní nedostatky, na jejichž základě by bylo možno indikovat vážné riziko

nelidského nebo ponižujícího zacházení (v důsledku krajní hmotné nouze nebo z jiného důvodu), neuvěd. Naopak, z jeho vyjádření v závěru pohovoru je patrné, že s možností svého návratu do Řecka je srozuměn a zkusí si zde vyřídit doklady. A tvrdí-li v kasační stížnosti, že žádné doklady – např. průkaz azylanta – mu nebyly vydány, nelze nepřipomenout, že při pohovoru stěžovatel hned v úvodu uvedl, že své doklady (průkaz) nechal v Řecku. O jaké konkrétní doklady se jednalo, sice není zcela jasné, nicméně potvrzuje to jistou rozpornost tvrzení stěžovatele a vůbec celé jeho kasační stížnosti, v níž popírá, že by v Řecku vědomě požádal o mezinárodní ochranu.

[33] Z listinných dokladů, které jsou založeny ve správním spise a kterými řecká strana reagovala na žádost žalovaného o přijetí stěžovatele zpět podle nařízení Dublin III, plyne, že stěžovatel v Řecku o mezinárodní ochranu požádal a že jeho žádost byla úspěšná, neboť mu byl udělen azyl dne 18. 6. 2019. Nejvyšší správní soud nemá důvod o sdělení řecké strany pochybovat, a to tím spíše, že stěžovatel neuvěd nic, co by nasvědčovalo opaku a popíralo možnost zastavit řízení z důvodu nepřípustnosti žádosti podle § 10a odst. 1 písm. c) zákona o azylu – tedy proto, že mu byla v Řecku udělena mezinárodní ochrana formou azylu. Ani druhá námitka stěžovatele tedy neobstojí a nic na tom nemění skutečnost, že v rozhodnutí o zastavení řízení se žalovaný nevysovil k zacházení a životním podmínkám osob požívajících v Řecku mezinárodní ochrany.

[34] Stěžovatel v tomto ohledu nic konkrétního netvrdil a žádné důkazy za účelem prokázání hrozby nelidského či ponižujícího zacházení v Řecku v důsledku krajní hmotné nouze nebo jiné zvlášť závažné situace nepředložil – a to nejen v průběhu celého správního řízení, kdy s ním byl proveden i osobní pohovor, ale ani v řízení před krajským soudem. S ohledem na tuto pasivitu stěžovatele a na zásadu vzájemné důvěry členských států tudíž nebylo nezbytné, aby se žalovaný výslovně zabýval v odůvodnění svého rozhodnutí tím, jaké jsou podmínky uznaných uprchlíků v Řecku a zda s sebou neunesou riziko porušení zákazu nelidského či ponižujícího zacházení (čl. 4 Listiny základních práv EU).

[35] Na základě obecné a absolutní povahy zákazu nelidského či ponižujícího zacházení je však nutno poznamenat, že žalovaný je povinen vždy a za každých okolností zvažovat a eliminovat riziko porušení tohoto zákazu a v případě existence jakýchkoli důvodných pochybností nesmí vypořádání této otázky v odůvodnění svého rozhodnutí opomenout. Tyto pochybnosti mohou vyvstat na základě různých okolností – zpravidla půjde o výjimečné okolnosti podmíněné individuální situací žadatele a poznatky žalovaného z jeho úřední činnosti či všeobecně známé skutečnosti vztahující se k danému státu. V případě Řecka by se takové pochybnosti jistě nabývaly v období do roku 2016, kdy řecký azylový systém díky nesmírnému migračnímu tlaku na jižní (mořské) hranici EU vykazoval zásadní nedostatky, na kterých byla založena i výše citovaná judikatura Soudního dvora (*N. S. a další*, C-411/10 a C-493/10) a Evropského soudu pro lidská práva (*M.S.S. proti Belgii a Řecku*, č. 30696/09). Nicméně od té doby Řecko dosáhlo určitého pokroku a postupně došlo i k obnovení přemísťování do Řecka podle nařízení Dublin III; viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2019, čj. 4 Azs 153/2019-30, v němž je mj. odkazováno na Doporučení Komise (EU) 2016/2256 ze dne 8. 12. 2016, určeného členskými státy o obnovení přemísťování do Řecka podle nařízení Dublin III, které v bodě (34) uvádí, „*aby obnovení přemísťování probíhalo postupně a na základě individuálních záruk s přihlédnutím ke kapacitám pro přijímání a vyřizování žádostí v souladu s příslušnými právními předpisy EU a s ohledem na stávající nevhodné zacházení s určitými kategoriemi osob, zejména zranitelnými žadateli včetně nezletilých osob bez doprovodu*“.

[36] V případě stěžovatele se o přemístění do Řecka nejedná, nicméně závěry o zlepšení situace řeckého azylového systému je možno obecně vztáhnout i na jeho současnou situaci jako uznaného uprchlíka s tím, že u těchto osob není všeobecně známou skutečností, že by se v důsledku nezájmu uvedeného členského státu nezávisle na své vůli a osobní volbě ocitly v situaci silné materiální deprivace dosahující úrovně porušení čl. 4 Listiny základních práv EU. Současně s ohledem na individuální profil stěžovatele lze říci, že zde nejsou zřejmě ani žádné okolnosti, které by jej činily zranitelným. Jde o zdravého mladého muže ve věku 21 let, který nevyživuje jiné osoby a sám o sebe se může v dostatečné míře postarat. To ostatně dokládá i skutečnost, že před svým příjezdem do České republiky v Řecku určitou dobu pobýval (v období 2017 až 2019) – a to povětšinou času jako žadatel o udělení mezinárodní ochrany; ta mu byla udělena dne 18. 6. 2019 a nyní je na stěžovateli, aby jí využil. Jako osobě, které bylo přiznáno postavení uprchlíka v Řecku, mu tento členský stát udělí nejen povolení k pobytu, ale vystaví též cestovní doklady, jež mu umožní cestování i mimo jeho území (čl. 24 a čl. 25 kvalifikační směrnice). Je tedy v

zájmu stěžovatele, aby si tyto doklady vyřídil, a pokud se o to dosud ani nepokusil, jak vyplývá z jeho žádosti a vyjádření při pohovoru, jde o situaci přičitatelnou především jemu samotnému.

[37] Již jen na okraj je nutno dodat, že stěžovatel nemůže zamlčovat či rozporovat, že má udělenou mezinárodní ochranu v Řecku proto, že tuto ochranu ve formě azylu nechce, jak uvedl v pohovoru, anebo proto, že jeho cílem bylo dostat se do České republiky, kde má strýce, jak zmínil v žalobě. Vyřídí-li si stěžovatel v Řecku výše zmíněné povolení k pobytu a cestovní doklady, má možnost požádat o pobytové oprávnění v České republice, jak ho v průběhu pohovoru informoval už žalovaný.

4107

Řízení před soudem: rozhodnutí o návrhu na ustanovení zástupce asistentem soudce

k § 35 odst. 10 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního

Vyšší soudní úředník, a tedy i asistent soudce, je v soudním řízení správním vedeném u krajského soudu oprávněn rozhodnout podle § 35 odst. 10 s. ř. s. o návrhu na ustanovení zástupce.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2020, čj. 8 As 120/2020-41)

Prejudikatura: č. 1681/2008 Sb. NSS, č. 3271/2015 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 224/2013 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 31/10), č. 232/2019 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 32/18).

Věc: V. B. proti Ministerstvu vnitra o oprávnění asistenta soudce rozhodnout o návrhu na ustanovení zástupce, o kasační stížnosti žalobce.

V projednávané věci vyvstala právní otázka, zda asistent soudce je v soudním řízení správním v řízení u krajského soudu oprávněn rozhodnout o návrhu na ustanovení zástupce.

Žalobce (stěžovatel) se u Krajského soudu v Hradci Králové domáhal přezkumu rozhodnutí žalovaného, kterým mu nebyla udělena mezinárodní ochrana. Stěžovatel požádal o ustanovení zástupce z řad advokátů. V záhlaví označeným usnesením krajský soud rozhodl asistentem soudce tak, že stěžovateli ustanovil zástupkyni Mgr. Martinu Řehořovou, advokátku.

Proti usnesení krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, v níž namítá, že požádal o ustanovení Mgr. Ladislava Bárty, advokáta, k němuž již získal důvěru a který mu byl ustanoven v jiném soudním řízení ve věci jeho zajištění. Touto žádostí se soud nezabýval, a jeho rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné.

Osmý senát Nejvyššího správního soudu, jemuž byla věc přidělena k projednání a rozhodnutí, se nejprve zabýval správním obsazením soudu podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. K takové okolnosti je kasační soud nucen přihlídnout i bez námítky z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Při předběžném posouzení věci dospěl osmý senát k závěru, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu byl vyjádřen názor, od kterého by se chtěl odlišit. Zároveň je v judikatuře, byť nad rámec nosných důvodů, rovněž vyjádřen názor rozporný s předchozím názorem.

Pátý senát v rozsudku ze dne 16. 3. 2015, čj. 5 As 189/2014-16, uvedl následující: „*soud nad rámec důvodů tohoto rozhodnutí podotýká, že podle § 36 odst. 3 s. ř. s. a § 35 odst. 8 s. ř. s. o žádosti o osvobození od soudních poplatků a o návrhu na ustanovení zástupce z řad advokátů rozhoduje předseda senátu (a nikoli senát), což však nelze vykládat tak, že jde o věci, v nichž je úkon zvláštním zákonem výslovně svěřen soudci ve smyslu § 11 písm. l) zákona o vyšších soudních úřednících.*“ Pátý senát vycházel ze znění soudního řádu správního účinného ke dni 1. 1. 2015, ve kterém § 35 odst. 8 odpovídal nynějšímu § 35 odst. 10 s. ř. s.

Osmý senát naopak v rozsudku ze dne 25. 3. 2015, čj. 8 Ads 18/2015-18, uvedl, že „[p]odle písmene l) předmětného ustanovení [myslen § 11 písm. l) zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství (zákon o VSÚ), pozn. rozšířeného senátu] vyšší soudní úředník nesmí provést úkon, který je zvláštním zákonem výslovně svěřen soudci. Ostatně, shodný závěr by bylo možné dovodit již na základě návětí, podle něhož vyšší soudní úředník může provádět veškeré úkony soudu prvního stupně, „nestanoví-li zvláštní

zákon jinak“. Zvláštním zákonem je v posuzované věci soudní řád správní, který v § 35 odst. 8 [nyní § 35 odst. 10 s. ř. s., pozn. rozšířeného senátu] výslovně svěřuje pravomoc rozhodnout o ustanovení zástupce do rukou předsedy senátu. Vyšší soudní úředník proto není oprávněn o této otázce rozhodnout (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2013, čj. 6 As 124/2013-13, k rozhodování o žádosti o osvobození od soudních poplatků).“ Ke stejnému závěru se přiklonil i sedmý senát v rozsudku ze dne 2. 4. 2015, čj. 7 Ads 33/2015-11, a desátý senát v rozsudku ze dne 8. 7. 2015, čj. 10 Asz 269/2014-72. Tento závěr je zjevně v rozporu s názorem vysloveným v rozsudku čj. 5 As 189/2014-16.

Osmý senát v citovaném rozsudku odkázal na rozsudek čj. 6 As 124/2013-13, který ve vztahu k rozhodnutí o osvobození od soudních poplatků dle § 36 odst. 3 s. ř. s. se stejným odůvodněním (rozhodnutí je svěřeno předsedovi senátu, tudíž přímo soudci) uvedl, že krajský soud rozhodl o žádosti o osvobození od soudních poplatků v nesprávném obsazení, jelikož o ní rozhodl asistentem soudce. Dle předkládajícího senátu by z pohledu obsazení soudu měl být režim, který se uplatní na rozhodnutí o návrhu na ustanovení zástupce a žádosti o osvobození od soudních poplatků, stejný. O obou institutech má dle soudního řádu správního rozhodnout předseda senátu. Je proto pro posuzovanou otázku důležitá i judikatura, která se vyjadřovala k obsazení soudu o rozhodnutí o žádosti o osvobození od soudních poplatků.

V rozsudcích ze dne 25. 6. 2008, čj. 4 As 5/2008-49, č. 1681/2008 Sb. NSS, a ze dne 24. 7. 2014, čj. 7 As 179/2012-30 (a rovněž v již citovaném rozsudku čj. 5 As 189/2014-16), Nejvyšší správní soud na rozdíl od výše uvedeného rozsudku čj. 6 As 124/2013-13, dospěl k opačnému závěru, tedy, že o žádosti o osvobození od soudních poplatků může rozhodnout i vyšší soudní úředník a asistent soudce. Oba citované rozsudky čtvrtého a sedmého senátu sice tento závěr učinily na základě nyní již zrušeného § 10 odst. 3 písm. e) zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a o vyšších úřednících státního zastupitelství (dále jen „zákon o VSÚ“), který stanovil pravomoc vyššího soudního úředníka rozhodovat o osvobození od soudních poplatků, avšak i ve znění tehdy účinného zákona byla rovněž uvedena výjimka z úkonů, které jsou zvláštním zákonem výslovně svěřeny soudci (nyní § 11 zákona o VSÚ). Pokud by tedy Nejvyšší správní soud v daných rozsudcích dospěl k závěru, že rozhodnutí předsedy senátu o žádosti o osvobození od soudních poplatků je úkonem, který je svěřen zvláštním zákonem přímo soudci, nemohl by zároveň vyslovit, že asistent soudce je o dané žádosti oprávněn rozhodnout.

Předkládající senát nesouhlasí s názorem části výše uvedených rozsudků, dle kterých vyšší soudní úředníci (resp. asistenti soudců) nemohou rozhodovat o návrhu na ustanovení zástupce a žádosti o osvobození od soudních poplatků.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že vyšší soudní úředník, a tedy i asistent soudce, je v soudním řízení správním v řízení u krajského soudu oprávněn rozhodnout podle § 35 odst. 10 s. ř. s. a věc vrátil k projednání a rozhodnutí osmému senátu.

Z odůvodnění:

III. Právní posouzení rozšířeným senátem

[12] V judikatuře není sporu o tom, že asistent soudce (o něž se jedná i v nyní projednávané věci) může činit všechny úkony, které je oprávněn činit vyšší soudní úředník.

[13] Rozsah pravomocí, v jakém se na rozhodovací činnosti soudu mohou podílet vyšší soudní úředníci, stanoví § 11 písm. l) zákona o VSÚ, podle něhož [v]yšší soudní úředník v občanském soudním řízení a v soudním řízení správním může, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, provádět veškeré úkony soudu prvního stupně, s výjimkou [...] věcí, kde je úkon zvláštním zákonem výslovně svěřen soudci (podtrženo rozšířeným senátem).

[14] Opravné prostředky proti rozhodnutí vydanému vyšším soudním úředníkem upravuje § 9 zákona o VSÚ: *Proti rozhodnutí vydanému vyšším soudním úředníkem v občanském soudním řízení lze podat odvolání za stejných podmínek jako proti rozhodnutí předsedy senátu. Podaný opravný prostředek se však nejprve předloží předsedovi senátu, který o něm rozhodne, má-li za to, že se mu má zcela vyhovět. Rozhodnutí předsedy senátu se považuje za rozhodnutí soudu prvního stupně a lze je napadnout odvoláním (§ 9 odst. 1 zákona o VSÚ).* **Proti rozhodnutí vydanému vyšším soudním úředníkem v občanském soudním řízení nebo soudním řízení správním, proti němuž nelze podat odvolání, odpor nebo námitky podle občanského soudního řádu, může účastník řízení**

podat námitky do 15 dnů ode dne doručení jeho písemného vyhotovení. V námitkách nelze uplatnit nové skutečnosti nebo důkazy. O těchto námitkách rozhodne předseda senátu, který rozhodnutí vydané vyšším soudním úředníkem bez jednání potvrdí nebo změní. Proti rozhodnutí předsedy senátu o námitkách, o odmítnutí námitek nebo o zastavení námitkového řízení, není odvolání přípustné (podle § 9 odst. 2 zákona o VSÚ, podtrženo rozšířeným senátem).

[15] Pravomoc asistenta soudce lze nalézt v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů (zákon o soudech a soudcích), podle jehož § 36a [a]sistent soudce je oprávněn podílet se na rozhodovací činnosti soudu v rozsahu stanoveném zvláštním právním předpisem pro vyšší soudní úředníky; na jeho postavení se přiměřeně použijí ustanovení upravující postavení vyšších soudních úředníků.

[16] V projednávané věci je sporné, zda asistent soudce krajského soudu byl oprávněn rozhodnout o návrhu stěžovatele na ustanovení zástupce.

[17] Podle § 35 odst. 10 s. ř. s. [n]avrhovatelé, u něhož jsou předpoklady, aby byl osvobozen od soudních poplatků, a je-li to nezbytně třeba k ochraně jeho práv, může **předseda senátu** na návrh ustanovit usnesením zástupce, jimž může být i advokát. (podtrženo rozšířeným senátem).

[18] Podle § 36 odst. 3 s. ř. s. [ú]častník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky, může být na vlastní žádost usnesením **předsedy senátu** zčásti osvobozen od soudních poplatků. (podtrženo rozšířeným senátem).

[19] Ústavní soud v nálezu pléna ze dne 22. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 31/10, č. 224/2013 Sb., zrušil § 11 zákona o VSÚ ve znění od 1. 1. 2013, a to ke dni 31. 12. 2013. Ustanovení § 10 zákona o VSÚ v tehdejší znění totiž umožňoval vyšším soudním úředníkům rozhodovat o určitých úkonech, avšak § 11 stejného zákona oproti tomu některé úkony z pravomoci vyššího soudního úředníka vyjímá. Dle Ústavního soudu byla tato dvě ustanovení ve zcela zjevném rozporu. Od 1. 1. 2014 došlo k novele zákona o VSÚ, podle které byl bez náhrady zrušen § 10 a ponechán pouze § 11, který byl rozšířen o další případy, ve kterých vyšší soudní úředník nemá pravomoc rozhodovat.

[20] Ústavní soud se v nálezu pléna ze dne 30. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/18, č. 232/2019 Sb., zabýval § 11 zákona o VSÚ znovu. V bodě 48 uvedl, že „[r]ozhodnutí soudu vydané jinou osobou než soudcem by mohlo představovat pouze určitou jinou zvláštní formu právní ochrany, být poskytované v rámci soudního řízení. Nesmělo by jít o výkon pravomoci, která je ústavním pořádkem vyhrazena výlučně soudcům. Současně by muselo být zajištěno, že vydání rozhodnutí bez účasti soudce bude moci být kompenzováno v dalších fázích soudního řízení, jejichž součástí bude i přezkum tohoto rozhodnutí soudcem. V opačném případě by předmětné zákonné oprávnění fakticky nabhrazovalo, a nikoli jen doplňovalo, ústavně předpokládaný způsob rozhodování soudů a dotčeným účastníkům by neústavně znemožňovalo výkon jejich základního práva na soudní ochranu.“

[21] Ke svému předchozímu nálezu uvedl v bodě 57 následující: „Ústavní soud se provedeným vykladem v souladu s § 13 zákona o Ústavním soudu odchyluje od právního názoru vysloveného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/10, že úkony soudu mající povahu rozhodnutí musí provádět vždy soudce svým vlastním jménem a na svou vlastní odpovědnost. Podle tohoto nálezu mohou vyšší soudní úředníci konat samostatně pouze úkony, které nepřekračují jejich pomocnou roli, tedy především úkony jednoduché a rutinní povahy (nález sp. zn. Pl. ÚS 31/10, zejména body 35, 42 a 43). Takto kategorický vyklad podle Ústavního soudu nadále není udržitelný. Vychází totiž z nesprávného předpokladu, že rozhodnutí vyššího soudního úředníka ve své podstatě nabhrazuje rozhodování soudce, ačkoli podle platného zákona o vyšších soudních úřednících jde o pouhé doplnění soudního řízení umožňující rychlejší projednání věci, které se – na rozdíl od dřívější zákonné úpravy – nikterak nedotýká ústavních požadavků vztahujících se k rozhodování soudů. Jak již bylo opakovaně uvedeno, účastník řízení se může bez ohledu na toto oprávnění vždy domoci soudní ochrany podle čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny tím, že jeho věc bude projednána a rozhodnuta nezávislým a nestranným soudcem některým ze způsobů podle čl. 94 Ústavy.“

[22] Rozšířený senát souhlasí s názorem předkládajícího senátu, že smyslem zavedení možnosti vyšších soudních úředníků rozhodovat o určitých svěřených úkonech bylo odbírcenění soudců v jednoduchých a nenáročných věcech. Mezi takové věci patří právě i rozhodnutí o ustanovení zástupce nebo o osvobození od soudních poplatků. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/18 uvedl, že rozhodnutí soudu může vydat jiná osoba než

soudce, pokud ústavním pořádkem není věc svěřena přímo soudci a zároveň existuje možnost přezkumu takto vydaného rozhodnutí soudcem.

[23] Účinný přezkumný mechanismus k rozhodnutí vyššího soudního úředníka obsahuje od 1. 1. 2014 již samotný zákon o VSÚ, a to v § 9. Ve věcech správního soudnictví připadá v úvahu postup podle § 9 odst. 2 zákona o VSÚ, jelikož odst. 1 stejného ustanovení zakládá možnost podat odvolání pouze v občanském soudním řízení. Ustanovení § 9 odst. 2 zákona o VSÚ stanoví možnost podat námitky proti každému rozhodnutí vyššího soudního úředníka, neboť v řízení ve správním soudnictví nelze nikdy podat odvolání, odpor nebo námitky podle občanského soudního řádu. O tomto procesním právu musí být účastník v usnesení poučen. Rozhodnutí vyššího soudního úředníka k námitkám následně předseda senátu potvrdí nebo je změní. Přezkum rozhodnutí vyššího soudního úředníka soudcem krajského soudu je tak vždy zachován.

[24] Podle současné judikatury Nejvyššího správního soudu je možné podat proti rozhodnutí o návrhu na ustanovení zástupce kasační stížnost. Vydá-li takové rozhodnutí vyšší soudní úředník nebo asistent soudce, může (a měl by nejprve) účastník řízení proti němu podat námitky dle § 9 odst. 2 zákona o VSÚ. O námitkách musí rozhodnout předseda senátu nebo samosoudce, a to tak, že napadené rozhodnutí potvrdí nebo je změní. Podle toho, jak je o námitkách rozhodnuto, nabyde právní moci buď původní rozhodnutí, nebo rozhodnutí o změně, okamžik nabytí právní moci bude týž.

[25] Proti rozhodnutí o námitkách lze podat kasační stížnost, neboť jde o rozhodnutí soudu ve správním soudnictví (srov. § 102 s. ř. s.) a vyluka odvolání dle § 9 odst. 2 zákona o VSÚ na tom nic nemění. Uvedené platí ve věcech, kde není kasační stížnost vyloučena, např. rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení [srov. § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. a k tomu též usnesení ze dne 3. 6. 2014, čj. 4 As 140/2014-11]. V praxi mohou nastat situace, kdy účastník řízení, který není spokojen s rozhodnutím o svém návrhu na ustanovení zástupce, podá rovnou „kasační stížnost“. Takové podání je třeba posoudit podle jeho obsahu a považovat je za námitky dle § 9 odst. 2 zákona o VSÚ. V případě, že jsou podány ke krajskému soudu, rozhodne o nich rovnou předseda senátu (samosoudce). Jsou-li zaslány přímo Nejvyššímu správnímu soudu, tento soud o nich nerozhoduje, nýbrž je po ověření, že krajský soud o nich dosud nerozhodoval, a stále je zde nepravomocné rozhodnutí vyššího soudního úředníka (asistenta), bez rozhodnutí věc vrátí krajskému soudu k rozhodnutí předsedy senátu (samosoudce) o námitkách. Popsaný postup je vyjádřením subsidiarity v rozhodování naplňující smysl a účel právní úpravy, která zavedla podíl tzv. nesoudcovského personálu na soudním rozhodování. Jinak řečeno, respektuje procesní hierarchii vedoucí od vyššího soudního úředníka (asistenta) k předsedovi senátu (samosoudci) a uplatnění jeho pravomoci. Teprve poté může „vstoupit do hry“ Nejvyšší správní soud, aby přezkoumal pravomocné rozhodnutí, nikoliv dříve a nikoliv alternativně.

[26] Možnost přezkumu rozhodnutí vyššího soudního úředníka nebo asistenta o návrhu na ustanovení zástupce soudcem (jak jej požadoval Ústavní soud ve výše uvedeném nálezu) je tak v současné době v soudním řízení správním zajištěna nejen na základě podání námitek před krajským soudem, ale dokonce i přípustností kasační stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí předsedy senátu (samosoudce) o těchto námitkách. Lhůta k jejímu podání se odvíjí od doručení tohoto rozhodnutí. Rozšířený senát připomíná, že kasační stížnost jak proti rozhodnutí o (ne)ustanovení zástupce, tak i o (ne)osvobození od soudních poplatků je dle usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 6. 2015, čj. 1 As 196/2014-19, č. 3271/2015 Sb. NSS, osvobozena od povinnosti platit soudní poplatek a zároveň v řízení není vyžadováno jinak povinné zastoupení advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[27] Pro názor předkládajícího senátu o pravomoci vyššího soudního úředníka (asistenta) a překonání části dosavadní judikatury lze přinést i další argumenty. Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku čj. 8 Ads 18/2015-18 založil své rozhodnutí na názoru, dle kterého slovní vyjádření použité v § 35 odst. 10 s. ř. s. svěřující pravomoc rozhodnout o návrhu na ustanovení zástupce předsedovi senátu znamená, že je tato věc svěřena přímo soudci ve smyslu výjimky uvedené v § 11 písm. l) zákona o VSÚ. Takový názor však nepovažuje rozšířený senát za správný z pohledu závažnosti rozhodovaných věcí a dále i s ohledem na to, že jde proti smyslu zavedení pravomoci vyššího soudního úředníka rozhodovat (odběremenění zátěže soudců v jednoduchých věcech).

[28] Soudní řád správní dává pravomoc rozhodovat zpravidla soudu (dle § 31 odst. 1 zákona o soudech a soudcích to je senát či samosoudce) nebo předsedovi senátu. Názor vyjádřený v rozsudku čj. 8 Ads 18/2015-18

vychází z toho, že tam, kde zákon stanoví pravomoc rozhodnout předsedovi senátu, vyšší soudní úředník rozhodovat nemůže. *A contrario* by z toho tedy vyplývalo, že tam, kde tomu tak není (tedy tam, kde zákon stanoví pravomoc soudu, tedy senátu či samosoudci), by vyšší soudní úředník rozhodovat mohl.

[29] Rozšířený senát souhlasí se závěrem předkládajícího senátu, že takový závěr je zjevně nesprávný. Argumentem *a minori ad maius* řečeno, jestliže by vyšší soudní úředník nemohl rozhodovat tam, kde zákon svěřuje pravomoc předsedovi senátu, tím spíše by nemohl rozhodnout tam, kde je svěřena soudu; cíl zavedení vyšších soudních úředníků coby kvalifikovaných soudních osob ke zrychlení řízení a zjednodušení práce soudců by nebyl naplněn. Vyšší soudní úředník by totiž při tomto výkladu nemohl v soudním řízení správním rozhodovat nikdy, ačkoliv tuto možnost zákon o VSÚ výslovně předpokládá.

[30] Tyto závěry nejsou dle rozšířeného senátu správné. Ustanovení § 11 písm. l) zákona o VSÚ míří na situace, kde by zvláštní zákon zjevně a nepochybně vylučoval možnost, aby rozhodl vyšší soudní úředník. V pochybnostech je třeba mít za to, že vyšší soudní úředník rozhodovat může, jelikož ústavní legitimního cíle odbřemenění soudců od rozhodování jednoduchých věcí je právní úpravou dosahováno způsobem, který v každém jednotlivém případě zaručuje případnou kontrolu rozhodnutí vyššího soudního úředníka předsedou senátu, tedy „skutečným“ soudcem.

[31] Pod vyluku § 11 písm. l) zákona o VSÚ proto naopak nespadá takové ustanovení, které svěřuje pravomoc k vydání rozhodnutí toliko předsedovi senátu. Jeho ambicí není určit úkony, které nesmí činit „nesoudce“. Pokud by tomu mělo být jinak (ve smyslu závěrů vyjádřených v rozsudku č. 8 Ads 18/2015-18), znamenalo by to, že by vyšší soudní úředník nemohl např. doručovat žalovanému žalobu, nemohl by vyrozumívat osoby zúčastněné na řízení o probíhajícím řízení či rozhodnout o prodloužení soudcovské lhůty, neboť tyto úkony podle soudního řádu správního činí předseda senátu.

[32] Další argument, který rozšířený senát považuje za zásadní, je praxe v občanském soudním řízení. Ta vychází z toho, že vyšší soudní úředníci, resp. asistenti soudce, jsou oprávněni rozhodovat o návrhu na ustanovení zástupce nebo o žádosti o osvobození od soudních poplatků. Jazykové znění stran obsazení soudu je v o. s. ř. stejné jako v případě soudního řádu správního. Dle § 138 odst. 1 o. s. ř. platí: *Na návrh může předseda senátu přiznat účastníkovi zčásti osvobození od soudních poplatků, odůvodňují-li to poměry účastníka a nejde-li o svévolné nebo zřejmě bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva.* Dle § 30 o. s. ř. platí: *Účastniku, u něhož jsou předpoklady, aby byl soudem osvobozen od soudních poplatků (§ 138), předseda senátu ustanoví na jeho žádost zástupce, jestliže je to nezbytně třeba k ochraně jeho zájmů.* (podtrženo rozšířeným senátem). K této civilní procesní úpravě existuje rovněž judikatura.

[33] V usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. IV. ÚS 3828/12, se soud vyjadřoval k rozhodnutí o osvobození od soudních poplatků asistentem soudce a uvedl, že „Ústavní soud nemohl akceptovat ani výhrady stěžovatele proti tomu, že v prvním stupni rozhodoval o jeho návrhu asistent soudce. Ani případná pochybnost o nezávislosti asistenta soudce totiž neměla význam za situace, kdy proběhlo odvolací řízení, v jehož rámci rozhodovala předsedkyně senátu odvolacího soudu, vůči které stěžovatel nevzněl jakékoli pochybnosti týkající se její nezávislosti a nestrannosti. Občanskoprávní řízení není povinně dvojnásobné, takže z hlediska požadavků spravedlivého procesu plně postačuje, když alespoň v jednom z více stupňů rozhoduje nezávislý a nestranný soudce, k čemuž v případě stěžovatele došlo.“ V usnesení ze dne 6. 3. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3923/17, Ústavní soud uvedl, že „Ústavní soud pak pouze pro úplnost dodává, že se navíc s výše předstřeleným názorem stěžovatele neztotožňuje, neboť již v minulosti opakovaně vyslovil, že není porušením práva na zákonného soudce, pokud o návrhu účastníka na osvobození od soudních poplatků rozhodne namísto soudce jeho asistent či vyšší soudní úředník, neboť oprávnění těchto osob k vydání tohoto typu rozhodnutí vyplývá z příslušných ustanovení zákona č. 121/2008 Sb., o vyšších soudních úřednících a vyšších úřednících státního zastupitelství a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s příslušnými ustanoveními občanského soudního řádu“.

[34] Obdobně se vyjádřil i Nejvyšší soud v usnesení ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. 32 Cdo 3784/2017, kde uvedl následující: „Dovolání není přípustné ani ve vztahu k otázce, zda může rozhodnutí o nepřiznání osvobození od soudních poplatků vydat vyšší soudní úředník. Odvolací soud tuto otázku posoudil zcela v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu týkající se rozhodování vyšších soudních úředníků či asistentů soudců ve věcech osvobození

od soudních poplatků nebo ustanovení zástupce podle zákona o VSÚ ve znění účinném od 1. 1. 2014 (srov. usnesení ze dne 20. 8. 2014, sp. zn. 30 Cdo 3001/2014, ze dne 19. 4. 2016, sp. zn. 21 Cdo 754/2016, ze dne 3. 4. 2017, sp. zn. 21 Cdo 5514/2016, či ze dne 14. 10. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1933/2015, proti němuž podaná ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 3327/15). Dovolací soud nemá důvod se odchýlit od této judikatury ani v projednávané věci a nesdílí názor dovolatelky o rozpornosti úpravy zákona o VSÚ ve znění účinném od 1. 1. 2014 s ústavním pořádkem České republiky podle nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 31/10. Dovolací soud se zcela ztotožňuje se závěry usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2016, sp. zn. II. ÚS 767/16, či ze dne 31. 5. 2016, sp. zn. IV. ÚS 846/16, v nichž byla konstatována přípustnost rozhodování vyššího soudního úředníka nebo asistenta soudce v případech, na které se nevztahuje omezení uvedené v ustanovení § 11 zákona o VSÚ ve znění účinném od 1. 1. 2014.“ Obdobně viz i např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 5. 2018, čj. 30 Cdo 2244/2016-260.

[35] Rozšířený senát dodává, že i retrospektivní a komparativní pohled na předloženou spornou právní otázku potvrzuje nastolený trend zvyšování efektivity soudnictví potvrzovaný výše uvedenou judikaturou. Tradičně se (stejně jako v zahraničí) na rozhodování soudů podílejí i další tzv. soudní osoby, jakými byli již v minulosti soudní tajemníci, vykonavatelé a justiční čekatelé. S nárůstem soudních agend a rozsahu procesní rozsáhlosti zpracování byla soudní organizace dále doplněna nejprve o vyšší soudní úředníky a posléze i o asistenty soudců. Dělo se tomu tak proto, že řada dílčích procesních úkonů se ukázala jako poměrně jednoduchá až rutinní, nevyvolávala zpravidla žádné spory, proto mohla být vykonávána soudním personálem, tzv. nesoudcovským, navíc po příslušném dalším specializovaném vzdělání, absolvování jisté praxe a složení odborné zkoušky. Doplnění tohoto personálního prvku a kvalifikační požadavky na něj kladené nalezly proto v posledních letech svůj legislativní odraz i v zákonech upravující soudní organizaci a soudní řízení, byť v poněkud roztržité podobě.

[36] Porovnáním procesní úpravy rozsahu pravomoci v jednotlivých typech řízení před soudem lze rovněž vysledovat, že tyto další soudní osoby mohou provádět v řízení (až na vyjmenované výjimky) veškeré soudní úkony soudu prvního stupně. V případě asistentů soudců (a nejen jich), kteří mají vysokoškolské právnické vzdělání, je obecně známou skutečností, že zpravidla usilují o složení profesní odborné zkoušky, která by jim umožnila přístup k některému z judičiálních povolání. Získání potřebných zejména procesních dovedností je velmi důležité a praktické zkušenosti a návyky těchto zaměstnanců soudů při tom hrají klíčovou roli. Dohled soudce nad jejich procesní činností, případně regulovaný stanovením konkrétního rozsahu pravomoci vykonávané z pověření (nebo i bez takového pověření), je zajištěn, stejně jako opravný prostředek proti takovému úkonu provedenému jinou soudní osobou než soudcem.

[37] Podíl na soudním řízení vykonávaný jinými, než jeho „tradičními“ aktéry není ostatně nic neobvyklého ani mezi dalšími justičními profesemi, jakými jsou advokáti, státní zástupci, notáři či soudní exekutoři. I tyto stavy dbají na profesní přípravu mimo jiné tím, že v příslušných procesních rádech jsou upraveny úkony, které mohou samostatně či z pověření vykonávat čekatelé či koncipienti. Společně tak naplňují požadavek racionality, hospodárnosti a efektivity procesu.

Řízení před soudem: marné uplynutí lhůty k doplnění kasační stížnosti

k § 106 odst. 3 soudního řádu správního

Včasně podání žádosti o prodloužení lhůty pro doplnění kasační stížnosti dle § 106 odst. 3 s. ř. s. nestaví běh této lhůty. Pokud soud žádosti o prodloužení lhůty nevyhoví, běh lhůty skončí uplynutím jednoho měsíce od doručení původní výzvy k doplnění kasační stížnosti.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2020, čj. 4 Azs 189/2020-26)

Věc: A. S. proti Ministerstvu vnitra o zamítnutí žádosti o prodloužení lhůty k doplnění kasační stížnosti, o kasační stížnosti žalobce.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 28. 4. 2020, čj. 62 Az 22/2019-37, zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 5. 2019, kterým žalobci nebyla udělena mezinárodní ochrana podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále stěžovatel) včasnou blanketní kasační stížnost. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 16. 6. 2020, čj. 4 Azs 189/2020-9, vyzval stěžovatele, aby ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení doplnil kasační stížnost tak, že uvede, z jakých konkrétních důvodů napadá rozsudek krajského soudu a co navrhuje. Usnesení bylo stěžovateli doručeno dne 17. 6. 2020, stanovená lhůta jednoho měsíce k doplnění kasační stížnosti tak měla uběhnout v pátek 17. 7. 2020.

Právě v tomto posledním dni stanovené lhůty k doplnění kasační stížnosti Nejvyšší správní soud obdržel žádost stěžovatele o její prodloužení z vážných důvodů o jeden měsíc podle § 106 odst. 3 s. ř. s. V této žádosti se uvádí, že zástupci stěžovatele byla dne 17. 7. 2020 telefonicky nařízena Krajskou hygienickou stanicí Moravskoslezského kraje karanténa kvůli podezření z nákazy onemocněním COVID-19, neboť byl v blízkém kontaktu s osobou, již bylo toto onemocnění diagnostikováno. Za této situace se nemohl zástupce v průběhu pracovní doby dne 17. 7. 2020 dostavit do své kanceláře a za pomoci spisového materiálu dokončit koncept doplnění kasační stížnosti a zaslat jej Nejvyššímu správnímu soudu. V závěru žádosti zástupce stěžovatele uvedl, že potřebné potvrzení krajské hygienické stanice či obdobné dokumenty zašle Nejvyššímu správnímu soudu ihned poté, co se mu je podaří získat.

V rozporu s tímto příslibem však zástupce stěžovatele písemně nedoložil, kdy mu byla karanténa nařízena a v jakém trvání. Proto byl přípis ze dne 21. 7. 2020, čj. 4 Azs 189/2020-17, a ze dne 14. 9. 2020, čj. 4 Azs 189/2020-23, vyzván, aby tak učinil ve lhůtě dvou týdnů od jejich doručení. Zástupce stěžovatele však na tyto výzvy doposud nikterak nereagoval a místo toho zaslal dne 17. 8. 2020 Nejvyššímu správnímu soudu podání označené jako doplnění kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud zamítl žádost stěžovatele o prodloužení lhůty k doplnění kasační stížnosti a kasační stížnost odmítl.

Z odůvodnění:

[5] Podle § 106 odst. 3 s. ř. s. „[n]emá-li kasační stížnost všechny náležitosti již při jejím podání, musí být tyto náležitosti doplněny ve lhůtě jednoho měsíce od doručení usnesení, kterým byl stěžovatel vyzván k doplnění podání. Jen v této lhůtě může stěžovatel rozšířit kasační stížnost na výroky dosud nenapadené a rozšířit její důvody. Tuto lhůtu může soud na včasnou žádost stěžovatele z vážných důvodů prodloužit, nejdéle však o další měsíc.“

[6] V posuzovaném případě je zřejmé, že zástupce stěžovatele svou tvrzenou karanténu vůbec ničím nedoložil, i když byl k tomu dvakrát vyzván, a to navíc podruhé s upozorněním, že doklad o nařízení a trvání karantény je zásadní pro rozhodnutí o žádosti o prodloužení lhůty k doplnění kasační stížnosti. Přitom od posledního dne lhůty pro doplnění kasační stížnosti, ve kterém měla být zástupci stěžovatele nařízena karanténa, již uplynula doba více než tři měsíců, za kterou bylo možné potřebné potvrzení od krajské hygienické stanice získat. Ostatně zástupce stěžovatele k výzvam soudu nedsdělil, že by se o to bezvysledně pokusil. Za této situace musí Nejvyšší správní soud vycházet z toho, že zástupce stěžovatele neprokázal své tvrzení o nařízení karantény i o z ní vyplývající nemožnosti doplnit kasační stížnost v poslední den stanovené lhůty, a tudíž ani existenci vážného důvodu pro prodloužení lhůty k doplnění kasační stížnosti za použití § 106 odst. 3 poslední věty s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud žádost stěžovatele o prodloužení lhůty k doplnění kasační stížnosti zamítl.

[7] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda po zamítnutí uvedené žádosti ještě zbyl nějaký časový prostor pro včasné doplnění kasační stížnosti či zda je možné v tomto směru přihlídnout k podání ze dne 17. 8. 2020, kterým zástupce stěžovatele bez výzvy soudu doplnil kasační stížnost místo toho, aby doložil nařízení své karantény a prokázání vážného důvodu pro vyhovění žádosti o prodloužení lhůty k doplnění kasační stížnosti. V této souvislosti však musel Nejvyšší správní soud vycházet z toho, že podle § 106 odst. 3 s. ř. s. nedochází po dobu od podání žádosti o prodloužení lhůty k doplnění kasační stížnosti do právní moci rozhodnutí o ní k

stavění lhůty pro doplnění kasační stížnosti, jako je tomu například podle § 35 odst. 10 předposlední věty s. ř. s. u lhůty stanovené pro podání návrhu na zahájení řízení při podání žádosti o osvobození od soudních poplatků nebo o ustanovení zástupce. Dále je třeba zdůraznit, že stěžovatel je zastoupen právním profesionálem, který mohl vymezit stížnostní námitky již v kasační stížnosti, následně kdykoliv během měsíční lhůty od doručení výzvy soudu a pokud toho nebyl na samém jejím konci schopen z objektivních důvodů, postačilo, kdyby jejich existenci prokázal. Pokud to však neučinil ani přes dvojnásobnou výzvu soudu, jenž proto musel žádost o prodloužení lhůty k doplnění kasační stížnosti zamítnout, a současně již dne 17. 7. 2020 uplynula původní měsíční lhůta pro uvedení důvodů kasační stížnosti, pak je kasační stížnost evidentně neprojednatelná a k podání ze dne 17. 8. 2010 již nelze přihlížet.

[8] V tomto postupu přitom nelze spatřovat odepření stěžovateli přístupu k soudu, nýbrž důsledek nepocho-pitelné procesní pasivity jeho zástupce, kterou nelze překlenout nad rámec zákonné úpravy, protože by to zna-me-nalo porušení zásady rovnosti účastníků soudního řízení zakotvené v § 36 odst. 1 věty první s. ř. s. Ustanovení § 106 odst. 3 s. ř. s. totiž nepochybně představuje prvek zásady koncentrace řízení o kasační stížnosti a marné uplynutí měsíční lhůty k jejímu doplnění stanovené v usnesení soudu, kterým je stěžovatel vyzván k doplnění chybějících náležitostí kasační stížnosti, má za následek vznik jejího neodstranitelného nedostatku, s výjimkou případu, kdy soud rozhodne o prodloužení lhůty k doplnění kasační stížnosti na základě včasné žádosti stěžova-tele, k čemuž však v dané věci zaviněním jeho zástupce nedošlo.

[9] S ohledem na všechny uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 37 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl z důvodu neodstranění jejich vad stěžovatelem ve lhůtě k tomu stanovené usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2020, čj. 4 Azs 189/2020-9.

4109

Vodovody a kanalizace: úprava vztahů mezi vlastníky kanalizace

k § 8 odst. 3 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 76/2006 Sb. a 275/2013 Sb. (v textu jen „zákon o vodovodech a kanalizacích“)

I. Není-li předložena dohoda mezi vlastníky souvisejících kanalizací podle § 8 odst. 3 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu, nelze povolit provozování kanalizace.

II. Odmítne-li vlastník související kanalizace uzavřít dohodu, dopouští se správního deliktu. Krom toho se žadatel o povolení může domáhat uzavření dohody cestou občanskoprávního sporu.

III. Prodlení spojené s vedením soudního sporu a mající negativní vliv na odvádění odpadních vod lze řešit uložením povinnosti veřejné služby.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2020, čj. 2 As 192/2019-55)

Věc: Jihlavské vodovody a kanalizace, a.s. proti Ministerstvu zemědělství o povolení provozování vodohospodářské infrastruktury, o kasační stížnosti žalobkyně.

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 5. 2019, čj. 29 A 223/2017-53, jímž byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 7. 2017, kterým žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky a potvrdil usnesení Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru životního prostředí a zemědělství (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 12. 4. 2017.

Tímto usnesením správní orgán prvního stupně podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, zastavil řízení o žádosti Jihlavských vodovodů a kanalizací, a. s., o povolení provozování vodohospodářské infrastruktury „Kanalizační stoka Jihlava - Havířská ul.“ ve vlastnictví Statutárního města Jihlavy (dále jen „předmětné povolení“) ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích. Důvodem pro zastavení řízení o podané žádosti bylo, že žadatel ani po výzvě k doplnění žádosti a přerušení řízení nedodal správnímu orgánu prvního stupně veškeré zákonem požadované doklady k tomu, aby mohla být žádost o povolení k provozování vodohospodářské

infrastruktury (dále jen „VHI“) žadateli projednána. Konkrétně žadatel nedoložil existenci dohody s jiným vlastníkem provozně souvisejících kanalizací podle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích, jak je vyžadováno dle § 6 odst. 2 písm. b) in fine zákona o vodovodech a kanalizacích.

Stěžovatelka se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného proto, že ten své rozhodnutí postavil jen na formální vadě nedoložení dokladu a ostatní podmínky, stejně jako správní orgán prvního stupně, nezkoumal. Nezabýval se ani vznesenou námitkou podjatosti. V žalobě uplatnila další důvody, s nimiž neuspěla v odvolacím řízení nebo které byly v odvolacím řízení opomenuty, přičemž rozhodnutí žalovaného z těchto důvodů označila za nepřezkoumatelné.

Krajský soud posoudil rozhodnutí žalovaného jako přezkoumatelné a srozumitelné a dostatečně se vypořádávající s relevantními odvolacími námitkami, přičemž vyslovil, že nebylo třeba se zabývat námitkami směřujícími vůči protiprávnímu jednání jiných osob. K věci samé zrekapituloval průběh správního řízení se závěrem, že je jednoznačné, že stěžovatelka ke své žádosti o předmětné povolení nedoložila dohodu s vlastníkem provozně souvisejících vodovodů nebo kanalizací ve smyslu § 6 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích a neučinila tak ani na výzvu správního orgánu prvního stupně. Přitom se jedná o podmínku plynoucí ze zákona. Krajský soud neshledal ani porušení procesních předpisů, přičemž vzal v úvahu, že se nejednalo o rozhodnutí meritorní, ale čistě procesní. Pokud jde o kolaudační souhlas vydaný Městským úřadem v Třebíči, jde o rozhodnutí jiného správního orgánu a podle jiného právního předpisu; a proto nelze považovat závěry správních orgánů za přenositelné mezi jednotlivými řízeními. Krajský soud zde odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, čj. 5 As 155/2015-35, podle něhož se účastník řízení může před správním orgánem dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem.

Stěžovatelka v kasační stížnosti vytýká žalovanému, že své rozhodnutí opřel pouze o nedoložení dohody uzavřené s vlastníkem sousední kanalizace. Úprava vztahů mezi vlastníky sousedních kanalizací je zřejmá. Zákon o vodovodech a kanalizacích ve znění do 31. 12. 2013 předpokládal při nemožnosti dosažení dohody úpravu vzájemných vztahů Ministerstvem zemědělství. Novela zákona však tuto úpravu nahradila větou, že dohoda je podmínkou kolaudačního souhlasu podle stavebního zákona. Zákon tedy v současné době neřeší situaci, neuzavření dohody a přitom je stavba již zkolaudována z doby, kdy dohoda nebyla podmínkou kolaudace. Provozování vodovodu a kanalizace je přitom veřejnou službou, kterou vlastníci vodovodů a kanalizací musí umožnit. Jde o součást závazků spojených s vlastnictvím. Komentář k zákonu o vodovodech a kanalizacích (Rubeš. P., Praha : Wolters Kluwer, 2014) vylučuje možnost přerušování provozování vodovodů a kanalizací dokonce i v případě, že provozovatel provozně navazujícího zařízení neplatí za předávku vod, a to právě proto, že provozování je ve veřejném zájmu; k tomu stěžovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 149/2013. Týž požadavek plyne i z § 2 odst. 4 správního řádu.

Je známo, že statutární město Jihlava vystoupilo ze Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko (dále jen „SVAK“), což vyvolalo řadu sporů. Správním úřadům také bylo zcela jasné, že stěžovatelka nemá žádnou možnost přimět SVAK k uzavření dohody. Tím nedostály povinnosti pokusit se o smír ve smyslu § 5 správního řádu. Již zmíněný komentář k zákonu o vodovodech a kanalizacích k § 6 odst. 2 písm. b) uvádí, že zrušená pravomoc ministerstva řešit rozpory má být nahrazena spoluprací vlastníků, přičemž není-li dohoda uzavřena z neakceptovatelných důvodů, nemá na jejím předložení úřad trvat, neboť opak by byl fatální. Krajský soud z této ustanovení dovozuje opak.

Uzavření dohody nemusí být vždy možné, ať již pro jednání vlastníka sousední kanalizace, tak třeba proto, že její vlastníkem není znám nebo k ní bude vlastnické právo uplatňovat více subjektů. Důsledkem rozsudku krajského soudu je neřešitelnost situace. V Jihlavě pak je důvodem obstrukční postup SVAK, který brání vypořádání nároků a blokuje provoz jiné VHI. Žalovaný měl zjistit důvody nepředložení dohody a zvážit jejich opodstatněnost; jen to by bylo řádným zjištěním skutečného stavu věci.

Stěžovatelka v žalobě poukazovala na existenci kolaudačního souhlasu s užíváním stavby vodního díla ze dne 18. 11. 2016, v němž Městský úřad Třebíč veřejný zájem na provozování sítě postavil nad existenci dohody vlastníků provozně souvisejících kanalizací. Shodně se týž úřad vyjádřil i v kolaudačním souhlasu ze dne 29. 11.

2016. Krajský soud tato rozhodnutí označil za nesprávná. Důsledkem by bylo uzavření některých kanalizačních řadů v Jihlavě jen proto, že SVAK odmítá uzavřít dohodu a jiné řešení není možné.

Právní názor soudu proto považuje za nesprávný. Vlastníci jsou povinni uzavřít dohodu, a pokud tak neučiní, je třeba zkoumat, zda se z jejich strany nejedná o úmyslné porušení zákona nebo o obstrukci.

Stěžovatelka také v žalobě namítala nevypořádání všech odvolacích důvodů žalovaným. To nelze odmítnout jen proto, že v daném případě šlo o zastavení řízení. Pokud by žalovaný znal skutečný stav věci a nepostupoval ryze formálně, musel by zkoumat, zda vlastník sousední kanalizace nezneužívá svého postavení. Tímto pohledem je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné a krajský soud k tomu nepřihlédl.

Je tak na posouzení kasačního soudu, zda za současné právní úpravy je možno podmiňovat vydání povolení již kolaudované VHI doložením dohody s vlastníkem související VHI, pokud je zřejmé, že se z jeho strany jedná o obstrukční jednání, nebo zda se jedná o přepjatý formalismus ve smyslu rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 50/03.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[17] Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatelka požádala o povolení k provozování kanalizační stoky Jihlava - Havřířská ul. dne 18. 12. 2016, přičemž k žádosti připojila dokumentaci k rekonstrukci kanalizace ze dne 20. 2. 2015, soupis majetku, z něhož je patrné, že technická infrastruktura byla vybudována na základě stavebního povolení ze dne 31. 7. 2013 (přehled není konkretizován natolik, aby bylo zřejmé, že daná stoka je jeho součástí), a kolaudační souhlas vydaný Městským úřadem Třebíč dne 29. 11. 2016, s užíváním stavby vodního díla „Rekonstrukce kanalizační stoky v ulici Havřířské, Jihlava“. V kolaudačním souhlasu je konstatováno stavební povolení ze dne 12. 2. 2014 a v důvodech uvedeno, že veřejný zájem na plynulém odtoku srážkové a odpadní vody v kanalizačním systému města je přednější, než je doložení dohody dvou vlastníků provozně souvisejících kanalizací. Za podstatné stavební úřad rovněž považoval, že v době vydání stavebního povolení zákon předložení dohody nevyžadoval, a dále uvedl, že pokud mezi vlastníky vznikne rozpor plynoucí z neuzavření dohody, bude ho muset řešit soud.

[18] Správní orgán prvního stupně vydal dne 21. 12. 2016 výzvu k odstranění nedostatků žádosti a usnesení o přerušení řízení. Výzval navrhovatelku (stěžovatelku), aby do 90 dnů od doručení doložila doklad prokazující uzavření písemné dohody s jiným vlastníkem provozně souvisejícího vodovodu a provozně souvisejících kanalizací podle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích. Navrhovatelka reagovala podáním ze dne 15. 3. 2017, v němž uvedla, že vlastníkem provozně souvisejících kanalizací je SVAK a jeho provozovatelem Vodárenská akciová společnost, a. s. (dále jen „VAS“), která také nemá uzavřenou dohodu s vlastníkem souvisejících zařízení vlastněných městem Jihlava. Poukázala na kolaudační rozhodnutí a jím nerespektovanou nutnost dohody a zdůraznila veřejný zájem na provozování kanalizace a navrhla proto vydání povolení bez předložení dohody. Správní orgán prvního stupně usnesením ze dne 12. 4. 2017 řízení o žádosti zastavil pro neodstranění vady žádosti. V důvodech odlišil nezbytnost dohody v případě VAS, které bylo povolení vydáno v době, kdy zákon dohodu jako podmínku nevyžadoval. Smyslem dohody je úprava vztahů zajišťujících řádný provoz obou systémů. Dále správní orgán prvního stupně popsal VHI na území města Jihlavy s kanalizacemi různých vlastníků a vzájemně propojených a ukončených ČOV, jejímž vlastníkem je SVAK. Usoudil, že rozpory mezi vlastníky a provozovateli nelze řešit cestou správního řízení. Rovněž konstatoval, že v dohodě o podmínkách realizace stavby bylo uvedeno, že dohoda mezi SVAK a městem Jihlava ze dne 6. 1. 2015 nenahrazuje dohodu podle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích; z toho správní orgán dovodil, že navrhovatel si nezbytnosti této dohody musel být vědom. Jen pro úplný přehled dění kolem povolení k provozování VHI v Jihlavě Nejvyšší správní soud konstatuje ze správního spisu, že následně krajský úřad k podnětu města Jihlava zrušil z moci úřední řadu povolení k provozování vodovodních řadů vydaných VAK. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí zastavení řízení správním orgánem prvního stupně a jeho důvody akceptoval.

[19] Pokud jde o právní úpravu, je rozhodné znění § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích, podle něhož „[k]rajský úřad vydá povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace jen osobě, která je vlastníkem

vodovodu nebo kanalizace nebo s vlastníkem vodovodu nebo kanalizace uzavřela smlouvu, která ji opravňuje vodovod nebo kanalizaci provozovat; v případě, že vodovod nebo kanalizace provozně souvisí s vodovody nebo kanalizacemi jiných vlastníků, musí být doloženo, že s nimi má vlastník uzavřenou písemnou dohodu podle § 8 odst. 3.“ Podle § 8 odst. 3. zákona o vodovodech a kanalizacích „[v]lastníci vodovodů nebo kanalizací provozně souvisejících, popřípadě jejich částí provozně souvisejících upraví svá vzájemná práva a povinnosti písemnou dohodou tak, aby bylo zajištěno kvalitní a plynulé provozování vodovodu nebo kanalizace. Tato dohoda je podmínkou kolaudačního souhlasu podle stavebního zákona.“ Podle odst. 4 téhož ustanovení „[v]lastníci vodovodů nebo kanalizací, jakož i vlastníci vodovodních řadů, vodárenských objektů, kanalizačních stok a kanalizačních objektů **provozně souvisejících**, jsou povinni umožnit napojení vodovodu nebo kanalizace jiného vlastníka, pokud to umožňují kapacitní a technické možnosti. **Současně uzavřou vlastníci těchto vodovodů a kanalizací písemnou dohodu podle odstavce 3.** Možnost napojení k zabezpečení dodávek pitné vody nebo odvádění odpadních vod nesmí být podmiňována vyžadováním finančních nebo jiných plnění. Náklady na realizaci napojení vodovodu nebo kanalizace braidí vlastník, jemuž je umožněno napojení vodovodu nebo kanalizace.“

[20] Tato úprava platila od 1. 1. 2014 od účinnosti novely zákona o vodovodech a kanalizacích č. 275/2013 Sb. Rozdíl oproti předchozí právní úpravě spočíval v tom, že z § 8 odst. 3 byla vypuštěna poslední věta, podle níž, pokud nedošlo k dohodě vlastníků či provozovatelů provozně souvisejících vodovodů a kanalizací, rozhodlo o úpravě vzájemných práv a povinností mezi nimi ministerstvo; místo této vypuštěné věty byla vložena věta o tom, že dohoda je podmínkou kolaudačního souhlasu. V přechodných ustanoveních této novely (čl. II bod 4.) pak je uvedeno: „*Stavebníci a vlastníci vodovodů nebo kanalizací provozně souvisejících, popřípadě jejich částí provozně souvisejících, zřízovaných ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, upraví svá vzájemná práva a povinnosti písemnou dohodou; tato dohoda je podmínkou kolaudačního souhlasu.*“

[21] Zákon o vodovodech a kanalizacích v § 8 odst. 15 pak stanoví náležitosti písemné dohody vlastníků provozně souvisejících vodovodů a provozně souvisejících kanalizací, přičemž podle písm. b) tohoto ustanovení písemná dohoda vlastníků provozně souvisejících kanalizací musí alespoň obsahovat „*strany dohody, předmět dohody včetně uvedení vlastnictví kanalizací, stanovení podmínek odvádění odpadních vod (čištění odpadních vod, limity znečištění, množství a způsob jejich měření, kontrola podmínek, zajištění funkčnosti, postup v odstranění závad, vzájemná informovanost o významných situacích, řešení sporů), specifikace nákladů a jejich kontroly, způsob plateb, smluvní sankce, možnost změn a doba platnosti této dohody*“. Před rozhodnou novelou zákona o vodovodech a kanalizacích byly náležitosti dohody stanoveny prováděcím předpisem.

[22] Pokud jde o kasační námitku vtykající vady v postupu a rozhodnutí správního orgánu, které měly krajský soud vést ke zrušení správního rozhodnutí, je třeba vymezit, že rozhodnutí, které bylo předmětem přezkumu krajského soudu, bylo vydáno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Důvodem pro zastavení řízení podle tohoto ustanovení je, že žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání v pokračování řízení. Ze správního spisu je zřejmé, že stěžovatelka byla vyzvána k odstranění vady (doložení dohody) a tuto vadu neodstranila. Přitom dohoda podle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích obsahující předepsané náležitosti je zákonem vyžadována jako povinná [§ 6 odst. 2 písm. b)]. Tato povinnost není nijak formální, podle § 8 odst. 15 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích musí dohoda obsahovat mj. podmínky odvádění odpadních vod (čištění, limity znečištění, množství a způsob měření, kontrolu podmínek, postup v odstranění závad) specifikaci nákladů, způsob plateb atd. Ze stanovených náležitostí je zřejmé, že tato dohoda nemůže být nahrazena vydáním kolaudačního rozhodnutí, neboť jeho smysl a účel je odlišný od smyslu a účelu předmětné dohody a stavebnímu (vodoprávnímu) úřadu nepřísluší většinu hledisek předepsaných pro dohodu v kolaudačním řízení ani posuzovat. Proto Nejvyšší správní soud nepovažuje za podstatné zabývat se zákonností vydaného kolaudačního rozhodnutí; ostatně to podrobně učinil krajský soud. Lze tak uzavřít, že dohoda podle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích nebyla k výzvě správního orgánu předložena a její neexistence nemohla být nahrazena kolaudačním rozhodnutím.

[23] Další otázkou podstatnou pro posouzení zákonnosti rozhodnutí o zastavení řízení je, zda neodstranění vady žádosti bránilo správnímu orgánu v pokračování řízení. Nebylo by tomu tak tehdy, pokud by byl oprávněn posoudit všechny skutečnosti, které mají být obsahem dohody, sám. Správní orgán prvního stupně je nepochybně nadán odbornou způsobilostí, která mu umožňuje posoudit technické podmínky propojení souvisejících

kanalizací; ostatně jistě by nemohl vydat povolení k provozování na základě dohody, v níž by byly sjednány nereálné, či dokonce nebezpečné technické podmínky. Nemůže však svým rozhodnutím obsah dohody sám nahradit; ani on není oprávněn k posouzení všech hledisek, která mají být obsahem dohody. Domnívá-li se stěžovatelka, že správní orgán měl vzít v úvahu obecná ustanovení zákona o vodovodech a kanalizacích s ohledem na to, že se jedná o službu veřejnosti, a vést ke smírnému řešení, je třeba konstatovat, že § 1 odst. 2 o vodovodech a kanalizacích vymezující účel zřízení vodovodů a kanalizací, ani § 2 odst. 4 správního řádu preferující soulad řešení s veřejným zájmem, není oporou pro to, aby rozhodl bez splnění zákonných podmínek. Naopak je třeba zdůraznit znění § 2 odst. 1 správního řádu, podle něhož je správní orgán povinen postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, a odst. 2 téhož ustanovení, podle něhož správní orgán uplatňuje svou pravomoc jen v rozsahu a pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Ve prospěch názoru stěžovatelky nelze nic vytěžit ani z jí odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2014, čj. 1 As 149/2013-50, řešícího správní delikt spočívající v přerušení provozu čistírny odpadních vod; navíc v době před rozhodnou novelou zákona o vodovodech a kanalizacích. Pokud jde o stěžovatelkou prezentované komentářové názory, nelze jim co do možnosti opomenutí předložení dohody přisvědčit; zjevně vycházejí z toho, že není jiné řešení (o tom bude pojednáno níže).

[24] Je pravda, že vlastník kanalizace je podle § 8 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích povinen umožnit napojení kanalizace jiného vlastníka, pokud to umožňují kapacitní a technické možnosti, a současně uzavřít dohodu podle § 8 odst. 4 cit. zákona. Nerespektování této povinnosti je u fyzických osob přestupkem podle § 32 odst. 2 písm. e) a u právnických osob podle § 33 odst. 2 písm. e) cit. zákona. I to je možnou cestou, jak vlastníka kanalizace přimět k uzavření dohody, přičemž by se jednalo o samostatné řízení vedené mimo posuzované řízení o žádosti, které bylo zastaveno.

[25] Stěžovatelka vytýká žalovanému, že se nedostatečně vypořádal s jejími věcnými odvolacími námitkami a krajskému soudu, že to akceptoval. V případě zastavení řízení však jsou podstatné pouze odvolací námitky směřující proti postupu správního orgánu prvního stupně před zastavením řízení, proti existenci důvodů, které k zastavení řízení vedly, případně proti obsahu rozhodnutí. Z tohoto hlediska byly všechny odvolací námitky řádně vypořádány a krajský soud nepochybil, pokud rozhodnutí žalovaného z těchto důvodů nezrušil.

[26] Zbývá tak posouzení, zda je situace, k níž v dané věci došlo, řešitelná a jakým způsobem. Řešení podobných problémů nastalých v průběhu správního řízení by jistě bylo praktičtější v jeho rámci, či způsobem, který předpokládal zákon o vodovodech a kanalizacích před předmětnou novelou. Zákon v rozhodné podobě to však neumožňuje. Za dané situace, kdy vlastník související kanalizace odmítl uzavření dohody, lze jednak využít možnosti postihu pro správní delikt. Ani to však nemusí vést k cíli. Dohoda, jejíž uzavření nebylo umožněno, není veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 159 an. správního řádu, ale je soukromoprávní dohodou. Lze přisvědčit žalovanému, že se jejího uzavření lze domoci cestou občanskoprávního sporu (k tomu poukazuje na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 5. 1995, sp. zn. 7 Cdo 56/94). Takové spory jsou na úseku vodovodů a kanalizací také vedeny. Lze poukázat např. na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2018, sp. zn. 22 Cdo 2825/2018, podle něhož § 8 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích nezakládá zájemci právo napojit se na vodovod či kanalizaci bez uzavření dohody či, a to zejména, na rozsudek téhož soudu ze dne 30. 4. 2020, sp. zn. 33 Cdo 1109/2018, podle něhož nastane-li situace, že vlastník kanalizace poruší povinnost uzavřít dohodu podle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích, vzniká oprávněně straně právo domáhat se soudního rozhodnutí o určení obsahu takové smlouvy.

[27] Uzavření dohody podle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích o určitém obsahu se tedy lze domoci občanskoprávní žalobou. Takové řešení může být časově náročné a může negativně ovlivnit zásobování vodou či odvádění odpadních vod na určitém území. K odstranění těchto důsledků slouží možnost uložení povinnosti veřejné služby provozovateli vodovodu nebo kanalizace podle § 22 zákona o vodovodech a kanalizacích.

Mezinárodní ochrana: nesouhlas s praktikami a postupy strany; politický názor; strach z pronásledování

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

k čl. 10 odst. 1 písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 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

Negativní postoj žadatele o mezinárodní ochranu, byť není veřejně vyjádřený, k užívání násilí a k jiným nedemokratickým praktikám politické strany může v některých případech zakládat odůvodněný strach z pronásledování pro zastávání určitých politických názorů [§ 12 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu], respektive může být důvodem pronásledování pro existenci přesvědčení ohledně postupu původců pronásledování ve smyslu čl. 10 odst. 1 písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/95/EU (kvalifikační směrnice).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2020, čj. 3 Azs 15/2020-84)

Prejudikatura: č. 1713/2008 Sb. NSS, č. 3081/2018 Sb. NSS.

Věc: a) K. M., b) S. M. a c) A. M. proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobců.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 1. 2018 neudělil mezinárodní ochranu žalobci a) podle § 12, § 13, § 14, § 14a a § 14b zákona o azylu. Žalovaný dále rozhodnutím ze dne 3. 1. 2018 obdobně neudělil mezinárodní ochranu žalobkyni b) a nezletilému žalobci c). Žalobci a) a b) jsou manželé a žalobce c) je jejich nezletilý syn.

Žaloby proti výše uvedeným rozhodnutím žalovaného Krajský soud v Hradci Králové nejprve spojil ke společnému projednání, neboť žalobci jsou rodinní příslušníci a žalobci b) a c) odvíjí svoje potíže od potíží žalobce a). Rozsudkem ze dne 28. 11. 2019, čj. 32 Az 3/2018-124 pak krajský soud žaloby jako nedůvodné zamítl.

Při posuzování věci vycházel krajský soud z následujícího skutkového stavu. Dne 9. 2. 2017 požádali žalobci o udělení mezinárodní ochrany v České republice. Žalobce a) uvedl, že je ázerbájdžánské národnosti, vyznává šiitský islám a od roku 2004 je členem politické strany „*Yeni Azərbaycan Partiyası*“ („*Strana Nový Ázerbájdžán*“; dále jen „YAP“), byl také členem volební komise této strany. Většina jeho problémů v zemi původu se odvíjí právě od členství v této straně. Do strany musel vstoupit, protože pracoval jako učitel. Žalobce a) popsal řadu incidentů, které mu způsobili členové uvedené strany, respektive které členům strany YAP připisuje. V prvé řadě byl nucen ke „špionážní“ činnosti proti opozičním politikům, jež spočívala v krádežích aut, peněz, zastrasování, občas i v užití násilí. Žalobce a) s těmito praktikami nesouhlasil a chtěl ze strany YAP vystoupit, proto s ní měl problémy. V roce 2006 odmítl zapálit dům opozičního politika, následně jej členové strany YAP navštívili doma, začali vše ničit a mladší dceru opařili horkou vodou. Později téhož dne žalobce a) postřelili do nohy. U policie se ochrany nedomohl, naopak jej zbili a musel souhlasit s tím, že nikomu nic nefekne. V následujících letech se situace uklidnila a k dalšímu incidentu došlo v roce 2012. Vedoucí člen strany YAP v okresu Berde žalobce a) nutil, aby zabil člena opoziční strany. Žalobce a) ze strachu naoko souhlasil a převzal střelnou zbraň. Vraždu poté oddaloval a nakonec s rodinou uprchl do Belgie, kde požádali o azyl. Po pár měsících se rodina vrátila zpět do vlasti, neboť v azylovém řízení nemohla předložit potřebné důkazy a bylo jí příslibeno, že se jí v Ázerbájdžánu nic nestane. Žalobce a) začal po návratu opět učit a rovněž provozoval malý obchod. Několik let se nic nedělo, pouze musel zaplatit náhradu za ztracenou zbraň ve výši 5 000 EUR a každé dva měsíce mu volali kvůli další spolupráci. V roce 2015 musel žalobce a) vstoupit do strany MDHP, která byla provázána se stranou YAP a o které neměl bližší informace. Důvodem jeho kandidatury v následných volbách za stranu MDHP byly podle něho patrně manipulace členů vládní strany s volebními výsledky. Dále popsal další formy nátlaku, který na něj strana YAP vyvíjela, jelikož z ní chtěl vystoupit. Vykradli mu obchod, přičemž nemohlo jít o obyčejné zloděje, protože nedošlo jen ke

krádeží zboží, ale ke zničení obchodu. Policie nikoho nedopadla. Jeho syna se neznámí muži pokusili unést, ani zde žalobce a) nepochyboval, že šlo o členy strany YAP.

V roce 2016 se žalobce a) odmítl zúčastnit referenda v souvislosti s prezidentskými volbami a oznámil odchod ze strany. Přitom byl zbit jinými členy strany a byl vážně zraněn na pravém oku. S rodinou odcestoval do Baku, kde podstoupil operaci na oční klinice. Zde poté zjistil, že po něm bylo vyhlášeno pátrání kvůli trestnému činu. Neví, čeho se měl dopustit, ale domnívá se, že existuje spojitost současného trestního stíhání s jeho uvězněním v roce 1995, kdy byl zatčen a z vězení se dostal až pomocí úplatku. Dále popsal tehdejší poměry ve vězení, kde docházelo ke špatnému zacházení s vězni a k mučení. Žalobce a) se nechtěl znovu dostat do vězení, proto se několik měsíců skrýval s rodinou v Baku, přičemž si vyřizovali doklady nutné k vycestování ze země. Za bezproblémový průchod přes pasovou kontrolu v Baku zaplatili nějakému člověku a v roce 2016 odcestovali do Evropy. Zde požádali o azyl ve Spolkové republice Německo, odkud byli předáni do ČR v rámci tzv. dublinského řízení.

Žalobkyně b) při pohovoru uvedla, že s dětmi opustila zemi původu z důvodu politických aktivit manžela, ona sama ani její děti (žalobci mají ještě dvě dospělé dcery, o jejichž žádostech o udělení mezinárodní ochrany rozhodl žalovaný samostatně a jejich žaloby ve věci neudělení mezinárodní ochrany zamítl krajský soud rovněž v samostatných řízeních) jiné důvody žádosti o mezinárodní ochranu nemají. Z návratu do vlasti mají strach. Dále doplnila informace k výše popsaným incidentům, především v tom směru, že žalobce a) byl opakovaně předvoláván na policii. Problémy měl stále, i před rokem 1997. Po návratu z Belgie policie hledala u žalobců doma zbraň určenou k vraždě opozičního politika, manžel ji ale vyhodil do kanálu. Policie převrátila byt rodiny vzhůru nohama a žalobce a) musel zaplatit velkou sumu peněz jako náhradu. Kontroly ovšem ani tak nepřešly. Rodina chvíli pobývala i v Ruské federaci (rok před vycestováním), kde bydlela u známých, poté po několika dnech náhle z rozhodnutí žalobce a) všichni odcestovali zpět do vlasti. Před odjezdem do Evropy pobývali v Baku. Zde již věděli o tom, že žalobce a) je hledán, o zahájení trestního řízení se však dozvěděli až po odcestování z domovského státu od švagra.

Po zhodnocení výše uvedených skutečností dospěl krajský soud k závěru, že žaloba není důvodná, a rozhodnutí žalovaného shledal v souladu se zákonem. Situace žalobců, především problémy žalobce a), nespádala pod důvody udělení azylu podle § 12 písm. a) zákona o azylu. Žalobce a) nespojoval svůj odchod ze země s pronásledováním za uplatňování politických práv a svobod ve smyslu uvedeného ustanovení. V žalobě sice namítl, že se ocitl pod tlakem státních složek poté, co šířil poznatky o manipulaci volebních výsledků, ve správním řízení však nic takového neuváděl. Pouze vypověděl, že se manipulací dále nechtěl účastnit. Ze správního spisu a soudem provedených důkazů nevyplývá, že by žalobce a) nějakým způsobem informoval ázerbájdžánskou společnost o manipulacích, čímž by přispíval k řádnému výkonu volebního práva v zemi.

Dále se krajský soud ztotožnil se závěrem žalovaného, že žalobci nebyli v zemi původu pronásledováni z azylově relevantních kritérií vymezených v § 12 písm. b) zákona o azylu. Útoky na jejich rodinu sice byly závažné, avšak neprokázalo se, že by byly spojené s politickými názory žalobce a). Teprve poté, co žalobce a) odmítl zapálit dům opozičního politika, začal mít s vládní stranou problémy. Přesto s ní nadále spolupracoval, a to až do roku 2011 či 2012, kdy utekl i s rodinou do Belgie. I po návratu ze zahraničí a útoku na rodinný obchod (2014) žalobce a) se stranou YAP spolupracoval, v roce 2015 dokonce kandidoval za stranu MDHP (spřízněnou se stranou YAP). Důvodem potíží bylo jeho odmítnutí participovat při konkrétních aktech zastrašování členů opozice a s tím související následná snaha vyvázat se ze spolupráce s vládní stranou. Žalobce a) ovšem nezastával konkrétní politické názory, pro které by byl ve vlasti pronásledován, jeho původní aktivity pro stranu YAP nebyly motivovány politickým přesvědčením (do strany YAP vstoupil s ohledem na své působení ve školství, o straně MDHP nic nevěděl).

K podkladům pro vydání rozhodnutí krajský soud uvedl, že žalovaný přihlédl k důkazům doloženým ze strany žalobců, považoval je za autentické a jejich obsah nerozporoval. Tyto podklady však neprokázaly potíže žalobce a) z azylově relevantních důvodů. Co se týče aktuálnosti podkladů, zde krajský soud žalovanému vytkl, že nevycházel ze zprávy organizace Human Rights Watch z ledna 2018, kterou mohl mít v době vydání napadených rozhodnutí k dispozici. Soud provedl tuto zprávu jako listinný důkaz při jednání. Vyplývá z ní, že ázerbájdžánské státní orgány pokračují v pronásledování politických aktivistů, novinářů a kritiků vládního režimu a v průběhu vykonstruovaných řízení tyto osoby i mučí. Uvedeným pochybením žalovaného ovšem nedošlo k podstatnému

zasažení do práv žalobců, neboť žalovaný správně vyhodnotil, že žalobci do zmíněných skupin obyvatel nespádají (nejsou příslušníky nevládních organizací či médií, aktivisty, kritiky režimu, ochránci lidských práv a podobně). Ani aktuálnější práva o zemi původu by tak na posouzení věci nic nezměnila.

K otázce udělení doplňkové ochrany krajský soud konstatoval, že nezjistil žádné skutečnosti, které by svědčily o tom, že žalobcům hrozí v domovském státě přímé a bezprostřední nebezpečí vážné újmy. Žalovaný nepochybně, že žalobce a) byl v období od 9. 3. 1995 do 18. 4. 1995 omezen na svobodě, následně byl propuštěn a zproštěn obvinění s ohledem na pochybení vyšetřovatele. Nijak se ale neprokázala tvrzená spojitost tohoto případu se současným trestním stíháním žalobce a) či s incidenty se členy strany YAP. Z listin předložených žalobcem a) nevyplývá, že by byl v roce 1995 ve vězení mučen. Do specifických skupin osob, které jsou v Ázerbájdžánu během věznění mučeny, žalobce a) nepatří. Ačkoli byly popsány obtíže se členy strany YAP závažné a žalobci se nedomohli pomoci od policie, nelze jejich situaci podřadit pod pojem mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání ve smyslu § 14a odst. 2 písm. b) zákona o azylu.

Žalobci (stěžovatelé) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, ve které uvedli, že žalovaný pochybil tím, že se nezabýval aktuální situací v Ázerbájdžánu a chybně vyhodnotil postavení stěžovatele a) v návaznosti na Výroční zprávu Human Rights Watch z ledna 2018. Z té bylo patrné, že mu hrozí pronásledování, perzekuce, či dokonce mučení pro zastávání politických názorů. Nelze spoléhat na obecné a ničím nedoložené tvrzení, že situace neúspěšných žadatelů o azyl je po návratu do země původu individuální a většinou tyto občane větším problémům nečelí. Stěžovatelé se proto nemohli ztotožnit se závěrem krajského soudu, že správní řízení nebylo zatíženo žádnými vadami.

Stěžovatelé také nesouhlasili s tím, že by v jejich případě nebyla prokázána spojitost mezi politickými postoji stěžovatele a) a útoky na něj, jeho rodinu nebo jeho obchod. Bylo by absurdní na jednu stranu konstatovat, že důvodem potíží stěžovatele a) bylo odmítnutí dále participovat na zastrašování opozice, a zároveň uvést, že tyto jeho aktivity nebyly motivovány politickým přesvědčením. Takový závěr je vnitřně rozporný. Stěžovateli a) hrozí po návratu do vlasti trestní stíhání, uvěznění, mučení a jiné nelidské a ponižující zacházení. I pokud by tedy nebyl dán důvod pro udělení azylu dle § 12 písm. b) zákona o azylu, byl by dán důvod pro udělení doplňkové ochrany. Ostatní rodinní příslušníci stěžovatele a) pak měli nárok na udělení některé z forem mezinárodní ochrany za účelem sloučení rodiny.

Zástupce stěžovatelů dále Nejvyššímu správnímu soudu přeposlal jejich sdělení v anglickém jazyce, jehož podstatou bylo vyjádření obav z návratu do vlasti a z uvěznění, které tam stěžovateli a) hrozí, jakož i z dalších negativních důsledků pro celou rodinu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhol její zamítnutí. Nejprve odkazoval na spisový materiál, na správní rozhodnutí a na výpovědi stěžovatelů během správního řízení. Žalovaný rekapituloval jednotlivé incidenty, které popsal stěžovatel a) v průběhu správního řízení. Za závažný incident považoval ten z roku 2006, kdy stěžovatel a) odmítl podpálit dům opozičního politika, byl postřelen do nohy a policie jej následně místo pomoci zbila. Stěžovatel a) se ovšem z následků zotavil a v následujících šesti letech žádné obdobné problémy neměl. Tato příhoda proto neměla přímou souvislost s nyní posuzovanou žádostí o mezinárodní ochranu. Další problém nastal v roce 2012, kdy po stěžovateli a) požadovali členové strany YAP zabití opozičního politika, stěžovatel a) však místo toho utekl do Belgie. Tehdy se podle žalovaného nakonec nic nestalo, neboť po návratu ze zahraničí musel stěžovatel a) pouze zaplatit finanční náhradu za nevrácení zbraně. Nedalo se tak hovořit o újmě relevantní z hlediska zákona o azylu. Touto újmou nebyl ani pokus o únos syna, k němuž nedošlo, ani vykradení obchodu. Stěžovatelé nedoložili, že tyto incidenty souvisely se stranou YAP a s tím, že z ní chtěl stěžovatel a) vystoupit. Žádné přímé argumenty na podporu tohoto tvrzení stěžovatelé neuvedli, jednalo se pouze o spekulaci. Ani z okolností, že po otci rodiny bylo v roce 2016 vyhlášeno pátrání, neplynulo, že mu v případě návratu do vlasti hrozila vážná újma. Stěžovatelé v září 2016 letecky a bez potíží legálně opustili Ázerbájdžán, ačkoli v dokumentu týkajícím se pátrání po stěžovateli a) bylo uvedeno, že mu bude bráněno ve vycestování. Zároveň nebyla nijak doložena tvrzená souvislost současného ohrožení stěžovatele a) s uvězněním v roce 1995. Tehdy byl propuštěn jako nevinný, o čemž svědčily jím předložené doklady.

Ke stěžovateli b) a stěžovateli c) žalovaný uvedl, že kromě pokusu o únos syna, což byl izolovaný a ojedinelý incident, nebyli ve vlasti nijak pronásledováni a odvozovali svou žádost o mezinárodní ochranu pouze od problému otce rodiny. Ani jim tak vážná újma nehrozila. Incident, při němž měla policie při domovní prohlídce opatřit mladší dceru horkou vodou, se měl stát někdy kolem roku 2004, tedy již před mnoha lety. Žalovaný se domníval, že skutkový stav zjistil dostatečně a hodnotil veškeré okolnosti, které v řízení vyšly najevo.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové zrušil ve výrocích I. a II. a zrušil také rozhodnutí Ministerstva vnitra. Tomu věc vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...)[31] Jinou otázkou je však samotné právní posouzení azylového příběhu stěžovatelů, tedy správnost závěru žalovaného (který aproboval krajský soud), že stěžovatelé nebyli v zemi původu pronásledováni azylově relevantním způsobem. S tím souvisí také to, zda byl především pohovor se stěžovatelem a) proveden řádně, avšak nikoli ve smyslu toho, v jakém jazyce byl proveden (respektive zda byl proveden procesně korektním způsobem, o čemž nemá Nejvyšší správní soud pochybnosti), ale zda se žalovaný stěžovatele a) dotazoval na všechny podstatné okolnosti a zda pohovor zaměřil tím správným směrem tak, aby si o věci mohl učinit závěr, který obстоjí. V tomto ohledu je kasační stížnost důvodná. Nejvyšší správní soud se totiž ztotožnil s námitkou stěžovatelů, byť byla formulována velmi stručně až v samém závěru kasační stížnosti, směřující proti tomu, že podle žalovaného i krajského soudu nebyla prokázána spojitost mezi politickými postoji stěžovatele a) a útoky na něj nebo jeho rodinu.

[32] Podle § 2 odst. 4 zákona o azylu „[p]ronásledováním se rozumí závažné porušení lidských práv, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání anebo jednání, která ve svém souběhu dosahují intenzity pronásledování, pokud jsou prováděna, podporována nebo trpěna původci pronásledování“. Dle odstavce 6 téhož ustanovení „[p]ůvodcem pronásledování nebo vážné újmy se rozumí státní orgán, strana nebo organizace ovládající stát nebo podstatnou část území státu, jehož je cizinec státním občanem nebo v němž měla osoba bez státního občanství poslední trvalé bydliště. Původcem pronásledování nebo vážné újmy se rozumí i soukromá osoba, pokud lze prokázat, že stát, strana nebo organizace, včetně mezinárodní organizace, kontrolující stát nebo podstatnou část jeho území nejsou schopny nebo ochotny odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před pronásledováním nebo vážnou újmu.“

[33] Podle § 12 písm. a) zákona o azylu platí, že „[a]zyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod“. V § 12 písm. b) zákona o azylu je stanoveno, že „[a]zyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec 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“.

[34] Nejvyšší správní soud spatřuje jádro sporu v tom, zda byl stěžovatel a) pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, popřípadě zda měl ve vlasti odůvodněný strach z pronásledování pro zastávání určitých politických názorů, a to z toho důvodu, že se jako člen vládní strany odmítal podílet na určitých formách zastrasování opozice a dalších násilných praktikách strany, a následně chtěl spolupráci s vládní stranou ukončit. Žalovaný i krajský soud tuto otázku zodpověděli záporně.

[35] Nejvyšší správní soud k tomu předně konstatuje, že aprobuje závěr krajského soudu (srovnej odstavec 42 napadeného rozsudku), potažmo žalovaného, že stěžovatel a) nebyl v zemi původu „pronásledován za uplatňování politických práv a svobod“ [viz výše citovaný § 12 písm. a) zákona o azylu]. Z azylového příběhu stěžovatelů ani z obsahu správního spisu nikterak nevyplývá, že by stěžovatel a) aktivně uplatňoval politická práva či svobody, a s ohledem na to byl terčem pronásledování. V první právní větě rozsudku ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 Azs 45/2008-67, č. 1713/2008 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud k § 12 písm. a) zákona o azylu uvedl, že toto ustanovení „[m]usi být vykládáno souladně s čl. 43 Listiny základních práv a svobod a její celkovou systematickou, a to jednak proto, že má toto ustanovení ústavního pořádku vyšší právní sílu, a jednak proto, že je § 12 písm. a) zákona o azylu promítnutím této ústavní normy na zákonné úrovni. Za politická práva a svobody tudíž musejí být pokládána politická práva ve smyslu hlavy druhé oddílu druhého Listiny základních práv a svobod, včetně svobody projevu a práva na informace podle jejího čl. 17.“ Nejvyšší správní soud znovu opakuje, že stěžovatelé ve správním řízení ani náznakem netvrdili,

že uplatňovali svá politická práva, a za to byli pronásledováni. Teprve v žalobě stěžovatel a) zmínil, že se snažil ázerbájdžánskou společnost informovat o machinacích vládní strany při volbách, krajský soud však toto tvrzení správně vyhodnotil jako neúplné (stěžovatel k němu neuvedl žádné podrobnosti ani způsob, jakým měl veřejnost informovat), účelové a neodpovídající příběhu předestřenému v řízení před žalovaným. Stěžovatel a) přitom měl příležitost uvést v řízení vše podstatné.

[36] Klíčové ovšem je, zda lze u stěžovatele a) s ohledem na jím popsané problémy v Ázerbájdžánu (které ostatně žalovaný nespochybnil) usuzovat na obavy z pronásledování z důvodu zastávání určitých politických názorů. Z vyjádření stěžovatele a) v průběhu správního řízení nelze dovodit, že do strany YAP vstoupil primárně z politických důvodů, respektive proto, že by jej k tomu vedlo jeho politické přesvědčení. Učinil tak proto, že pracoval ve školství a členství ve vládní straně bylo pro učitele *de facto* povinné a automatické. Vládní strana užívala podle stěžovatele a) k udržení moci a k zastrašení opozice či jiných kritiků režimu různé praktiky (vyhrožování, užití fyzického násilí, vymáhání „výpalného“ apod.), na nichž se stěžovatel a) dle svých slov zprvu aktivně podílel. Z výpovědi stěžovatele a) lze dále odvodit, že v určité chvíli, kdy po něm členové vládní strany požadovali zapálení domu opozičního politika, u něj došlo ke „zlomu“ a na těchto metodách vládní strany se nadále nechtěl podílet. Podobně později odmítl ještě závažnější požadavek jednoho z výše postavených členů strany YAP, který po stěžovateli a) podle jeho tvrzení požadoval dokonce vraždu tohoto politika, k čemuž mu měl opatřit i střelnou zbraň. Přesné důvody onoho „zlomu“, jakož i to, proč stěžovatel nejprve s vládní stranou spolupracoval a podílel se na jejích útocích vůči opozici, a to zřejmě i těch násilných, zůstaly ve správním řízení (především při pohovoru se stěžovateli) neobjasněny. To je však nutné klást k tíži žalovanému, který tímto směrem pohovory nevedl a na tyto okolnosti se podrobně nedotazoval (k tomu viz níže, zejména odstavec [51] a násl.).

[37] Ve výše naznačeném směru je nutné posoudit, jestli lze odmítnutí stěžovatele a) účastnit se určitých praktik nebo metod, které používala vládní strana (její členové), považovat za vyjádření jeho politického názoru, respektive (vnitřního) politického přesvědčení.

[38] Žalovaný nerozporoval přímo azylový příběh stěžovatele a), nicméně podle něj neprojevoval nesouhlas s praktikami vládní strany veřejně, systematicky a trvale, ale toliko latentně. Jeho potíže proto nelze podřadit pod pojem pronásledování ve smyslu zákona o azylu. Žalovaný konkrétně konstatoval, že „[p]řestože byl jmenovaný členem politických stran YAP a MDHP, nejednalo se o jeho autentický politický postoj, ale o skutečnost danou tím, že to bylo vyžadováno vzhledem k jeho práci ve škole a později i tlakem ze strany provládních politických aktérů, zejména členů strany YAP. [...] Členství ve straně YAP a MDHP bylo ze strany žadatele zčásti účelové, dané nutností členství kvůli práci, zčásti způsobené tlakem ze strany YAP na jeho osobu. Jeho následné snahy o vyvázání se z této spolupráce však nespĺňují kritérium zastávání určitých politických názorů, neboť dotyčný tak nečinil veřejně, jeho nesouhlas neměl systematický a trvalý charakter. Jednalo se spíše o odmítání konkrétních požadavků vládních politických aktérů a také jeho neochotu participovat na konkrétních politických aktivitách. I pokud by motivem této činnosti bylo žadatelovo protivládní přesvědčení, toto bylo latentní. Nedá se tedy hovořit o tom, že by své tvrzené názory veřejně zastával, tudíž jeho potíže nelze podřadit pod pojem pronásledování, jak jej chápe § 12 písm. b) zákona o azylu“ [viz str. 6 rozhodnutí žalovaného ve věci stěžovatele a), zvýraznění bylo přidáno]. Na straně 7 téhož rozhodnutí pak žalovaný uzavřel, že „[ž]adatel se v rámci této strany [míněna strana YAP – pozn. soudu] podílel mimo jiné i na získávání informací o opozičních a konkurenčních stranách. Protože odmítal plnit některé úkoly zadané stranou, dostával se se členy této strany do konfliktů, nedá se však hovořit o tom, že by žadatel ve své vlastní zastával autentický politický protirežimní názor nebo byl pronásledován za uplatňování svých politických práv a svobod. Nepatří tedy mezi skupinu osob, která je za současné situace v Ázerbájdžánu vystavena problémům ze strany státních orgánů.“

[39] Krajský soud v prvé řadě korigoval názor žalovaného, že v případě odůvodněného strachu z pronásledování pro zastávání určitých politických názorů je potřeba, aby daná osoba zastávala tyto politické názory veřejně. Krajský soud považoval tuto dílčí úvahu žalovaného za chybnou, avšak zároveň podotknul, že žalovaný nezdůvodnil rozhodnutí o neudělení azylu pouze tím, že stěžovatel a) nezastával veřejně politické názory, ale opřel své rozhodnutí i o jiné důvody, s nimiž se soud ztotožnil (viz zejména odst. 46 napadeného rozsudku). Proto napadené správní rozhodnutí nezrušil.

[40] Krajský soud především uvedl, že útoky, které stěžovatelé zažívali, jsou závažné. Neshledal však spojitost mezi těmito útoky a politickými názory stěžovatele a). Podle něj jednotlivé útoky vyplývají hlavně z toho, že stěžovatel a) odmítal splnit určité požadavky představitelů strany YAP. Uzavřel, že „se ztotožnil se závěrem žalovaného, že důvodem žalobcových potíží v Ázerbájdžánu bylo jeho odmítnutí participovat při konkrétních aktech zastrašování členů opozice a s tím související následná snaha vyvázat se ze spolupráce s vládní stranou. Žalobce a) však nezastával politické názory, které by v Ázerbájdžánu mohly být důvodem jeho azylově relevantního pronásledování. Jeho původní aktivity nebyly motivovány politickým přesvědčením“ (odstavec 48 rozsudku krajského soudu).

[41] Stěžovatelé spatřují právě ve výše citované pasáži rozhodnutí krajského soudu vnitřní rozpor. Namítají, že soud uvedl, že důvodem potíží stěžovatele a) sice bylo odmítnutí dále participovat na zastrašování opozice, avšak zároveň nebyly tyto jeho aktivity motivovány politickým přesvědčením (viz výše). S tímto tvrzením stěžovatelů Nejvyšší správní soud souhlasí.

[42] K odpovědi na rozhodnou otázku, jestli lze odmítnutí stěžovatele a) účastnit se určitých praktik nebo metod, které používala vládní strana k prosazení svých cílů, považovat za výraz jeho politického přesvědčení, tedy jestli měl stěžovatel a) slovy zákona „odůvodněný strach z pronásledování pro zastávání určitých politických názorů“ [viz § 12 písm. b) zákona o azylu], krajský soud mimo jiné uvedl, že zastávání politických názorů představuje osobní postoj dlouhodobějšího charakteru, který vyjadřuje určité politické přesvědčení žadatele o azyl. S tím lze v obecné rovině jistě souhlasit. Ačkoli ovšem krajský soud odkázal na znění Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011, 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 (dále jen „kvalifikační směrnice“), unijní právo na daný případ nesprávně aplikoval. Při výkladu zákona o azylu je přitom třeba respektovat zásadu eurokonformního výkladu, případně použít ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu přímo ustanovení příslušné směrnice v takové situaci, ve které vnitrostátní transpozice v daném období absentovala či dosud absentuje (srovnej např. rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2019, čj. 5 Azs 207/2017-36).

[43] Podle čl. 10 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice „[p]ři posuzování důvodů pronásledování přibliží členský stát k těmto hlediskům: **pojem politických názorů zahrnuje zejména zastávání názorů, myšlenek nebo přesvědčení ohledně potenciálních původců pronásledování uvedených v článku 6 a jejich politik nebo postupů, bez ohledu na to, zda žadatel podle dotyčných názorů, myšlenek nebo přesvědčení jednal.**“ Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že přímo z dikce kvalifikační směrnice vyplývá, že žadatel o mezinárodní ochranu může být pronásledovaný za to, že nesouhlasí s určitými praktikami či **postupy** vládnoucí garnitury. Jak správně podotknul krajský soud, není nezbytně nutné, aby žadatel projevoval svoje politické názory (zde nesouhlas s metodami používanými vládnoucí stranou) veřejně, jakkoli obecně bude taková situace patrně častější. Plně postačí, jestliže původci pronásledování o nesouhlasu dotčeného žadatele s jejich praktikami či postupy ví, a z toho důvodu jej pronásledují, ba dokonce by postačovalo, pokud by původci pronásledování žadatelí o mezinárodní ochranu jeho přesvědčení (v dané věci ve smyslu nesouhlasu s určitými postupy) pouze připisovali, ačkoli ten by ve skutečnosti žádné takové politické přesvědčení neměl (srovnej již citovaný rozsudek NSS čj. 2 Azs 45/2008-67).

[44] Ve světle výše uvedeného neobstojí závěr žalovaného, že stěžovatel a) nezastával „autentický politický postoj“, či že nevyjadřoval „autentický politický protirežimní názor“, a pokud ano, bylo jeho přesvědčení pouze „latentní“, což je nedostatečné pro učinění závěru o možném pronásledování. Ani krajskému soudu nelze přisvědčit v tom, že pokud stěžovatel a) nepatří mezi specifickou skupinu osob, které jsou v Ázerbájdžánu perzekvovány (soud zmínil především politické aktivisty, novináře, kritiky vládního režimu nebo náboženské představitelé) a ve vykonstruovaných procesech následně mučeny či vystaveny ponižujícím zacházením, nejsou jeho potíže spojené se zastáváním určitých politických názorů a ani neodůvodňují závěr, že by stěžovatelům mohla v zemi původu hrozit vážná újma ve smyslu § 14a zákona o azylu. Ačkoli nebylo zjištěno, že stěžovatel a) patří do uvedené skupiny osob, nelze bez dalšího kategoricky uzavřít, že ve vlastní neměl odůvodněný strach z pronásledování z politických důvodů, respektive pro své politické přesvědčení.

[45] Na podporu výše uvedeného názoru Nejvyšší správní soud dále odkazuje na případ řešený britským Odvolacím soudem (*The Court of Appeal*) v rozsudku ze dne 6. 12. 2000, *Souad Nouné v Secretary of State for the Home Department*, Case No. C 2000/2669, který se týkal alžírské poštovní úřednice, kterou opakovaně

přepadávali maskovaní ozbrojenci, kteří po ní chtěli, aby odeslala různé zprávy do Japonska a Sovětského svazu. Vzhledem k tomu, že jí vyhrožovali patrně i proto, že jejich oděv naznačoval příslušnost k islámským radikálům, zatímco ona byla oblečena „západním“ způsobem, což implikovalo její emancipovanost a sdílení západních hodnot, cítila se být terčem jejich útoků i z důvodu tohoto připisovaného přesvědčení. Odvolací soud zde vytvořil tato obecná kritéria: 1. motivy pronásledovatele mohou být vzájemně promíšené a mohou zahrnovat důvody stojící mimo Úmluvu o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (v ČR publikovaná sdělením ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb. – pozn. soudu), není nutné prokazovat, že jsou čistě politické; 2. **politické přesvědčení může být** vyslovené nebo **skryté**; 3. k tomu, aby bylo prokázáno pronásledování z důvodu politického přesvědčení, tudíž **není třeba dokazovat politickou akci či aktivitu oběti: v některých případech již pouhá pasivita či neochota spolupracovat může být vyjádřením politického přesvědčení**; 4. ukáže-li se pravděpodobným, že pronásledovatel připisuje oběti určité politické přesvědčení a pronásleduje ji pro ně, pak skutečnost, že se v tomto připisování mylí, nediskvalifikuje tuto oběť z uprchlického statusu.

[46] Nabízí se i paralela s tzv. odmítači povinné vojenské služby, která již byla v minulosti řešena a judikována správními soudy (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2012, čj. 2 Azs 17/2012-44). Vyhýbání se výkonu vojenské služby může být důvodem pro pronásledování pro zastávání politických názorů, jestliže je účast na vojenských akcích v rozporu se skutečným politickým, náboženským nebo morálním přesvědčením žadatele o mezinárodní ochranu [viz Praktická příručka Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu (EASO – *European Asylum Support Office*): Podmínky pro získání nároku na mezinárodní ochranu. Lucemburk : Úřad pro publikace Evropské unie, 2019, s. 25]. Podobně mohl být stěžovatel a) pronásledován za to, že nadále odmítal spolupracovat s vládní stranou a odmítal se podílet na násilných a jiných praktikách, které po něm tato strana vyžadovala.

[47] Ačkoli žalovaný toto neuvedl výslovně, lze z jeho rozhodnutí implicitně dovodit, že stěžovateli a) přitížilo, že se po přidání k vládní straně po určitou dobu podílel na jejích aktivitách proti opozici a kritikům režimu. Tyto aktivity, tak jak je stručně popsal stěžovatel a) při pohovoru, jsou přítom z pohledu demokratického právního státu nepochybně protiprávní a nepřijatelné. Pozdější změna názoru tak už jde k jeho tíži a nemůže se dovolávat ochrany jiného státu před pronásledovateli z vládní strany. Tento postoj je možné z morálního a hodnotového hlediska jistě pochopit, ale nemůže bez dalšího vést k závěru o nemožnosti udělení azylu, popřípadě doplňkové ochrany. V tomto směru zdejší soud spatřuje další paralelu se situací v Československu v období nesvobody (1948 – 1989). Nepochybně i zde byly osoby, které původně s vládnoucí komunistickou stranou či jí řízeným „režimem“ spolupracovaly, nicméně později změnilly přesvědčení (například po okupaci v roce v 1968 apod.) a další spolupráci odmítaly. Předestřenou optikou by platilo, že jestliže by se například člen KSČ sice na počátku podílel na násilných aktivitách této strany (činnost Lidových milic v únoru 1948 atp.), ale později by svůj postoj změnil a odmítl by se na obdobných praktikách nadále podílet, nevyjadřoval by tím svoje politické přesvědčení a neměl by nárok na politický azyl v jiné (svobodné) zemi.

[48] K předestřené argumentaci kasační soud uzavírá, že negativní postoj stěžovatele a) – byť veřejně nevyjádřený – k užívání násilí v činnosti politické strany může být (v závislosti na dalších okolnostech) „zastávání určitého politického názoru“ (§ 12 písm. b) zákona o azylu), resp. „přesvědčení ohledně postupu“ původců pronásledování ve smyslu čl. 10 odst. 1 písm. e) kvalifikační směrnice.

[49] Aplikuje-li se vše výše uvedené na případ stěžovatelů, a především na potíže popsané stěžovatelem a) se členy vládní strany YAP a s příslušníky tajných služeb v domovském státě, je očividné, že závěry žalovaného (potvrzený krajským soudem) s ohledem na doposud zjištěný skutkový stav věci neobstojí. Příběh stěžovatele a) je plausibilní a žalovaný jej jako celek nerozporoval a neposoudil jej jako nevěrohodný. Též krajský soud hodnotil incidenty, které stěžovatelé v zemi původu zažili, jako závažné. Je předčasné, aby nyní Nejvyšší správní soud konstatoval, že stěžovatel skutečně byl v zemi původu pronásledován pro své politické přesvědčení, které spočívá v tom, že se již dále nechťel účastnit praktik vládnoucí strany, jejímž byl dlouholetým členem. Za současné situace spisový materiál neobsahuje oporu pro takto jednoznačný závěr, který by ve svém důsledku vedl k udělení mezinárodní ochrany podle § 12 písm. b) zákona o azylu. Právě tímto směrem však musí žalovaný doplnit dokazování v dalším průběhu řízení tak, aby tato otázka mohla být postavena najisto.

[50] Nejvyšší správní soud v již výše citovaném rozsudku čj. 5 Azs 207/2017-36, judikoval, že „[r]ozhodnutí správního orgánu o tom, že se žadatelé neuděluje mezinárodní ochrana dle § 12 až § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o

azyly, nemůže obstat, pokud správní orgán rezignuje na své základní povinnosti v řízení ve věci mezinárodní ochrany, tedy neprovede řádně pohovor s žadatelem tak, aby položené otázky důsledně směřovaly ke zjištění veškerých rozhodných skutečností a k prověření hodnověrnosti žadatelova azylového příběhu, neobstará si relevantní informace o zemi původu, které by byly specificky zaměřeny na azylový příběh žadatele a z něj vyplývající rozhodné skutkové otázky, a ani informace, které si obstará, řádně a objektivně nezhodnotí, a s rozhodnými skutečnostmi k posouzení, zda žadatel naplňuje definici uprchlíka dle § 12 písm. b) zákona o azylu, či má nárok na udělení doplňkové ochrany dle § 14a zákona o azylu, se řádně nevypořádá.“ Nejvyšší správní soud na toto rozhodnutí, které taktéž obsahuje výklad § 12 písm. b) zákona o azylu, respektive výčet podmínek pro jeho aplikaci, v dalších podrobnostech odkazuje.

[51] Jak již Nejvyšší správní soud uváděl výše, žalovaný se v průběhu pohovoru stěžovatele a) v podstatě nedotazoval na bližší okolnosti a podrobnosti toho, proč do strany YAP vstoupil, jaké má politické přesvědčení, k jakým formám spolupráce s vládní stranou konkrétně přistoupil, na jakých konkrétních praktikách strany a v jaké míře se podílel, a především z jakých důvodů se po určité době začal od metod strany YAP distancovat a proč s ní chtěl další spolupráci ukončit. Tyto otázky přitom mohly být pro správné posouzení případu klíčové a jejich zodpovězení bylo nezbytné pro závěr, že aktivity stěžovatele a) nebyly motivovány politickým přesvědčením, a tudíž ani jeho problémy nelze podřadit pod „odůvodněný strach z pronásledování pro zastávání určitých politických názorů“ ve smyslu zákona o azylu. Žalovaný měl zaměřit pohovor právě tímto směrem a snažit se ověřit, zda stěžovatel a) zastává politické či alespoň morální přesvědčení, které jej vedlo k odmítnutí další spolupráce s vládnoucí stranou. Toto ovšem neučinil. Žalovaný tedy pochybil, neboť k uvedenému závěru dospěl předčasně a bez potřebné opory ve správním spisu. Pro toto pochybení měl krajský soud napadená správní rozhodnutí zrušit a neučinil-li tak, sám zatížil napadený rozsudek nezákonností.

[52] Soud shledal kasační stížnost důvodnou, a podle § 110 odst. 1 s. ř. s. proto výrokem I. zrušil napadený rozsudek krajského soudu. Nejvyšší správní soud pro úplnost podotýká, že zrušil výrok I. napadeného rozsudku a dle § 109 odst. 3 s. ř. s. i na něm závislý výrok II. o náhradě nákladů řízení mezi účastníky. Stěžovatelé sice formálně napadli všechny výroky rozsudku krajského soudu, avšak je zřejmé, že výrok III. (týkající se odměny ustanoveného zástupce) napadnout nezamýšleli. Ustanovený advokát má nárok na odměnu za zastupování a úhradu hotových výdajů bez ohledu na výsledek věci, a nejde proto o závislý výrok ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s. V kasační stížnosti ostatně ani žádná argumentace proti výroku III. rozsudku obsažena není. Proto Nejvyšší správní soud nepřistoupil ke zrušení napadeného rozsudku krajského soudu v celém rozsahu, ale jeho výrok III. týkající se odměny ustanoveného zástupce ponechal nedotčený. V opačném případě by totiž ustanovený zástupce pozbýl právního titulu k již vyplacené částce jeho odměny za zastupování stěžovatelů v řízení o žalobě.

[53] „Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu“ (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). V dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost než zrušit obě rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl výrokem II. tak, že sám obě rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný postupovat podle právního názoru vysloveného v tomto rozsudku.

[54] Soud přistoupil nejen ke zrušení správního rozhodnutí týkajícího se stěžovatele a), ale i rozhodnutí žalovaného týkajícího se stěžovatelky b) a jejího nezletilého syna [stěžovatele c)]. Obě rozhodnutí totiž trpí stejnými nedostatky. Žádost stěžovatele a) o mezinárodní ochranu a jeho azylový příběh je v úzké spojitosti s žádostí jeho rodinných příslušníků. Stěžovatelé b) a c) *de facto* nemají vlastní azylový příběh, ale tvrzené problémy v zemi původu souvisí s otce rodiny a s jeho pronásledováním. Ostatně některé popisované incidenty se týkaly přímo i jich (prohlídka u stěžovatelů doma, údajný pokus o únos syna apod.) a jejich případ tak nelze od žádosti stěžovatele a) mechanicky oddělit, naopak je třeba obě žádosti posuzovat ve vzájemném kontextu. Postavení stěžovatelů b) a c) je v rozhodující míře závislé na vyhodnocení situace stěžovatele a).

[55] Nejvyšší správní soud pro přehlednost shrnuje, že na základě dokazování provedeného žalovaným není možné přijmout závěr, že stěžovatelé nesplňují důvody k udělení azylu podle § 12 písm. b) zákona o azylu, respektive doplňkové ochrany dle § 14a téhož zákona. Žalovaný musí primárně na základě doplňujícího pohovoru se stěžovatelem a) řádně posoudit, zda může mít v zemi původu odůvodněný strach z pronásledování z důvodu

politického přesvědčení spočívajícího v tom, že odmítal a nadále odmítá spolupracovat s vládní stranou na jejích praktikách či postupech, s nimiž vnitřně nesouhlasí. Žalovaný musí ověřit příčinnou souvislost mezi tím, co stěžovatel v domovském státě zažíval, a jím tvrzeným odmítáním spolupráce se členy strany YAP. Soud podotýká, že udělení doplňkové ochrany by v případě stěžovatele a) mohlo přicházet v úvahu tehdy, pokud by bylo prokázáno, že mu v zemi původu, respektive v souvislosti s návratem do země původu hrozí skutečné nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 písm. a) až d) zákona o azylu, a zároveň by nebyla prokázána dostatečná souvislost mezi působením této újmy a důvody pronásledování dle § 12 písm. b) zákona o azylu. Od závěrů učiněných ve vztahu ke stěžovateli a) se budou dále odvíjet úvahy o (ne)udělení některé z forem mezinárodní ochrany stěžovatelům b) a c).

[56] V úplném závěru Nejvyšší správní soud připomíná, že s ohledem na výpověď doplněnou stěžovatelem a) ohledně toho, jakých praktik se dopouštěl v době, kdy se stranou YAP aktivně spolupracoval a určité úkoly pro ni plnil, by měl žalovaný rovněž řádně posoudit případné důvody aplikace tzv. vylučovací klauzule ve smyslu § 15 odst. 1 a 2 zákona o azylu, respektive § 15a téhož zákona. Jakkoli se důvody aplikace vylučovací klauzule primárně vážou ke spáchání činů typově mimořádně závažných (srovnej rozsudek NSS ze dne 9. 5. 2018, čj. 9 Azs 405/2017-30), kterých se stěžovatel a) s ohledem na dosavadní zjištění patrně nedopustil, měl by se žalovaný této otázce v návaznosti na další získané informace pro úplnost věnovat.

[57] Nejvyšší správní soud doplňuje, že specifíkem azylového řízení je rovněž zásada, že v případě pochybností se postupuje ve prospěch žadatele o mezinárodní ochranu. Jsou-li dány skutečnosti, na základě nichž lze předpokládat, že k porušení základních lidských práv a svobod žadatele o azyl došlo, nebo mohlo by s ohledem na postavení žadatele ve společnosti, s přihlédnutím k jeho přesvědčení, názorům, chování atd., dojít, a správní orgán nemá dostatek důkazů o tom, že tomu tak nebylo či nemohlo by v budoucnu být, pak tyto skutečnosti musí v situaci důkazní nouze zohlednit, a to ve prospěch žadatele o azyl (srovnej rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2018, čj. 1 Azs 137/2018-50, č. 3081/2018 Sb. NSS).

4111

Zemědělství: podmínka pro poskytnutí přímé platby zemědělcům

k čl. 9 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009 (v textu jen „nařízení o přímých platbách“)

k § 2 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 50/2015 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům a o změně některých souvisejících nařízení vlády (v textu jen „nařízení vlády č. 50/2015 Sb.“)

k zákonu č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění do 30. 6. 2017

Podmínka, podle které může o poskytnutí přímé platby zemědělcům požádat pouze fyzická nebo právnická osoba, která je zemědělským podnikatelem ve smyslu zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství [viz § 2 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 50/2015 Sb.], je v rozporu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013. Článek 9 odst. 3 tohoto nařízení má za cíl vyloučit z podpory ty osoby, které zemědělskou činnost vykonávají okrajově, bez ohledu na to, zda podnikají, či nikoli.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2020, čj. 3 As 90/2019-37)

Prejudikatura: č. 3916/2019 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, Srl Cilfit – v likvidaci – a další proti Ministerstvu zdravotnictví a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví (C-283/81), ze dne 9. 9. 2015, spojené věci X a T. A. van Dijk, (C-72/14 a C-197/14).

Věc: J. L. proti Ministerstvu zemědělství o poskytnutí platby pro zemědělce dodržující zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí a o poskytnutí jednotné platby na plochu zemědělské půdy, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 6. 3. 2017 zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „SZIF“) ze dne 9. 1. 2017. Posledně uvedeným rozhodnutím SZIF zamítl žádosti žalobce o poskytnutí platby pro zemědělce dodržující zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí a o poskytnutí jednotné platby na plochu zemědělské půdy pro rok 2016.

Nosným důvodem rozhodnutí správních orgánů bylo, že žalobce nesplnil podmínku, aby byl „zemědělským podnikatelem podle zákona o zemědělství“ dle § 2 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 50/2015 Sb.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 1. 2019, čj. 5 A 61/2017-27, zamítl jako nedůvodnou. Konstatoval přitom, že pro posouzení podmínky pro poskytnutí přímé platby žalobci je klíčové, zda vnitrostátní právní úprava odpovídá přímo aplikovatelnému nařízení o přímých platbách.

Dále městský soud uvedl, že zemědělská politika EU je zaměřena na zajištění produkce potravin, jejich export, rozvoj zemědělství a venkova a zabezpečení životní úrovně zemědělců. Hlavním zájmem je zde fungování a rozvoj vnitřního trhu se zemědělskými produkty. Cílená, dlouhodobá a soustavná aktivita osob působících v zemědělství je jedním z předpokladů fungování a rozvoje zemědělství. Naopak nahodilé a systémově nezakotvené působení v této oblasti postrádá z dlouhodobého hlediska perspektivu kontinuity jako jedné z podmínek jejího fungování a rozvoje.

Městský soud z výše uvedeného dovodil, že požadavek českých vnitrostátních předpisů (nařízení vlády č. 50/2015 Sb.) na výkon zemědělské činnosti v režimu podnikání je opodstatněný, neboť podnikání v sobě zahrnuje prvek soustavnosti a dlouhodobě vykonávané činnosti. Vnitrostátní restriktce, vylučující z možnosti žádat o přímé platby „nepodnikatele“, nevybočuje z diskreční pravomoci členského státu umožňující vymezit konkrétní podmínky pro poskytování přímých plateb. Tento závěr nepřimo plyne i z vyjádření Evropské komise, které žalovaný předložil spolu s vyjádřením k žalobě a podle něhož podmínka „zemědělského podnikatele“ není v rozporu s cíli, které nařízení o přímých platbách sleduje. Podle městského soudu český překlad pojmu „*holding*“ (jako „*podnik*“) dle čl. 4 nařízení o přímých platbách není stěžejní pro posouzení souladu vnitrostátní právní úpravy s tímto nařízením, neboť vnitrostátní úprava respektuje účel sledovaný unijním právem a má oporu v čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách.

Rosudek městského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností Úvodem stěžovatel zdůraznil, že je majitelem malé ekofarmy a jeho hlavní ekonomickou činností je ekologická a samozásobitelská zemědělská činnost, respektive „*obhospodařování zemědělské půdy s právním statusem zemědělského nepodnikatele*“. Podmínku dle § 2 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 50/2015 Sb. (viz výše) označuje za „*neplatnou a nepoužitelnou*“ pro rozpor s nařízením o přímých platbách.

Stěžovatel uvedený názor odůvodňuje následovně. Předně se vymezuje proti nepřesné citaci bodu 10 preambule nařízení o přímých platbách v napadeném rozsudku. V kasační stížnosti cituje celé toto ustanovení a dodává, že z něho neplyne, že by dotace měly být přiznány pouze osobám podnikajícím v zemědělství. Naopak z něj plyne, že dotace nemají být poskytovány osobám, které nechávají pozemky ležet ladem a osobám, které podnikají, avšak v jiné oblasti než v zemědělství. Dotace tedy nemají být poskytovány „nezemědělcům“ a podnikatelům v jiných oborech.

Stěžovatel dále odkazuje na definice pojmů „*zemědělec*“ v čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení o přímých platbách a „*zemědělský podnik*“ v čl. 4 odst. 1 písm. b) tohoto nařízení. Posledně uvedený pojem slouží pouze jako legislativní zkratka pro vymezení určitého funkčního souboru jmění zemědělce, avšak neimplikuje podmínku, že by „*zemědělský podnik*“ mohl mít toliko podnikatel. Uvedeným je dle stěžovatele popřen výklad městského soudu, že nařízení o přímých platbách stanovuje poskytování plateb toliko pro podnikající zemědělce.

Podle stěžovatele nelze vyloučení nepodnikatelů opřít ani o znění čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách. Toto ustanovení totiž umožňuje vyloučit podporu u osob, jejichž zemědělská činnost tvoří pouze zanedbatelnou část jejich celkové hospodářské činnosti. S ohledem na zmíněný bod 10 preambule nařízení o přímých platbách není účelem tohoto článku umožnit členskými státním, aby poskytovaly dotace pouze podnikatelům, ale vyloučit z dotačního prostředí osoby, jejichž předmětem podnikání není primárně zemědělství. Stěžovatel též poukazuje

na anglickou verzi čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách, která neuzivá termín „*podnikatelský cíl*“, ale „*company object*“, jenž by dle stěžovatele měl být správně přeložen jako „*cíl společnosti*“. Účelem tohoto ustanovení tedy je, aby zemědělské dotace nesloužily jako zdroj financování jiného podnikání, než je podnikání v zemědělství.

Co se týče účelu společné zemědělské politiky, jak jej vymezil městský soud, stěžovatel poukazuje na to, že společná zemědělská politika EU se mění a současnou prioritou není jen zajištění produkce potravin, ale i „*zajištění ochrany životního prostředí, udržitelného zemědělství a produkce potravin v budoucnu*“. Odkazuje dále na body 17, 37 a 42 preambule nařízení o přímých platbách, které se týkají rozvoje venkova a dodržování cílů v oblasti ochrany životního prostředí. Proto jsou podle něj zemědělské dotace v současnosti spíše „*ekologickými*“ dotacemi.

Stěžovatel poté podrobně vysvětluje svoji formulaci v žalobě, podle níž dle čl. 9 odst. 3 a 4 nařízení o přímých platbách mohou členské státy z nároku na přímé platby vyloučit „*větší okrajové zemědělce*“. Vysvětluje, že „*větším zemědělcem*“ rozumí zemědělce pobírajícího přímé platby vyšší než 5 000 EUR a „*malým, resp. menším zemědělcem*“ toho, jenž pobírá platby nižší než 5 000 EUR. Použití kritéria výše přímých plateb, nikoli například výše tržeb, je dalším dokladem neexistence podmínky zemědělského podnikání v nařízení o přímých platbách, neboť zemědělský nepodnikatel tržby nemá.

Stěžovatel městskému soudu též závěrem vytýká, že se nezabýval samotnou povahou jeho činnosti. Jakkoli stěžovatel v žalobě připustil, že není zemědělským podnikatelem, popsal svoji zemědělskou činnost jako činnost zabezpečující jeho životní potřeby a plnící též ekologickou a krajinnotvornou funkci. Městský soud tak pominul, zda by případná aplikace výjimky z poskytnutí dotace splňovala podmínky objektivního a nediskriminačního kritéria.

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

Z odůvodnění:

(...)

[22] Co se týče relevantní vnitrostátní právní úpravy, podle § 2e odst. 1 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění účinném do 30. 11. 2017, „*zemědělským podnikatelem podle tohoto zákona je fyzická nebo právnická osoba, která hodlá provozovat zemědělskou výrobu jako soustavnou a samostatnou činnost vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku, za podmínek stanovených tímto zákonem [...]*“.

[23] Podle § 2 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 50/2015 Sb. „*[o] poskytnutí přímé platby zemědělcům může požádat fyzická nebo právnická osoba, která [...] je zemědělským podnikatelem podle zákona o zemědělství*“ . V projednávané věci je nesporné, že stěžovatel zemědělským podnikatelem není a tuto podmínku tedy nesplňuje.

[24] Podle bodu 10 preambule nařízení o přímých platbách „*[z]kušenosti získané při uplatňování různých režimů podpory určených zemědělcům ukazují, že podpora byla v řadě případů poskytnuta fyzickým nebo právnickým osobám, jejichž podnikatelská činnost se nezaměřovala na zemědělskou činnost nebo se na ni zaměřovala pouze okrajově. V zájmu lepšího zacílení podpory by členské státy neměly poskytovat přímé platby určitým fyzickým a právnickým osobám, ledaže by tyto osoby mohly prokázat, že jejich zemědělská činnost není okrajová. Členské státy by rovněž měly mít možnost neposkytovat přímé platby jiným fyzickým nebo právnickým osobám, jejichž zemědělská činnost je okrajová. Členskými státy by však mělo být umožněno poskytovat přímé platby menším zemědělcům na částečný úvazek, neboť tito zemědělci přímo přispívají k životaschopnosti venkovských oblastí. Členské státy by rovněž neměly poskytovat přímé platby fyzickým nebo právnickým osobám, jejichž zemědělské plochy jsou převážně plochy přirozeně ponechávané ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin a které nevykonávají určitou minimální činnost.*“

[25] Podle čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách „*[k]romě případů v odstavcích 1 a 2 mohou členské státy na základě objektivních a nediskriminačních kritérií rozhodnout, že se přímé platby neposkytují fyzickým či právnickým osobám, nebo skupinám fyzických či právnických osob: a) jejichž zemědělská činnost tvoří pouze zanedbatelnou část jejich celkových hospodářských činností, nebo b) jejichž hlavním obchodním nebo podnikatelským cílem není výkon zemědělské činnosti*“.

[26] Jak je uvedeno výše, rozhodnou otázkou je soulad vnitrostátní české úpravy, zakotvující podmínku zemědělského podnikatele, s nařízením o přímých platbách. Z výše citovaných ustanovení je patrné, že tato podmínka je **výslovně** upravena **pouze ve vnitrostátní úpravě** [§ 2 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 50/2015 Sb.]. Naopak nařízení o přímých platbách takto explicitně formulovanou podmínku neobsahuje.

[27] Žalovaný dovozuje možnost upravit takovou podmínku v českém právním řádu z citovaného ustanovení čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách, čili dovozuje, že podmínka zemědělského podnikatele *de facto* brání tomu, aby přímé platby byly poskytovány osobám, *jejichž hlavním obchodním nebo podnikatelským cílem není výkon zemědělské činnosti*. To znamená těm osobám, pro něž je zemědělství jen činností okrajovou, nahodilou a nevýznamnou. Proto také zdůrazňuje podmínku „*soustavnosti*“ zemědělského podnikání (avšak již nezmiňuje zákonné podmínky jiné, včetně podmínky činnosti za účelem dosažení zisku).

[28] Městský soud této argumentaci v napadeném rozsudku přisvědčil a označil podmínku zemědělského podnikatele za „*legitimní nástroj*“ k dosažení záměru dle citovaného čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách, tedy k zamezení výplaty přímých plateb těm osobám, jejichž zemědělská činnost je jen okrajová. Na podporu svého závěru se městský soud dovolával zejména účelu nařízení o přímých platbách, jímž je fungování a rozvoj vnitřního trhu se zemědělskými produkty.

[29] Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožňuje. Úvodem považuje za důležité zdůraznit, že z pohledu skutkového žalovaný ani městský soud nezpochybnili, že se stěžovatel věnuje zemědělské činnosti na pozemcích, které označil v žádosti o přímé platby. Přinejmenším tedy není vyloučeno, že stěžovatel vykonává svoji zemědělskou činnost jako činnost hlavní (a tedy nikoli okrajovou), ačkoliv podnikatelem není. Pokud by tomu tak bylo, již právě tato skutečnost by vyvracela úvahu městského soudu, podle níž je status zemědělského podnikatele *de facto* nutnou podmínkou toho, aby bylo osvědčeno, že daný zemědělec vykonává zemědělskou činnost jako svoji činnost hlavní. Vyloučena ostatně není ani – do jisté míry opačná – situace, při níž určitá osoba sice jako zemědělský podnikatel formálně evidována bude, avšak bude podnikat v zemědělství jen okrajově anebo fakticky své podnikání v zemědělství ukončí.

[30] Co se týče posuzovaného čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách, i česká verze tohoto ustanovení je bezrozporná: vylučuje z dotací ty, jejichž hlavní činnost je mimo zemědělskou oblast. Pokud je v písm. b) tohoto ustanovení užitá formulace o obchodní či podnikatelské činnosti, nelze z takto zvoleného výrazu dovodovat, že unijní zákonodárce měl na mysli výlučně „podnikání“ ve smyslu českých vnitrostátních předpisů. Tento výklad vyvrací také srovnání s jinými jazykovými verzemi (k tomu v podrobnostech viz odstavec [33] a násl. níže).

[31] Podpůrně lze též odkázat na veřejný dokument Evropské komise z května 2019 pod názvem *Direct Payments – Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy* (Přímé platby – způsobilost pro přímé platby Společné zemědělské politiky). Vysvětluje, kdo je považován za zemědělce ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení o přímých platbách, tedy že zemědělec je definován jako „*fyzická nebo právnická osoba či skupina fyzických nebo právnických osob, bez ohledu na právní formu této skupiny a jejich členů podle vnitrostátních právních předpisů [...]*“ a zdůrazňuje, že **nařízení o přímých platbách nevyžaduje žádný konkrétní právní status** žadatele („[n] o particular legal status is required.“).

[32] K této dílčí otázce tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že odkazovaný čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách v návaznosti na bod 10 preambule tohoto nařízení má za cíl vyloučit z podpory osoby, které vyvíjejí zemědělskou činnost jen okrajově. Nesplnění podmínky zemědělského podnikatele však bez dalšího neznamená též nesplnění podmínky zemědělské činnosti jako činnosti hlavní. Jinak řečeno, stěžovatel lze přisvědčit v tom, že účelem čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách je vyloučit, aby dotace pobírali ti, kteří nevyvíjejí zemědělskou činnost nebo ji vyvíjejí jen okrajově. Pokud Ministerstvo zahraničních věcí argumentovalo relativní snadností registrace zemědělského podnikatele (viz odstavec [41] a [42] níže), v důsledku tak je možné registrovat i osoby, které zemědělskou činnost vyvíjejí jen okrajově a umožnit jim tak přístup k přímým platbám, zatímco pro mnohé drobné zemědělce neregistrované, kteří nemají být vyloučeni dle čl. 9 odst. 4 nařízení o přímých platbách, může být podmínka dle § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 50/2015 Sb. vážnou překážkou.

[33] Co se týče různých jazykových verzí nařízení o přímých platbách, z ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) plyne, že jsou všechny jazykové verze právních aktů EU stejně závazné

(příslušná judikatura k této otázce je podrobně shrnuta v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2019, čj. 9 As 123/2019-23, č. 3916/2019 Sb. NSS). SDEU odmítl, aby formulace použité v jedné z jazykových verzí ustanovení unijního práva byla jediným základem pro výklad daného ustanovení, ani jí nemůže být přiznána přednost před jinými jazykovými verzemi. Tento závěr je třeba užít i na snahu žalovaného opírat se převážně o českou verzi nařízení o přímých platbách, jakkoli odkazuje i na jiné verze, které mají být s českým překladem v souladu.

[34] Žalovaný a městský soud opírají svůj výklad zkoumaného čl. 9 odst. 3 písm. b) nařízení o přímých platbách především právě o české jazykové znění nařízení, v němž se užívá definice „zemědělského podniku“ zemědělce [čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení] a v čl. 9 odst. 3 nařízení se hovoří o „obchodním nebo podnikatelském cíli“. Uvedené pochopitelně evokuje, že by unijní zákonodárce mohl implicitně předpokládat, že přímé platby mohou být poskytovány výhradně „podnikatelům“.

[35] Jiná jazyková znění nařízení o přímých platbách však o podnikání v těchto ustanoveních nehovoří – stěžovatel tak například správně poukazuje na verzi anglickou, která v čl. 4 odst. 1 písm. b) pro „zemědělský podnik“ užívá slovo „holding“ [tento pojem podnikání nijak nenaznačuje, v angličtině označuje množinu určitých aktiv, „držených“ (anglicky *hold*) jednou osobou] a v čl. 9 odst. 3 písm. b) nařízení pak anglická verze vskutku hovoří o „*principal activity or company objects*“, čili o hlavní činnosti či cíli společnosti, což opět nenaznačuje, že by muselo jít o činnost podnikatelskou.

[36] Obdobně též verze francouzská pro „zemědělský podnik“ užívá slovo „*exploitation*“, které sice ve francouzštině může označovat „podnik“, avšak má k samotnému podnikání volnější vztah, než jiné ekvivalenty (např. „*entreprise*“), a v čl. 9 odst. 3 písm. b) nařízení hovoří o „*l'activité principale ou l'objet social*“, tedy opět bez implikace, že by muselo jít o činnost podnikatelskou.

[37] V úpravě českého práva je podnikání definováno jako činnost nejen soustavná (tedy nikoli nahodilá), ale i „samostatná, vykonávaná vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku“ (§ 2e odst. 1 zákona o zemědělství, ale podobně též § 420 odst. 1 občanského zákoníku). Jestliže nařízení vlády č. 50/2015 Sb. na povahu činnosti zemědělce uplatňuje uvedené podmínky, jde již za rámec jazykového vyjádření nařízení o přímých platbách. Důsledkem takového přístupu je vyloučení určité skupiny zemědělců (mezi něž dle svého tvrzení náleží i stěžovatel), kteří sice vykonávají zemědělskou činnost jako svoji hlavní a nikoli okrajovou aktivitu, avšak nejsou zaměřeni na dosahování zisku a nechtějí nést přinejmenším určité administrativní břemeno spojené s registrací zemědělského podnikatele, či rizika přirozené související s podnikatelskou činností.

[38] Může se jednat například o zemědělce – samozásobitele. Příkladem nelze bránit ani neziskovým organizacím, které pojmově nejsou zaměřeny na dosahování zisku, aby vykonávaly zemědělskou činnost. V nařízení o přímých platbách pak není možné nalézt oporu, proč takové typy žadatelů z přímých plateb vylučovat jen kvůli chybějícímu statusu zemědělského podnikatele, pokud jinak podmínky nařízení splňují.

[39] Co se týče argumentace účelem nařízení o přímých platbách, městský soud správně poukázal na to, že cílem je zajištění produkce potravin, rozvoj zemědělství a venkova. Nelze ovšem pomíjet ani cíle další, na něž vhodně poukázal i stěžovatel – totiž cíle ekologické, krajinnotvorné apod., které jsou zřetelně vyjádřeny v těch pasážích preambule nařízení o přímých platbách, na něž stěžovatel vhodně odkázal (viz výše).

[40] Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani dopis Evropské komise ze dne 19. 6. 2016, na který odkázal městský soud v odstavci 23 napadeného rozsudku, a v němž Komise podmínku zemědělského podnikání do určité míry aprobovala. Její stanovisko je však především třeba vyložit v kontextu rozsáhlejší korespondence, vedené mezi Komisí a Ministerstvem zahraničních věcí České republiky ve věci EU Pilot č. 7976/2015/AGRI.

[41] Ministerstvo ve svých vyjádřeních opakovaně podmínku zemědělského podnikatele bagatelizovalo a prezentovalo tak, že nepředstavuje žádnou překážku pro žadatele o přímou platbu. Například kategoricky uvedlo, že tato podmínka „nevylučuje z nároku na přímou platbu žádného zemědělce, který splňuje podmínky nařízení [o přímých platbách; pozn. NSS]“, viz odstavec 13 nedatovaného „Vyjádření České republiky na žádost Evropské komise ve věci poskytování přímých plateb zemědělcům“, dále zcela odmítalo srovnávat daňový režim zemědělského

podnikatele a nepodnikající osoby s tím, že takové srovnání obecně vůbec nelze provést (odstavec 16 uvedeného vyjádření) apod.

[42] V dalším nedatovaném dopise (nazvaném „*Odpověď České republiky na žádost Evropské komise o další informace ve věci poskytování přímých plateb zemědělcům*“) Ministerstvo zahraničních věcí uvedlo, že § 2e odst. 2 zákona o zemědělství „*nikoho nevylučuje z možnosti být registrován jako zemědělský podnikatel*“. Je sice pravdou, že v rámci registrace zemědělského podnikatele se neověřuje úmysl „ziskovosti“ žadatele, to však nic nemění na tom, že nutným zákonným znakem podnikání je orientace na dosahování zisku. Do takové definice se samovýrobci či osoby nezaměřené na dosahování zisku „nevejdou“. Je absurdní a v důsledku i nezákonné „nutit“ tyto osoby, aby se registrovaly jen proto, že nařízení vlády č. 50/2015 Sb. tuto podmínku pro nárok na přímé platby zakotvilo nad rámec znění nařízení o přímých platbách.

[43] Evropská komise z těchto – do velké míry zavádějících – informací Ministerstva zahraničních věcí – vycházela, což dosvědčuje její tvrzení, že „*bylo nám (Ministerstvem zahraničních věcí) vysvětleno, že orientace na ziskovost ohledně zemědělské činnosti, vykonávané žadatelem, není podmínkou jeho registrace (jako zemědělského podnikatele)*“ – viz dopis Evropské komise ze dne 19. 6. 2016. Jde zjevně o nepochopení české právní úpravy, které ovšem vyvolalo Ministerstvo zahraničních věcí poskytnutím nepřesných informací o vnitrostátní úpravě. Ještě významnější je však vlastní formulace závěru Evropské komise: ta totiž s podmínkou zemědělského podnikání **nevyslovila bezpodmínečný souhlas**. Uvedla pouze, že „*na základě poskytnutých informací (tj. informací poskytnutých Ministerstvem zahraničních věcí) je obtížné mít za to, že národní požadavek (aby žadatel byl zemědělským podnikatelem) je v rozporu s unijními pravidly*“.

[44] Nejvyšší správní soud tedy k této dílčí otázce uzavírá, že Evropská komise vyslovila souhlas s podmínkou zemědělského podnikatele pouze podmíněně, odkazujíc na informace poskytnuté Ministerstvem zahraničních věcí. Tyto informace však byly do velké míry zavádějící a zlehčující důsledky registrace osoby jako zemědělského podnikatele pro jeho další činnost. Vzhledem k tomu stanovisko Evropské komise není opřeno o důkladnou znalost relevantní české právní úpravy a nemá tedy význam pro posouzení zkoumané a rozhodné právní otázky.

[45] Konečně se Nejvyšší správní soud zabýval i tím, zda výklad čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách nevyvolává povinnost podat předběžnou otázku SDEU podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Podle ustálené judikatury SDEU k doktríně *acte claire* položení předběžné otázky není nutné, pokud „*[s]právná aplikace unijního práva je natolik zřejmá, že není ponechán prostor pro žádné rozumné pochybnosti*“ (viz rozsudek ze dne 6. 10. 1982, *Srl Cilfit – v likvidaci – a další proti Ministerstvu zdravotnictví a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví*, C-283/81 a z novější judikatury viz například rozsudek ze dne 9. 9. 2015, spojené věci *X, C-72/14 a T. A. van Dijk, C-197/14*). Posledně uvedený rozsudek pak potvrdil, že se v případě ustanovení unijního práva může jednat na základě rozhodnutí nejvyššího soudu členského státu o *acte claire* dokonce i v situaci, v níž soud nižší instance stejného státu již položil předběžnou otázku SDEU. [46] Nejvyšší správní soud považuje úpravu nařízení o přímých platbách za jasnou a bezrozpornou na základě úvah, které jsou podrobně rozvedeny výše. Je tedy mimo rozumnou pochybnost, že (a) nařízení o přímých platbách neobsahuje podmínku zemědělského podnikání; a že (b) relevantní čl. 9 odst. 3 tohoto nařízení má za cíl eliminovat z podpory ty osoby, které zemědělskou činnost vykonávají okrajově, bez ohledu na to, zda podnikají či nikoli.

(...)

Právo na informace: řízení o odvolání; osoba zúčastněná na řízení

k § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 111/2019 Sb.

k § 34 soudního řádu správního, ve znění zákona č. 111/2019 Sb.

Pokud Úřad pro ochranu osobních údajů rozhodl o odvolání či stížnosti proti rozhodnutí právnické či fyzické osoby ve věcech svobodného přístupu k informacím (§ 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 111/2019 Sb.) má právo v řízení o žalobě proti rozhodnutí úřadu taková právnická nebo fyzická osoba vystupovat jako osoba zúčastněná na řízení (§ 34 s. ř. s.), nebude-li sama přímo žalobkyní.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, čj. 10 As 244/2020-40)

Prejudikatura: č. 32/2003 Sb. NSS, č. 3257/2015 Sb. NSS, č. 3405/2016 Sb. NSS, č. 4006/2020 Sb.; nálezy Ústavního soudu č. 10/2007 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 260/06) a č. 101/2017 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1146/16).

Věc: Prostor Prostějov, z. s., proti Vodovodům a kanalizacím Prostějov, a. s. o žádosti o poskytnutí informace, o kasační stížnosti žalované.

Žalobce se žádostí ze dne 14. 1. 2019 domáhal po žalované poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Rozhodnutím ze dne 1. 3. 2019 žalovaná žalobci odmítla požadované informace poskytnout z důvodu ochrany osobních údajů. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal a žalovaná rozhodnutím ze dne 12. 3. 2019 jeho odvolání zamítla. Proti tomuto rozhodnutí žalované se žalobce bránil žalobou. Krajský soud v Brně žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 17. 6. 2020, čj. 29 A 66/2019-116, rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

Proti rozsudku krajského soudu žalovaná (stěžovatelka) podala kasační stížnost. Stěžovatelka prý nebyla povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

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

Z odůvodnění:

[4] Článek XV bod 17 zákona č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, změnil § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nebylo-li podle dřívější úpravy možné určit nadřízený orgán dle § 178 správního řádu, rozhodoval v odvolacím řízení a řízení o stížnosti ten, kdo stál v čele povinného subjektu. Dle novelizovaného znění § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím v takových případech rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů.

[5] Dřívější úpravu § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím bylo možno použít jen do 1. 1. 2020 (čl. XVI zákona č. 111/2019 Sb.), počínaje následujícím dnem se proto použije úprava nová, a to i na běžící řízení.

[6] Stěžovatelka, na kterou se žalobce obrátil jako na povinný subjekt, je akciovou společností – v jejím případě tak není možné určit podle § 178 správního řádu, kdo je jejím nadřízeným správním orgánem. V projednávané věci tedy s účinností od 2. 1. 2020 přešla ze zákona působnost rozhodovat v odvolacím řízení na Úřad pro ochranu osobních údajů. Samotné rozhodnutí uvedené v záhlaví však bylo vydáno na jaře roku 2019, v souladu s tehdejší úpravou.

[7] Dle § 69 s. ř. s. je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu „[ž]alovaným správním orgánem, který rozhodl v posledním stupni, **nebo správním orgánem, na který jeho působnost přešla**“. Ustanovení § 69 s. ř. s. tak upravuje specifický případ procesního nástupnictví, odlišný od úpravy obsažené v § 107 a § 107a o. s. ř. Při přechodu působnosti v důsledku změny zákona proto krajský soud musí jednat s orgánem, na který přešla působnost. Neucínil-li tak, zatíží řízení vadou, která má za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé (srov. k tomu detailně rozsudek ze dne 30. 10. 2020, čj. 4 As 155/2020-42, věc *Kancelář prezidenta republiky*, body 9 až 15).

[8] Žaloba byla podána ke krajskému soudu dne 14. 3. 2019, působnost rozhodovat o odvolání žalobce však přešla dne 2. 1. 2020 na Úřad pro ochranu osobních údajů. Krajský soud tedy měl od 2. 1. 2020 jako s žalovaným jednat nikoliv se stěžovatelkou, ale s Úřadem pro ochranu osobních údajů. Krajský soud však k této skutečnosti nepřihlédl. Tím zatížil řízení o žalobě vadou, která má za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé.

[9] S ohledem na důvod zrušení rozsudku se Nejvyšší správní soud nevyjadřoval k důvodům, které v kasační stížnosti uplatnila sama stěžovatelka. Kasační stížnost je důvodná s ohledem na shora popsanou vadu, proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek a vrátil krajskému soudu věc k dalšímu řízení, ve kterém bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyšší správní soud vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V řízení bude proto jednat jako se žalovaným s Úřadem pro ochranu osobních údajů. Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[10] Co se týče postavení původní žalované (nynější stěžovatelky) v dalším řízení před krajským soudem, uvádí k tomu Nejvyšší správní soud následující.

[11] Pokud stát, veřejnoprávní korporace nebo jiná osoba vystupuje jako nositel veřejné moci (a tímto nositelem nepochybně je, pokud autoritativně rozhoduje o poskytnutí informací), nemá žádná subjektivní práva. Proto pokud správní orgán I. stupně nesouhlasí s rozhodováním odvolacího orgánu, nemůže podat správní žalobu (takto již usnesení NSS ze dne 15. 4. 2003, čj. 7 A 32/2002-23, č. 32/2003 Sb. NSS). Eventuální rozpor v právních názorech mezi instančně vyšším a instančně nižším orgánem uvnitř veřejné moci je vyřešen subordinací, tedy vztahem nadřízenosti a podřízenosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 2. 2020, čj. 8 Afs 128/2018-46, č. 4006/2020 Sb. NSS, bod 54). Stejně tak nemůže být správní orgán rozhodující věc v I. stupni osobou zúčastněnou na řízení. Definičním znakem osoby zúčastněné na řízení je totiž to, že byla nějak přímo dotčena ve svých právech a povinnostech (§ 34 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgán I. stupně však nemá žádné „subjektivní právo na uplatnění pravomoci“, ostatně již jen samotné právé uvedené spojení je vnitřně rozporné.

[12] Na základě těchto úvah judikatura dovodila, že správní orgán I. stupně není účastníkem řízení o žalobě proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu (není žalovaným) a nemůže být ani osobou zúčastněnou na tomto řízení. Není-li správní orgán I. stupně účastníkem řízení o žalobě ani osobou zúčastněnou na řízení, není ve smyslu § 102 s. ř. s. ani oprávněn k podání kasační stížnosti (viz např. usnesení ze dne 30. 5. 2013, čj. 4 As 77/2013-25).

[13] Právě uvedené závěry však nelze mechanicky užít na nynější případ.

[14] Okruh povinných subjektů nezahrnuje jen orgány veřejné správy, ale též různé – od státu odlišné – veřejnoprávní korporace (např. Česká televize, Český rozhlas apod.) a také nejrůznější osoby soukromého práva – obchodní korporace, jakou je konec konců i nynější stěžovatelka (původní žalovaná). Tyto osoby na základě judikatury naplňují znaky „veřejné instituce“ dle § 2 odst. 1 zákona [srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (N 10/44 SbNU 129), věc *Letiště Praha*]. Dle dosavadní zákonné úpravy byla takováto osoba žalovanou v řízení před správním soudem. Dle judikatury Ústavního soudu však byla též osobou oprávněnou podat ústavní stížnost [náleží ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (N 101/85 SbNU 679), věc *ČEZ*, který zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, čj. 2 As 155/2015-84, č. 3405/2016 Sb. NSS, kde společnost ČEZ vystupovala jako žalovaná].

[15] Ústavní soud vysvětlil, že odmítnutí žádosti o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím je rozhodnutím o právech žadatele, které povinný subjekt vydává jako nositel veřejné moci. Povinný subjekt se v případě, že je jeho rozhodnutí nebo postup podroben soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, nemůže domáhat ochrany svých základních práv a svobod, neboť žádná základní práva nemá. Tento závěr ovšem dle Ústavního soudu neplatí, „jestliže je v postavení subjektu, který rozhoduje o poskytnutí informace, fyzická nebo právnická osoba. Rozhodnutí soudu, kterým jí byla uložena povinnost rozhodnout ve věci žádosti o poskytnutí informace (nebo kterým jí byla tato věc vrácena k dalšímu řízení) z důvodu, že bylo shledáno její postavení coby povinného subjektu podle § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, se totiž - pokud jde o samotnou existenci této povinnosti - dotýká jejich základních práv a svobod“ [viz cit. náleží IV. ÚS 1146/16, bod 42, s odkazem na stanovisko pléna ze dne 9. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 (ST 9/16 SbNU 372)]. Nejvyšší správní soud dodává, že – vedle procesních práv – v úvahu připadá především základní právo takové právnické či fyzické osoby na informační sebeurčení (čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod).

[16] Povinné osoby odlišné od státu – právnické či fyzické osoby – tedy mají ve vztahu k poskytování informací vlastní subjektivní práva, nevystupují tedy jen jako svazek kompetencí určitého typu (což je základní definiční znak správního orgánu – viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2015,

čj. Nad 288/2014-58, č. 3257/2015 Sb. NSS, bod 32). Právě naopak, právnické a fyzické osoby, které rozhodují ve věcech zákona o svobodném přístupu k informacím, v rozhodovací praxi správních soudů vystupovaly doposavad jako žalovaný správní orgán (v pozici žalovaného) jen v důsledku specifické zákonné konstrukce. Šlo o druh právní fikce, který utvářel z takovýchto osob „správní orgán“, neboť vycházel z kompetence takového „správního orgánu“ rozhodovat v oblasti zákona o svobodném přístupu k informacím. Ve skutečnosti však tyto osoby rozhodovaly o vlastních veřejných subjektivních právech (srov. bod [15]).

[17] Zákon od 1. 1. 2020 určil jako orgán příslušný rozhodovat o odvoláních a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů. Za normálních okolností by nebyl problém s tím, že původní žalovaný správní orgán je nahrazen v pozici žalovaného Úřadem. Jak uvedeno výše, typický žalovaný správní orgán v řízení před správním soudem nemá z povahy věci žádná subjektivní práva, má jen pravomocí (je nositelem kompetencí podle příslušného veřejnoprávního předpisu). Ovšem v nynější věci nejde o takovýto případ. Jak Nejvyšší správní soud vysvětlil, původní žalovaná (stěžovatelka) vystupovala v řízení před správním soudem v dvojediné pozici. Jednak v pozici nositele kompetence (podle zákona o svobodném přístupu k informacím), tedy jako správní orgán, jednak v pozici osoby mající veřejné subjektivní právo (a povinnost) poskytovat informace jen způsobem a v rozsahu vyžadovaném zákonem o svobodném přístupu k informacím.

[18] V situaci, kdy stěžovatelka ztratila v řízení před krajským soudem postavení žalované, je nutno uvažovat o jejím postavení osoby zúčastněné na řízení. Stěžovatelka totiž má v dané věci subjektivní práva (především výše uvedené právo na informační sebeurčení), ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. proto může být přímo dotčena na právech rozhodnutím soudu. Z pohledu ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces povinného subjektu si nelze představit situaci, kdy by správní soud takovému subjektu – právnické či fyzické osobě – uložil povinnost poskytnout informace, aniž by byl tento subjekt účasten na řízení a mohl se k věci vyjádřit. Situace nebude jiná ani v situaci, kdy by správní soud „pouze“ rušil rozhodnutí vydané ve druhém stupni, neboť účastenství na řízení nemůže záviset pouze na konečném výroku ve věci samé. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že v projednávaném případě stěžovatelka jako původní žalovaná a jako povinný subjekt bude v dalším řízení před soudem osobou zúčastněnou na řízení.

[19] Ze shora podaného výkladu též plyne, že stěžovatelka může podat žalobu proti rozhodnutí, kterým Úřad pro ochranu osobních údajů rozhodl o odvolání či stížnosti proti rozhodnutí stěžovatelky a kterým byla stěžovatelka zkrácena na právech ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (ostatně jinak by mohla a musela podat rovnou ústavní stížnost, což by však bylo absurdní a jistě též protiústavní).

Ochrana osobních údajů: informace o vyřízení žádosti; rozhodnutí; opravné prostředky

k § 30 odst. 4 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů

k § 5, § 65 odst. 1 a § 68 a) soudního řádu správního

Písemná informace o vyřízení žádosti o přístup k osobním údajům poskytnutá orgánem veřejné moci podle § 30 odst. 4 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a stížnost či podnět k Úřadu pro ochranu osobních údajů směřující proti tomuto rozhodnutí nejsou řádnými opravnými prostředky podle § 5 ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2020, čj. 4 Azs 246/2020-27)

Prejudikatura: č. 3779/2018 Sb. NSS.

Věc: D. M. M. A. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie o přístup k osobním údajům, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce dne 16. 10. 2019 podal na zastupitelském úřadě v Káhiře žádost o krátkodobé schengenské vízum za účelem turistickým k více vstupům na období 4. – 11. 12. 2019. Zastupitelský úřad rozhodnutím, které bylo

žalobci doručeno dne 31. 10. 2019, žádost zamítl s odůvodněním, že některý z členských států Evropské unie považuje žalobce za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy. Dne 15. 11. 2019 požádal žalobce Ministerstvo zahraničních věcí České republiky o nové posouzení důvodů neudělení víza. Ministerstvo rozhodnutím ze dne 3. 2. 2020, tuto žádost zamítlo s odkazem na závazné stanovisko žalované.

Následně žalobce dne 28. 2. 2020 požádal žalovanou v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů - dále jen „nařízení GDPR“) a se zákonem o zpracování osobních údajů o sdělení údajů o tom,

(i) kterým či kterými členskými státy je považován za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo pro mezinárodní vztahy jednoho nebo více členských států,

(ii) konkrétně za jakou z těchto hrozeb je považován, tj. zda za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví či pro mezinárodní vztahy a

(iii) z konkrétně jakého důvodu (či kvůli jakému jednání) je za takovou hrozbu považován.

Na tuto žádost reagovala žalovaná přípisem (sdělením) ze dne 21. 5. 2020 v němž uvedla, že „podle § 166 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců je vydávání krátkodobých víz pro území České republiky v gesci Ministerstva zahraničních věcí ČR, a proto Vám v dané věci doporučujeme se obrátit na Vízový odbor Ministerstva zahraničních věcí ČR.“

Tento přípis žalobce napadl žalobou u Městského soudu v Praze, který usnesením ze dne 21. 7. 2020, čj. 3 A 77/2020-67, žalobu odmítl. V odůvodnění tohoto usnesení městský soud uvedl, že napadený přípis není rozhodnutím podle s. ř. s., jelikož jím nebyla založena, měněna, rušena či závazně určena práva nebo povinnosti žalobce. V daném případě ani nebyla žalovaná ve věci nečinná, nýbrž přípisem toliko informovala žalobce o možnosti dalšího postupu. Přípis je tedy podle městského soudu úkonem orgánu veřejné správy, který však není správním rozhodnutím.

Proti tomuto usnesení městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, ve které namítl, že podle § 30 odst. 1 zákona o zpracování osobních údajů byla žalovaná povinna o jeho žádosti rozhodnout do 60 dnů. Z napadeného přípisu je přitom zjevné, že žalovaná nehodlá žádosti vyhovět. Přípis je tedy nutné považovat buď za zamítavé rozhodnutí, nebo za sdělení, jímž žalovaná dává najevo, že ve věci odmítá rozhodnout. V prvním případě by tak postup žalované podléhal přezkumu správními soudy v řízení o žalobě proti nezákonnému správnímu rozhodnutí, ve druhém případě by se žalobce mohl domáhat soudního přezkumu v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu. S ohledem na nálezh Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, byl přitom za takovéto situace městský soud povinen ho poučit o svém odlišném právním názoru a dát mu možnost žalobu odpovídajícím způsobem upravit.

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

Z odůvodnění:

(...)

[10] V nyní posuzované věci podal stěžovatel žádost o poskytnutí informace o zpracovávaných osobních údajích, které se ho týkaly. Právo na přístup k osobním údajům upravují ustanovení § 28 a § 30 zákona o zpracování osobních údajů.

[11] Podle § 28 odst. 1 zákona o zpracování osobních údajů „spravující orgán na žádost subjektu údajů sdělí, zda zpracovává osobní údaje vztahující se k jeho osobě. Jestliže takové údaje spravující orgán zpracovává, předá je subjektu údajů a sdělí mu informace o a) účelu zpracování osobních údajů, b) právních předpisech, na základě kterých tyto údaje převážně zpracovává, c) příjemcích, popřípadě kategoriích příjemců, d) předpokládané době uchování nebo způsobu jejího určení, e) právu požádat o opravu, omezení zpracování nebo výmaz osobních údajů a f) zdroji těchto údajů.“ Podle § 28 odst. 2 zákona o zpracování osobních údajů „spravující orgán žádosti podle odstavce 1 nevyhoví,

popřípadě vyhoví pouze částečně, pokud by vyhověním došlo k ohrožení a) plnění úkolu v oblasti předcházení, vyhledávání a odhalování trestné činnosti, stíhání trestných činů, výkonu trestů a ochranných opatření, zajišťování bezpečnosti České republiky nebo zajišťování veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, včetně pátrání po osobách a věcech, b) průběhu řízení o přestupku, kázeňském přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku, c) ochrany utajovaných informací, nebo d) oprávněných zájmů třetí osoby.“ Podle § 28 odst. 3 zákona o zpracování osobních údajů „pokud by vyhověním žádosti nebo sdělením o nevyhovění žádosti, včetně odůvodnění, došlo k ohrožení podle odstavce 2, spravující orgán informuje subjekt údajů stejně jako ty žadatele, jejichž osobní údaje nezpracovává“. Podle § 28 odst. 4 zákona o zpracování osobních „údajů spravující orgán vede o důvodech pro postup podle odstavců 2 a 3 dokumentaci, kterou uchovává nejméně 3 roky“.

[12] Podle § 30 odst. 1 zákona o zpracování osobních údajů „spravující orgán vyřídí žádost podle § 28 nebo 29 bez zbytečného odkladu, nejdéle však do 60 dnů ode dne jejího podání“. Podle § 30 odst. 2 zákona o zpracování osobních údajů „pokud spravující orgán doloží, že žádost podle § 28 nebo 29 je zjevně neúvodná nebo nepřiměřená, zejména proto, že se v krátké době v téže věci opakuje, nemusí žádosti vyhovět,“. Podle § 30 odst. 3 zákona o zpracování osobních údajů „spravující orgán v rámci vyřízení žádosti podle § 28 nebo 29 informuje subjekt údajů o možnosti a) požádat o ověření zákonnosti zpracování osobních údajů prostřednictvím Úřadu a o kontaktních údajích Úřadu, b) podat stížnost Úřadu a c) žádat o soudní ochranu,“. Podle § 30 odst. 4 zákona o zpracování osobních údajů „o vyřízení žádosti podle § 28 nebo 29 spravující orgán subjekt údajů písemně informuje. Informace o vyřízení žádosti obsahuje odůvodnění, s výjimkou případů, kdy se žádosti vyhovuje v plném rozsahu. Je-li subjekt údajů zastoupen, může spravující orgán požadovat, aby byl podpis na písemné plné moci úředně ověřen; úřední ověření není třeba, pokud byla plná moc udělena před spravujícím orgánem. „ Podle § 30 odst. 5 zákona o zpracování osobních údajů „ustanovení odstavce 3 písm. a) a b) se nepoužijí, je-li spravujícím orgánem soud nebo státní zastupitelství,“.

[13] Písemná informace o vyřízení žádosti o přístup k osobním údajům poskytnutá podle § 30 odst. 4 zákona o zpracování osobních údajů sice není výsledkem správního řízení vedeného podle správního řádu či jiného procesního předpisu, což však bez dalšího neznamená, že ji není možné posoudit jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Takový úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti žalobce, totiž podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, „je do určité míry formalizovaný projev vůle správního (dohledového) orgánu, který obsahuje zákonem stanovené náležitosti. Formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu [...] vyplývají z těch míst dílu prvního části druhé soudního řádu správního, která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného aktu) či vlastnosti, které tento akt nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, které vylučují, že by šlo o akt nicotný). Téměřo formální znaky (srov. zejména § 71, 72 a 76 s. ř. s.) tedy jsou: i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, být nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení (srov. L. Jemelka, M. Podbrázský, P. Vetešík, J. Završlová, D. Bohadlo, P. Šuránek.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 487-521)“.

[14] Úkon spravujícího orgánu učiněný vůči subjektu údajů podle § 30 odst. 4 zákona o zpracování osobních údajů přitom všechny tyto čtyři základní podmínky neboli formální znaky rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. splňuje. Je vydáván v alespoň do určité míry formalizovaném řízení upraveném v § 28 a 30 zákona o zpracování osobních údajů, který musí být ukončen v šedesátidenní lhůtě od podání žádosti (druhá podmínka citovaného judikátu). Dále má konkrétního adresáta, jímž je žadatel o přístup ke svým osobním údajům a kterému je informace v písemné podobě doručena (čtvrtá podmínka). Rovněž jde o materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, jimiž je odůvodnění a poučení o možnosti požádat Úřad pro ochranu osobních údajů o ověření zákonnosti zpracování osobních údajů, podat mu stížnost nebo žádat o soudní ochranu (první podmínka). Konečně se o průběhu a výsledku žádosti o přístup k osobním údajům vede dokumentace, kterou je třeba uchovat po stanovenou dobu (třetí podmínka).

[15] Nelze proto přisvědčit závěru městského soudu, že žalobou napadený úkon není způsobilý zasáhnout do práv stěžovatele, a nepředstavuje tak rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Písemná informace učiněná podle

§ 30 odst. 4 zákona o zpracování osobních údajů je totiž ve svých důsledcích prakticky zamítavým rozhodnutím o žádosti o přístup k osobním údajům. Je zřejmé, že kdyby správní orgán takové žádosti vyhověl, pak by byl stěžovatel plně uspokojen a neměl by žádný důvod brojit proti takovému rozhodnutí správní žalobou. Uvedeným úkonem, byť není výslovně označen jako rozhodnutí ani není výsledkem řízení vedeného podle správního řádu, tak žalovaná autoritativně rozhodla o stěžovatelově žádosti o přístup k osobním údajům, které ve vztahu k němu zpracovává.

[16] Dále z ničeho nevyplývá, že by se subjekt údajů musel v souvislosti s vyřízením své žádosti o přístup k osobním údajům obrátit na Úřad pro ochranu osobních údajů před podáním žaloby proti úkonu správního orgánu učiněného podle § 30 odst. 4 zákona o zpracování osobních údajů. Odstavec třetí téhož ustanovení totiž žádost o ověření zákonnosti zpracování osobních údajů ani stížnost podanou tomuto úřadu nepovažuje za řádný opravný prostředek v rámci řízení vedoucího k písemné informaci o vyřízení žádosti podané podle § 28 zákona o zpracování osobních údajů. Navíc Úřad pro ochranu osobních údajů podle § 54 odst. 2 zákona o zpracování osobních údajů „*ve vztahu ke zpracování osobních údajů podle hlavy III, nejde-li o zpracování osobních údajů prováděné soudy a státními zastupitelstvími, a) provádí dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem při zpracování osobních údajů, b) ověřuje zákonnost zpracování osobních údajů na podnět subjektu údajů podle § 31, c) přijímá podněty a stížnosti na porušení povinností stanovených zákonem při zpracování osobních údajů a informuje o jejich vyřízení.*“ Pravomoci Úřadu pro ochranu osobních údajů jsou tedy na úseku ochrany osobních údajů jen kontrolní a dozorové. Podnět či stížnost k tomuto úřadu proto není řádným opravným prostředkem podaným ve smyslu § 5 ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. proti informaci o vyřízení žádosti o přístup k osobním údajům a jedná se pouze o prostředek směřující k uplatnění dozorčí pravomoci úřadu, se kterým nejsou bez dalšího spojeny účinky návrhu na zahájení řízení. Žadatel tedy není povinen před podáním žaloby proti uvedenému rozhodnutí správního orgánu uplatnit podnět, resp. podat stížnost k Úřadu pro ochranu osobních údajů. Jedná se toliko o jeho právo, jehož může, ale nemusí využít, aniž by to mělo vliv na závaznost rozhodnutí podle § 30 odst. 4 zákona o zpracování osobních údajů. Případné uplatnění tohoto práva logicky nemá ani vliv na běh lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu zakotvené v § 72 odst. 1 s. ř. s., která počne běžet doručením informace žadateli o vyřízení jeho žádosti podané podle § 28 zákona o zpracování osobních údajů.

[17] I když by tedy bylo z praktického hlediska vhodnější, aby proti úkonu učiněnému podle § 30 odst. 4 zákona o zpracování osobních údajů, jímž nebylo žádosti o přístup k osobním údajům zcela vyhověno, bylo možné podat řádný opravný prostředek k Úřadu pro ochranu osobních údajů, nezbyvá než konstatovat, že takovou možnost zákonodárce nevyužil a při transpozici nařízení GDPR do vnitrostátního právního předpisu jen vyjmenoval prostředky nápravy tohoto postupu spravujícího orgánu, aniž by je přizpůsobil příslušným institutům českého právního řádu.

[18] Lze tedy shrnout, že písemná informace o vyřízení žádosti o přístup k osobním údajům poskytnutá podle § 30 odst. 4 zákona o zpracování osobních údajů, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž stížnost či podnět k Úřadu pro ochranu osobních údajů směřující proti tomuto rozhodnutí nejsou řádnými opravnými prostředky podle § 5 ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.

[19] Ke stejnému závěru ostatně dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 8. 2018, čj. 9 Azs 49/2018-50, ve vztahu k informaci o vyřízení žádosti o sdělení osobních údajů vztahujících se k osobě žadatele, která se poskytovala podle § 83 odst. 5 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění účinném do 23. 4. 2019, za obdobných podmínek jako v zákoně o zpracování osobních údajů.

[20] V posuzované věci přípis žalované ze dne 21. 5. 2020 neobsahoval všechny náležitosti informace o vyřízení žádosti podané podle § 28 zákona o zpracování osobních údajů, neboť v rozporu s § 30 odst. 3 a 4 téhož zákona v něm chybělo odůvodnění a poučení o možnostech dosažení přístupu k osobním údajům vztahujících se k stěžovateli. Dále tato žádost nebyla v souladu s § 30 odst. 1 zákona o zpracování osobních údajů vyřízena v šedesátidenní lhůtě od jejího podání. Kromě toho žalovaná odkázala stěžovatele na jiný správní orgán, aniž by označila některý z důvodů uvedených v § 28 odst. 2 zákona o zpracování osobních údajů, pro který mu nelze přístup k požadovaným osobním údajům umožnit. Nicméně Nejvyšší správní soud ve své judikatuře setrvale zastává názor, že „*posouzení naplnění pojmu rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. je [...] nutno hodnotit z hlediska toho, jak je předpokládá právní úprava, nikoliv z hlediska toho, zda byly v konkrétním případě předpokládáné*

aspekty skutečně zcela naplněny. Stále je tedy nutno trvat na tom, že i pouhý přípis či sdělení správního orgánu mohou být posuzovány jako rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. v situaci, kdy je zákonem předpokládáno vydání rozhodnutí.“ (srov. např. rozsudek ze dne 29. 1. 2015, čj. 7 As 234/2014-32). I přes uvedené nedostatky žalobou napadeného úkonu správního orgánu je tak zřejmé, že se jedná o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., kterým nebylo vyhověno žádosti stěžovatele o přístup k některým jeho osobním údajům.

[21] Z uvedených důvodů městský soud pochybil, když žalobou napadený přípis žalované ze dne 21. 5. 2020 nepovažoval za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a žalobu proti němu odmítl pro nepřípustnost. Napadené usnesení městského soudu je tak nezákonné a důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. je naplněn.

4114

Zaměstnanost: zprostředkování zaměstnání; úhrada za zprostředkování zaměstnání; kulturně výměnný program

k § 58 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

Je-li faktickým obsahem služby označené jako kulturně výměnný program zprostředkování zaměstnání do zahraničí, není možné od fyzické osoby, jež se účastní tohoto programu, požadovat úhradu za zprostředkování zaměstnání podle § 58 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, čj. 9 Ads 214/2020-28)

Věc: STUDENT AGENCY k. s. proti Státnímu úřadu inspekce práce o uložení pokuty za spáchání správního deliktu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj (dále jen „oblastní inspektorát“) rozhodnutím ze dne 16. 4. 2018 uložil žalobkyni pokutu ve výši 90 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Toho se měla dopustit tím, že jako agentura práce ve smyslu § 14 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti v období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015 požadovala při zprostředkování zaměstnání v programu „PPP – ostatní zahraniční pobyty“ úhradu od fyzických osob L. B., V. L., V. N., E. D. a E. Č., kterým zaměstnání zprostředkovala, čímž porušila § 58 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Uložil jí také uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč. Odvolání žalobkyně zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 6. 2018.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí o odvolání žalobu, kterou Krajský soud v Brně zamítl rozsudkem ze dne 19. 8. 2020, čj. 62 Ad 7/2020-54. Neshledal, že by bylo napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, konkrétně že by v něm nebylo dostatečně rozebráno splnění znaků závislé práce.

Činnost žalobkyně spočívající ve zprostředkování „kulturně výměnných programů“ za úplaty vybranou od zájemce bylo možné podřadit pod pojem „zprostředkování zaměstnání“ ve smyslu § 58 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Z kopií náhledů webových stránek žalobkyně krajský soud shledal, že cílem pracovních pobytů bylo umožnit mladým lidem ve věku 18 až 30 let práci na farmách a mladým lidem ve věku 18 až 35 let jako praxi v hotelnictví několikaměsíční pobyt v zahraničí, při kterém poznají kulturu cizí země a získají nové přátele. Žalobkyně inzerovala možnost zprostředkování zaměstnání pro mladé zletilé zájemce, a to včetně zajištění ubytování, stravy a přidružených služeb. Rozsah „praxe“ v délce 35–45 hodin týdně spolu s uvedením počtu dnů volna a výší „kapesného“ podle krajského soudu jednoznačně evokuje „klasický“ pracovní týden a odměnu za výkon práce za tuto dobu. To, že k poskytování služeb (zprostředkování „praxe“) v podobě, jak byly inzerovány na webu žalobkyně, skutečně docházelo, je patrné ze smluv o zprostředkování, uložených ve správním spisu, a z tabulky všech zájemců o kulturně výměnné programy. I z nich plyne, že žalobkyně nabízela a také reálně zajišťovala zprostředkování komplexního „balíčku služeb“, v jehož rámci bylo mladému zájemci umožněno absolvovat pracovní „praxi“ v rozsahu 35–45 hodin týdně, za což obdržel „kapesné“, měl zajištěno ubytování a stravu. Přestože mohl

rozvíjet své jazykové dovednosti a poznávat kulturu daného státu, podle krajského soudu není pochyb o tom, že jednou z poskytovaných služeb bylo zajištění zaměstnání. Rozsah „praxe“ 35–45 hodin týdně spolu s uvedením dnů dovolené, v případě smlouvy s E. Č. pak nárok na 30 dnů cestování podmíněných „dokončením programu“ (řádným výkonem práce) a časté výrazy využívající přídavné jméno „pracovní“ ve smlouvách o zprostředkování neponechávají prostor pro jinou interpretaci, než že jednou ze žalobkyní zprostředkovaných služeb bylo také zajištění zaměstnání. Klienti žalobkyně byli nepochybně povinni vykonávat práci na konkrétně určeném místě (konkrétní farma, hotel, domácnost) a byli vázáni pokyny zaměstnavatele, za což obdrželi odměnu ve formě „kapesného“ a ubytování.

Žalovaný a prvostupňový správní orgán nepochybně, jestliže na činnost žalobkyně aplikovali § 58 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, neboť zde obsažený výraz „zprostředkování zaměstnání“ je nutné vykládat extenzivně. Součástí žalobkyní inzerovaných a zajišťovaných programů byla pracovní činnost v rozsahu obvyklém pro pracovní poměr (35 až 45 hodin týdně), která byla vykonávána pro konkrétní subjekt na konkrétním místě a za konkrétních podmínek. Smyslem kulturně výměnných programů ovšem není výkon zaměstnání v zahraničí, nýbrž poznávání cizí kultury a zlepšování jazykových dovedností, jak plyne i z jednotlivých mezivládních dohod o programech pracovní dovolené. Výkon zaměstnání tvořil významnou část žalobkyní zprostředkovaných služeb, a dopadal na ni tedy zákaz dle § 58 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, bez ohledu na to, že poplatky formálně stanovovala za ostatní zprostředkované služby. Smyslem zákazu výběru poplatku za zprostředkování zaměstnání, a to i skrytou (zastřenou) formou, je ochrana slabší strany, tedy zájemce o zaměstnání, v nyní posuzované věci obvykle mladého zájemce, často studenta či čerstvého absolventa.

Nesouhlasil ani s tvrzením, že programy svým charakterem naplňovaly znaky tzv. *wooferství*. Z metodického stanoviska žalovaného ze dne 27. 8. 2014 plyne, že takto označované aktivní trávení volného času se vyznačuje neformálními vztahy s hostitelskou farmou, do jejíhož chodu se mladí lidé, často cizinci, zapojují. Jejich činnost na farmě nemívá znaky ekonomické závislosti a obvykle nejsou uzavírány písemné smlouvy. V nyní posuzované věci však vykonávaná činnost měla nepochybně znaky závislé práce, což je patrné z existence smlouvy o zprostředkování, inzerovaného minimálního rozsahu „praxe“, nároku na ubytování a stravu spolu s kapesným; o *wooferství* se tak v nyní posuzované věci nejednalo. Na posouzení věci neměla vliv ani existence zvláštních víz typu „*work and travel*“ či obdobných. Na žalobkyni dopadaly povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti bez ohledu na to, zda zájemcům zajišťovala zprostředkování zaměstnání v tuzemsku či v zahraničí. Nebylo tedy třeba zkoumat zahraniční právní úpravu závislé práce či jejího zprostředkování v jednotlivých státech, ve kterých byl kulturně výměnný program realizován.

Krajský soud připustil, že stávající právní úprava nutně vede ke snahám o obcházení zákazu dle § 58 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, neboť nelze po zprostředkovatelích zaměstnání spravedlivě požadovat, aby svou činnost vykonávali zadarmo, a je tak evidentní, že odměnu za zprostředkování vždy uhradí zájemce, kupříkladu v podobě nižšího výdělku. Stávající úprava tak formálně stanoví zákaz výběru odměny za zprostředkování zaměstnání, aniž by však zákon řádně a spravedlivě upravil vzájemná práva a povinnosti mezi zájemcem o zaměstnání v zahraničí a jeho zprostředkovatelem. V rámci úvah *de lege ferenda* je otázkou, zda nepřistoupit ke změně právní úpravy tak, aby více odpovídala společenské realitě. Za stávající právní úpravy však bylo nutno žalobu zamítnout.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Zprostředkování kulturně-výměnných pobytů, které nabízela, nemá spadat pod zprostředkování zaměstnání včetně zákazu vybírat za ně od zájemců odměnu. Trvá na tom, že zprostředkování pozice „*au pair*“ a účast v programech „Praxe v cestovním ruchu ve Španělsku“, „*Work and Discover Island*“, „*Working Holiday*“ a „*Work and Travel USA*“ nelze považovat za zaměstnání dle zákona o zaměstnanosti. Znaky závislé práce ve smyslu § 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, neodpovídají vlastnostem kulturně výměnných programů, neboť při zajištění zaměstnání se většinou nezajišťují další uvedené záležitosti jako cestování, strava, jazykové kurzy, doprava na místo či ubytování. Jedná se pouze o zprostředkování účasti na daném kulturně výměnném programu, které však není předmětem úpravy pracovních předpisů. Stěžovatelka zprostředkování kulturně výměnných programů nechápe jako zaměstnání, proto ani neoznamovala Ministerstvu práce a sociálních věcí zprostředkování zaměstnání. Kulturně výměnné programy v sobě zahrnují zejména cestování do zahraničí a dále cestování v rámci dané země, zdokonalení se v cizím jazyce, poznávání nové kultury, seznamování se s novými lidmi a získání praxe. Nejedná se o programy

zaměřené primárně na výdělek. V jejich rámci nabízí studentům a mladým lidem možnost vycestovat do zahraničí za minimální úhradu a pomáhá jim zajistit dopravu, ubytování, stravu, jazykové kurzy a praxi k tomu, aby se jim výdaje vynaložené na daný program vrátily a aby z kapesného za praxi mohli uhradit náklady na cestování. I krajský soud v bodě 19 rozsudku souhlasil s tím, že hlavním cílem pobytů není výkon zaměstnání, nýbrž poznávání cizí kultury a zlepšování jazykových dovedností ve smyslu „pobytů na zkušenou“, jak na ně pamatují mezivládní dohody o programech pracovní dovolené (např. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 93/2005 Sb. m. s., č. 55/2012 Sb. m. s., č. 45/2016 Sb. m. s. a č. 55/2016 Sb. m. s.).

Zájemcům zprostředkovává celý balík služeb od zajištění dopravy do dané země, ubytování, stravy, jazykového kurzu, vyřízení vízových, daňových a sociálních povinností, zajištění podpory zprostředkovatele po celou dobu pobytu včetně zajištění pomoci partnerské zahraniční agentury, pořádání informativních schůzek, přípravného školení na pohovory se zaměstnavateli, případně zajištění výletů, zapůjčení aut. Aby mohla zajišťovat zájemcům všechny tyto služby, je nucena žádat od zájemců odměnu za toto zprostředkování, neboť dané služby nemůže zprostředkovávat zadarmo. Samotné zprostředkování praxe je pouze minimální službou, kterou zajišťuje a za kterou odměnu nepožaduje. Pokud by zprostředkovatel těchto kulturně výměnných pobytů nemohl za své zprostředkované služby požadovat odměnu, nebudou tyto služby poskytovat. Samotní zaměstnavatelé nemají potřebu hradit odměnu za zprostředkování zájemců, neboť si mohou sehnat jiné zájemce, za které žádnou odměnu hradit nemusí. I partnerské země tyto kulturně výměnné programy usnadňují, jak ukazují například speciální víza do USA v rámci kulturně výměnných programů. Kulturně výměnný pobyt je tak specifickou kategorií, že není možné, aby mohla být praxe vykonávána v jeho rámci považována za zaměstnání se zákazem vybírání poplatku za její zprostředkování. Není možné si ani představit, jaké dopady by na zájemce mělo hromadné ukončení zprostředkovávání těchto kulturně výměnných pobytů, jestliže by agentury nemohly za jejich zprostředkování vybírat poplatek. Tyto služby by pak již v České republice nebyly poskytovány.

Správní orgány nedoložily žádnou smlouvu, která by byla srovnatelná s pracovní smlouvou dle českého právního řádu. Navíc pracovněprávní vztah by musel být hodnocen dle právní úpravy dané konkrétní země, ve které je domnělá závislá práce vykonávána. Správní orgány tak měly zkoumat každý konkrétní případ v každé dané zemi, jaká smlouva byla v rámci praxe uzavřena a jak je vykládána dle právního řádu dané země. V rámci kulturně výměnných pobytů mohou být uzavřeny různé smlouvy, např. smlouva o placené praxi nebo jiné smlouvy, které náš právní řád nezná, a ve všech případech není možné uzavřít a zobecnit, že všechny uzavřené smlouvy naplňují znaky zaměstnání, když je správní orgány ani soud neviděly, natož posuzovaly. Taktéž z napadených rozhodnutí nevyplývá, že se zprostředkování daných programů skutečně realizovalo a zda došlo pouze ke zprostředkování těchto programů nebo k údajnému zprostředkování zaměstnání. I krajský soud v bodě 17 rozsudku uznal, že u některých programů bylo výslovně uvedeno, že se nejedná o pracovní pobyty, nýbrž o vzdělávací tréninkové programy, jejímž smyslem nebyl výdělek, a odkázal na činnost *au-pair*, na kterou se vztahují specifické právní předpisy EU a ČR a není považována za pracovněprávní vztah. Podstatou programů i tzv. *wwoofství*, o něž se také mohlo jednat, jsou jiné aktivity než závislá činnost, a to trávení volného času cestováním, jazykovými kurzy, získáváním praxe a nových přátel a poznáváním kultury.

Dále stěžovatelka podrobněji rozebrala náplň programů „Farmy Norsko“, „Work and Travel USA“ a „Praxe ve Španělsku“. Podstatou účasti v uvedených programech je trávení volného času, poznávání nové kultury a zdokonalování se v cizím jazyce, nikoliv závislá činnost. Samotná zprostředkovatelská smlouva je uzavřena v občanskoprávním režimu a nevztahuje se na ni zákoník práce, režim zákona o zaměstnanosti tedy ani nelze na dané právní vztahy aplikovat. Úhrada od klientů nebyla vyžadována za údajné zprostředkování zaměstnání, když v rámci kulturně výměnného programu bylo zprostředkováno mnoho dalších služeb, a to ubytování, strava, zajištění jazykových kurzů, výletů, zajištění dopravy na místo pobytu, administrativní podpora žalobkyně za účelem vycestování do cílové země, asistenční služby partnerské agentury, široký poradenský a informační servis, *non stop help line*, konzultace, školení. Za tyto služby je však možné požadovat poplatek za zprostředkování.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[15] Stěžovatelce byla pokuta uložena za správní delikt (podle názvosloví použitého ve znění zákona účinném do 31. 3. 2017) podle § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Podle něj se správního deliktu dopustí právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba tím, že „zprostředkuje zaměstnání bez povolení nebo jiným způsobem poruší při zprostředkování zaměstnání tento zákon nebo dobré mravy“.

[16] V daném případě byl porušen § 58 odst. 2, věta druhá, téhož zákona: „Zprostředkování zaměstnání mohou agentury práce provádět bezplatně nebo za úhradu, včetně úhrady, při které je dosažen zisk. Při zprostředkování zaměstnání za úhradu **nemůže být od fyzické osoby, které je zaměstnání zprostředkováváno, požadována úhrada**“ (zvýraznil NSS).

[17] Tato česká právní úprava vychází z Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 181, o soukromých agenturách práce, která byla vyhlášena sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 38/2003 Sb. m. s. (dále jen „ILO úmluva“). Podle čl. 1 odst. 1 písm. a) ILO úmluvy znamená výraz „soukromá agentura práce“ jakoukoliv fyzickou nebo právnickou osobu, nezávislou na veřejných orgánech, která poskytuje služby pro sblížení nabídek a žádostí o zaměstnání, aniž by se soukromá agentura práce stala stranou pracovního poměru, který by z nich mohl vzniknout. Zákaz výběru úhrady poplatků či nákladů za zprostředkování zaměstnání od fyzické osoby, které je zaměstnání zprostředkováno, je pak výslovně zakotven v čl. 7 odst. 1 ILO úmluvy: „Soukromé agentury práce nebudou pracovníkům účtovat přímo nebo nepřímo, zcela nebo zčásti, žádné poplatky nebo náklady.“

[18] Mezi účastníky řízení není sporné, že stěžovatelka za své služby v programech spadajících do skupiny „PPP-ostatní zahraniční pobyty“ vybírala poplatek. Rozhodnou právní otázkou je, zda šlo o poplatek za „zprostředkování zaměstnání“ ve smyslu § 58 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

[19] Nejvyšší správní soud předesílá, že tuto otázku je třeba posoudit výhradně podle českého právního řádu. Stěžovatelce byla pokuta uložena za vybírání poplatku na základě právního vztahu mezi ní a jednotlivými zájemci o účast v jejích programech. Smyslem § 58 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je ochrana zájemců právě v tomto vztahu. Proto i otázku, zda je namístež činnost, kterou měli tito zájemci vykonávat v zahraničí, označit za „zaměstnání“, je třeba posoudit výhradně pohledem české právní úpravy, tedy zákona o zaměstnanosti, který v tom odkazuje na zákoník práce. Ostatně i ve smlouvách o zprostředkování, jež jsou součástí správního spisu, je zakotveno, že se vztahy mezi stěžovatelkou a jednotlivými zájemci řídí právem ČR. Definic „zaměstnání“ v jednotlivých zahraničních právních řádech, jimiž se následně řídily pracovní vztahy zájemců se zahraničními zaměstnavateli, naopak nejsou pro nyní posuzovaný případ podstatné, neboť obsah těchto zahraničních právních vztahů je pro nynější řízení výhradně otázkou faktickou.

[20] Je tedy třeba korigovat názor žalovaného, který na str. 6 svého rozhodnutí uvedl shodně jako předtím oblastní inspektorát, že „pro posouzení, zda se jedná o zaměstnání ve smyslu zákona o zaměstnanosti, není rozhodné, jak na tento pojem pohlížejí české obecné závazné předpisy, když účastník řízení zprostředkoval zaměstnání výhradně do zahraničí.“ Vzpětí však na str. 7 naopak uvedl, že „není rozhodné, jak konkrétně jednotlivé národní legislativy pojem ‚zaměstnání‘ resp. ‚pracovněprávní vztah‘ definují a rozvádějí“ (právě posouzení pohledem jednotlivých zahraničních národních úprav nyní požaduje stěžovatelka). Po odmítnutí posouzení pohledem české úpravy i zahraničních úprav pak žalovaný uvedl, že je třeba vyjít ze společných rysů, z nichž vychází evropská pracovněprávní legislativa. Takový přístup není správný, ostatně není patrné, proč by rozhodující měla být právě evropská pracovněprávní legislativa. Pokuta sice byla uložena i za zprostředkování do tehdejších členských států EU (programy se týkaly Spojeného království, Irska, Španělska či Itálie), ale zároveň také do ostatních států Evropy a světa, ostatně i v několika konkrétních případech zprostředkování, z nichž správní orgány v tomto případě vycházely, šlo o zprostředkování do USA, Kanady a na Island. Již krajský soud ostatně v bodě 22. svého rozsudku správně konstatoval, že na stěžovatelku dopadaly povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti bez ohledu na to, zda zájemcům zajišťovala zprostředkování zaměstnání v tuzemsku či v zahraničí, a proto nebylo třeba zkoumat zahraniční právní úpravu závislé práce či jejího zprostředkování v jednotlivých státech, ve kterých byly její programy realizovány.

[21] Otázku rozhodného právního řádu tedy NSS uzavírá tak, že smyslem § 58 odst. 2, věty druhé, zákona o zaměstnanosti je ochrana zájemců o zaměstnání v případě zprostředkovatelských vztahů regulovaných českým právem, aby od nich nebyla požadována úhrada za zprostředkování něčeho, co by pohledem českého práva bylo

označeno jako zaměstnání. Pro nynější řízení je tudíž podstatné, jaký byl faktický obsah právních vztahů mezi tuzemskými zájemci, jimž stěžovatelka zprostředkovala zaměstnání v zahraničí, a jejich zahraničními zaměstnavateli a jak lze tento vztah kvalifikovat z pohledu českého práva, nikoli to, jak by byl tento vztah kvalifikován z pohledu jednotlivých zahraničních právních řádů.

[22] Zákon o zaměstnanosti vymezuje zprostředkování zaměstnání v § 14 odst. 1, podle něž se za něj považuje zejména „*vyhledání zaměstnání pro fyzickou osobu, která se o práci uchází, a vyhledání zaměstnanců pro zaměstnavatele, který hledá nové pracovní síly, zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení [...]*“, a dále „*poradenská a informační činnost v oblasti pracovních příležitostí*“.

[23] Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že je třeba vykládat pojem zprostředkování zaměstnání extenzivně. V rozsudku ze dne 2. 7. 2014, čj. 6 Ads 68/2013-28, týkajícím se téže stěžovatelky, uvedl: „*Podle Nejvyššího správního soudu bylo úmyslem zákonodávce podřadit pod pojem zprostředkování zaměstnání co nejširší okruh činností. Zákonodávce totiž vedle elementárních činností v oblasti zprostředkování zaměstnání [viz písm. a) a b) citovaného zákona], považuje za zprostředkování zaměstnání i pouhou poradensko-informativní činnost v oblasti pracovních příležitostí [§ 14 odst. 1 písm. c) citovaného zákona]. Takovou poradensko-informativní činností může být jakákoliv činnost, jejímž cílem je napomoci uchazečům o zaměstnání k získání zaměstnání. Tomu nasvědčuje i dikce ust. § 15 zákona o zaměstnanosti, podle něhož informační činnost spočívá i v pouhém informování o možnostech zaměstnání a o volných pracovních místech a volných pracovních silách. Takovou činností proto může být poskytování informací o pracovních příležitostech, např. o volném pracovním místě, pracovních podmínkách, odměně za práci, délce pracovního vztahu atp.*“

[24] Při samotném definování pracovního vztahu je třeba vyjít z kodifikace pracovního práva obsažené v zákoníku práce. Jeho § 2 definuje závislou práci jako práci, „*která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. Závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.*“

[25] Krajskému soudu je proto třeba přitakat, když v bodě 16 svého rozsudku konstatoval, že i pohledem § 58 odst. 2 zákona o zaměstnanosti patří mezi hlavní rysy zaměstnání závislost zaměstnance na zaměstnavateli ve smyslu odkázání na jeho pokyny, odměňování, určení místa a času výkonu práce, úhrady nákladů za práci nebo odpovědnost za práci.

[26] Kulturně výměnné programy umožňující za určitý poplatek mladým lidem studovat, pracovat a cestovat po cizích zemích mohou mít jistě různé podoby a řada z těchto podob, a tedy i řada konkrétních programů, znaky zaměstnání pro účely § 58 odst. 2 zákona o zaměstnanosti nesplní. Podstatné je jednak to, jaký je obsah samotného programu, tedy jaká aktivita v cizí zemi je žadateli zprostředkována, a jednak to, jaký je obsah služby poskytované zprostředkovatelem za uvedený poplatek. Porušení § 58 odst. 2 zákona o zaměstnanosti jistě nelze spatřovat v každém vybraní poplatku za zprostředkování kulturně výměnného programu, a to i tehdy, pokud určitou část tohoto programu tvoří práce žadatele v cizí zemi, typicky ve formě praxe. Na druhou stranu však nelze obcházet zákaz vyjádřený v § 58 odst. 2 zákona o zaměstnanosti poskytnutím služby, jejíž těžiště spočívá fakticky ve zprostředkování zaměstnání v zahraničí, ale je formálně označena za kulturně výměnný program. Záleží tedy na faktickém obsahu toho, co je zprostředkováno a zač je hrazen poplatek ze strany fyzické osoby.

[27] V nyní posuzovaném případě je faktický obsah činnosti, jež byla zájemcům zprostředkována, podrobně popsán v rozsudku krajského soudu i ve správním spisu. V něm jsou obsaženy náhledy webových stránek stěžovatelky, z nichž je patrné, za jakých podmínek měly probíhat pobyty, za jejichž zprostředkování jí byla uložena pokuta. Například z informačního materiálu nazvaného „*farmy Irsko*“ vyplývá, že minimální délka pobytu byla 12 týdnů a podmínkou účasti bylo studium na střední odborné škole, vyšší odborné škole nebo vysoké škole. Doba práce měla být obvykle 35 až 40 hodin týdně s minimálně jedním dnem volna, kapesné dosahovalo 100 EUR týdně. Programový poplatek byl 475 EUR a zahrnoval zajištění pobytu na farmě, ubytování a stravu, poradenský a předodletový servis a podporu partnerské agentury po celou dobu pobytu. Podle informací týkajících se praxe ve Španělsku byl programový poplatek stanoven ve výši 616 EUR a obsahoval zajištění umístění v rámci

programu, ubytování a stravu, poradenský a předodletový servis a podporu partnerské agentury během pobytu. Délka pobytu byla stanovena na 2 až 3 měsíce s možností prodloužení až na 6 měsíců, kapesné mělo dosahovat 200 až 400 EUR za měsíc. Pracovní doba se odvíjela od požadavků hotelu, zásadně měla být 40–45 hodin týdně s nárokem na 2 dny volna. Naopak mezi podmínky pro praxi v italském hotelnictví nepatřilo studium na střední, vyšší odborné či vysoké škole, pouze byla stanovena podmínka věku 18 až 35 let. Kapesné za praxi v rozsahu 8–9 hodin denně, 40–45 hodin týdně, se dvěma dny volna, bylo stanoveno v rozsahu 200 až 400 EUR podle konkrétního zaměstnavatele. Programový poplatek za praxi v italském hotelnictví byl stanoven ve výši 616 EUR a zahrnoval zajištění umístění v rámci programu, ubytování a stravu, poradenský a předodletový servis a podporu partnerské agentury během pobytu. Také pro praxi na farmách v Norsku nebyl požadavek na studium střední, vyšší odborné nebo vysoké školy stanoven. Minimální věk pro zařazení do programu byl 18 let, nejvyšší doporučený věk byl 30 let. Kapesné ve výši 1 100 NOK týdně bylo stanoveno za odvedenou práci v rozsahu 35–40 hodin v týdnu, 6–7 hodin denně. Registrační poplatek ve výši 544 EUR zahrnoval zajištění pobytu na farmě, ubytování a stravu, poradenský a předodletový servis a podporu partnerské agentury po celou dobu pobytu. Všechny shora uvedené informační materiály k jednotlivým programům byly na internetových stránkách stěžovatelky zařazeny v kategorii „pracovní pobyt Evropa“.

[28] Z těchto informačních materiálů, tak jak jsou k dispozici ve správním spisu, neplyne, že by standardní součástí poskytovaných služeb bylo zajištění dalších aktivit, které by z nich činily skutečně kulturně výměnné programy, jak o nich píše sama stěžovatelka, tedy například zorganizování výletů, jazykových kurzů či sociálních aktivit. Pouze v programech praxe ve Španělsku a praxe v Itálii byla výslovně uvedena možnost navštěvovat před začátkem praxe několikátýdenní jazykový kurz. Ve smlouvě o zprostředkování v rámci programu *Working Holiday* v Kanadě (informační materiály k tomuto programu nejsou součástí správního spisu) pak bylo jako jedna ze služeb poskytovaných stěžovatelkou uvedeno poskytnutí kanadské SIM karty a výlet po Vancouveru.

[29] Pohledem těchto zjištění lze krajskému soudu přitakat, že stěžovatelka nabízela a zajišťovala zprostředkování komplexního „balíčku služeb“, v jehož rámci bylo mladým zájemcům umožněno absolvovat pracovní „praxi“ v rozsahu 35–45 týdně, za což obdrželi „kapesné“, měli zajištěno ubytování a stravu, popřípadě další služby. Rozsah „praxe“ 35–45 hodin týdně spolu s uvedením dnů dovolené neopouští prostor pro jinou interpretaci, než že jednou ze zprostředkovaných služeb bylo také zajištění zaměstnání. Stěžovatelka nijak nevyvrátila klíčový závěr krajského soudu, že zájemci byli povinni vykonávat práci na konkrétně určeném místě (konkrétní farma či hotel) a byli vázáni pokyny zaměstnavatele, za což obdrželi odměnu ve formě „kapesného“ a ubytování.

[30] Stěžovatelka v kasační stížnosti zdůrazňuje, že ona sama nechápe zprostředkování kulturně výměnných programů jako zaměstnání, neboť tyto programy „*v sobě zahrnují zejména cestování do zahraničí a dále cestování v rámci dané země, zdokonalení se v cizím jazyce, poznávání nové kultury, seznamování se s novými lidmi a získání praxe. Nejedná se o programy primárně zaměřené na výdělek. Smysl a účel kulturně-výměnných programů je tedy odlišný od účelu zaměstnání. Žalobkyně se v rámci těchto programů snaží studentům a mladým lidem nabídnout možnost vycestovat do zahraničí za minimální úhradu a pomáhá jim zajistit dopravu, ubytování, stravu, jazykové kurzy a praxi k tomu, aby se jim výdaje vynaložené na daný program vrátily a aby z kapesného za praxi mohli uhradit náklady na cestování.*“

[31] Nejvyšší správní soud nepochybně, že zájemci o zprostředkování mají v rámci výše popsáných programů všechny práve uvedené možnosti: cestovat po navštívené zemi, poznat její jazyk a kulturu a poznat nové přátele. Takřka nic z toho však není obsahem výše rekapitulovaných smluv o zprostředkování. Jejich obsahem je primárně umožnění zaměstnání.

[32] Z ničeho také neplyne, že poplatek, který zájemci o zprostředkování stěžovatelce hradí, nepokrývá práve i zprostředkování zaměstnání. Ve smlouvách, jež jsou obsaženy ve správním spise (jejich podrobná rekapitulace je obsažena v bodech 15. a 16. rozsudku krajského soudu), je uvedeno, že poplatek zahrnuje administrativní podporu stěžovatelky za účelem vycestování do cílové země, asistenční služby partnerských asistenčních služeb a odměnu stěžovatelky, v některých případech také ubytování a stravu, zdravotní a úrazové pojištění a zajištění formulářů k žádosti o vízum či dalších dokumentů, v případě programu *Working Holiday* v Kanadě také kanadskou SIM kartu a výlet po Vancouveru. Až na tuto poslední zmiňovanou výjimku je však patrné, že podle těchto smluv založených ve správním spise tvoří společný jmenovatel poplatku za zprostředkování to, že jsou jím hrazeny

primárně služby směřující ke zprostředkování zaměstnání v zahraničí a umožnění jeho výkonu. Není tedy patrné, na čem stěžovatelka staví své tvrzení, že samotné zprostředkování praxe v podobě zaměstnání „je pouze minimální službou, kterou žalobkyně zprostředkovává, a za kterou odměnu nepožaduje“. Ze smluv obsažených ve správním spise totiž plyne, že právě kroky umožňující realizaci praxe v časovém rozsahu, který odpovídá běžnému zaměstnání, tvoří samotné těžiště služeb, které stěžovatelka na základě smluv o zprostředkování poskytuje.

[33] Pokud stěžovatelka vyjadřuje obavu, že uložení pokuty v jejím případě povede k hromadnému ukončování zprostředkování kulturně výměnných pobytů, je třeba připomenout, že si lze představit celou škálu kulturně výměnných pobytů, které zákaz vyjádřený v § 58 odst. 2, větě druhé, zákona o zaměstnanosti neporuší. Co se týče dopadu tohoto zákazu na konkrétní programy, za něž byla stěžovatelce uložena pokuta v nyní posuzovaném případě, lze jen připomenout ve shodě s krajským soudem, že tato zákonná úprava nedává prostor pro příznivější výklad a možná změna, tedy zmírnění přístupu orgánů ochrany zaměstnanosti k těmto programům, může být jedině předmětem úvah *de lege ferenda*.

4115

Advokacie: ústavnost mimosmluvní odměny advokáta ve věcech nároků fyzických osob v oblasti sociálního zabezpečení; zásada rovnosti; právo podnikat; právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací

k § 9 odst. 2 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění k 19. 11. 2019

k čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

Zvláštní tarifní hodnota pro věci sociálního zabezpečení dle § 9 odst. 2 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, obecně neporušuje zásadu rovnosti (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) ve spojení s právem podnikat a právem získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2020, čj. 6 Ads 209/2019-62)

Predikatura: nálezy Ústavního soudu č. 1/1993 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 1/93), č. 168/2001 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 274/01), č. 34/2003 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 276/01), č. 116/2013 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 25/12), č. 302/2019 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 4/19), č. 43/2020 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 23/19), č. 28/2020 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 22/19), č. 176/2020 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 26/19); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 11. 1983, *Van der Mussel proti Belgii* (stížnost č. 8919/80).

Věc: P. Č. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o odměně ustanoveného zástupce, o kasační stížnosti žalobce.

V nynější věci řeší rozšířený senát ústavnost mimosmluvní odměny advokáta ve věcech nároků fyzických osob v oblasti sociálního zabezpečení (§ 7 bodu 3 ve spojení s § 9 odst. 2 advokátního tarifu.)

Žalobce (stěžovatel) se bránil proti rozhodnutí žalovaného ve věci mimořádné okamžité pomoci na úhradu nezbytného jednorázového výdaje podle § 2 odst. 5 písm. a) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Poté, co jeho žalobu zamítl krajský soud, stěžovatel podal kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu a požádal o ustanovení zástupce z řad advokátů. Šestý senát Nejvyššího správního soudu mu ustanovil zástupcem advokáta D. S. Rozsudkem ze dne 29. 1. 2020, čj. 6 Ads 209/2019-33, pak kasační stížnost zamítl (výrok I). Výrokem II rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Nerozhodl však o odměně ustanoveného zástupce. Šestý senát totiž shledal, že se chce odchýlit od dosavadního způsobu rozhodování o odměnách soudem ustanovených zástupců v řízeních týkajících se dávek sociálního zabezpečení.

Šestý senát odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 9. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 4/19, ve kterém Ústavní soud posuzoval § 9 odst. 5 advokátního tarifu v části, v níž stanoví tarifní hodnotu pro určení výše odměny

advokáta při výkonu funkce opatrovníka ustanoveného soudem účastníku řízení, jehož pobyt není znám, ve výši 1.000 Kč. Šestý senát považuje za klíčovou úvahu Ústavního soudu, že „i v kontextu právní úpravy zařazené do § 9 odst. 5 advokátního tarifu dochází k porušení principu rovnosti – a to [...] zejména vůči ustanoveným zástupcům podle § 30 o. s. ř. [...] Zde budíž přitom znovu zdůrazněno, že samozřejmě není vyloučeno, že některé případy opatrovnictví (opatrovnictví osoby neznámého pobytu z toho nevyjímaje) mohou být snadné, stejně jako ale nemusí být komplikovaný případ, v němž byl advokát účastníků řízení ustanoven právním zástupcem podle § 30 o. s. ř. V jeho případě však právní předpis nepředjímá, že je jeho činnost – jen proto, že byl ustanoven – jednodušší, či že ji lze vykonávat s menšími náklady“. Ústavní soud proto uzavřel, že „stanovil-li normotvůrce nižší odměnu, kterou obdrží advokát jako opatrovník osoby neznámého pobytu, nezvolil nejšetrnější řešení k dotčeným základním právům – tedy k právu na právní pomoc a k právu získávat prostředky pro své životní potřeby prací.“

V navazujícím nálezu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 22/19 Ústavní soud připomněl, že „stát ani advokátům negarantuje právo na zisk a právní úprava, která advokátům ukládá vykonávat určité druhy činností ve veřejném zájmu a za sníženou odměnu hrazenou státem nebo dokonce bez nároku na odměnu, neodporuje ústavnímu pořádku. Na druhou stranu však ani rozdílně stanovená odměna nemůže být založena na libovolných kritériích. Naopak kritéria, na základě nichž se stanoví odlišné zacházení s obdobnými subjekty v obdobných (nebo dokonce stejných) situacích, musí být alespoň obecně rozumná a objektivizovaná.“

V závěru nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19 Ústavní soud konstatoval, že jeho výtky přesahují posuzovanou část § 9 odst. 5 advokátního tarifu (respektive, v daném případě aplikovanou část – šlo o řízení o konkrétní kontrole norem). S odkazem na čl. 95 odst. 1 Ústavy proto obecné soudy vyzval, aby neaplikovaly ani další části § 9 odst. 5 advokátního tarifu v případech, kdy shledají důvody, které Ústavní soud v citovaném případě vedly k derogacnímu výroku.

Šestý senát dospěl k závěru, že úvahy Ústavního soudu je třeba uplatnit ještě obecněji (nejen v kontextu § 9 odst. 5 advokátního tarifu). Dle šestého senátu snížení tarifní hodnoty pro řízení týkající se dávek sociálního zabezpečení v § 9 odst. 2 advokátního tarifu není ničím opodstatněné. Není totiž zřejmé, z jakého důvodu Ministerstvo spravedlnosti v roce 1996 stanovilo pro věci vymezené v § 9 odst. 2 advokátního tarifu nižší tarifní hodnotu. Jednou z možností je předpoklad menší náročnosti těchto typů řízení, která odůvodňuje nižší mimosmluvní odměnu za jednotlivé úkony právní služby. S tím však šestý senát nesouhlasí. Pokud normotvůrce stanovil výrazně (trojnásobně) nižší odměny pro advokáty ustanovené účastníkům řízení o dávkách sociálního zabezpečení, „degradoval tím práci ustanovených advokátů v těchto případech oproti zastupování v případech jiných, a to bez jakéhokoli rozumného opodstatnění“ (srov. bod 19 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/19).

Dalším důvodem pro zavedení nižší tarifní hodnoty pro spory týkající se sociálního zabezpečení mohla být snaha o zajištění přístupu k právní pomoci účastníkům takového řízení. Tento argument však rozhodně nelze použít ve vztahu k právním službám poskytovaným soudem ustanovenými advokáty. Jejich odměnu platí stát, ovšem stát netrpí nedostatkem prostředků jako žadatelé o dávky sociálního zabezpečení. Nelze též zapomínat, že rozhodnutím soudu o ustanovení zástupce „stát plní svoji povinnost chránit v právních řízeních práva těch, jež nemohou svá práva dostatečně hájit“ (bod 20 nálezu Pl. ÚS 22/19).

Šestý senát proto nemohl přehlédnout ani úzkou vazbu mezi odměňováním ustanovených zástupců a základním právem účastníků řízení na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny). Jak Ústavní soud uvedl v nálezu ze dne 13. 9. 2019, sp. zn. I. ÚS 848/16 (N 174/82 SbNU 693), advokát je nepostradatelným aktérem při výkonu spravedlnosti a zastává důležitou roli v rámci systému ochrany základních práv a svobod. „Nastavením pravidel pro odměňování advokátů nebo způsobem jejich aplikace jsou totiž ovlivněny nejen finanční zájmy advokáta – podnikatele, ale i naplnění role advokáta – ochránce základních práv a jeho pozice v systému řádného výkonu spravedlnosti.“ A právě vůči základnímu právu zastoupeného účastníka řízení na právní pomoc neobstojí poslední myslitelný účel, který může snížení odměny zástupců ustanovených účastníkům řízení ve věcech sociálního zabezpečení sledovat, jímž je snaha o šetření veřejných rozpočtů (srov. body 34 a 35 nálezu Pl. ÚS 4/19).

V kontextu práva na právní pomoc považuje šestý senát za nutné ještě zmínit, že stanovením odlišné odměny ustanovených zástupců v různých řízeních ve správním soudnictví fakticky dochází ke kategorizaci ochrany základních práv, která jsou předmětem těchto řízení (čímž však šestý senát nemíní ani naznačit, že by snad advokáti

doposud odměňování na základě § 9 odst. 2 advokátního tarifu odváděli horší práci – v tomto směru viz bod 21 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/19, popřípadě konkurenční stanovisko soudce Fenyka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19). Stanovení nižší odměny pro advokáty ustanovené v řízeních týkajících se práva na hmotné zabezpečení (čl. 30 Listiny), případně též práva na bezplatnou zdravotní péči (čl. 31 Listiny), může být interpretováno jako signál, že ochrana těchto základních práv (prostřednictvím bezplatné právní pomoci) je jaksi druhořadá vůči ochraně vlastnického práva (čl. 11 Listiny) či práva na informace (čl. 17 Listiny), ale i jiných sociálních práv, například práva na vzdělání (čl. 33 Listiny) a práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny), jichž se rozhodování správních soudů často dotýká. Takové rozlišování jej však dle názoru šestého senátu nepřipustné.

Na základě uvedeného dospěl šestý senát k závěru, že není žádný legitimní důvod pro přiznávání nižší odměny zástupcům ustanovených soudem v řízeních týkajících se sociálního zabezpečení oproti ustanoveným zástupcům v jiných řízeních projednávaných správními soudy. Dle názoru šestého senátu by se proto § 9 odst. 2 advokátního tarifu, který stanoví tarifní hodnotu věcí nároků fyzických osob v oblasti sociálního zabezpečení ve výši 5.000 Kč, neměl aplikovat, neboť je v rozporu se zásadou rovného zacházení ve vztahu k právu podnikat a získávat prostředky pro své životní potřeby prací zakotvenému v čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny a zprostředkovaně též s právem stěžovatele na právní pomoc garantovaným v čl. 37 odst. 2 Listiny, ve spojení s ústavní garancí soudní ochrany základního práva na pomoc v hmotné nouzi (čl. 36 odst. 2 ve spojení s čl. 30 odst. 2 Listiny).

Nejvyšší správní soud dosud § 9 odst. 2 advokátního tarifu běžně aplikoval, dosavadní praxi je však dle šestého senátu nutno opustit mimo jiné z důvodů vyvezených v nálezech Pl. ÚS 4/19 a Pl. ÚS 22/19. Šestý senát nicméně zjistil, že jiné senáty Nejvyššího správního soudu tento názor v kontextu uvedených nálezů Ústavního soudu nesdílejí, či přesněji si takovou otázku ani nepoložily. Například v rozsudcích ze dne 23. 1. 2020, čj. 1 Ads 359/2019-38, a ze dne 29. 1. 2020, čj. 9 Ads 1/2019-31, které byly vyhlášeny až po vyhlášení nálezu Pl. ÚS 22/19, byla ustanoveným zástupcům přiznána odměna podle § 9 odst. 2 ve spojení s § 7 bodem 3 advokátního tarifu; každým dnem mohou přibývat další. Z toho vyplývá, že přinejmenším první a devátý senát tato ustanovení – alespoň implicitně – považují i nadále za ústavně konformní, navzdory Ústavním soudem opakovaně vyslovené neústavnosti nižší odměny ustanovených opatrovníků.

Jelikož se právní názor, k němuž při posouzení předestřené otázky dospěl šestý senát, odlišuje od právního názoru, který i po vyhlášení nálezů sp. zn. Pl. ÚS 4/19 a Pl. ÚS 22/19 zastávají implicitně jiné senáty Nejvyššího správního soudu, šestý senát předkládá rozhodnutí o odměně a náhradě hotových výdajů ustanoveného zástupce rozšířenému senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s.

Rozšířený senát vyzval v této věci k vyjádření též Ministerstvo spravedlnosti, které je tvůrcem sporné vyhlášky – advokátního tarifu. Ministerstvo k tomu uvedlo následující.

Jádrum argumentace v řízení, jež bylo předmětem řízení u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 4/19 a na něž Ústavní soud navázal i v dalších nálezech, byla skutečnost, že opatrovník měl v řízení nárok na odměnu, která byla značně nižší než odměna advokáta protistrany, respektive než by měl stejný advokát v případě, že by byl ustanoven jako zástupce postupem podle § 30 o. s. ř. Ústavní soud porovnával odměňování opatrovníků ustanovených v případech podle § 9 odst. 5 advokátního tarifu s advokáty ustanovenými v řízení podle § 30 o. s. ř. a dospěl k závěru, že práce opatrovníka a ustanoveného zástupce je mnohdy totožná, přesto za ni advokát, je-li ustanoven jako opatrovník, dostává nižší odměnu (nález sp. zn. Pl. ÚS 22/19).

V této situaci však ustanovený zástupce pro řízení týkající se sociálního zabezpečení nemá nárok na nižší odměnu než případný zástupce, kterého by si žalobce sám opatřil a platil na základě mimosmluvní sazby dle § 9 advokátního tarifu, jelikož toto ustanovení dopadá na jakéhokoliv advokáta bez ohledu na to, zda byl ustanoven soudem či nikoliv. Není tedy možné, aby došlo k nerovnosti v odměňování v neprospěch ustanoveného advokáta, jak se to stávalo u ustanovení opatrovníka účastníkovi neznámého pobytu.

Pokud by rozšířený senát dospěl k závěru, že ustanovený zástupce v řízení ve věcech sociálního zabezpečení má nárok na vyšší odměnu než na odměnu dle § 9 odst. 2 advokátního tarifu, vytvořil by se rozdíl mezi hrazenou odměnou ustanoveného zástupce a odměnou zástupce, kterého si účastník v řízení sám zvolil a na kterého by nadále § 9 odst. 2 advokátního tarifu dopadal. V případě postupu, který navrhuje šestý senát Nejvyššího správního soudu, by tak naopak došlo k vytvoření nerovnosti.

Pakliže by se navíc závěry šestého senátu uplatnily *mutatis mutandis* na ostatní příklady, na něž pamatuje § 9 odst. 2 advokátního tarifu a které se netýkají jen správního soudnictví, či dokonce na jiné případy, které jsou v advokátním tarifu řešeny (příkladmo § 7), tj. tam, kde má protistrana nárok na náhradu nákladů řízení vč. odměny advokáta, paradoxně by takový závěr pomohl *pro futuro* vytvořit prostor pro situaci, která by se podobala kritizovanému stavu v řízení Pl. ÚS 4/19, a tedy byla by spíše v rozporu s ústavním pořádkem na rozdíl od současného stavu.

Advokátní tarif je postaven na principu, že se různé oblasti či různá řízení seskupují podle věcné souvislosti do určitých širších celků, pro něž se stanoví odlišná výše tarifní sazby, potažmo mimosmluvní odměny. Uvedené nastavení pochopitelně vyžaduje určitou míru paušalizace. Zcela kazuistická úprava advokátního tarifu byla vyhodnocena jako nevhodná a z důvodu přehlednosti pro soudní řízení není ani žádoucí (viz např. značně kazuistickou úpravu zdravotnických předpisů – vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 201/2018 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2019, která by byla pro potřeby advokátního tarifu zjevně nevhodná). Určitá míra paušalizace je tedy nutná. Nelze tedy odmítnout kategorizaci výše mimosmluvních odměn v advokátním tarifu jen z důvodu existence výjimečných případů.

Úprava advokátního tarifu musí být kompromisem mezi kazuistickou a paušalizující úpravou. Advokátní tarif však právě na určité výjimečné situace, které se vymykají obvyklým případům, pamatuje. Excesy spočívající v příliš nízké odměně lze případně korigovat za pomoci § 12 odst. 1 advokátního tarifu, podle něhož lze odměnu zvýšit až na trojnásobek.

Podstatným cílem advokátního tarifu je stanovení odměn pro případy, kdy se na její výši advokát s klientem nedohodne smluvně. Převáží-li názor šestého senátu, v praxi to povede k tomu, že advokáti, kteří nebyli jako zástupci ustanoveni soudem, se budou dožadovat též odměny jako ustanovení advokáti. Dojde ke skokovému zdražení právních služeb pro osoby, které nesplňují podmínky pro ustanovení advokáta.

Ústavní soud ke zrušení části § 9 odst. 5 advokátního tarifu přistoupil v situaci, kdy advokát ustanovený jako opatrovník dosahoval značně menší odměny než jiný advokát ve stejném řízení týkajícím se týchž účastníků, ba dokonce i nižší odměny nežli advokát ustanovený soudem podle jiné normy (§ 30 o. s. ř.). Nelze však z uvedených nálezů dovodit, že intencí Ústavního soudu byla snaha o nivelizaci odměn advokátů ve všech případech.

Na první pohled lze uvažovat v tom smyslu, že zastupování ve věcech správního soudnictví je samostatná ucelená kategorie a samostatný druh práce, takže by advokáti měli mít nárok na rovnou odměnu v rámci této kategorie. Tato úvaha by však nemusela odpovídat realitě a zcela by paušalizovala veškerá řízení ve správním soudnictví jako jeden stejný druh práce. Je zřejmé, že ne všechna řízení ve správním soudnictví jsou stejně obtížná a vyznačují se stejnými vlastnostmi. Obecná kategorie odměňování v správním soudnictví, k níž směřuje šestý senát, by naopak mohla vést k tomu, že v odlišných případech bude stanovena stejná odměna, a tedy nebude dosaženo kýženého cíle.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že zvláštní tarifní hodnota pro věci sociálního zabezpečení dle § 9 odst. 2 advokátního tarifu obecně neporušuje zásadu rovnosti (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny) ve spojení s právem podnikat a právem získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny.

Z odůvodnění:

(...)

IV.2 Právní názor rozšířeného senátu

IV.2.1 K pravomoci obecného soudu vyslovit protiústavnost podzákoného právního předpisu

[27] Soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; „je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou“ (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Je nepochybné, že soud může přezkoumat nejen soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo mezinárodní smlouvou, ale též s ústavním pořádkem [takto již usnesení ze dne 22. 9. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 1/93 (U 1/2 SbNU 197), nebo náleze ze dne 24. 9. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 4/19 (č. 302/2019 Sb.), bod 46].

[28] Ustanovení čl. 95 odst. 1 Ústavy představuje jednak ústavní výraz nezávislosti soudů (soudní moci), jednak výraz oddělenosti moci soudní a výkonné, jako vyloučení možnosti exekutivního normování rozhodovací činnosti soudů. Právní řád, jehož základním atributem podle čl. 1 Ústavy je všeobecná závaznost, tvoří nejen zákony (včetně zákonů ústavních) a mezinárodní smlouvy, nýbrž také další prameny. Mezi tyto prameny, dle terminologie čl. 95 odst. 1 Ústavy „jiné právní předpisy“, patří též vyhlášky ministerstev dle čl. 79 odst. 3 Ústavy [srov. náleze ze dne 11. 3. 2003, sp. zn. I. ÚS 276/01 (N 34/29 SbNU 291)]. Nyní sporný advokátní tarif, je, jak již shora uvedeno, vyhláškou Ministerstva spravedlnosti (č. 177/1996 Sb.).

[29] Dlužno dodat, že v případě, nekonstatuje-li obecný soud nesoulad jiného právního předpisu se zákonem, je tímto právním předpisem vázán [viz cit. náleze I. ÚS 276/01 nebo náleze ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 274/01 (N 168/24 SbNU 243)].

IV.2.2 Judikatura Ústavního soudu k ústavnosti advokátního tarifu

[30] Ústavní soud v posledním roce zasáhl několikrát do stávajícího znění advokátního tarifu, konkrétně do jeho § 9 odst. 5. Právě na tuto judikaturu se šestý senát odvolává a rozšířený senát proto obsah těchto nálezů na tomto místě stručně rekapituluje.

[31] V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/19 Ústavní soud dovodil neústavnost odměny advokáta-opatrovníka ustanoveného z důvodu, že opatrovaná osoba byla neznámého pobytu (§ 9 odst. 5 advokátního tarifu, ve znění do 19. 11. 2019⁹). V nálezu ze dne 14. 1. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 22/19, č. 28/2020 Sb., Ústavní soud z podobných důvodů dovodil neústavnost odměny soudem ustanoveného advokáta-opatrovníka ustanoveného účastníkovi, který „z jiných zdravotních důvodů se nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení“. I tato část hypotézy § 9 odst. 5 advokátního tarifu totiž vychází z nepřípadného zjednodušení, „kdy neexistuje rozumný důvod, aby opatrovníkovi, jenž chrání zájmy těžce nemocného člověka (neboť právě jen v takových případech přichází ustanovení opatrovníka ze zdravotních důvodů v úvahu), byla poskytnuta násobně nižší odměna, než je tomu například u zástupce podle § 30 o. s. ř.“ (Pl. ÚS 22/19, bod 17).

[32] V nálezu ze dne 28. 1. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 23/19, č. 43/2020 Sb., z podobných důvodů zrušil Ústavní soud pro neústavnost odměnu opatrovníka „ustanoveného soudem podle zákona upravujícího trestní odpovědnost právnických osob“. Konečně v nálezu ze dne 3. 3. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 26/19, č. 176/2020 Sb., zrušil odměnu opatrovníka „jmenovaného soudem podle zákona upravujícího zvláštní řízení soudní“.

[33] Všechny nálezy se týkaly výkladu § 9 odst. 5 advokátního tarifu, tedy odměny ustanoveného opatrovníka pro osoby v nejrůznějších procesních situacích. Tarifní hodnotu pro všechny tyto případy činila částka 1.000 Kč, sazba mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby činila 500 Kč (§ 7 bod 2 advokátního tarifu), tedy polovinu sazby ve srovnání s nyní rozšířeným senátem řešenou situací. Ve všech případech advokátní tarif porušil zásadu rovnosti v návaznosti na právo podnikat a právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny. Ústavní soud zde zdůraznil protiústavní nerovnost takovýchto odměn ve srovnání s ustanovenými zástupci podle § 30 o. s. ř., tedy nerovné zacházení ve smyslu čl. 1 a odst. 3 odst. 1 ve vazbě na čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny (Pl. ÚS 4/19, body 39 násl., Pl. ÚS 22/19, bod 16, Pl. ÚS 23/19, bod 14, Pl. ÚS 26/19, bod 13).

[34] Zásah do základních práv posuzoval Ústavní soud též v kontextu práva na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny. „Stanovil-li totiž normotvůrce výrazně nižší výši odměny pro advokáty jako opatrovníky účastníků řízení, jímž jiné zdravotní důvody zabráňují nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit se řízení, degradoval tím práci ustanovených advokátů v těchto případech oproti zastupování v případech jiných, a to bez jakéhokoliv rozumného opodstatnění. Jakkoliv proto Ústavní soud nepochybuje o tom, že kvalita odvedené právní služby advokáta se neodvíjí primárně od výše poskytnuté odměny, je třeba současně respektovat zásadu, podle níž za odvedenou práci má každý

⁹ Ust. § 9 odst. 5 advokátního tarifu znělo před zásahy Ústavního soudu takto (znění k 19. 11. 2019): „Při výkonu funkce opatrovníka ustanoveného správním orgánem účastníku řízení, ustanoveného soudem podle zákona upravujícího trestní odpovědnost právnických osob, jmenovaného soudem podle zákona upravujícího zvláštní řízení soudní nebo ustanoveného soudem účastníku řízení, jehož pobyt není znám, jemuž se nepodařilo doručit na známou adresu v cizině, který byl stížen duševní poruchou nebo z jiných zdravotních důvodů se nemůže nikoliv jen po přechodnou dobu účastnit řízení nebo který není schopen srozumitelně se vyjadřovat, se považuje za tarifní hodnotu částka 1.000 Kč.“ (zvýrazněné části Ústavní soud v dále cit. nálezech zrušil).

právo na spravedlivou odměnu (čl. 28 Listiny), přičemž tato odměna má být v těchto případech za srovnatelnou práci ve srovnatelné výši.“ (Pl. ÚS 22/19, bod 19, podobně Pl. ÚS 23/19, bod 16, Pl. ÚS 26/19, bod 15).

[35] Z judikatury Ústavního soudu plynou pro nynější rozhodnutí rozšířeného senátu následující zobecnitelné závěry:

- Ústavní soud zůstává ve vztahu k určování mimosmluvní odměny advokátním tarifem vysoce zdrženlivý (viz Pl. ÚS 4/19, body 24 až 28). Nelze spatřovat porušení základních práv bez dalšího v tom, jsou-li advokáti pověřeni ve veřejném zájmu činností, kterou vykonávají za sníženou odměnu, hrazenou jim státem, nebo dokonce bez nároku na odměnu. Zátěž vyvolaná takovým druhem práce (tedy práce ve veřejném zájmu, za sníženou odměnu nebo bez nároku na odměnu) musí být nějakým způsobem kompenzována a musí být přiměřená (Pl. ÚS 4/19, bod 29 a bod 39, Pl. ÚS 23/19, bod 13, Pl. ÚS 26/19, bod 12).

- Rozdílně stanovená odměna nemůže být založena na libovolných kritériích. Kritéria, na základě nichž se stanoví odlišné zacházení s obdobnými subjekty v obdobných (nebo dokonce stejných) situacích, musí být alespoň obecně rozumná a objektivizovaná. Taková kritéria však v případě stanovení odměny pro advokáty jako opatrovníky zvolena nebyla. Ustanovení § 9 odst. 5 advokátního tarifu vycházelo z paušalizujícího a ničím nepodloženého předpokladu jednoduchosti a menší finanční náročnosti zastupování opatrovníkem ve srovnání s advokáty ustanovenými soudem podle § 30 o. s. ř. (Pl. ÚS 4/19, bod 38 a Pl. ÚS 22/19, bod 16, Pl. ÚS 23/19, bod 13, Pl. ÚS 26/19, bod 12).

- Aby k porušení rovnosti odměňování ustanoveného advokáta došlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. Určitá právní úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, tedy nemůže být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Normotvůrce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí ale dbát o to, aby odlišující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení existoval vztah přiměřenosti. Byť v oblasti práv hospodářských (kam náleží i práva advokáta garantovaná čl. 26 Listiny) disponuje normotvůrce mnohem větším prostorem k uplatnění své politické vůle, než je tomu např. v oblasti občanských a politických práv, i zde se musí vyvarovat libovůle a jím eventuálně zvolená kritéria odlišení musí být alespoň obecně rozumná a objektivizovaná (Pl. ÚS 4/19, body 41 a 42).

[36] Rozšířený senát na tomto místě shrnuje, že Ústavní soud v sérii uvedených nálezů řešil jiné ustanovení advokátního tarifu. Nadto ani žádný shora uvedený právní argument přímo neřeší nyní posuzovanou věc. Ostatně to ani šestý senát neříká. Šestý senát však upozorňuje, že logika právě popsané judikatury vede též k protiústavnosti části § 9 odst. 2 advokátního tarifu. S tím nelze z dále uvedených důvodů souhlasit.

IV.2.3 Ustanovení § 9 odst. 2 advokátního tarifu ve vztahu k nárokům v oblasti sociálního zabezpečení není v obecné rovině protiústavní

[37] Mimosmluvní odměna dle advokátního tarifu plní několikero funkcí. Jak správně uvedl šestý senát, podle ustanovení o mimosmluvní odměně se určí výše odměny advokáta ustanoveného soudem (§ 1 odst. 3 advokátního tarifu). Ovšem současně má mimosmluvní odměna dopad na odměnu smluvně sjednaného advokáta (jde vlastně o dispozitivní normu určující odměnu, nebude-li domluvena odměna jiná): dle § 1 odst. 1 advokátního tarifu platí, že odměna advokáta za poskytování právních služeb se řídí jeho smlouvou s klientem (smluvní odměna); „*není-li takto odměna advokáta určena, řídí se ustanoveními advokátního tarifu o mimosmluvní odměně*“. Konečně se ustanovení o mimosmluvní odměně zásadně použijí při určení výše odměny advokáta v situaci, kdy soud přiznává žalobci náhradu nákladů řízení. Vyhláška naznačuje, že tato skutečnost by měla mít význam při sjednávání smluvní odměny, neboť na to musí advokát klienta upozornit při sjednávání smluvní odměny (§ 1 odst. 2 advokátního tarifu).

[38] Výše mimosmluvní odměny se stanoví podle sazby za jeden úkon právní služby a podle počtu úkonů právní služby, které advokát ve věci vykonal (§ 6 odst. 1 advokátního tarifu). Sazba mimosmluvní odměny se určuje z tarifní hodnoty (§ 7 advokátního tarifu).

[39] Podle § 9 odst. 2 advokátního tarifu se za tarifní hodnotu ve věcech nároků fyzických osob v oblasti sociálního zabezpečení (stejně jako v oblasti důchodového, nemocenského a všeobecného zdravotního pojištění a ve věcech péče soudu o nezletilé, osvojení, podpůrných opatření, svéprávnosti, nezvěstnosti a smrti, přivolení k zásahu do integrity, přípustnosti převzetí nebo držení ve zdravotním ústavu, ve věcech opatrovnických) považuje částka 5.000 Kč. Podle § 7 bodu 3 činí sazba mimosmluvní odměny z této tarifní hodnoty 1.000 Kč za jeden úkon právní služby.

[40] Naproti tomu v jiných věcech projednávaných před správními soudy se sazba mimosmluvní odměny určuje z tarifní hodnoty 50.000 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a činí tedy 3.100 Kč za jeden úkon právní služby (§ 7 bod 5 advokátního tarifu).

[41] Rozšířený senát k tomu předně uvádí, že advokátní tarif je založen na paušalizaci případů do určitých větších skupin. To zdaleka není jen případ žalob a jiných návrhů ve správním soudnictví. Například v civilním soudnictví budou jiné (nižší) odměny ve věcech určovacích žalob [§ 9 odst. 3 písm. a) advokátního tarifu], ovšem vyšší budou, jde-li o právní vztah k obchodnímu závodu, nemovitě věci, nebo právo z průmyslového nebo jiného duševního vlastnictví [§ 9 odst. 4 písm. b) advokátního tarifu]. Nižší bude odměna ve věcech zřízení nebo zrušení věcného břemene nebo práva stavby, vyšší bude ve věcech rozhodovaných v řízení v otázkách svěřenských fondů, obchodních společností, družstev a jiných právnických osob, a dále ve věcech rozhodovaných v insolvenčním nebo obdobném řízení [§ 9 odst. 3 písm. c) advokátního tarifu versus § 9 odst. 4 písm. c) advokátního tarifu].

[42] Jistě lze diskutovat o smysluplnosti či správnosti takového nastavení a o přesnosti rozdílů mezi jednotlivými typy žalob (např. mnohá věc z oblasti věcných břemen bude často určitě komplikovanější než advokátním tarifem více „ceněná“ žaloba v oblasti obchodních korporací). Stejně tak si lze představit, že řada žalob na částky v řádech tisíců či desetitisíců korun bude mnohem komplikovanější než žaloba na částku v řádech milionů. Přesto však tyto rozdíly nikdo nezpochybňuje.

[43] Advokátní tarif tu vlastně činí to, co je jedním ze znaků právního řádu jako takového. Právo normuje, reguluje. Činí tak obecně, utváří obecné kategorie, se kterými spojuje nějaké právní důsledky. V mnoha jedinečných případech se mohou zdát právní normy příliš tvrdé či dokonce nerozumné (např. mnohé osoby mladší 18 let by byly lepšími řidiči osobních motorových vozů než řidiči starší 18 let, přesto však lze řidičské oprávnění skupiny B udělit jen osobě, která dosáhla věku 18 let; stejně tak se může ideální rychlost vozidla v obci lišit v závislosti na místě, času a mnoha jiných faktorech, přesto však zákon stanoví jednu základní hranici rychlosti jízdy v obci). Podstata práva a potřeba snadnosti jeho aplikace nevyhnutelně vede k jisté paušalizaci jedinečných skutkových dějů. Moderní právní řád odmítá pomyslné ničím neregulované rozdělování spravedlnosti vždy v závislosti na tom či onom jedinečném případě.

[44] To samozřejmě neznamená, že normotvůrce není při obecném určení odměny advokáta nijak omezen. Ústavní soud tak např. v minulosti prohlásil za neústavní tzv. přísudkovou vyhlášku, která vyšší odměny a vyšší nákladů právního zastoupení odvíjela nikoliv od počtu úkonů právní služby poskytnutých ve věci (jak je to v advokátním tarifu), ale na základě principu paušalizace sazeb výše odměn za zastupování v řízení. Ústavní soud kritizoval paušální sazby výše odměny, které zcela pomíjely věcnou a časovou náročnost sporu či účelnost vymáhání práva nebo bránění nároku (např. vůbec nebyl zohledněn počet provedených úkonů právní služby). Přísudková vyhláška motivovala věřitele k vedení soudních sporů i v případech, v nichž předmětem sporu byla věc nepatrné hodnoty. Přiznávané náklady byly natolik vysoké, že bylo z principu výhodné se soudit i o předměty plnění nepatrné hodnoty. Počet takto vedených sporů, motivovaných vidinou snadného zisku, byl enormně vysoký. Vedení soudních sporů tohoto typu, pojatých primárně nikoliv jako dovolávání se ochrany práv, nýbrž jako obchodní a podnikatelská činnost produkující zisk, bylo na samé hraně institutu zneužití práva. Takto fungující systém vymáhání pohledávek vyvolával sociálně nežádoucí následky a vedl k ožebračování značné části obyvatelstva, uvedl Ústavní soud [nález ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12 (N 59/69 SbNU 123; č. 116/2013 Sb.) - zrušení vyhlášky č. 484/2000 Sb. (tzv. přísudkové vyhlášky), body 93 až 96].

[45] Přílišné paušalizaci a automatizaci výpočtu odměny advokáta se advokátní tarif brání možností a někde i povinností zvýšit mimosmluvní odměnu (srov. § 12 advokátního tarifu).

[46] Rozšířený senát vychází ze základního principu zdrženlivosti soudní moci ve vztahu k regulaci mimosmluvní odměny právnických profesí, včetně advokátů (srov. základní východiska nálezu Pl. ÚS 4/19, body 24 až 28). Tato zdrženlivost ostatně vychází též z judikatury Evropského soudu pro lidská práva [rozsudek ze dne 23. 11. 1983, *Van der Musselle proti Belgii*, stížnost č. 8919/80, § 39, podobně stanovisko pléna ÚS ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS-st. 23/06 (ST 23/42 SbNU 545) – *Náhrada nákladů exekuce a její uložení povinnému, resp. oprávněnému*, srov. též první ze série nálezů k § 9 odst. 5 advokátního tarifu, nálezu Pl. ÚS 4/19, bod 26].

[47] Jádrem argumentace šestého senátu je, že sazba mimosmluvní odměny ve věcech nároků fyzických osob v oblasti sociálního zabezpečení (a některých dalších oblastech) je několikanásobně menší, než je sazba mimosmluvní odměny ve všech ostatních věcech projednávaných správními soudy. Šestý senát tedy míří k tomu, aby rozšířený senát prohlásil protiústavnost části § 9 odst. 2 advokátního tarifu. V takovémto případě by se nároky fyzických osob v oblasti sociálního zabezpečení řídily § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu.

[48] Rozšířený senát připomíná, že v nynější věci nikdo netvrdí a ani z povahy věci neplyne, že § 9 odst. 2 advokátního tarifu má likvidační povahu ve vztahu k advokátům, že jim efektivně znemožňuje dosahovat zisk (srov. např. nálezu Pl. ÚS 4/19, bod 27). Proto se touto otázkou rozšířený senát dále nezabýval.

[49] Šestý senát zdůrazňuje, že s advokáty zastupujícími žalobce ve správním soudnictví ve věcech vyjmenovaných v § 9 odst. 2 advokátního tarifu je nakládáno nerovně oproti advokátům zastupujícím žalobce v jiných věcech správního soudnictví. Rozšířený senát k tomu připomíná, že Ústavní soud v sérii nálezů k § 9 odst. 5 advokátního tarifu kritizoval jako nerovnou a diskriminační úpravu odlišného odměňování ustanovených opatrovníků, na straně jedné, a soudem ustanovených zástupců podle § 30 o. s. ř., na straně druhé. Tato situace byla o to absurdnější, že soudem ustanovený advokát a naproti tomu advokát jako opatrovník **nezřídkla dělali v podstatě tu samou práci, ovšem za několikanásobně odlišné sazby.**

[50] Jak správně uvádí ve vyjádření Ministerstvo spravedlnosti, v nynější situaci žádná takováto srovnání není. Jinými slovy, nelze tak jednoduše, jako tomu bylo v sérii nálezů k § 9 odst. 5 advokátního tarifu, najít prakticky zcela srovnatelnou skupinu, ve vztahu k níž by advokáti ustanovení soudem byli diskriminováni (znevýhodněni).

[51] Nelze ani bez dalšího odmítnout odlišné sazby odměn pro dvě základní skupiny věcí ve správním soudnictví. Jak totiž rozšířený senát vysvětlil výše, stejně tak by bylo možno odmítat i jiná zobecňující dělení na jednotlivé skupiny věcí a „tačtit“ odměňování advokátů vždy k těm nejvyšším sazbám (viz body [41] a [42] shora). Není ale možné, aby soud zcela odmítl logiku ministerstva jako tvůrce advokátního tarifu a paušálně zařadil všechny věci projednávané ve správním soudnictví pro účely výpočtu mimosmluvní odměny právě jen do jedné jediné kategorie.

[52] Rozšířený senát souhlasí s šestým senátem, že nelze mechanicky říci, že věci sociálního zabezpečení jsou typově jednodušší než ostatní věci správního soudnictví. Lze souhlasit i s tím, že právní úprava sociálního zabezpečení je někdy komplikovaná, pro advokáta může být náročné se ve věci zorientovat (je však otázkou, zda takto komplikovaná byla i věc nynější, tuto otázku však rozšířený senát nechává k posouzení předkládajícímu senátu, viz dále část V). Na druhou stranu jsou často v těchto věcech sporné jen otázky skutkové, nikoliv otázky právní, což mohlo být faktorem vedoucím ministerstvo k odlišnému nastavení tarifní hodnoty těchto věcí. V každém případě platí, že soudní moc nemůže volně přehodnocovat důvody, na jejichž základě normotvůrce diferenciuje obecnou právní úpravu. Rozšířený senát opětovně zdůrazňuje, že advokátní tarif umožňuje soudu přihlédnout k mimořádné obtížnosti věci a zvýšit mimosmluvní odměnu až na trojnásobek (srov. § 12 advokátního tarifu a bod [45] shora). Nadto lze ve zvlášť výjimečných případech tuto hranici prolomit a výjimečně toto ustanovení vůbec neaplikovat.

[53] V každém případě však nejsou tyto úvahy rozhodující. Odlišné nastavení tarifní hodnoty věcí sociálního zabezpečení plní i další funkci. Důvodem pro zavedení nižší tarifní hodnoty může být též snaha o zajištění přístupu k právní pomoci účastníkům takového řízení. Žalobci ve věcech sociálního zabezpečení jsou často chudší, daný spor pro ně může být téměř až existenčně důležitý. Při nižší odměně advokáta si mohou dovolit za právní služby zaplatit i ti, kteří by na „standardní“ odměnu neměli dost prostředků. Tento argument však dle šestého senátu rozhodně nelze použít ve vztahu k právním službám poskytovaným advokáty, které jako zástupce ustanovil

soud a jejichž odměnu potom platí stát, neboť stát netrpí nedostatkem prostředků jako žadatelé o dávky sociálního zabezpečení.

[54] K tomu však lze připomenout další aspekt, na který správně upozornilo Ministerstvo spravedlnosti. Ve věcech sociálního zabezpečení se běžně vyskytují i advokáti zastupující žalobce na základě smlouvy. Žalobci takovým advokátům platí buďto smluvní odměnu, anebo odměnu mimosmluvní, určenou právě advokátním tarifem (nedomluví-li se advokát s klientem jinak; viz § 1 odst. 1 advokátního tarifu). Mimosmluvní odměna stanovená pro věci sociálního zabezpečení v § 9 odst. 2 advokátního tarifu tak má zajistit dostupnost právní pomoci pro sociálně slabší osoby. Mimosmluvní odměna může ovlivňovat též odměnu smluvní: advokát je totiž při domlouvání smluvní odměny povinen upozornit klienta, že soud v případě úspěchu žaloby přízná procesně úspěšnému žalobci odměnu advokáta podle ustanovení o mimosmluvní odměně (§ 1 odst. 2 advokátního tarifu; srov. k právě uvedenému též funkce mimosmluvní odměny analyzované v bodě [37] shora). Rozšířený senát tedy upozorňuje, že tarifem určená výše mimosmluvní odměny může nepřímou ovlivňovat též výši odměny smluvní, a to směrem „dolů“. Advokátní tarif „tlačí“ smluvní odměnu k nižší částce. V případě razantního zvýšení mimosmluvní odměny ve věcech sociálního zabezpečení lze předpokládat, že by stoupla i průměrná výše odměny smluvní. Tím by se mohla stát právní pomoc nedostupná pro ty žalobce, kteří s ohledem na své majetkové poměry ještě nedosáhnou na přísné zákonné podmínky pro ustanovení advokáta (§ 35 odst. 10 s. ř. s.).

[55] Rozšířený senát uzavírá, že podobně jako Ústavní soud „nepochybuje o tom, že kvalita odvedené právní služby advokáta se neodvíjí primárně od výše poskytnuté odměny“ (nález Pl. ÚS 22/19, bod 19). Jakkoliv současně platí, že „za odvedenou práci má každý právo na spravedlivou odměnu (čl. 28 Listiny), přičemž tato odměna má být v těchto případech za srovnatelnou práci ve srovnatelné výši“ (tamtéž), u žalob ve věcech sociálního zabezpečení neexistuje jednoduše srovnatelná kategorie nepřiměřeně více odměňovaných advokátů, jako tomu je ve věcech opatrovnických podle § 9 odst. 5 advokátního tarifu (srov. body [49] a [50] shora). Z judikatury Ústavního soudu neplyne povinnost vyrovnat veškeré odměny advokátů, jak správně poznamenalo ve vyjádření Ministerstvo spravedlnosti. Současně je třeba zopakovat, že odměna opatrovníků podle § 9 odst. 5 byla poloviční ve srovnání s odměnou zástupců ve věcech sociálního zabezpečení (500 Kč za jeden úkon právní pomoci versus 1.000 Kč).

IV.3 Závěr

[56] Rozšířený senát tedy uzavírá, že zvláštní tarifní hodnota pro věci sociálního zabezpečení dle § 9 odst. 2 advokátního tarifu obecně neporušuje zásadu rovnosti (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny) v návaznosti na právo podnikat a právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny.

4116

Služební poměr: zánik služebního poměru ze zákona pravomocným odsouzením pro úmyslný trestný čin; upuštění od potrestání

k § 74 odst. 1 písm. a) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (v textu jen „služební zákon“)

k § 46 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění zákona č. 193/2012 Sb.

Služební poměr státního zaměstnance zanikne ze zákona pravomocným odsouzením pro úmyslný trestný čin [§ 74 odst. 1 písm. a) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě] i v případě, že soud ve výroku o trestu odsuzujícího rozsudku upustil od potrestání podle § 46 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2020, čj. 8 Ads 222/2020-46)

Prejudikatura: č. 3496/2016 Sb. NSS; č. 24/2011 Sb. NS, č. 37/2007 Sb. NS.

Věc: P. Š. proti státnímu tajemníkovi v Ministerstvu zahraničních věcí, o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobce byl státním zaměstnancem ve smyslu služebního zákona, zařazeným v Ministerstvu zahraničních věcí. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 31. 1. 2019, sp. zn. 2 T 95/2018 2019 byl žalobce uznán vinným přečinem ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 274 odst. 1 trestního zákoníku, který spáchal řízením motorového vozidla po požití alkoholických nápojů dne 21. 8. 2018. Stejným rozsudkem obvodní soud rozhodl o upuštění od potrestání podle § 46 odst. 1 trestního zákoníku. Rozsudek nabyl právní moci 31. 1. 2019.

Žalovaný následně oznámil žalobci oznámením ze dne 1. 2. 2019, že jeho služební poměr skončil ze zákona podle § 74 odst. 1 písm. a) služebního zákona ke dni právní moci výše uvedeného rozsudku obvodního soudu (k 31. 1. 2019), protože podle tohoto ustanovení zaniká služební poměr dnem právní moci rozsudku, kterým byl „*státní zaměstnanec pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin* [...]“.

Žalobce posléze podal žalobu k Městskému soudu v Praze proti nezákonnému zásahu žalovaného podle § 82 a násl. s. ř. s. Nezákonný zásah žalobce spatřoval ve skutečnosti, že mu žalovaný v návaznosti na oznámení o skončení služebního poměru ze zákona z 1. 2. 2019 brání ve výkonu státní služby, přestože služební poměr neskončil. Domáhal se, aby městský soud určil, že tento zásah je nezákonný, a zakázal žalovanému pokračovat v tomto zásahu.

Městský soud se s žalobou ztotožnil a rozhodl, že zásah žalovaného vůči žalobci provedený oznámením z 1. 2. 2019 o skončení služebního poměru ze zákona dnem 31. 1. 2019 byl nezákonný (výrok I.), žalovanému zakázal pokračovat v porušování žalobcova práva „*v bránění výkonu služebního poměru*“ a přikázal mu obnovit stav před zásahem uvedeným ve výroku I. (výrok II.). Považoval za zásadní, že jedním trestním rozsudkem byl žalobce uznán vinným a zároveň bylo upuštěno od potrestání. Na žalobce se tedy hledí, jako kdyby nebyl odsouzen, již od právní moci tohoto rozsudku, protože s ním nastoupila fikce neodsouzení podle § 46 odst. 4 trestního zákoníku. Tento jazykový výklad považoval městský soud za naprosto jasný, a proto na něm nemohou nic měnit systematické argumenty, jako je žalovaným popisovaná rozdílná textace § 74 odst. 1 písm. a) a § 25 odst. 3 služebního zákona. K tomu přistupuje i naprosto jasná textace § 74 odst. 1 písm. a) spojující zánik služebního poměru se zákona s „*odsouzením*“, nikoliv s „*pouhým*“ vyslovením viny. Městský soud dále považoval za nevýznamné procesní požadavky na odsuzující rozsudek uvedené v § 122 odst. 1 trestního řádu. Označení „*odsuzující rozsudek*“ v trestním řádu je totiž procesním termínem, který nevyvrací výše popsané hmotněprávní hodnocení městského soudu.

Nad rámec výše uvedené argumentace je podle městského soudu třeba v případě žalobce přihlídnout k zásadě *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch), což ještě zvyšuje jednoznačnost jeho závěrů. Služební poměr zaniká se zákona „*pravomocným odsouzením pro úmyslný trestný čin*“ a zároveň se na pachatele kvůli upuštění od potrestání hledí, jako by nebyl odsouzen. Dále je třeba fikci neodsouzení v případě upuštění od potrestání chápat jako projev filozofie odpuštění, a nelze se tak ztotožnit s hodnocením žalovaného, podle kterého nemá fikce neodsouzení na věc vliv. Jestliže tedy služební zákon spojuje se zánikem služebního poměru pravomocné odsouzení a žalobce podle fikce neodsouzení v trestním zákoníku pravomocně odsouzen nebyl, nezanikl ani jeho služební poměr podle § 74 odst. 1 písm. a) služebního zákona. Služební poměr tedy stále trvá. Jako *obiter dictum* pak městský soud odlišil projednávanou věc od podobné věci týkající se zániku služebního poměru příslušníka bezpečnostního sboru a rozhodnuté v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2016, čj. 10 As 61/2015-69, č. 3496/2016 Sb. NSS. V tomto případě totiž existují dvě významné odlišnosti. Za prvé nebylo upuštěno od potrestání a obžalovaný byl odsouzen k podmíněnému trestu odnětí svobody, za druhé zde nastala fikce neodsouzení až několik dní po nabytí právní moci rozsudku (v důsledku amnestie prezidenta republiky).

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž poukazyval na nekonzistentnost odůvodnění napadeného rozsudku, pokud jde o vztah služebního zákona a trestního zákoníku. Na jedné straně rozsudek tyto předpisy explicitně označuje za současně aplikovatelné, na druhé straně mají být v poměru speciality. Dále stěžovatel uvedl, že trestní rozsudky se dělí na odsuzující a zprošťující, přičemž odsuzujícím rozsudkem soud rozhoduje o vině obžalovaného, tedy že konkrétní skutek spáchal obžalovaný a tento skutek je trestným činem. Výrok o trestu není nutnou obsahovou náležitostí odsuzujícího rozsudku. Pováhu odsuzujícího rozsudku má i rozsudek, kterým bylo upuštěno od potrestání podle § 46 nebo § 47 trestního zákoníku, podmíněně upuštěno od potrestání podle § 48 trestního zákoníku atp. Proto stěžovatel dovodil, že žalobce byl trestním rozsudkem odsouzen, i když bylo zároveň upuštěno od jeho potrestání. Fikce neodsouzení totiž nemá vliv na důsledek právní moci odsuzujícího rozsudku stanovený v § 74 odst. 1 písm. a) služebního zákona, jímž je zánik

služebního poměru. Pro tento důsledek je totiž rozhodná pouze skutečnost, že byl žalobce odsouzen, přičemž je vedlejší, jak bylo rozhodnuto o trestu. Ustanovení § 46 odst. 4 trestního zákoníku o fikci neodsouzení nelze totiž chápat jako ustanovení speciální vůči služebnímu zákonu. Služební poměr žalobce tak jednoznačně zanikl ze zákona, a nemohlo tedy dojít k tvrzenému nezákonnému zásahu.

Tento závěr podle stěžovatele podporoval i systematický výklad služebního zákona. Zatímco § 74 odst. 1 písm. a) služebního zákona hovoří bez dalšího o odsuzujícím rozsudku (a nestanoví výjimku pro osoby, jimž svědčí fikce neodsouzení), definice bezúhonnosti pro účely služebního zákona (§ 25 odst. 3 služebního zákona) tuto výjimku stanoví. Je totiž na místě klást na již přijaté státní zaměstnance přísnější nároky než na jednotlivce, kteří mají být do služby teprve přijati. Úprava zániku služebního poměru ze zákona je tedy v tomto ohledu jednoznačně přísnější, což se projevuje také v § 74 odst. 1 písm. b) služebního zákona. Podle tohoto ustanovení služební poměr zanikne, skončilo-li trestní stíhání za úmyslný trestný čin odklonem. Výklad uváděný žalobcem by znamenal výhodnější pozici jednotlivců, kteří byli uznáni vinnými a v jejichž případech bylo upuštěno od potrestání, než jednotlivců, jejichž trestní stíhání skončilo odklonem. Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že stejný závěr zaujal v předmětné věci náměstek ministra vnitra pro státní službu dne 6. 5. 2019, který si navíc pro otázku výkladu trestních předpisů obstaral vyjádření Ministerstva spravedlnosti.

Závěrem stěžovatel vysvětlil svůj postup, pokud jde o kázeňský postih žalobce. Kárné řízení nezahájil, přestože se žalobce svým jednáním mohl dopustit kárného provinění pro porušení čl. 8 odst. 3 služebního předpisu č. 13 náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 14. 12. 2015 (Etický kodex), resp. čl. 11 odst. 2 služebního předpisu ze dne 1. 7. 2015 (Etický kodex státních zaměstnanců a zaměstnanců Ministerstva zahraničních věcí). Z povahy věci bylo totiž zřejmé dosažení intenzity společenské škodlivosti vyjádřené v § 12 odst. 2 trestního zákoníku. Napadený rozsudek nicméně příkazuje, aby žalobce bez dalšího nadále vykonával státní službu, aniž by byl za svoje jednání jakkoliv potrestán.

Žalobce se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil se závěry napadeného rozsudku. Z těchto závěrů vyzdvihl argumentační linii, podle níž zánik služebního poměru nemohl objektivně nastat. Je třeba rozlišovat právní fikci neodsouzení jako zánik právní skutečnosti odsouzení a zánik skutečnosti, že pachatel spáchal trestný čin (tato skutečnost uvedenou fikcí nezaniká). Služební zákon pak hovoří v § 74 odst. 1 písm. a) o odsouzení za trestný čin, nikoliv o spáchání trestného činu. Tyto dvě skutečnosti nelze zaměňovat, služební zákon spojuje zánik služebního poměru ze zákona výhradně s odsouzením. Podle žalobce je také třeba vzít v úvahu povahu upuštění od potrestání podle § 46 trestního zákoníku. Tento institut se uplatní, pokud pro ochranu společnosti a nápravu pachatele postačí projednání věci a není třeba žádné trestněprávní sankce. Jako takový institut upuštění od potrestání obstojí jako speciální ustanovení vůči § 74 odst. 1 písm. a) služebního zákona, protože trestní právo definuje situaci, ve které není třeba jednotlivce trestat. Formální procesní definice odsuzujícího rozsudku tak není rozhodná, jelikož nemůže narušovat hmotněprávní důsledky upuštění od potrestání. Pokud trestní soud upustil od potrestání, je navíc bez významu i argumentace vysokým etickým standardem státních zaměstnanců, protože tento standard žalobce podle trestního soudu v důsledku upuštění od potrestání nadále splňuje. Stejně tak nelze tvrdit, že by v důsledku napadeného rozsudku mohl žalobce uniknout trestu, protože trestní soud jednoznačně uzavřel, že v případě žalobce není trestu třeba.

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

Z odůvodnění:

[12] V dané věci není sporné, že žalobce byl pravomocně uznán vinným úmyslným přečinem ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 274 odst. 1 trestního zákoníku, který spáchal řízením motorového vozidla ve značné opilosti. Z hlediska právních otázek není dále mezi stranami sporné, že pokud by trestní rozsudek kromě výroku o vině obsahoval i výrok o trestu, třeba v zanedbatelné výměře, zanikl by podle § 74 odst. 1 písm. a) služebního zákona žalobci právní mocí takového rozsudku jeho služební poměr ze zákona. Podstatou sporu je však otázka, jaké jsou právní důsledky z hlediska služebního zákona v případě, že trestní soud sice uzná obžalovaného vinným, ale zároveň upustí od potrestání podle § 46 trestního zákoníku, což má mimo jiné za důsledek okamžitou „aktivaci“ fikce neodsouzení (§ 46 odst. 4 trestního zákoníku).

[13] Městský soud v napadeném rozsudku přisvědčil výkladu žalobce, podle něhož v takové situaci služební poměr nezaniká. Městský soud k tomu vedla v první řadě časová souslednost: vyslovení viny a účinky fikce neodsouzení nastaly současně, tudíž na žalobce nebylo nikdy možné nahlížet jako na odsouzeného ve smyslu § 74 odst. 1 písm. a) služebního zákona. Tím se řešená situace podle městského soudu odlišuje od rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2016, č. 10 As 61/2015-69, č. 3496/2016 Sb. NSS (tam došlo k prodlevě mezi pravomocným rozsudkem a amnestií prezidenta republiky, navíc rozsudkem ani nedošlo k upuštění od potrestání).

[14] Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením na základě kasačních námitek stěžovatele neztotožnil. Stěžovatel totiž důvodně poukazuje na procesní charakter termínu „odsuzující rozsudek“, tedy rozsudek, kterým byla ve výroku o vině vyslovena vina, a který zahrnuje i rozsudky upouštějící od potrestání, pokud jde o výrok o trestu, neboť i výrok o upuštění od potrestání je výrokem o trestu. Takto uvedený pojem vykládá i odborná literatura [Fenyk a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2019, s. 557: „*Odsuzujícím rozsudkem (§ 122 odst. 1) rozhodne soud, jestliže v hlavním líčení bylo prokázáno, že obžalovaný spáchal trestný čin [...] spatřovaný ve skutku, pro který byly podána obžaloba [...]. Odsuzujícím je takový rozsudek bez ohledu na to, zda jím byl uložen též trest [...]. Odsuzujícím je i rozsudek, kterým bylo upuštěno od potrestání (§ 46 a 47 trestního zákoníku) [...]*“].

[15] Stejně tak je případná námitka stěžovatele, která napadenému rozsudku vytýká směřování odsouzení žalobce a fikci jeho neodsouzení. Jde o dvě různé skutečnosti. Zatímco odsouzení je definováno výrokem o vině obžalovaného, fikce neodsouzení zmírňuje negativní společenské dopady tohoto odsouzení (především se odsouzení nadále neuvádí ve výpisu z evidence rejstříku trestů), nicméně samotná skutečnost odsouzení není odstraněna. Komentář k § 105 trestního zákoníku (Šámal a kol. *Trestní zákoník: komentář I., § 1–139*, 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 1225) v tomto směru uvádí ohledně zahlazení odsouzení (zahlazení má podle § 106 trestního zákoníku také důsledek ve fikci neodsouzení): „*zahlazením se odsouzení nezrušuje, pouze zanikají jeho účinky vůči pachateli i ve vztahu k dalším osobám*“. Odsouzení se tak nezrušuje ani v případech, že účinky zahlazení nastávají současně s odsouzením, jak je tomu u upuštění od potrestání podle § 46 odst. 4 trestního zákoníku.

[16] Tvrzení žalobce, že fikcí neodsouzení zaniká odsouzení, tak není správné. Hmotněprávní skutečnost spáchání trestného činu je sice třeba odlišovat od procesní skutečnosti odsouzení, ale toto odlišení má zcela jiné příčiny, než jsou ty uváděné žalobcem (podle něj fikcí zaniká skutečnost odsouzení, zatímco skutečnost spáchání trestného činu nikoliv). Zda došlo ke spáchání trestného činu a kdo jej spáchal, lze procesně určit jen v trestním řízení a procesním důsledkem objasnění těchto skutečností bez důvodných pochybností je vyslovení viny, jinými slovy odsouzení (nebo naopak zproštění obžaloby). Pokud by tedy služební zákon v § 74 odst. 1 písm. a) namísto sousloví „*pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin*“ použil slova např. „*bylo pravomocně rozhodnuto, že spáchal úmyslný trestný čin*“, šlo by obsahově o stejné právní pravidlo.

[17] Kasační námitce ohledně systematického výkladu služebního zákona lze také přisvědčit. Služební zákon skutečně na rozdíl od § 74 odst. 1 písm. a) stanoví v § 25 odst. 3, že „*[z]a bezúhonného se nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin [...] pokud se na pachatele nehledí, jako by nebyl odsouzen*“. Tento rozdíl je nicméně důsledkem výše popsaného významu odsouzení v českém právu. Není *a priori* nic neobvyklého na tom, že pro setrvání ve služebním poměru jsou zákonem stanoveny přísnější podmínky než pro přijetí do služebního poměru.

[18] Stěžovateli lze též dát za pravdu v další argumentaci. Trestně stíhaní státní zaměstnanci by v případě aplikace výkladu městského soudu skutečně byli ve zvláštní pozici, pokud by jejich trestní stíhání mohlo skončit odklonem a mohl by jim tak zaniknout služební poměr podle § 74 odst. 1 písm. b) služebního zákona. Měli by totiž motivaci se odklonu vyhnout a na místo toho usilovat v hlavním líčení o upuštění od potrestání, což by byl absurdní důsledek. V této souvislosti si však nelze nepovšimnout, že definice bezúhonnosti uvedená v § 25 odst. 3 služebního zákona stejně tak poněkud absurdně požaduje v případech, kdy trestní stíhání žadatele o přijetí do služebního poměru bylo podmíněně zastaveno nebo bylo-li rozhodnuto o schválení narovnání a zastavení trestního stíhání, uplynutí 5 let ode dne nabytí právní moci těchto rozhodnutí, zatímco v případě pravomocného odsouzení postačí zahlazení nebo aby se na pachatele hledělo, jako by nebyl odsouzen. Služební zákon tedy ve výsledku favorizuje ty uchazeče o přijetí do služebního poměru, kteří byt' byli pravomocně odsouzeni, dosáhli v

trestním řízení upuštění od potrestání či zahlazení odsouzení dříve než 5 let po jejich odsouzení, před těmi, jejichž trestní stíhání pro totožný trestní čin skončilo jednou z forem odklonu. Tato nerovná právní úprava podmínek bezúhonnosti pro účely přijetí do služebního poměru však nemůže být argumentem pro takový výklad § 74 odst. 1 písm. a) služebního zákona, který by v rozporu se zněním těchto ustanovení zakládal stejnou nerovnost i ohledně podmínek skončení služebního poměru.

[19] Je totiž na místě znovu poukázat na jednoznačnosti výkladu termínu odsouzení, což je v podstatě synonymum vyslovení viny. V tomto ohledu je poněkud překvapivý závěr městského soudu hovořící o pouhém vyslovení viny, které městský soud ještě nepovažuje za odsouzení. Městský soud ale při této úvaze pomínil, že i výrok o upuštění od potrestání je určitou formou výroku o trestu. Tento výrok lze vyslovit v situaci, kdy trestní soud dojde za splnění zákonných podmínek k tomu, že již pouhé projednání věci postačí k nápravě pachatele i k ochraně společnosti, tedy kdy pro pachatele již pouhé projednání věci a jednoznačné vyslovení viny je dostatečným trestem. Vyslovení výroku o upuštění od potrestání však neznamená, že by pachatel nebyl potrestán. Stejně jako fikce neodsouzení neznamená, že pachatel nebyl odsouzen.

[20] Obsah termínu odsuzující rozsudek je soudní praxí ostatně považován za natolik jednoznačný, že se k němu judikatura prakticky nevyjadřuje. Nejvyšší soud se v judikatuře k § 122 trestního řádu zabývá otázkami souvisejícími s náležitostí odsuzujícího rozsudku v komplikovanějších případech spíše než definicí odsuzujícího rozsudku (např. v usnesení NS ze dne 15. 12. 2010, sp. zn. 8 Tdo 1430/2010, č. 24/2011 Sb. NS řešil uvedení způsobu výkonu trestu odnětí svobody v případě aplikace trestního zákona z roku 1961 a podle rozsudku NS ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. 8 Tz 123/2006, č. 37/2007 Sb. NS., je obligatorní součástí výroku odsuzujícího rozsudku zařazení do věznic pro mladistvé, pokud je mladistvému ukládáno trestní opatření nepodmíněného odnětí svobody).

[21] Nejvyšší správní soud se konečně neztotožnil ani se závěrem městského soudu, že na danou věc vůbec nedopadá rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 61/2015-69. Tento rozsudek totiž v bodech 15 a 16 přehledně vysvětluje právní důsledky amnestie a tyto důsledky lze přinejmenším částečně vztáhnout na fikci neodsouzení. Podle těchto bodů rozsudku amnestie především neruší odsuzující rozsudek, „jen“ zmírňuje některé důsledky tohoto rozsudku, a to výhradně do budoucna. Podobně fikce neodsouzení výrazně zmírňuje některé důsledky žalobcova odsouzení. Například žalobce nyní splňuje podmínky bezúhonnosti pro přijetí do státní služby podle § 25 odst. 3 služebního zákona, které jsou mírnější, byť mu služební poměr zanikl v důsledku stejného rozsudku, který založil fikci jeho neodsouzení. Tyto účinky nicméně působí výhradně do budoucna. Městský soud ostatně uvažuje podobně, jen v jeho interpretaci nenastal v daném případě žádný okamžik, kdy by mohl zaniknout služební poměr, jelikož fikce neodsouzení nastala současně s odsouzením. Takto nicméně nelze účinky příslušného trestního rozsudku interpretovat, protože existence takového okamžiku není třeba. Šlo totiž jednoznačně o odsuzující rozsudek, a má tedy právní účinky, které právní předpisy s právní mocí takového rozsudku spojují, včetně zániku služebního poměru ze zákona podle § 74 odst. 1 písm. a) služebního zákona. Upuštění od potrestání sice důsledky odsouzení značně zmírňuje, ale činí tak výhradně do budoucna a nepředstavuje zrušení odsuzujícího rozsudku.

Starobní důchod: náhrada starobního důchodu; vyloučená doba

k § 16 odst. 4 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (v textu jen „zákon o důchodovém pojištění“)

Doba pobírání náhrady starobního důchodu v návaznosti na usnesení vlády č. 1248 ze dne 1. 11. 2006 k Postupu při dokončení přesídlení osob s prokázaným českým původem (krajanů) z Kazachstánu není vyloučenou dobou ve smyslu § 16 odst. 4 písm. b) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2020, čj. 8 Ads 93/2019-45)

Prejudikatura: č. 3082/2014 Sb. NSS.

Věc: L. K. proti České správě sociálního zabezpečení, o starobní důchod, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 9. 4. 2018 změnila své rozhodnutí ze dne 11. 8. 2016, kterým žalobkyni přiznala od 1. 11. 2014 starobní důchod a zvýšila jej za roky 2015 a 2016. Na základě námitek zvýšila starobní důchod žalobkyně za roky 2014–2018, neboť započela další náhradní doby pojištění, a to doby péče o závislou osobu v době od 6. 6. 2012 do 4. 12. 2013 a od 8. 12. 2013 do 30. 10. 2014. Nevyhověla však námitce, kterou se žalobkyně domáhala vyloučení dob od 9. 2. 2011 do 6. 2. 2012 a od 4. 12. 2013 do 8. 12. 2013. Žalobkyně v dané době pobírala náhradu starobního důchodu jako osoba s prokázaným českým původem, která do České republiky přišla na vládní pozvání. Náhrada starobního důchodu však není považována za starobní důchod. Žalobkyně tak v daném období nepobírala žádný z důchodů uvedených v § 16 odst. 4 písm. b) zákona o důchodovém pojištění.

Proti rozhodnutí žalované podala žalobkyně žalobu Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 27. 2. 2019, čj. 41 Ad 13/2018-33 zamítl. Krajský soud v rozsudku uvedl, že žalobkyně pobírala náhradu starobního důchodu, nikoliv starobní důchod, a proto nelze období, po které pobírala náhradu starobního důchodu, pokládat za dobu vyloučenou ve smyslu § 16 odst. 4 písm. b) zákona o důchodovém pojištění. Ačkoliv se náhrada skládá ze základní a procentní složky, stejně jako důchody vyplácené dle zákona o důchodovém pojištění, o důchod ve smyslu daného zákona se nejedná. Náhrada starobního důchodu byla přiznána v jiném režimu, než v jakém jsou přiznávány důchody.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti tomuto rozsudku kasační stížnost, v níž namítala, že krajský soud nesprávně posoudil charakter náhrady starobního důchodu. Zákon o důchodovém pojištění vyjmenovává jako vyloučené doby situace, které z objektivních příčin brání pojištěnci ve výdělečné činnosti. Jejich smyslem a účelem je zabránění tzv. rozmělnění průměru úhrnu ročních vyměřovacích základů. Jednou z takových situací je i pobírání starobního důchodu. Jelikož stěžovatelka pobírala v dané době peněžní částku ve stáří (náhradu starobního důchodu), měla být tato doba rovněž vyloučena.

Náhrada starobního důchodu je dávkou ve stáří nahrazující důchod z českého systému důchodového pojištění, která nemohla být výslovně vtčlena do § 16 odst. 4 písm. b) zákona o důchodovém pojištění, protože sama o sobě není zakotvena v žádném právním předpisu. Přesto existuje a u krajanů představuje přiměřené zabezpečení ve stáří. Dané ustanovení krajský soud vyložil formalisticky. Měl přihlídnout k charakteru a účelu dávky a jejímu významu pro dotčenou osobu, nikoliv pouze ke způsobu její úpravy a zdroji financování. Dávka ve stáří se i v jiných státech může jmenovat jinak než důchod, nemusí být ani navázána na předchozí dobu pojištění, a přesto je žalovaná povinna její pobírání vyloučit z rozhodného období. Poskytnutí náhrady starobního důchodu je způsob, jakým je v důchodových věcech odstraňována tvrdost zákona, která se projeví u většího počtu skutkově shodných případů. V běžných případech tvrdosti zákona, které se projeví u individuálních případech, je odstranění tvrdosti provedeno prominutím konkrétní podmínky. Žalovaná pak postupuje, jako by byla podmínka splněna, a přiznává starobní důchod. Poživatel náhrady starobního důchodu má stejné postavení jako poživatel důchodu. Krajský soud formalistickým postupem upřel stěžovateli právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, které je zaručeno Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Žalovaná ve svém vyjádření odkázala na usnesení vlády ze dne 1. 11. 2006 č. 1248, k Postupu při dokončení přesídlení osob s prokázaným českým původem (krajanů) z Kazachstánu (dále jen „usnesení vlády“), a na příkaz ministra práce a sociální věci ze dne 30. 8. 2007, č. 26/2007. Shrnula jejich obsah, ze kterého mj. výslovně plyne, že náhrada není důchodem z českého důchodového systému a náklady na jeho výplatu se hradí z finančních prostředků kapitoly Všeobecná pokladní správa určených na zabezpečení uprchlíků a přesídlenců. Stěžovatelce byla přiznána opakovaná finanční částka nazvaná jako náhrada starobního důchodu, protože patřila do okruhu osob, které přicestovaly na vládní pozvání. Tyto osoby, byť dosáhly důchodového věku, nesplnily další zákonnou podmínku pro vznik nároku na důchod, a to získání potřebné doby pojištění. Vláda s vědomím tohoto „handicapu“ uložila Ministerstvu práce a sociálních věcí, aby tyto osoby zajistilo formou opakujícího se finančního příspěvku. Náhrada starobního důchodu však není dávkou důchodového pojištění. Není ani poukazována z finančních prostředků vyčleněných na dávky důchodového pojištění. Na rozdíl od dávek důchodového pojištění se ani neopírá

o žádné zákonné ustanovení. V této souvislosti žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2014, čj. 3 Ads 39/2013-43, č. 3082/2014 Sb. NSS. Jestliže Nejvyšší správní soud ve shodě s Ústavním soudem dospěl k závěru, že náhrada starobního důchodu není dávkou důchodového pojištění, nelze od pobírání této náhrady požadovat v oblasti důchodového pojištění stejného účinku jako od pobírání dávky důchodového pojištění, tj. zohlednit jej jako vyloučenou dobu podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o důchodovém pojištění. Práva na přiměřené hmotné zabezpečení dle čl. 41 Listiny se lze dovolávat jen v mezích zákona. Stěžovatelce byla navíc přiznána náhrada starobního důchodu ve výši, která několikanásobně překročila „zaručenou“ výši starobního důchodu, čímž se dostala do výhodnějšího postavení oproti mnohým pojištěncům, kteří na rozdíl od ní splnili zákonné podmínky nároku na důchod.

Stěžovatelka v replice k vyjádření žalované zdůraznila, že skutečnosti uváděné žalovanou nejsou překážkou tomu, aby dané doby vyloučila. Pro účely vyloučení je pobírání náhrady důchodu nutno posuzovat z hlediska dopadů do majetkové a sociální sféry jejího příjemce a z hlediska účelu této dávky. Tím je jednoznačně přiměřené sociální zabezpečení ve stáří, přičemž postavení příjemce je shodné jako postavení osoby pobírající starobní důchod.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[11] Předně je třeba připomenout, že judikatura zdejšího soudu (i Ústavního soudu) se již v jiných věcech též stěžovatelky povahou institutu tzv. náhrady starobního důchodu zabývala. Nejvyšší správní soud tedy již dříve mimo jiné zdůraznil (viz výše již citovaný rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2014, čj. 3 Ads 39/2013-43, č. 3082/2014 Sb. NSS, který se týkal přezkumu samotného oznámení o náhradě důchodu), že náhrada starobního důchodu byla stěžovatelce přiznána oznámením o náhradě důchodu, kterým však nebylo rozhodnuto o žádném z dávek důchodového pojištění, neboť stěžovatelce v dané době nárok na dávku ze systému českého důchodového pojištění nevznikl. Tento právní status daného plnění se odráží také v rámci ekonomického mechanismu financování plateb z jiné rozpočtové kapitoly, a nikoliv z účtu důchodového pojištění. Zásadní charakteristiku dávky důchodového pojištění tvoří její účel a podmínky vzniku nároku na tuto dávku. Oznámení o náhradě důchodu vydané podle usnesení vlády sice má obdobný účel jako starobní důchod, avšak vyplývá z odlišných podmínek, na základě nichž bylo právo na toto peněžité plnění ze státního rozpočtu stěžovatelce přiznáno. Také Ústavní soud v usnesení ze dne 19. 2. 2013, sp. zn. III. ÚS 2452/11 dovodil, že dané peněžité plnění poukazované stěžovatelce ze strany ČR není starobním důchodem, na nějž by jí svědčil zákonný nárok. Nejednalo-li se o důchodovou dávku, pak jde svou povahou o nenárokové plnění ze státního rozpočtu, jehož výše se podřídně stanovuje za užití právních předpisů důchodového pojištění, avšak samo o sobě není plněním z tohoto systému. Ústavní soud vyloučil, že by se stěžovatelka mohla dovolávat porušení práva na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří dle čl. 30 Listiny.

[12] Jak plyne z výše uvedeného, náhrada starobního důchodu je specifickým opakovaným plněním, které bylo na základě politického rozhodnutí vlády vypláceno krajanům za účelem zmírnění tvrdosti zákona, který jim nepřiznával nárok na starobní důchod (resp. krajané zpravidla nesplňovali podmínky pro jeho přiznání z důvodu chybějících odpracovaných let). Ačkoliv je jeho účel podobný účelu starobního důchodu, tedy zajištění určité životní úrovně starším osobám, nejedná se z více shora předestřených důvodů o dávku důchodového pojištění (proti oznámení o přiznání náhrady nejsou přípustné žádné opravné prostředky ani soudní přezkum). Neplatí proto obecné tvrzení stěžovatelky o stejném právním postavení poživatelů důchodu z důchodového systému a poživatelů zcela specifické dávky, jakou je náhrada starobního důchodu.

[13] Je třeba zdůraznit, že v nyní posuzované věci již bezprostředně nejde o samotný nárok na náhradu starobního důchodu či jeho výši. Stěžovatelka se v nynějším řízení pouze domáhá posouzení doby, po kterou tuto náhradu pobírala, jako tzv. vyloučené doby. Podle § 16 odst. 4 písm. b) věty druhé zákona o důchodovém pojištění „[v]yloučenými dobami jsou po 31. prosinci 1995, pokud se nekryjí s dobou účasti na pojištění osob uvedených v § 5 odst. 1 písm. e), dobou pojištění, v níž měl pojištěnec příjmy, které se zahrnují do vyměrovacího základu, dobou pojištění podle § 11 odst. 1 písm. b), nebo dobou, za kterou náležely náhrady uvedené v odstavci 3 větě čtvrté, doby pobírání invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně, popřípadě plného invalidního důchodu, nebo pobírání starobního důchodu; přitom se za pobírání těchto důchodů považuje i vyplácení obdobných důchodů od cizozemského

nositele pojištění“. Zjednodušeně řečeno tak platí, že vyloučenou dobou je doba, po kterou pojištěnec pobírá invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně, starobní důchod nebo obdobný důchod vyplácený v jiném státu než ČR. Lze dodat, že mezi účastníky není sporné, že stěžovatelka v době, jejíhož vyloučení se domáhá, nepobírala žádný z uvedených důchodů.

[14] Požadavek stěžovatelky, aby byla ve smyslu výše citovaného ustanovení vyloučena také doba, po kterou pobírala náhradu starobního důchodu, předně nemá oporu v textu zákona. Zákonný výčet vyloučených dob je taxativní, přičemž (jak již bylo výše vysvětleno) náhrada starobního důchodu nepředstavuje dávku důchodového pojištění, na něž citované ustanovení dopadá. V této souvislosti nelze odhlédnout od toho, že projednávaná věc se týká otázky aplikace sociálních práv. Konkrétně jde o právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, o kterém čl. 41 Listiny výslovně stanoví, že se jej lze domáhat pouze v mezích zákonů, které jej provádějí, přičemž toto ustanovení lze chápat jako právní princip nabádající soudy ke zdrženlivosti při výkladu sociálních práv a k respektu vůle demokraticky zvoleného zákonodávce, který může rozsah práv legitimně určit (srov. komentář k čl. 41, Wagnerová, E. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2012). To se odráží také v tom, že při posuzování ústavně zaručeného rozsahu sociálních práv je s ohledem na jejich charakter na místě (až na mimořádné výjimky sledující zachování samotné podstaty a smyslu daného práva v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny) výklad, který není extenzivní (srov. ve vztahu k aplikaci § 16 zákona o důchodovém pojištění např. rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2004, čj. 4 Ads 14/2003-45). Lze dodat, že v nyní projednávané věci se spor netýká zmiňovaného zachování samé podstaty práva stěžovatelky na přiměřené zabezpečení ve stáří, neboť to bylo jednoznačně zachováno, ať již formou přiznání náhrady důchodu, tak poté samotným přiznáním starobního důchodu. Při výkladu shora citovaného ustanovení zákona o důchodovém pojištění tedy nelze v návaznosti na výše zmíněná východiska aplikace sociálních práv odhlédnout od toho, že spor je nyní veden již toliko o dílčí otázce, která sice nepochybně může ovlivnit výši přiznané dávky, rozhodně však nezpochybně samotnou podstatu uvedeného práva.

[15] Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom toho, že úkolem soudů je hledat spravedlivé řešení i v těch situacích, které zákon neřeší zcela jednoznačně, a přihlížet přitom i k účelu příslušné úpravy. V tomto ohledu lze rozumět logice argumentů stěžovatelky, která poukazuje na to, že se fakticky nacházela v situaci, na kterou citovaný § 16 odst. 4 písm. b) zákona o důchodovém pojištění dopadá. I v jejím případě totiž v důsledku výše popsanych příčin mohlo dojít k tzv. rozmělnění průměru úhrnu ročních vyměřovacích základů. K takovému rozmělnění však standardně dochází i v řadě jiných situací, které zákon o důchodovém pojištění také nezohledňuje a vyloučení takových dob tedy nepřipouští. Zmínit lze kupříkladu pobírání invalidního důchodu toliko druhého stupně, dobu potřeby péče či ošetřování překračující rozsah stanovený v § 16 odst. 4 písm. a) zákona či situaci (obdobnou do jisté míry postavení stěžovatelky), v níž pojištěnec dosahující důchodového věku nezíská dostatečnou dobu pojištění a po určitou dobu je ze strany státu zajištěn jinou formou sociální pomoci. Všechny tyto situace z logiky věci nepochybně obvykle povedou k rozmělnění příjmu pojištěnce, zákon však jejich vyloučení ve smyslu § 16 neumožňuje. Ostatně pokud by úmyslem zákonodávce bylo zamezit zmíněnému rozmělnění obecněji a širěji, jistě by tomu přizpůsobil podobu úpravy vyloučených dob v § 16 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění. Koncepce tohoto ustanovení je však naopak vystavěna na přesném a taxativním vymezení konkrétních situací ovlivňujících příjmy pojištěnců v návaznosti na konkrétní situace a právní instituty.

[16] V návaznosti na výše uvedené lze uzavřít, že jakkoliv se z hlediska účelu jedná v případě náhrady starobního důchodu o plnění podobné starobnímu důchodu, nelze vyplácení této náhrady považovat za pobírání důchodu ve smyslu § 16 odst. 4 písm. b) zákona o důchodovém pojištění. Vedle shora uvedených důvodů (včetně již existující judikatury zdůrazňující specifika této náhrady) lze upozornit i na to, že účel důchodových dávek a důchodového pojištění jako takového se nevyčerpává toliko poskytováním peněžní částky ve stáří (či v případě invalidity), ale týká se mnohem širších vztahů mezi státem na straně jedné a pojištěnci na straně druhé. Obsahem tohoto komplexního vztahu je řada dalších práv a povinností, což jej odlišuje od jiných právních vztahů a nepochybně musí mít svůj význam i pro užití navazujících institutů upravených v zákoně o důchodovém pojištění (tedy včetně vymezení tzv. vyloučených dob, jež jsou mimo jiné vázány právě na pobírání důchodových dávek). Nejvyšší správní soud se tedy netotožnil s tím, že by závěry, k nimž v napadeném rozsudku dospěl krajský soud,

byly nepřiměřeně formalistické či upírající stěžovateli právo na přiměřené zabezpečení ve stáří, a v důsledku toho nezákonné.

4118

Vyvláštění: příspěvková organizace jako vyvlastnitel; nezbytnost vyvlastnění

k § 54 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění zákonů č. 202/2002 Sb. a č. 88/2003 Sb. (v textu jen „zákon o majetku ČR“)

k § 2 písm. c), § 3 odst. 1 a § 4 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění zákona č. 405/2012 Sb.

I. Ředitelství silnic a dálnic jako příspěvková organizace podle § 54 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, může ve vyvlastňovacím řízení vystupovat jako vyvlastnitel podle § 2 písm. c) zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě.

II. Územní rozhodnutí je pouze jedním ze zákonných předpokladů vyvlastnění (§ 3 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě); jeho existence sama o sobě neznamená, že je naplněna podmínka subsidiarity podle § 4 odst. 1 téhož zákona. Vyvlastňovací úřad je povinen se při posouzení nezbytnosti vyvlastnění vypořádat mimo jiné s tím, zda nelze místo vyvlastnění využít jiné variantní řešení, které by při srovnatelném naplnění veřejného zájmu méně zasáhlo do práv dotčených subjektů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2020, čj. 6 As 171/2020-66)

Prejudikatura: č. 448/2005 Sb. NSS, č. 1582/2008 Sb. NSS, č. 3558/2007 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 2/2008 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 268/06), č. 146/2014 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 35/11); č. 126/2018 Sb. NS.

Věc: F. K. proti Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje, za účasti Ředitelství silnic a dálnic ČR, o odnětí vlastnického práva k pozemku, o kasační stížnosti žalobce.

Městský úřad Jaroměř (dále jen nebo „vyvlastňovací úřad“) rozhodnutím ze dne 2. 12. 2019 odňal žalobci vlastnické právo k pozemku. Vlastnické právo přešlo na Českou republiku s tím, že příslušnou k hospodaření s ním je státní příspěvková organizace Ředitelství silnic a dálnic (dále jen „osoba zúčastněná“).

Žalobce podal proti rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 2. 2020 zamítl.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 11. 6. 2020, čj. 30 A 36/2020-144 zamítl. Krajský soud v rozsudku zaujal názor, že námitka žalobce týkající se nedostatku aktivní legitimace osoby zúčastněné není důvodná. Uvedl, že osoba zúčastněná není organizační složkou státu, nýbrž příspěvkovou organizací a právnickou osobou založenou Ministerstvem dopravy, což vyplývá i ze zřizovací listiny osoby zúčastněné. Osoba zúčastněná navíc nemá vlastní majetek, ale hospodář s majetkem ve vlastnictví státu, do jehož vlastnictví také nabývá majetek, a to obecnými způsoby nabývání majetku včetně vyvlastnění.

K námitce žalobce, že jeho pozemek neměl být vyvlastněn, protože jej není třeba ke stavbě dálnice, krajský soud uvedl, že argumentace politických představitelů ve sdělovacích prostředcích, na kterou žalobce poukazoval, není způsobilá zpochybnit potřebu vyvlastnění. Bez vlivu na posouzení potřeby vyvlastnění byl podle krajského soudu i poukaz žalobce na existenci smluv mezi osobou zúčastněnou a společností PRAGOPROJEKT, a.s., v jejichž důsledku měla vzniknout (variantní) projektová dokumentace, která by posunula dálniční přivaděč mimo pozemek žalobce. Podle krajského soudu i sám žalobce v žalobě konstatoval, že platné územní rozhodnutí označuje pozemek jako stavební, určený pro stavbu dálnice s tím, že je nutné a možné jeho vyvlastnění pro daný účel.

Oba správní orgány se podrobně zabývaly naplněním zákonem stanovených podmínek pro vyvlastnění; v podrobnostech krajský soud odkázal na napadená rozhodnutí. Krajský soud zdůraznil, že pro účel vyvlastňovacího řízení je podstatný obsah územního rozhodnutí včetně dokumentace, která byla jeho podkladem. Podstatné je, že územní rozhodnutí umožňuje zastavění žalobcova pozemku, a nikoliv to, že si vyvlastnitel nechá pro účely stavebního řízení vypracovat jiné verze projektové dokumentace, třeba ve variantní podobě. Krajský soud připustil pravdivost tvrzení žalobce v tom smyslu, že osoba zúčastněná si nechala zpracovat podklady pro koordinaci stavby D11 1107 Smiřice – Jaroměř se stavbou I/33 Jaroměř, obchvat. Součástí zakázky bylo i zajištění dokumentace pro stavební povolení stavby D11 1107 Smiřice – Jaroměř, z nichž plyne, že předmětem bylo mimo jiné vypracování tří variant v podrobnosti silničního řešení. Krajský soud shledal za prokázanou skutečnost, že vyvlastňovací úřad uvažoval i o variantním řešení, podle něhož by se dálniční přivaděč nenacházel na pozemku žalobce, označil však za přílehavé tvrzení žalovaného i osoby zúčastněné, že tato skutečnost nemá pro vyvlastňovací řízení žádný právní význam. Navíc je tato domněnka vyvrácena rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 4. 2020, čj. 38 A 7/2019-73, kde se z obsahu stavebního povolení podává, že předmětem stavebního povolení byl i stavební objekt SO 112 Okružní křižovatka přeložky I/33 a I/37 a stavební objekt SO 112.2 Okružní křižovatka přeložky I/33 a I/37 – připojení silnice I/33, přičemž se tyto stavby nacházejí mimo jiné i na pozemku žalobce. S tím podle soudu korespondovalo i prohlášení osoby zúčastněné, podle níž ke změně umístění přivaděče ve stavebním řízení oproti řízení územnímu nedošlo.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž mimo jiné poukazoval na nesprávně posouzenou otázku aktivní legitimace osoby zúčastněné ve vyvlastňovacím řízení. Podle jeho názoru totiž osoba zúčastněná nemohla nabývat majetek ve prospěch České republiky. Ustanovení § 2 zákona o vyvlastnění vylučuje, aby se řízení v pozici vyvlastnitelů účastnil jiný subjekt, než na který má vlastnické právo přejít, v tomto případě Česká republika. Krajský soud se s absencí účasti státu ve vyvlastňovacím řízení nevyvířoval. Stěžovatel připustil existenci právního názoru uvedeného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2016, čj. 5 As 52/2016-39, nicméně tyto závěry nepovažoval za dostatečně odůvodněné. Uvedené dle jeho názoru potvrzoval i nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/11, č. 146/2014 Sb. Stěžovatel odkázal i na právní názor velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu v rozsudku ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 31 Cdo 2764/2016, č. 126/2018 Sb. NS, z něhož stěžovatel dovodil, že za Českou republiku, která má vlastnické právo teprve nabýt, nemůže v řízení jednat jiný subjekt (zde osoba zúčastněná). Odkázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, čj. 7 As 95/2015-49. Z důvodu absence aktivně legitimovaného subjektu, který měl nabýt vlastnické právo k pozemku, jsou rozhodnutí správních orgánů nicotná.

Kromě výše uvedeného stěžovatel rovněž namítal, že nebyl prokázán veřejný zájem na vyvlastnění jeho pozemku. Krajský soud k této námitce provedl dokazování pouze rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 4. 2020, čj. 38 A 7/2019-73. Neprovedl však stěžovatelem navržené důkazy smlouvami, které měly prokázat existenci nové stavební dokumentace. Nesprávně to odůvodnil tím, že potřebu pozemků určených k vyvlastnění závazně určuje pouze územní rozhodnutí. Stěžovatel, žalovaný i osoba zúčastněná přitom jednotně uvedli, že kromě původní dokumentace existuje ještě jiná stavební dokumentace. To, že osoba zúčastněná hodlá provést stavbu podle původní dokumentace, pak neplyne ani z citovaného rozsudku Krajského soudu v Ostravě. Pro stavbu konečného úseku dané dálnice D11 - 1107, resp. jejího přivaděče, jsou vydána různá stavební povolení různými stavebními úřady. Je proto možné jen obtížně rozlišit, zda chce osoba zúčastněná realizovat stavbu podle původní dokumentace či podle dokumentace „přeprojektované“. Navíc z rozhodnutí vydaného žalovaným dne 22. 4. 2020 (tedy později než stavební povolení přezkoumávané Krajským soudem v Ostravě ve věci sp. zn. 38 A 7/2019) plyne, že Česká republika, jež se v tomto odvolacím řízení stala po nabytí právní moci rozhodnutí o vyvlastnění právním nástupcem stěžovatele, se zcela překvapivě připojila k jeho odvolacím námitkám.

Osoba zúčastněná ve dvou vyjádřeních ke kasační stížnosti k otázce svého procesního postavení ve vyvlastňovacím řízení uvedla, že byla zřízena rozhodnutím Ministerstva dopravy vydaným podle § 5 a § 20 zákona o majetku ČR. Podle zřizovací listiny do rozsahu činnosti osoby zúčastněné může spadat také provádění úkolů vyvlastnitelů podle zákona o vyvlastnění, i když se jedná o hospodaření s majetkem státu. Zdůraznila, že není organizační složkou, nýbrž příspěvkovou organizací, a proto nabývá majetek ve prospěch státu.

Stěžovatel v replice k vyjádření osoby zúčastněné shrnul časový průběh vyvlastňovacího řízení a uvedl, že osoba zúčastněná byla pasivní zřejmě proto, že měla v úmyslu stavět jinou variantu dálnice, nesouvisející s jeho pozemkem. Stěžovatel se to snažil ve vyvlastňovacím i soudním řízení doložit smlouvou uzavřenou mezi osobou zúčastněnou a společností PRAGOPROJEKT, a.s., jež se týká „přeprojektování“ okružní křižovatky mimo pozemky stěžovatele. Toto „přeprojektování“ stálo více než 1 milion Kč a stěžovatel si neumí představit, že by osoba zúčastněná jako řádný hospodář tuto sumu vynaložila bezdůvodně.

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil. Zrušil rovněž relevantní část rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

(...)

III. 2 Aktivní legitimace osoby zúčastněné ve vyvlastňovacím řízení

(...)[25] Stěžovatel v žalobě namítal, že osoba zúčastněná neměla aktivní legitimaci v řízení o vyvlastnění jeho pozemku ve smyslu § 17 odst. 1 zákona o vyvlastnění, neboť jako vyvlastnitel měla vystupovat Česká republika. Tuto námitku pak v reakci na právní názor krajského soudu rozváděl v kasační stížnosti.

[26] Podle § 2 písm. c) zákona o vyvlastnění je vyvlastnitelem mimo jiné „ten, kdo se domáhá, aby na něj přešlo vlastnické právo k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě“.

[27] Podle § 13 odst. 1 zákona o majetku ČR „[s]tát nabyvá majetek též zákonem, na základě zákona, děděním, rozhodnutím příslušného orgánu a na základě mezinárodní smlouvy, kterou je stát vázán, popřípadě na základě jiných skutečností stanovených zákonem.“

[28] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že vyvlastnění stěžovatelova pozemku lze podřadit pod jednu z forem nabytí majetku ve smyslu výše citovaného ustanovení, a to na základě zákona, resp. rozhodnutím příslušného orgánu – zde rozhodnutím o vyvlastnění. Stěžovatel v kasační stížnosti argumentuje komentářovou literaturou k zákonu o majetku ČR, která ve vztahu k § 12 vylučuje vyvlastňovací řízení podle zákona o vyvlastnění. Toto ustanovení však míří na soukromoprávní charakter nabytí majetku (dobrovolné dvoustranné či vícestranné právní jednání organizačních složek státu či státních organizací v působnosti zákona), o které se v této věci nejedná, proto tento stěžovatelův argument není na místě. Ve vztahu k § 13 zákona o majetku ČR pak ani stěžovatelem odkazovaná komentářová literatura nevylučuje nabytí majetku v řízení o vyvlastnění.

[29] Podle § 4 odst. 1 zákona o majetku ČR „[k] plnění úkolů v rámci své působnosti může organizační složka podle tohoto zákona za stát zřídit i ministerstvo (dále jen ‚zřizovatel‘). Pro tyto účely zřizovatel použije majetek státu, se kterým je příslušný hospodařit (§ 9) on sám anebo jiná organizační složka jím zřízená. Ke zřízení organizační složky je třeba předchozího souhlasu Ministerstva financí. O zřízení rozhoduje zřizovatel opatřením (§ 20), jehož součástí je zřizovací listina. Takto zřízená organizační složka je vždy účetní jednotkou.“

[30] Podle § 5 odst. 1 zákona o majetku ČR „[z]řizovatel může rozhodnout opatřením (§ 20) o změně zřizovací listiny organizační složky a s tím souvisejících dílčích změnách v jejím předmětu činnosti, organizačním uspořádání a rozsahu majetku státu, s nímž je příslušná hospodařit (§ 9)“.

[31] Podle § 54 odst. 1 zákona o majetku ČR jsou státní příspěvkové organizace „právníckými osobami a hospodaří s majetkem (§ 8). Při tom se řídí zvláštními právními předpisy a těmi ustanoveními tohoto zákona, která se vztahují na organizační složky příslušné hospodařit s majetkem podle § 9, nejde-li o úkony vyhrazené pouze ministerstvům.“

[32] Podle § 55 odst. 1 zákona o majetku ČR „[o]rganizace nemají vlastní majetek; za podmínek stanovených tímto zákonem nabyvají majetek pro stát a jejich příslušnost hospodařit s majetkem (§ 8) se řídí ustanovením § 9“.

[33] Osoba zúčastněná je podle zřizovací listiny státní příspěvkovou organizací ve smyslu § 54 odst. 1 zákona o majetku ČR, zřízenou původně rozhodnutím ministra dopravy a spojů ze dne 4. 12. 1996 podle § 31 a § 32 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České

republike (rozpočtová pravidla republiky), a změněnou opatřením Ministerstva dopravy vydaným podle § 5 a § 20 zákona o majetku ČR, mezi jejíž úkoly patří mimo jiné: „zajišťovat veškeré činnosti pro přípravu a realizaci stavby včetně zatěžování a zcizování movitého a nemovitého majetku“ (čl. II bod 2 třetí odrážka zřizovací listiny).

[34] S tím korespondují také závěry, které v již odkazovaném rozsudku ze dne 14. 4. 2016, čj. 5 As 52/2016-39 vyslovil Nejvyšší správní soud a o které svou argumentaci opíral jak krajský soud, tak stěžovatel. Z tohoto rozsudku vyplývá, že osoba zúčastněná z pozice státní příspěvkové organizace nemá vlastní majetek, ale hospodář s majetkem ve vlastnictví státu. Podle Nejvyššího správního soudu může do rozsahu činností osoby zúčastněné spadat také provádění úkonů vyvlastnitel podle zákona o vyvlastnění, a to vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Pokud se účastní řízení o vyvlastnění, nemůže konkrétní majetek vyvlastnit do svého vlastnictví, ale pouze do vlastnictví státu. Pro úplnost lze uvést, že Ústavní soud usnesením ze dne 23. 8. 2016, sp. zn. II. ÚS 1767/16 odmítl ústavní stížnost proti citovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu.

[35] Stěžovatel má za to, že krajský soud nesprávně aplikoval závěry citovaného rozsudku čj. 5 As 52/2016-39, z něhož podle stěžovatele vyplývá, že osoba zúčastněná vystupuje jako soukromoprávní osoba, jedná sama za sebe, a nikoliv na účet státu. Nejvyšší správní soud však s touto úvahou stěžovatele nesouhlasí. V uvedeném rozsudku totiž Nejvyšší správní soud sice uvedl, že osoba zúčastněná vystupuje jako osoba soukromého práva, avšak v kontextu argumentace směřující k závěru, že v řízení o vyvlastnění nevystupuje osoba zúčastněná ve vrchnostenském postavení, ale jako vyvlastnitel ve smyslu § 2 písm. c) zákona o vyvlastnění. Nejvyšší správní soud chtěl svými argumenty ilustrovat, že v řízení o vyvlastnění má osoba zúčastněná rovné postavení se stěžovatelem – je účastníkem řízení o vyvlastnění, nemůže tedy autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech vyvlastňovaného. Tato role náleží vyvlastňovacímu úřadu, kterým je zpravidla obecní úřad s rozšířenou působností. Nejvyšší správní soud v daném rozsudku nevyločil, že osoba zúčastněná jedná na účet státu. Naopak uvedl, že činnosti, které má osoba zúčastněná podle zakládací listiny vykonávat, zcela odpovídají účelu a náplni činnosti státní příspěvkové organizace, která – jak již bylo výše uvedeno – nemá vlastní majetek, ale hospodář s majetkem státu (ač svým jménem a na svou odpovědnost). Stěžovatel podpůrně argumentoval také odkazem na náleží pléna Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/11, č. 146/2014 Sb. V citovaném náleží se Ústavní soud vyjádřil k otázce účastenství státu v kontextu nároku na majetkovou náhradu podle zákona č. 42/1958 Sb., o úpravě některých nároků a závazků souvisejících se sjednocením Zakarpatské Ukrajiny s Ukrajinskou sovětskou socialistickou republikou. Jak stěžovatel sám správně podotkl, úvaha Ústavního soudu týkající se subsidiárního užití § 141 odst. 3 správního řádu ve vztahu k účastenství v řízení o nároku na majetkovou náhradu se však v řízení o vyvlastnění neuzije, neboť zákon o vyvlastnění obsahuje vlastní vymezení účastníků.

[36] Ze závěrů, které zejména Nejvyšší soud učinil ke koncepci dělené subjektivity státu (srov. rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia NS ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 31 Cdo 2764/2016, č. 126/2018 Sb. NS; viz rovněž rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, čj. 7 As 95/2015-49) stěžovatel dovedl, že osoba zúčastněná nemůže podle správního řádu za stát jednat. V prvně citovaném rozsudku Nejvyšší soud (v kontextu pracovníprávních vztahů a odpovědnosti za škodu vzniklou v důsledku zaviněného porušení povinností při plnění pracovních úkolů zaměstnance) konstatoval, že organizační složka státu není právnickou osobou, pouze za právnickou osobu (stát) jedná a obhospodaruje majetek, který stát vlastní. Účastníkem pracovníprávních vztahů je proto stát jako nedělitelný subjekt. Závěry Nejvyššího soudu týkající se postavení státu a jeho organizačních složek v soukromoprávních vztazích však nelze bez dalšího přejímat ve vztahu k účastenství osoby zúčastněné – státní příspěvkové organizace – ve správním řízení. Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 95/2015-49 také není pro zde souzenou věc použitelný, neboť se týká postavení organizační složky státu, a nikoliv státní příspěvkové organizace; nadto se věcně jedná o zcela jinou situaci (odpovědnost vojáka za škodu, která vznikla státu). Ve zbytku odkazuje Nejvyšší správní soud na odůvodnění již citovaného rozsudku čj. 5 As 52/2016-39.

[37] V kasační stížnosti stěžovatel také namítá, že zákon o vyvlastnění je k zákonu o majetku ČR speciálním a zároveň pozdějším, a k tomu cituje komentář k § 1, § 2 odst. 1, § 12 a § 13 zákona o majetku ČR. Zákon o vyvlastnění ale neobsahuje ve vztahu k vystupování státu v řízení o vyvlastnění odlišnou úpravu, která by měla aplikační přednost před zákonem o majetku ČR, tedy nezakazuje státním příspěvkovým organizacím, aby vystupovaly jako vyvlastnitel v řízení o vyvlastnění, a nabyly tak vyvlastňovaný pozemek či stavbu do vlastnictví státu

(jelikož samy majetek vlastnit nemohou). Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem, že je možný souladný výklad ustanovení zákona o vyvlastnění a zákona o majetku ČR.

[38] Postavení osoby zúčastněné neodporuje definici vyvlastnitel ve smyslu § 2 písm. c) zákona o vyvlastnění. Pokud totiž může jako vyvlastnitel uzavřít smlouvu o získání práv k pozemku nebo ke stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění, není důvod, aby v dalším kroku (v případě, že se nepodaří smlouvu uzavřít) nemohla nadále jako vyvlastnitel vystupovat (to znamená, že do řízení by na místo vyvlastnitel musel vstoupit jiný subjekt). Výsledkem vyvlastňovacího řízení, ve kterém na pozici vyvlastnitel vystupuje osoba zúčastněná, tedy je, že vlastnické právo přechází na Českou republiku s právem hospodaření pro osobu zúčastněnou.

[39] Stěžovatel také poukazyval na to, že osoba zúčastněná v jiných případech týkajících se vyvlastňování pozemků vystupuje jako organizační složka státu ve smyslu § 3 zákona o majetku ČR, přestože nemá řádné povolení od Ministerstva finanční k vyvlastnění (jak to vyžaduje § 4 odst. 1 zákona o vyvlastnění). Tento argument nemá pro nyní řešenou věc význam vzhledem k závěru, ke kterému Nejvyšší správní soud dospěl shodně s krajským soudem, tedy že osoba zúčastněná v řízení o vyvlastnění nevystupuje jako organizační složka státu, nýbrž jako státní příspěvková organizace jednájící svým jménem, ovšem na účet státu. (...)

III. 5 Nezbytnost vyvlastnění stěžovatelova pozemku

[59] Poslední kasační námitka směřuje vůči způsobu, jímž se krajský soud vypořádal s prokázáním nezbytnosti vyvlastnění stěžovatelova pozemku. Stěžovatel předně namítl, že krajský soud neprovedl řádné dokazování navrženými smlouvami, které prokazují existenci nové stavební dokumentace, čímž zatížil řízení vadou, která měla za následek nesprávné rozhodnutí ve věci. Krajský soud svůj závěr založil na úvaze, že k určení, které pozemky budou pro realizaci stavby skutečně potřeba, je rozhodující pouze územní rozhodnutí. Není sporu o tom, že kromě původní stavební dokumentace existuje i jiná stavební dokumentace. Lze však stěží rozlišit, zda a jakou stavbu chce osoba zúčastněná realizovat – zda stavbu podle původní dokumentace, nebo podle dokumentace nové, „přeprojektované“. O uvedeném svědčí i skutečnost, že na dotčeném pozemku je povolena nejen stavba stavebního objektu SO 112 Okružní křižovatka přeložky I/33 a I/37 a stavební objekt SO 112.2, ale že na tomtéž pozemku měla být povolena i další stavba stavebních objektů.

[60] Stěžovatel přiložil ke kasační stížnosti kopii rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2020, kterým bylo k odvolání stěžovatele pro nepřezkoumatelnost zrušeno rozhodnutí Městského úřadu Jaroměř ze dne 3. 6. 2019, kterým byla stavebně povolena stavba „D11 stavba 1107 Smiřice – Jaroměř, stavební objekt OS 136.1 – Příjezd k DUN SO 352“. Z rozhodnutí vyplývá, že do procesního postavení stěžovatele coby bývalého vlastníka pozemku p. č. X vstoupil během odvolacího řízení nový vlastník (Česká republika), který explicitně uvedl, že na podaném odvolání trvá. Nový vlastník – stát – se tedy připojil k odvolacím námitkám stěžovatele, který původně namítl, že s jakoukoli stavbou na dotčeném pozemku nesouhlasí. Uvedené přispívá k vyvolání pochybností o tom, zda osoba zúčastněná má i nadále v úmyslu na předmětném pozemku stavbu podle původní, či jakékoliv jiné dokumentace realizovat.

[61] Podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) „[p]ovinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“

[62] Podle čl. 4 odst. 4 Listiny „[p]ři používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“

[63] Podle čl. 11 odst. 4 Listiny „[v]yvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“

[64] Podle § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění „[v]yvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem.“

[65] Podle § 3 odst. 2 zákona o vyvlastnění „[s]leduje-li se vyvlastněním provedení změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, včetně umísťování staveb a jejich změn, lze je provést, jen jestliže je v souladu s cíli a úkoly územního plánování.“

[66] Podle § 4 odst. 1 zákona o vyvlastnění „[v]yvlastnění lze provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem.“

[67] Podle § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění „[v]ěřný zájem na vyvlastnění musí být prokázán ve vyvlastňovacím řízení.“

[68] Podle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění „[v]yvlastnění je přípustné, pokud se vyvlastniteli nepodařilo ve lhůtě 90 dnů uzavřít smlouvu o získání práv k pozemku nebo ke stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění stanoveného zákonem. Lhůta k uzavření smlouvy s vyvlastňovaným počíná běžet dnem následujícím po doručení návrhu na uzavření smlouvy vyvlastňovanému.“

[69] Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje ústavněprávní rozměr této kasační námitky. Vyvlastnění či nucené omezení vlastnického práva připouští čl. 11 odst. 4 Listiny pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Z čl. 4 odst. 4 Listiny pak lze dovodit též subsidiaritu vyvlastnění v ústavněprávní rovině. K tomu přistupují podmínky zákonné: proporcionality, subsidiarita a soulad vyvlastnění s úkoly a cíli územního plánování (srov. § 3 až § 5 zákona o vyvlastnění). Vyvlastnění představuje zcela zásadní zásah do vlastnických práv. Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS uvedl, že „[v]lastnické právo náleží svou povahou do kategorie základních práv a svobod jednotlivce (core-rights) a tvoří tedy jádro personální autonomie jednotlivce ve vztahu k veřejné moci [...] Ústavně konformní omezení vlastnického práva je [proto] možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno.“ Vyvlastnění je institutem *ultima ratio*, tj. přichází v úvahu pouze tehdy, pokud neexistuje jiné východisko (např. rozsudek NSS ze dne 20. 3. 2008, čj. 6 As 11/2007-77, č. 1582/2008 Sb. NSS nebo rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2014, čj. 4 As 84/2014-43). V rozsudku ze dne 26. 7. 2017, čj. 2 As 341/2016-41, Nejvyšší správní soud konstatoval, že obsah a rozsah vyvlastnění musí být přiměřené účelu, pro který se vyvlastňuje. Dále uvedl, že „*vyvlastnění je podstatným omezením práv vlastníka, a proto je nezbytné trvat na vysoké kvalitě podkladových materiálů v řízení o vyvlastnění, ze kterých musí být jednoznačně zřejmý vyvlastňovaný objekt, důvod vyvlastnění a prokázán veřejný zájem. Nelze připustit, aby došlo k omezení či zbavení vlastnických práv, vyskytnou-li se na základě předložených podkladů v řízení o vyvlastnění pochybnosti, zdali je to pro naplnění deklarovaného účelu vyvlastnění třeba, a tyto pochybnosti nebudou přesvědčivě vyvráceny.*“ Na povinnost šetřit podstatu a smysl vlastnického práva v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny upozornil Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17, č. 89/2019 Sb. týkajícím se zákazu billboardů u dálnic a silnic I. třídy.

[70] Jak uvádí komentářová literatura, „*vyvlastnění se připouští v případech veřejného zájmu jen tehdy, nelze-li jeho účelu dosáhnout jinak. [...] Jinými slovy, musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli (usnesení IV. ÚS 333/04 a IV. ÚS 703/06), přičemž vztah proporcionality má nepochybně i svou časovou dimenzi - např. zajištění majetku nemůže trvat libovolně dlouho (usnesení I. ÚS 723/02).*“ (srov. Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, komentář k čl. 11).

[71] Krajský soud postavil naplnění veřejného zájmu na vyvlastnění pozemku stěžovatele na existenci územního rozhodnutí ke stavbě, která měla být realizována na pozemku stěžovatele. Pominul však, že pravomocné územní rozhodnutí je zásadně předpokladem pro zahájení vyvlastňovacího řízení, resp. jedním z podkladů pro rozhodnutí v něm (např. rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2015, čj. 7 As 105/2015-47, nebo ze dne 2. 3. 2017, čj. 10 As 294/2016-29, č. 3558/2007 Sb. NSS), nejedná se však o předpoklad jediný. Pro prokázání splnění podmínky veřejného zájmu jako nezbytného předpokladu vyvlastnění je územní rozhodnutí podmínkou nutnou, nikoli však samo o sobě postačující. Pouhá existence územního rozhodnutí tedy bez dalšího nepostačuje k učinění závěru o nezbytnosti vyvlastnění konkrétního pozemku.

[72] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že územní rozhodnutí je výsledkem územního řízení, které správní orgán v souladu s dispoziční zásadou zahájí k žádosti o vydání územního rozhodnutí a v rozsahu této žádosti posuzuje soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování. Předmětem územního řízení je tedy pouze záměr v

podobě, jak jej určil žadatel; není zde prostor pro posouzení případných alternativ či variantních řešení, která žadatel nenavrhl. Územní rozhodnutí tak stanoví, že umístění posuzované stavby ve schválené podobě je možné, nevylučuje však, že by bylo možno je povolit i v podobě jiné, třeba i z různých hledisek vhodnější. Ze samotné existence územního rozhodnutí tedy nelze dovodit naplnění podmínky subsidiarity, neboť neprokazuje, že je v daném případě vyvlastnění až poslední možností a je k němu přistoupeno až v situaci, kdy k vytčenému cíli nelze užít mírnější právní prostředky (lhotejně přitom, zda proto, že již byly bez úspěchu vyčerpány nebo jsou zjevně neúčinné). Samotné územní rozhodnutí pouze naplňuje jednu ze zákonných podmínek vyvlastnění, kterou je soulad s cíli a úkoly územního plánování (srov. § 3 odst. 2 zákona o vyvlastnění) (obdobně též MALAST, J. K vývoji podmínek vyvlastnění v soukromém i veřejném právu (se zaměřením na požadavek subsidiarity v případě nezbytného přístupu k nemovitosti). *Právník*, 2020, roč. 159, č. 2, str. 166-185).

[73] Ani existence pravomocného územního rozhodnutí tedy nezabývá vyvlastňovací úřad povinnosti posoudit, zda je možno účelu vyvlastnění dosáhnout jiným způsobem, bez dopadu do práv vyvlastňovaného a dalších osob, nebo s dopady menšími. Rozhodnutí o vyvlastnění tedy vyžaduje mnohem komplexnější posouzení než pouhé konstatování existence územního rozhodnutí a z něj dovozený veřejný zájem. Vyvlastnění představuje kvalitativně výjimečný zásah do právní sféry osoby, která je na svém vlastnickém právu omezena či dokonce zbavena proti své vůli mocenským zásahem orgánu státu. Správní orgán jako nositel veřejné moci jednostranně vnucuje svou vůli vyvlastňovanému, jehož vůle je zde nerozhodná (např. usnesení NSS ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-125, č. 448/2005 Sb. NSS).

[74] Při posouzení existence alternativních způsobů dosažení účelu vyvlastnění je nutno, vedle proveditelnosti záměru (včetně jeho souladu s příslušnými předpisy a územně plánovací dokumentací) a míry dotčení veřejných zájmů, zvážit také rozsah újmy na právech všech dotčených osob, včetně skutečnosti, o jaké osoby se jedná. Obecně je nepochybně žádoucí zvolit variantu, která zasáhne do práv co nejmenšího počtu osob, resp. v co nejmenším rozsahu. V případě, že mezi dotčenými osobami je i ten, kdo má na dosažení účelu vyvlastnění zájem (včetně např. státu nebo územního samosprávného celku), zpravidla nebude prokázán veřejný zájem na řešení zatěžujícím více nebo zcela jiné osoby.

[75] Jednou z podmínek vyvlastnění je i jeho nezbytnost jakožto projev subsidiární povahy vyvlastnění (§ 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění). Jinak řečeno, pokud lze zamýšlený stavební záměr realizovat jiným způsobem, bez omezení či zbavení vlastnického práva, správní orgány jsou povinny upřednostnit toto řešení a nezasahovat do vlastnického práva tam, kde to není bezpodmínečně nutné. Ostatně již prvorepublikový předchůdce Nejvyššího správního soudu považoval vyvlastnění za krajní řešení, kterého lze užít jen za předpokladu, že naléhavou potřebu danou veřejným zájmem nelze splnit jiným způsobem; vyvlastnění naopak považoval za vyloučené tehdy, pokud takový zájem lze realizovat jinak [srov. náleze ze dne 5. 4. 1922, č. 4664. In: *Sbírka nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních. Svazek IV (Nálezy z roku 1922). Č. 1281*. Praha: Právnícké vydavatelství v Praze, 1923, s. 414]. Pokud tedy k dosažení účelu vyvlastnění mohlo vést jiné, variantní řešení, bylo primárně třeba uskutečnit právě toto řešení, případně měl vyvlastňovací úřad přesvědčivě zdůvodnit, z jakého důvodu nejsou variantní řešení možná, a je třeba vyvlastnit právě stěžovatelův pozemek.

[76] O možnosti takového variantního řešení v nyní souzené věci mohou svědčit stěžovatelem doložené smlouvy, které uzavřela osoba zúčastněná se společností PRAGOPROJEKT, a. s. Předmětem první smlouvy ze dne 17. 5. 2018 bylo zpracování podkladů pro koordinaci stavby D11 1107 Smiřice – Jaroměř se stavbou I/33 Jaroměř, obchvat [zajištění projekčních podkladů nutných pro napojení stavby I/33 Jaroměř, obchvat na silniční síť vybudovanou v rámci stavby D11 1107 Smiřice – Jaroměř (nový SO 112.2) a zajištění dokumentace pro stavební povolení pro objekt stavby D11 1107 Smiřice – Jaroměř, které byly vypuštěny z dosud projednávaných řízení z důvodu nedokončení majetkoprávní přípravy – vyvlastnění (SO 112, 136.1 a 352)]. Předmětem smlouvy ze dne 17. 10. 2019 bylo mj. vypracování tří variant v podrobnosti silničního řešení, řešení odvodnění a jejich posouzení z hlediska časové náročnosti na inženýrskou činnost, výše stavebních nákladů a porovnání vyvolaných požadavků na zábory pozemků. Krajský soud se ke smlouvám vyjádřil v tom smyslu, že jimi má za prokázanou skutečnost, že si vyvlastnitel nechal zpracovat projektovou dokumentaci týkající se mj. stavby přivaděče, který má být v souladu s územním rozhodnutím umístěn na dotčeném pozemku, a že v této souvislosti vyvlastnitel uvažoval také o variantním řešení, při němž by se přivaděč na dotčeném pozemku nenacházel.

[77] Stěžovatel nicméně již v průběhu správního řízení upozorňoval na tyto smlouvy a zejména na skutečnosti z nich vyplývající, především na absenci nezbytnosti vyvlastnění dotčeného pozemku. Žalovaný k odvolací námitce stěžovatele, která se týkala absence dokazování k rozhodným skutečnostem, uvedl, že rozsah vyvlastnění určuje primárně územní rozhodnutí, nikoliv prohlášení politiků. Zdůraznil, že vyvlastňovací úřad se zabýval splněním všech zákonných požadavků na vyvlastnění. Mezi ně se však nefadí okolnost, že žadatel o vyvlastnění zpracovává jinou verzi projektové dokumentace k těmž úseku těžby stavby. Mezi zpracováním projektové dokumentace a pravomocným územním rozhodnutím je značný (časový) rozdíl. Ze zpracování takového dokumentu nadto nelze dovozovat, že by v budoucnu mělo být nutně požádáno o územní rozhodnutí či jeho změnu, natož aby žádosti bylo vyhověno. Úvahy stěžovatele žalovaný označil za spekulativní a irrelevantní. Krajský soud závěr o naplnění podmínek vyvlastnění založil na tom, že ke změně umístění inkriminovaného sjezdu ve stavebním řízení nedošlo.

[78] Nejvyšší správní soud dospěl na základě výše uvedeného k závěru, že žalovaný nedostatečně posoudil otázku nezbytnosti vyvlastnění, neboť nevyhodnotil, zda není možné místo vyvlastnění stěžovatelova pozemku využít jiné variantní řešení, které by při naplnění veřejného zájmu na realizaci dopravního napojení silnic I. třídy na dálnici D11 způsobilo menší zásah do práv dotčených subjektů. Vůbec nebyl posuzován význam smluv uzavřených mezi osobou zúčastněnou a společností PRAGOPROJEKT, a.s., které zjevně nasvědčují možnosti alternativního (variantního) řešení staveb tak, aby nezasahovaly dotčený pozemek p. č. X, a tedy byly pro posouzení věci nepochybně relevantní. O existenci a schůdnosti jiného řešení, které by do vlastnického práva stěžovatele nezasahovalo vůbec (nebo alespoň v menší intenzitě či rozsahu), svědčí dotčené smlouvy také v kontextu prohlášení v žalobě zmiňovaných představitelů státu – konkrétně bývalého ministra dopravy a ředitele osoby zúčastněné. S tímto argumentem stěžovatele se při rozhodování o natolik závažné otázce, jako je zbavení vlastnického práva, nelze vypořádat pouhým tvrzením, že se jedná o politické proklamace, případně bagatelizaci jejich významu (stejně jako významu dotčených smluv), jako se o to pokusil žalovaný i krajský soud.

[79] Nejvyšší správní soud tedy na rozdíl od krajského soudu dospěl k závěru, že správní orgány při svém rozhodování o vyvlastnění pozemku stěžovatele nezohlednily dostatečně všechny relevantní podklady pro rozhodnutí. V důsledku toho neposoudily v souladu se zákonem všechna zákonná kritéria vyvlastnění, zejména nezbytnost vyvlastnění právě stěžovatelova pozemku ve smyslu čl. 4 odst. 1 Listiny. Nezbytnost vyvlastnění nebylo možné postavit na argumentu existence územního rozhodnutí, aniž by bylo vyhodnoceno také variantní řešení, které by působilo např. menší mírou zásahu do práv dotčených subjektů, to vše při zachování respektu k veřejnému zájmu i soukromým právům.

[80] Nezbytnost vyvlastnění jako jedna ze zákonných podmínek, jež musela být naplněna, aby mohl být stěžovatel zbaven vlastnického práva, nebyla v případě stěžovatele posouzena v souladu se zákonem.

[81] Krajský soud se s nesprávným právním hodnocením žalovaného ztotožnil, čímž zatížil svůj rozsudek nezákonností, je tedy naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

4119

Rozpočty: odvod za porušení rozpočtové kázně; penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně; úpadek; započtení přeplatku na DPH

k § 168 odst. 2 písm. e) a § 170 písm. d) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění zákonů č. 296/2007 Sb., č. 399/2012 Sb. a č. 294/2013 Sb.³⁾

k § 242 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákona č. 344/2013 Sb. (v textu jen „daňový řád“)

³⁾ S účinností od 1. 1. 2016 byl § 168 odst. 2 písm. e) změněno zákonem č. 377/2015 Sb. S účinností od 1. 4. 2019 pak bylo totéž ustanovení změněno zákonem č. 80/2019 Sb.

I. Odvod za porušení rozpočtové kázně je peněžitým plněním obdobným dani ve smyslu § 168 odst. 2 písm. e) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, a pokud vznikl po rozhodnutí o úpadku, má povahu pohledávky za majetkovou podstatou.

II. Penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně je „mimosmluvní sankcí postihující majetek dlužníka“ podle § 170 písm. d) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, ovšem zároveň má povahu penále za nezaplacení peněžitého plnění obdobného dani podle téhož ustanovení. V insolvenčním řízení se uspokojuje za předpokladu, že povinnost zaplatit je vznikla před rozhodnutím o úpadku.

III. Pohledávka na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně vznikne před rozhodnutím o úpadku ve smyslu § 170 písm. d) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení, jen pokud se jedná o penále vázané k odvodu, jenž je právním následkem takového porušení rozpočtové kázně, k němuž došlo před rozhodnutím o úpadku.

IV. Pokud dlužníku vznikl přeplatek na základě daňových povinností, které vznikly v době ode dne účinnosti rozhodnutí o úpadku (§ 242 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu), například takto vzniklý nadměrný odpočet DPH, nelze proti němu „započíst“ podle uvedeného ustanovení penále za prodlení s porušením rozpočtové kázně, které je vázáno k odvodu, jenž je právním následkem takového porušení rozpočtové kázně, k němuž došlo před rozhodnutím o úpadku.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2020, čj. 9 Afš 4/2018-65)

Prejudikatura: č. 2242/2011 Sb. NSS, č. 3767/2018 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 146/2006 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 408/05), č. 342/2008 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 12/06), č. 54/2009 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 48/06); č. 69/2019 Sb. NS.

Věc: A. K. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o započtení přeplatku na DPH proti penále za porušení rozpočtové kázně, o kasační stížnosti žalobce.

Jádrem sporu předloženého k řešení rozšířenému senátu bylo, jakou povahu pro účely vypořádání přeplatku na dani z přidané hodnoty (dále jen „DPH“), jehož dosáhl dlužník v insolvenčním řízení po prohlášení úpadku, má penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně, bylo-li toto penále předepsáno po prohlášení úpadku v souvislosti s odvodem, jenž byl vyměřen po prohlášení úpadku v souvislosti s porušením povinnosti vrátit finanční prostředky (část dotace) státu, k níž se dlužník zavázal v den vydání rozhodnutí o úpadku.

Dlužník čerpal na základě smlouvy z března 2012 (tedy před prohlášením úpadku) dotaci na zajištění provozu železniční dopravy. Před prohlášením úpadku vyčerpal zhruba čtyři pětiny původně poskytnuté dotace. Její čerpání se dostalo do rozporu s původně ujednanými podmínkami pravděpodobně rovněž před prohlášením úpadku; proto byla v den vydání rozhodnutí o úpadku sjednána dohoda o vrácení zbývajících částí dotace.

Žalobcem byl insolvenční správce dlužníka. Usnesení o úpadku dlužníka bylo vydáno a nabylo právní moci 17. 9. 2012. Sporným byl nárok na vrácení přeplatku na DPH. Žalovaný rozhodnutím z 25. 3. 2015 zamítl odvolání dlužníka a potvrdil dvě rozhodnutí Specializovaného finančního úřadu (dále jen „SFÚ“) z 26. 11. 2014 a 19. 12. 2014, kterými SFÚ nevyhověl žádosti o vrácení přeplatku na DPH za květen až červenec 2014 vzniklého v důsledku nadměrného odpočtu.

Sporná nebyla oprávněnost samotného nadměrného odpočtu DPH, nýbrž povaha jiného veřejnoprávního dluhu, na nějž správce daně přeplatek na DPH „započetl“. Správce daně totiž platebním výměrem z 27. 12. 2012 dlužníkovi uložil odvod za porušení rozpočtové kázně, jenž nabyl právní moci 9. 8. 2013; dlužník odvod následně uhradil. V návaznosti na odvod pak správce daně podle § 44a odst. 8 a 9 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtových pravidel); (dále jen „rozpočtová pravidla“) platebním výměrem ze dne 12. 9. 2013 vyměřil dlužníkovi penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně za období od 13. 10. 2012 do 28. 8. 2013 ve výši 651 527 Kč a platebním výměrem ze dne 17. 1. 2014 penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně za období od 29. 8. 2013 do 14. 11. 2013 ve výši 158 810 Kč. Dlužníkovi přeplatky na DPH za tři měsíce roku 2014 proto správce daně převedl na úhradu penále třemi vyrozuměními z 13. 8. 2014, 19. 8. 2014 a 19. 9. 2014. Proti nim podal dlužník námítky podle § 159

daňového řádu (spolu s žádostí o vrácení přeplatku), které SFÚ zamítl již zmíněnými rozhodnutími z 26. 11. 2014 a 19. 12. 2014. Odvolání proti těmto rozhodnutím bylo rozhodnutím žalovaného zamítnuto.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, který ji rozsudkem ze dne 28. 11. 2017, čj. 15 Af 39/2015-35 zamítl. Krajský soud považoval penále z odvodu za porušení rozpočtové kázně za daň v širším slova smyslu podle § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu. Proto dle jeho názoru na věc dopadal jeho § 242 odst. 3 a § 242 odst. 1. Penále bylo dle krajského soudu daňovou pohledávkou vzniklou po účinnosti rozhodnutí o úpadku, která vznikla dne 17. 9. 2012, tj. pohledávkou za majetkovou podstatou. Ustanovení § 152 odst. 3 daňového řádu pak počítá i s úhradou nedoplatku na příslušenství daně.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Připustil, že § 242 daňového řádu je speciální k úpravě insolvenčního zákona. Neumožňuje však uspokojení pohledávky, jež je jinak vyloučena z uspokojení podle § 170 písm. d) insolvenčního zákona, který vylučuje z uspokojení v insolvenčním řízení „*penále za nezaplacení daní a jiných obdobných peněžitých plnění*“.

Pohledávky státu z porušení rozpočtové kázně navíc podle stěžovatele nelze považovat za „*daňové pohledávky*“ ve smyslu § 242 daňového řádu. Insolvenční zákon rozlišuje mezi „*daněmi*“ na jedné straně a „*jinými obdobnými peněžitými plněními*“ na straně druhé [§ 168 odst. 2 písm. e) a § 170 písm. d) insolvenčního zákona]. Je nevhodným a nepřípustně rozšiřujícím výkladem § 242 daňového řádu chápat toto ustanovení pouze pomocí daňových právních institutů bez ohledu na logiku právní úpravy insolvenčního řízení. Takový výklad by odporoval požadavku na vnitřně nerozpornou a konzistentní právní úpravu insolvenčního práva.

K argumentu, že § 242 daňového řádu nemůže být vykládán tak, aby vedl k uspokojení pohledávky, která je z uspokojení vyloučena dle § 170 písm. d) insolvenčního zákona, žalovaný uvedl, že v daném případě nešlo o uspokojování pohledávky v rámci insolvenčního řízení, takže na věc zmíněné ustanovení insolvenčního zákona nedopadá. Nejvyšší správní soud rozsudkem dne 21. 4. 2016, čj. 7 Afs 261/2015-18, č. 3416/2016 Sb. NSS dovořil aplikační přednost § 242 daňového řádu. Při použití přeplatku na uhrazení nedoplatku se postupuje v režimu daňového řádu, podle něhož spadá penále pod definici daně.

Na argumentaci žalovaného reagoval stěžovatel tak, že „*převedení přeplatku na úhradu*“ daňového penále má podle jeho názoru z hlediska dopadu na majetkovou podstatu dlužníka stejné účinky jako „*uspokojení v insolvenčním řízení*“. Stát nesmí být v zásadě jediným privilegovaným druhem věřitele, jemuž se dostane uspokojení za pozdní úhradu pohledávky za podstatou.

Třetí senát Nejvyššího správního soudu rešerší judikatury zjistil, že rozhodné právní otázky posuzoval desátý senát Nejvyššího správního soudu shodně s názorem krajského soudu ve dvou věcech, jež se týkaly téhož dlužníka – šlo o rozsudky desátého senátu, oba z 28. 3. 2019, čj. 10 Afs 4/2018-48 a 10 Afs 49/2018-46. Podle desátého senátu „[s]těžovatelova námitka je založena na chybném předpokladu, že žalovaný uspokojil svou pohledávku za majetkovou podstatou dlužníka ve stejném zákonném režimu (v režimu insolvenčního zákona) jako jiní věřitelé. Tak tomu však nebylo, protože faktické zvýhodnění správce daně při uspokojování pohledávek za majetkovou podstatou má oporu v již zmíněném § 242 daňového řádu.“ Ústavní soud ve věci sp. zn. I. ÚS 544/02, ještě před účinností daňového řádu, kdy taková výslovná úprava neexistovala, vyžadoval existenci výslovného zákonného ustanovení umožňujícího správci daně převést daňový přeplatek (vzniklý po účinnosti rozhodnutí o úpadku) na daňový nedoplatek. Jeho závěry proto nelze vztáhnout na situaci řešenou v této věci. Žalovaný tedy podle desátého senátu vykládal § 242 daňového řádu ústavně konformním způsobem.

Podle desátého senátu je daňový řád speciální k insolvenčnímu zákonu, proto penále může být daní ve smyslu insolvenčního zákona.

Převedení daňového přeplatku na daňový nedoplatek nevedlo podle desátého senátu k omezení stěžovatele v nakládání s prostředky v majetkové podstatě. Z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 Afs 261/2015-18 totiž plyne, že „[z]a majetek daňového subjektu se pro potřeby insolvenčního řízení považuje pouze přeplatek, který je vratitelný (§ 242 odst. 2 věta první daňového řádu). Je jím tedy pouze částka, která zbudě poté, co správce daně převede přeplatek na úhradu nedoplatku téhož daňového subjektu na jiném osobním daňovém účtu, případně na úhradu nedoplatku u jiného správce daně (§ 154 odst. 2 a 4 daňového řádu).“ Správce daně na daňovém

úcty dlužníka evidoval nedoplatek v podobě neuhrazených částek penále, který vznikl po účinnosti rozhodnutí o úpadku; dlužníku nevznikl vratitelný přeplatek.

Třetí senát (ten věc projednával po přechodu soudce Tomáše Rychlého z devátého senátu, jehož spisovou značku věc původně dostala) měl názor desátého senátu za ústavně problematický. S poukazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, čj. 4 As 149/2017-121, č. 3767/2018 Sb. NSS, bod 58, mínil, že se smyslem a účelem insolvenčního řízení jsou úzce spjaty také jeho základní zásady, zejména pak, že podle § 5 písm. b) insolvenčního zákona „*věřitelé, kteří mají podle tohoto zákona zásadně stejné nebo obdobné postavení, mají v insolvenčním řízení rovné možnosti*“. Jde o odraz rovnosti před zákonem [čl. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)] s klíčovým významem pro ochranu vlastnického práva dlužníka i věřitelů v insolvenčním řízení.

Podle třetího senátu bylo třeba řešit i charakter penále za nezaplacení odvodu za porušení rozpočtové kázně v insolvenčním řízení daňového subjektu: Jde o pohledávku za majetkovou podstatou dle § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona, nebo o pohledávku vyloučenou z uspokojení dle jeho § 170 písm. d)? Jen pokud by penále bylo pohledávkou za majetkovou podstatou, mělo by smysl zkoumat zákonnost (a ústavnost) operací na daňovém účtu dlužníka vedoucích ve svém důsledku k započtení pohledávek daňové správy proti pohledávce dlužníka na vrácení přeplatku na DPH, které správce daně provádí mimo insolvenční řízení. Podle třetího senátu bylo tedy třeba jednak posoudit, zda pohledávka na penále je pohledávkou za majetkovou podstatou, anebo pohledávkou vyloučenou z uspokojení. Dále bylo třeba uvážit, zda ji může správce daně uspokojit postupem dle daňového řádu mimo insolvenční řízení. Druhou otázkou mělo smysl řešit, jen je-li pohledávka na penále vskutku pohledávkou za majetkovou podstatou.

Abyste tomu tak bylo, muselo by penále být ve smyslu § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona „*daní*“ nebo „*jiným obdobným peněžitým plněním*“ (ostatní kategorie pohledávek dle uvedeného ustanovení zjevně nepadají v úvahu). Desátý senát zařadil penále pod pojem daně užitím široké definice daně podle § 2 daňového řádu s tím, že použitelnost této definice dovodil ze speciality (a tedy aplikační přednosti) daňového řádu vůči insolvenčnímu zákonu. Podle třetího senátu se jednalo o nesprávnou úvahu, jednak pro její rozpor s ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu, jednak proto, že přednostní aplikace daňového řádu před insolvenčním zákonem naráží na stěžejní zásady insolvenčního řízení, zvláště zásadu rovného postavení věřitelů. Třetí senát poukázal zejména na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2018, čj. 29 ICdo 3/2016-203, č. 69/2019 Sb. NS.

Pohledávkami správce daně za majetkovou podstatou nejsou všechny ty, které odpovídají širokému vymezení „*daně*“ dle daňového řádu, nýbrž jen ty, které nutně a „*přirozeně*“ vznikají za trvání insolvenčního řízení. Nejsou jimi tedy veškeré daňové pohledávky, které – za běžného chodu věcí, tj. mimo insolvenční řízení – jsou spravovány a vymáhány orgány daňové správy dle daňového řádu. Třetí senát míní, že pohledávka na penále takovým typem pohledávky není.

Podle třetího senátu vztah insolvenčního zákona a daňového řádu závisí na konkrétní zkoumané otázce a dílčí oblasti právní úpravy, na míře její podrobnosti a jejím účelu. Kupříkladu § 242 daňového řádu (i další ustanovení v jeho hlavě VII., dílu druhém) je speciální k insolvenčnímu zákonu. Obecně však bude spíše platit teze Nejvyššího soudu, podle níž v souvislosti s vymáháním daňových pohledávek bude speciální úpravu obsahovat insolvenční zákon.

Především však ohledně povahy daňové pohledávky na penále nelze dovozovat aplikační přednost široké definice „*daně*“ dle daňového řádu před specifickými ustanoveními insolvenčního zákona (§ 170), která vylučují z uspokojení určitý typ příslušenství všech pohledávek – tedy soukromoprávních (úrok z prodlení, poplatky z prodlení apod.) i veřejnoprávních (mimosmluvní sankce, penále). V § 170 insolvenčního zákona je speciální úprava režimu příslušenství pohledávek „*mimosmluvních sankcí*“ v insolvenčním řízení a § 168 obsahuje speciální taxativní vymezení pohledávek za majetkovou podstatou, kde se pojem „*daň*“ užívá v užším smyslu než v daňovém řádu. Přitom úprava § 170 insolvenčního zákona odpovídá zásadě rovného postavení věřitelů v insolvenčním řízení, protože vůči všem z nich (ať jsou osobami soukromého práva anebo správci daně) vylučuje z uspokojení obdobný typ příslušenství pohledávek. Podle třetího senátu nelze tuto úpravu „*vyprázdnit*“ tím, že se upřednostní správce daně v rozporu s uvedeným ustanovením insolvenčního zákona a jeho účelem. Insolvenční řízení má uspořádat

majetkové poměry dlužníka komplexně; vyloučí-li insolvenční zákon určité pohledávky z uspokojení, nelze to obcházet postupy mimo insolvenční řízení.

Ani § 152 odst. 3 písm. b) daňového řádu, podle něhož „[ú]hrada daně hrazené jako pohledávka za majetkovou podstatou se na osobním daňovém účtu použije na úhradu splatných daňových pohledávek postupně podle těchto skupin: [...] nedoplatky na příslušenství daně z daňových povinností, které vznikly v době ode dne účinnosti rozhodnutí o úpadku“, nebyl podle třetího senátu přesvědčivým argumentem. Daňový řád sice počítá s tím, že se během insolvenčního řízení uspokojuje i příslušenství daně, jelikož obecně totiž nelze vyloučit situaci, kdy bude určité příslušenství daně uspokojeno jako pohledávka za majetkovou podstatou, avšak to, že může existovat určité příslušenství daně uspokojované podle zmíněného ustanovení daňového řádu, ještě neznamená, že tento postup nemá být korigován § 170 insolvenčního zákona tak, aby bylo zachováno rovné postavení věřitelů.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudek krajského soudu i napadnuté rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

X. Právní názor rozšířeného senátu

[27] Pro vyřešení právních otázek předestřených třetím senátem je třeba učinit sled úvah zprvu obecně a poté konkrétní povahy.

[28] Nejprve je třeba posoudit vztah mezi insolvenčním zákonem a daňovým řádem a těmi pravidly chování obsaženými v obou zákonech, která si v projednávané věci mohou aplikačně konkurovat. Součástí toho musí být i úvaha o ústavní konformitě „jednoduchého“ práva ve světle dostupné judikatury Ústavního soudu.

[29] Dalším krokem musí být vyjasnění právní povahy nyní posuzované pohledávky správce daně za dlužníkem, tedy pohledávky na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Je třeba posoudit, jaká pravidla insolvenčního zákona či daňového řádu na ni dopadají a co to znamená pro možnost jejího „započtení“ (v nejobecnějším smyslu tohoto slova) proti pohledávce dlužníka vůči správci daně na nadměrném odpočtu DPH. O této pohledávce dlužníka není pochyb, že je „pohledávkou majetkové podstaty“. Je tedy třeba vyřešit i to, které pohledávky dlužníka se mohou „započítávat“ proti kterým pohledávkám správce daně za dlužníkem.

X. 1. Vztah insolvenčního zákona a daňového řádu

[30] Právo je systém právních pravidel propojených vzájemnými vztahy. Z porovnání povahy a obsahu těchto pravidel lze v konkrétním případě dovodit, která z těch, jež na první pohled připadají v úvahu jako použitelná na daný případ, je třeba použít.

[31] Obecně lze rozlišit dva základní typy vztahů. První plyne z hierarchické povahy práva: Právní pravidlo vyšší právní síly má mít (přímo anebo na základě různých procedur, které je případně nutno uplatnit) v posledku přednost před pravidlem nižší právní síly. Druhé pak plyne z rozlišování mezi třídami jevů: Pravidlo platící pro širší okruh jevů (pravidlo obecné) má ustoupit pravidlu, jež má platit pouze pro část jevů z tohoto okruhu vymezenou nějakým rozpoznávacím znakem (pravidlu zvláštnímu). Oba typy vztahů působí provázaně a při odpovědi na otázku, které z konkurujících si pravidel má být v konkrétním případě použito, se v určitém ohledu doplňují. Typicky může povaha a obsah pravidel vyšší právní síly napovídat, jak mezi pravidly nižší právní síly se stejným postavením v hierarchii pravidel vnímat vztah obecnosti a zvláštnosti.

[32] Insolvenční právo je souborem pravidel, jejichž smyslem a účelem je docílit, aby peněžité závazky dlužníka, které není schopen vůči více věřitelům plnit, byly vypořádány v jednom jediném řízení, jehož se mohou účastnit zásadně všichni jeho věřitelé. Řešení úpadku má mít koncentrovanou podobu – je prováděno jedním soudem (insolvenčním soudem) a má vést k vypořádání zásadně všech peněžitých závazků dlužníka (ne však nezbytně k zániku těchto závazků). Obdobně se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již ve svém rozsudku ze dne 10. 7. 2018, čj. 4 As 149/2017-121, č. 3767/2018 Sb. NSS bod 58. Závazky dlužníka jsou právními povinnostmi, jimž odpovídají pohledávky věřitelů. Tyto pohledávky jsou nepochybně vlastnictvím v ústavněprávním významu tohoto pojmu, neboť představují majetkovou hodnotu zpravidla penězi ocenitelnou, povětšinou převoditelnou na jiné osoby a obecně vzato směnitelnou za jiný majetek. Pohledávky jsou tedy jako

„vlastnictví“ v ústavněprávním smyslu předmětem ochrany podle čl. 11 Listiny a nikdo jich nesmí být svévolně zbaven, například jejich zrušením či prominutím zákonem bez ústavně přípustného důvodu nebo faktickým znemožněním je uplatnit a v případě potřeby i vymoci.

[33] Ústavní limity insolvenčního práva, upravujícího situace, v nichž se střetávají pohledávky více věřitelů v pomyslné vzájemné konkurenci o rozdělení zpravidla nedostatečného majetku dlužníka, tak plynou zejména z čl. 11 odst. 1 věty druhé Listiny, podle níž „[v]lastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu“. Z tohoto ústavního pravidla plyne, že pohledávky některých věřitelů nemohou být zásadně zvýhodněny oproti pohledávkám věřitelů ostatních. Výjimky z tohoto pravidla musí být zákonem jasně stanoveny, a to z ústavně přípustného důvodu zohledňujícího zvláštní povahu pohledávky, a musí být přiměřené povaze zvýhodněné pohledávky. Zejména je zcela nepřipustné svévolně zvýhodnit pohledávky veřejnoprávní (typicky daňové) oproti pohledávkám soukromoprávním; stát jako vlastník nemá obecné právo být oproti jiným vlastníkům zvýhodněn.

[34] Výše uvedené obecné závěry lze považovat za ustálenou judikaturu Ústavního soudu. Pro dřívější právní úpravu zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, lze poukázat například na nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 7. 2006, sp. zn. IV. ÚS 408/05, č. 146/2006 Sb. ÚS, zejm. bod 22, či ze dne 2. 7. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/06, č. 342/2008 Sb., zejména bod 55, a konečně ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 48/06, č. 54/2009 Sb., zejména bod 28. Akcentuje se v nich potřeba ústavně konformního výkladu daňových předpisů ve světle smyslu a účelu konkursu jako nástroje pro zásadně poměrné (a tím spravedlivé) uspokojení věřitelů a odmítá se zvýhodnění státu jako věřitele zvláštní povahy, neboť je rozporné s ústavním požadavkem rovné ochrany vlastnického práva všech vlastníků.

[35] Výše uvedená pravidla ústavní povahy vytvářejí i koridor, jímž se mohou ubírat výklady vztahu insolvenčního zákona a daňového řádu jako zákonů především procesní povahy, jež stanovují postupy pro uplatnění pohledávek a v některých případech upravují i hmotněprávní souvislosti těchto postupů. Taková hmotněprávní pravidla se týkají například možnosti „započtení“ (v nejšířším slova smyslu) pohledávek konkrétního věřitele za dlužníkem v insolvenční situaci proti věřitelovým závazkům vůči dlužníkovi. Zásadně mají být pravidla uspokojování pohledávek, včetně pravidel pro „započtení“, upravena pro insolvenční situace v insolvenčním zákoně (viz jeho § 140 odst. 2 až 4). Lze totiž vycházet z toho, že insolvenční zákon zpravidla nastavuje obecná pravidla pro uspokojování pohledávek všech věřitelů tak, aby byla zajištěna jejich rovnost a předejito nepřipustnému zvýhodnění některých z nich. Zákonodárce však může pro určité typy pohledávek zavést zvláštní procesní pravidla reflektující zvláštní povahu těchto pohledávek či zvláštní způsob rozhodování o nich. Tímto případem jsou § 242 až 244 daňového řádu (a s nimi související modifikace některých pravidel o lhůtách, zakotvené v jeho § 245). Ze znění zmíněných ustanovení je jasné a nepochybné, že se vztahují na insolvenční situace a že pro tyto situace v některých ohledech upřesňují pravidla obecně zakotvená v insolvenčním zákoně. V tomto rozsahu tedy jsou pravidla v § 242 až 245 daňového řádu v těch případech, na něž dopadají, použitelná přednostně před jim odpovídajícími obecnými pravidly insolvenčního zákona. I tak je však třeba vykládat je ve světle smyslu a účelu insolvenčního práva a s vědomím jeho ústavních limitů, jak byly vyloženy výše. Mimo jiné tedy nelze dovolit, aby nepřiměřeně širokým uplatněním „započtení“ daňových pohledávek postupem podle ustanovení daňového řádu (jež by šlo nad rámec obecných pravidel o započtení v insolvenční situaci) byl ústavně nepřipustně zvýhodněn správce daně jako věřitel.

[36] Ta ustanovení daňového řádu, z jejichž znění není patrné, že mají obsahovat zvláštní pravidla pro insolvenční situace, modifikovaná oproti pravidlům obecným, jež jsou zakotvena v insolvenčním zákoně, naopak nejsou v insolvenčních situacích použitelná. Týká se to zejména legální definice daně „pro účely“ daňového řádu v jeho § 2 odst. 3 a 4. Pro insolvenční situace je při posuzování, co je to „daň“, třeba vycházet z autonomních pojmů užívaných insolvenčním zákonem, typicky v jeho § 168 odst. 2 písm. e). Toto ustanovení zmiňuje „daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění, pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, pojistné na veřejné zdravotní pojištění“. Podobně § 170 písm. d) zmiňuje „mimosmluvní sankce postihující majetek dlužníka, s výjimkou penále za nezaplacení daní, poplatků, a jiných obdobných peněžitých plnění, pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného za veřejné zdravotní pojištění, pokud povinnost zaplatit toto penále vznikla před rozhodnutím o úpadku“. Obě tyto zmínky jasně ukazují, že pojem daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění pro účely insolvenčního zákona je třeba vykládat zejména s ohledem na povahu a podstatu pohledávky, jež má, anebo nemá být pod tento pojem zařazena, nikoli podle toho, zda ji nějaký

zákon za „daň“ označuje. Stejně tak obě ustanovení zřetelně naznačují, že při jejich výkladu je třeba přihlédnout i k širšímu legislativnímu „okolí“ těchto pojmů – jsou zařazeny do skupiny pohledávek veřejnoprávní povahy, u nichž povinnost je hradit zásadně nevzniká projevem svobodné vůle toho, jenž k nim má být povinen, nýbrž na základě zákona, za účelem dosažení určitých věcí veřejného zájmu.

[37] Legální definice daně pro „běžné“ účely daňového řádu obsažená v jeho § 2 odst. 3 a 4 je tedy nepoužitelná, postupuje-li se v insolvenčních situacích podle § 242 až 245 daňového řádu. Tento relativně samostatný komplex pravidel v rámci daňového řádu je totiž použitelný právě jen na tento typ situací, a proto se rozsah jeho použití musí řídit primárně vymezením provedeným v insolvenčním zákoně. Proto je místo legální definice v § 2 odst. 3 a 4 daňového řádu třeba použít vymezení daní a dalších tam zmíněných plateb v příslušných ustanoveních insolvenčního zákona, tedy jeho již zmíněných § 168 odst. 2 písm. e) a § 170 písm. d).

[38] Stejně tak i § 152 odst. 3 daňového řádu (a jeho odst. 4 v tom rozsahu, v jakém se vztahuje k situacím podle odst. 3) je podobně jako § 242 až 245 téhož zákona relativně samostatným komplexem pravidel pro insolvenční situace, jež je třeba vykládat v mezích autonomních definic daní poplatků a jiných obdobných plnění podle § 168 odst. 2 písm. e) a § 170 písm. d) insolvenčního zákona. Jinak řečeno, § 152 odst. 3 a 4 daňového řádu je použitelný jen na ty pohledávky, které splňují kritéria uspokojitelnosti v insolvenčním řízení (§ 170 insolvenčního zákona) a současně mají charakter pohledávek za majetkovou podstatou ve smyslu § 168 odst. 2 písm. e) téhož zákona. Ani zde tedy není použitelná definice „daně“ podle § 2 odst. 3 a 4 daňového řádu.

X. 2. Povaha penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně

[39] Nejprve je třeba popsat genezi rozhodných skutečností, jež vyústily až v předpis penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně dlužníkoví.

[40] Dlužník uzavřel dne 6. 3. 2012 se Státním fondem dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“) smlouvu o poskytnutí finančních prostředků SFDI na rok 2012. Dne 17. 9. 2012 s účinky od 13 hodin 03 minut bylo soudem vydáno rozhodnutí o úpadku dlužníka. Ten téhož dne, tedy 17. 9. 2012 (přesný čas, tedy zda se tak stalo před účinky rozhodnutí soudu o úpadku, či po nich, není ze správního spisu patrný), uzavřel se SFDI dohodu u ukončení této smlouvy. Mezi dnem uzavření smlouvy o poskytnutí finančních prostředků a dnem uzavření dohody o jejím ukončení bylo dlužníku ze strany SFDI poskytnuto 10 612 824,27 Kč, z nichž dlužník řádně vyčerpал 8 576 806,03 Kč. Ke dni 17. 9. 2012 měl tedy k dočerpání pro dosažení účelu, na který mu byly finanční prostředky poskytnuty, ještě částku 2 036 018,24 Kč. Tu se dohodou o ukončení smlouvy o poskytnutí finančních prostředků zavázal zaplatit SFDI do 12. 10. 2012. Svou povinnost však ve stanovené lhůtě nesplnil. Následovalo vydání platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně (27. 12. 2012) a posléze byly vydány (12. 9. 2013 a 17. 1. 2014) i platební výměry na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně.

[41] Z výše uvedeného popisu je patrné, že hospodářské „kořeny“ důvodů pro stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně pravděpodobně tkví v činnosti dlužníka v době před účinky rozhodnutí o jeho úpadku. Zřejmě z důvodu neschopnosti nadále plnit povinnosti, jež na sebe dlužník vzal původní smlouvou o poskytnutí finančních prostředků SFDI, smluvní strany své vztahy nastavené původní smlouvou z 6. 3. 2012 modifikovaly dohodou ze dne 17. 9. 2012 o ukončení smlouvy. K porušení primární povinnosti v modifikaci provedené dohodou (tedy povinnosti vrátit část poskytnutých finančních prostředků, jež nebyl dlužník schopen podle původní smlouvy dočerpát), tedy zjevně došlo až po rozhodnutí o úpadku, konkrétně marným uplynutím lhůty k plnění (ta skončila uplynutím dne 12. 10. 2012). Je proto logické, že až po účinných rozhodnutí o úpadku (tj. v týdnech a měsících následujících po zmíněném porušení povinnosti) se procesními nástroji dotačního práva řešily následky jejího porušení. Podstatné není, kdy byly uplatněny procesní nástroje dotačního práva, nýbrž to, že k porušení primární povinnosti modifikované dohodou ze dne 17. 9. 2012 došlo až po rozhodnutí o úpadku.

[42] V první řadě je pro účely řešení věci dlužníka nutno posoudit, zda pohledávka správce daně za ním v podobě odvodu za porušení rozpočtové kázně, jak byla výše skutkově specifikována, je pohledávkou na daní, poplatku nebo jiném obdobném peněžitém plnění ve smyslu § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona. V druhém kroku je nutno posoudit, zda jelikož ve věci samé nejde o odvod za porušení rozpočtové kázně, nýbrž o penále z něho, tedy o platbu obvykle vnímanou pojmově jako platbu sankční povahy – u penále za prodlení s

odvodem za porušení rozpočtové kázně jde o mimosmluvní sankci mající charakter „penále za nezaplacení daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění“ ve smyslu § 170 písm. d) insolvenčního zákona.

[43] Z insolvenční judikatury plyne, že odvod za porušení rozpočtové kázně je peněžitým plněním obdobným daní ve smyslu § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona (viz bod 52 rozsudku NS ze dne 27. 3. 2018, čj. 29 ICdo 3/2016-203, č. 69/2019 Sb. NS): „[...] *odvod za porušení rozpočtové kázně, jehož prostřednictvím má být poskytovateli dotace vrácena dotace (nebo její část) proto, že příjemce dotace nedodržel podmínky, při jejichž splnění by se poskytnutá dotace (nebo její část) stala nenávratnou, je ve smyslu § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona peněžitým plněním, obdobným daní*“. Již v rozsudku ze dne 31. 10. 2017, sen. zn. 29 ICdo 98/2015, Nejvyšší soud k pohledávkám za majetkovou podstatou uvedl, že má jít o ty pohledávky, jež **zjednodušeně řečeno doprovázejí správu a udržování majetkové podstaty dlužníka**, a jde tedy o pohledávky, s nimiž je nutno počítat právě proto, že vznikají za trvání insolvenčního řízení pravidelně (včetně daňových pohledávek tvořených daní z přidané hodnoty tam, kde je dlužník plátcem této daně i v průběhu insolvenčního řízení) a jejich přednostní hrazení je svým způsobem nutné (nezbytné) k naplnění účelu a cíle insolvenčního řízení. Tomuto účelu předmětný odvod za porušení rozpočtové kázně též odpovídá, neboť **povinnost k vrácení dotace (k ubrazení odvodu za porušení rozpočtové kázně) v dané věci vyplynula z opatření přijatého při správě dlužníkovy podniku, respektive z rozhodnutí insolvenčního soudu o ukončení provozu dlužníkovy podniku (§ 261 insolvenčního zákona)**.“

[44] V tomtéž rozsudku Nejvyšší soud zároveň shledal, že samotný odvod za porušení rozpočtové kázně není mimosmluvní sankcí ve smyslu § 170 písm. d) insolvenčního zákona:

„46. *Pojem dotace je tradiční terminologií pro výraz, kterým se označuje poskytování peněžních prostředků zpravidla bez právního nároku (srov. např. MADAR, Z. a kol. Slovník českého práva. I. díl. Linde Praha a.s. Právnícké a ekonomické nakladatelství Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 1995, str. 253); srov. k tomu též § 14 odst. 1 rozpočtových pravidel a v judikatuře dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 1 Afs 100/2009-63, uveřejněný pod č. 2332/2011 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (z něž se dále podává, že je to poskytovatel dotace, kdo svým rozhodnutím stanoví podmínky poskytnutí dotace)*.

47. *Předmětné pohledávky mají původ v tom, že nebyly dodrženy podmínky, při jejichž splnění by se poskytnutá dotace (poskytnuté peněžní prostředky) stala nenávratnou. Jinak řečeno, jde o navrácení toho, co bylo dlužníku poskytnuto nenávratně jen pro případ, že dodrží podmínky, k nimž se zavázal. Ještě jinak řečeno, jde o to, aby dlužník vrátil to, co obdržel, jelikož nedodržel to, k čemu se zavázal (co nabídl jako „protibodnotu“ dotace, respektive co přislíbil dodržet, aby byl naplněn účel poskytnuté dotace). Jde tedy o odcerpání prostředků, které si dlužník (coby příjemce dotace) nemůže ponechat, protože následně (po obdržení dotace) nedodržel podmínky, jejichž splnění bylo vyžadováno k tomu, aby poskytnuté peněžení prostředky (dotaci) nemusel vrátit tomu, kdo mu je poskytl. Zjednodušeně řečeno se odvodem za porušení rozpočtové kázně mají poměry vychýlené porušením povinnosti příjemcem dotace (dlužníkem) navrátit (majetkově) do stavu před poskytnutím dotace*.

48. *V intencích toho, co bylo o mimosmluvních sankcích postihujících majetek dlužníka [§ 170 písm. d) insolvenčního zákona] shrnuto (též na základě výstupů z literatury) již v usneseních Nejvyššího soudu sen. zn. 29 NSČR 116/2015, 29 NSČR 16/2016, 29 NSČR 82/2016 a 29 NSČR 85/2016, lze uzavřít, že účel odvodu za porušení rozpočtové kázně, jehož prostřednictvím má být poskytovateli dotace vrácena dotace (nebo její část) proto, že příjemce dotace nedodržel podmínky, při jejichž splnění by se poskytnutá dotace (nebo její část) stala nenávratnou, nesměřuje k potrestání příjemce dotace, nýbrž k tomu, aby poskytovateli dotace (např. státu nebo vyššímu územněsprávnímu celku) bylo vráceno peněžité plnění (dotace nebo její část), na které příjemci dotace v konečném důsledku nevznikl nárok (jelikož nedodržel podmínky, za nichž mu dotace nebo její část měla být ponechána). Takový odvod za porušení rozpočtové kázně tedy není „mimosmluvní sankcí“ ve smyslu § 170 písm. d) insolvenčního zákona.*“

[45] Rozšířený senát setrvale zastává názor, že v případech, kdy je předmětem výkladu právní otázka, k jejímuž posouzení jsou příslušné oba národní nejvyšší soudy, takže mezi těmito vrcholnými soudními orgány může „dojít k interpretačnímu střetu, který nelze jednoduše řešit pomocí existujících mechanismů sjednocování judikatury, je v zájmu zachování jednoty a předvidatelnosti soudního rozhodování, právní jistoty a autority soudní moci na místě maximální zdrženlivost těchto orgánů a snaha vyhnout se neshodám“ (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne

30. 11. 2010, čj. 5 Afs 86/2009-55, č. 2242/2011 Sb. NSS, bod 30). Závěry rozsudku Nejvyššího soudu nemá rozšířený senát důvod zpochybňovat a v dalších svých úvahách z něho vychází. Odvod za porušení rozpočtové kázně tedy má rozšířený senát za peněžitě plnění obdobné dani, jež nemá povahu mimosmluvní sankce. Zodpovězením této otázky však ještě není vyřešeno, zda jde o pohledávku za majetkovou podstatou. Aby tomu tak podle § 168 odst. 2 insolvenčního zákona bylo, musí v souladu s tímto ustanovením tato pohledávka „vzniknout“ až po rozhodnutí o úpadku. Tomu, kdy tato pohledávka vznikla a zda je tak pohledávkou za majetkovou podstatou, nebo není, se rozšířený senát věnuje níže v části X. 3.

[46] Penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně je nicméně svou povahou poněkud odlišné od samotného odvodu. Odvod má povahu primárně reparační, jak přílehlavě popsal ve výše citovaném rozsudku Nejvyšší soud. Penále za prodlení s odvodem však má již povahu zákonně, tedy mimosmluvní, sankce, která nastupuje v důsledku porušení primární povinnosti uhradit odvod řádně a včas. Reparační složka (náhrada „ceny peněz“, které poskytovatel dotace nedostal zpět včas) je jen nevýznamnou částí samotného penále. „*Za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně je porušitel rozpočtové kázně povinen zaplatit penále ve výši 1 promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu. Penále se počítá ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, do dne, kdy byly prostředky odvedeny nebo u návratných finančních výpomocí vráceny.*“ (Viz nyní § 44a odst. 10 věta první a druhá rozpočtových pravidel. V dřívějších zněních rozpočtových pravidel bylo obsahově shodné ustanovení v jiných odstavcích jejich § 44a.) Je zjevné, že při efektivním úroku 36,5 % ročně, čemuž odpovídá sazba penále 1 promile denně, je za obecných poměrů na trhu s úvěry nyní i v nedávné minulosti reparační složka penále vskutku jen zlomkem celého penále a dominuje složka sankční.

[47] Na mimosmluvním charakteru penále nemění nic ani to, že samotný odvod má „smluvní“ základ v tom smyslu, že je výsledkem jakési „dohody“ mezi poskytovatelem dotace a jejím příjemcem o tom, že a za jakých podmínek bude dotace poskytnuta (tato „dohoda“ má formálně povahu veřejnoprávní smlouvy, tedy pravého dvojstranného právního jednání, nebo žádosti o dotaci a rozhodnutí o poskytnutí dotace, kde smlouvu v pravém smyslu nahrazují na sebe navazující jednostranné projevy vůle). Penále je totiž stanoveno jako zákonný následek porušení takto „smluvně“ vzniklých povinností příjemce dotace a nemá povahu sankce, již by si mohly strany smluvně sjednat či modifikovat. Stejně tak prominutí či částečné prominutí penále podléhá samostatné proceduře, opět kogentně upravené zákonem (viz zejm. § 44a odst. 10 až 13 rozpočtových pravidel).

[48] Podle § 170 písm. d) insolvenčního zákona platí, že „[v] insolvenčním řízení se neuspokojují žádným ze způsobů řešení úpadku, není-li dále stanoveno jinak, mimosmluvní sankce postihující majetek dlužníka, **s výjimkou penále za nezaplacení daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění**, pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného za veřejné zdravotní pojištění, **pokud povinnost zaplatit toto penále vznikla před rozhodnutím o úpadku**“. Lze tedy shrnout, že penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně je „mimosmluvní sankcí postihující majetek dlužníka“ ve smyslu § 170 písm. d) insolvenčního zákona, ovšem zároveň má povahu penále za nezaplacení peněžitých plnění obdobné dani. Znamená to tedy, že toto penále se v insolvenčním řízení uspokojuje za předpokladu, že povinnost zaplatit toto penále vznikla před rozhodnutím o úpadku.

[49] Podobně platí podle § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona, že „[p]ohledávkami za majetkovou podstatou, **pokud vznikly po rozhodnutí o úpadku**, jsou daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění, pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, pojistné na veřejné zdravotní pojištění“. Odvod za porušení rozpočtové kázně je sám o sobě, pokud vznikl po rozhodnutí o úpadku, peněžitým plněním obdobným dani a jako takový má povahu pohledávky za majetkovou podstatou.

[50] Zdánlivým paradoxem ovšem je, že penále za prodlení s takovýmto odvodem pohledávkou za majetkovou podstatou nebude ani tehdy, pokud by se vázalo k odvodu za porušení rozpočtové kázně, který jako pohledávka vznikl až po rozhodnutí o úpadku. Penále totiž ve výčtu v § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona chybí. Samotný katalog pohledávek za podstatou, jak je obsažen v celém tomto paragrafu, má výčtovou povahu. Ani z jiných pasáží uvedeného paragrafu než odst. 2 písm. e) nelze dovodit, že by penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně bylo možno pod nějakou z položek tohoto výčtu zařadit. Pokud by zákonodárce chtěl, aby mezi pohledávky za podstatou patřily i mimosmluvní sankce v podobě penále za nezaplacení daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění (případně penále za nezaplacení dalších typicky veřejnoprávních

plateb), jistě by takovou formulaci do výčtu pohledávek za podstatou v § 168 insolvenčního zákona vtělil. Zákonodárce je však výslovně zařadil mezi pohledávky, které, ačkoliv mají povahu mimosmluvní sankce a vznikly před rozhodnutím o úpadku, se v insolvenčním řízení mimořádně (oproti obecnému pravidlu plynoucímu z § 170 insolvenčního zákona) uspokojují. Pokud tedy pohledávka na penále za prodlení s odvodem vznikla až po rozhodnutí o úpadku, nelze ji v insolvenčním řízení uspokojit.

X. 3. Okamžik vzniku pohledávky ve smyslu § 168 odst. 2 písm. e) a § 170 písm. d) insolvenčního zákona

[51] Insolvenční zákon definuje pohledávky za majetkovou podstatou, které mají zvláštní, podstatně zvýhodněný režim svého hrazení. Obecně totiž platí, že (není-li dále stanoveno jinak, viz např. § 296 odst. 1, § 297 a § 305 insolvenčního zákona v případě řešení úpadku konkursem) „*pohledávky za majetkovou podstatou se uspokojují v plné výši kdykoli po rozhodnutí o úpadku*“ (§ 168 odst. 3 insolvenčního zákona, podobně i pro pohledávky postavené naroveň pohledávkám za majetkovou podstatou viz § 169 odst. 2 téhož zákona).

[52] Pro nyní projednávanou věc je klíčové, že zákonodárce pro tyto i jiné pohledávky za majetkovou podstatou, jež jsou obsaženy ve výčtu v § 168 odst. 2 insolvenčního zákona, stanovuje vedle definičních znaků věcných (o jaký typ pohledávky či jaký právní důvod jejího vzniku jde) také definiční znak časový. Jím je právě okamžik „vzniku“ pohledávky po rozhodnutí o úpadku. Smysl a účel této úpravy je zjevný – pokud má provoz podniku dlužníka pokračovat i po rozhodnutí o úpadku a již jen proto, aby byla zachována jeho majetková podstata, je nutné vynakládat za tímto účelem určité prostředky. Mezi ně patří i hrazení veřejnoprávních peněžitých povinností daňové a pojistné povahy vznikajících v souvislosti s provozem podniku po rozhodnutí o úpadku.

[53] „Klasické“ daňové povinnosti jsou obvykle časově ukotveny k jednoznačně určeným zdaňovacím obdobím (tedy určitým časovým intervalům – typicky konkrétní měsíc, čtvrtletí či rok) anebo k časově jednoznačně identifikovatelným právním jednáním či skutečnostem, jež jsou právním důvodem vzniku daňové povinnosti, v případech, kdy se daňová povinnost nevztahuje ke zdaňovacímu období (např. nabytí nemovitě věci). I u dotací z veřejných rozpočtů lze rozlišovat časové intervaly, v nichž jsou poskytovány a v nichž mají být „spotřebovány“ (např. vynaložením dotačních prostředků něco vybudováno, zajištěno, dosaženo, někdo podpořen atd.).

[54] Primární daňová povinnost může s sebou za určitých okolností (typicky nebude-li splněna řádně a včas) přinést i vznik daňové povinnosti sekundární, zejména povinnosti platit úrok z prodlení nebo penále. Otázkou je, kdy sekundární daňová povinnost „vzniká“ ve smyslu § 168 odst. 2 insolvenčního zákona. U „klasické“ daňové povinnosti nelze okamžik „vzniku“ této sekundární daňové povinnosti podle insolvenčního zákona zaměřovat s postupem stanovení penále (§ 251 daňového řádu) či určování výše úroku (§ 252 daňového řádu). Striktně vzato je nutno rozlišovat mezi řadou okamžiků, v nichž se pohledávka státu za daňovým subjektem na penále či na úroku z prodlení čím dál více „zhmotňuje“ – z něčeho, co je původně jen možností neblahého důsledku, která nemusí nastat, se stane hmotněprávní nárok státu vůči daňovému subjektu, a nakonec i nárok vymahatelný. U penále je nutno rozlišovat mezi

- a) okamžikem nastání hmotněprávního důvodu pro pozdější vznik práva a současně povinnosti státu stanovit daňovému subjektu penále – tento je totožný s okamžikem, kdy měla být řádně uhrazena příslušná daň, avšak nebyla (typicky byla uhrazena v nižší než správné výši, event. nebyla uhrazena vůbec),
- b) okamžikem vzniku práva a povinnosti státu stanovit daňovému subjektu penále (ten je totožný s okamžikem doměření daně ve smyslu § 251 odst. 1 daňového řádu a samozřejmě bývá v praxi výrazně opožděn za okamžikem nastání hmotněprávního důvodu pro následný vznik práva a současně povinnosti státu stanovit daňovému subjektu penále) a
- c) okamžikem splatnosti a vymahatelnosti penále jako nedoplatku (§ 251 odst. 3 a § 153 odst. 1 daňového řádu) – tento okamžik obvykle následuje s relativně krátkým časovým odstupem od okamžiku vzniku práva a povinnosti státu stanovit daňovému subjektu penále, neboť je jakýmsi procesním „následkem“ doměření daně.

[55] Podobně lze u úroku z prodlení rozlišovat mezi

- a) okamžikem vzniku povinnosti platit úrok z prodlení – tento je totožný s okamžikem, kdy měla být řádně uhrazena příslušná daň, avšak nebyla (typicky byla uhrazena v nižší než správné výši, případně nebyla uhrazena vůbec),
- b) okamžikem „hmotněprávní“ splatnosti úroku z prodlení – na rozdíl od jednorázové částky penále přirůstá úrok z prodlení každý den, po který trvá prodlení, takže jednotlivé denní částky úroku postupně jako povinnost daňového subjektu přirůstají, dokud prodlení trvá (viz § 252 odst. 2 daňového řádu); ve věci úroku z prodlení se může, ale nemusí vydávat platební výměr (§ 252 odst. 6 daňového řádu); podstatné však je, že doměřením daně samotné se „automaticky“ staví na jisto, že úrok z prodlení odvozený od doměrku je splatný,
- c) okamžikem vymahatelnosti úroku z prodlení jako nedoplatku (§ 153 odst. 1 daňového řádu).

[56] Stejně tak u odvodu za porušení rozpočtové kázně lze rozlišovat mezi

- a) okamžikem vzniku povinnosti tento odvod zaplatit (typicky porušením rozpočtové kázně),
- b) okamžikem splatnosti odvodu,
- c) okamžikem vymahatelnosti odvodu.

[57] Taktéž u penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně (to se svou konstrukcí založenou na procentní sazbě za každý den prodlení s odvodem podobá ve skutečnosti daňovému úroku z prodlení s tím rozdílem, že je ohraničeno maximální částkou, a sice ve výši odvodu – viz § 44a odst. 10 věta první *in fine* rozpočtových pravidel) lze rozlišovat mezi

- a) okamžikem vzniku povinnosti penále platit (taktéž zásadně samotným porušením rozpočtové kázně),
- b) okamžikem „hmotněprávní“ splatnosti penále (stejně jako u daňového úroku z prodlení jednotlivé denní částky penále přirůstají každý den prodlení až do dne, kdy je dosaženo částky odpovídající výši odvodu),
- c) okamžikem jeho vymahatelnosti.

[58] Je zřejmé, že procesní režim daňového řádu nemůže být rozhodný pro výklad pojmu „vzniku“ daně či příslušenství daně ve smyslu § 168 odst. 2 insolvenčního zákona. Je tomu tak jednoduše proto, že daňový řád hmotněprávní existenci daně, jež je (přesněji za splnění zákonných podmínek může být) v právním slova smyslu právním důvodem vzniku sekundárních daňových povinností (platit úrok z prodlení a penále), předpokládá a ponechává její úpravu na jednotlivých daňových zákonech. Podobně ani procesní režim rozpočtových pravidel nemůže být rozhodný pro výklad pojmu „vzniku“ povinnosti zaplatit odvod za porušení rozpočtové kázně, tedy „peněžitě plnění obdobné daní“, či vzniku povinnosti zaplatit penále za prodlení s odvodem jako „penále z peněžitě plnění obdobné daní“.

[59] Insolvenční zákon musí na pohledávky za majetkovou podstatou a na pohledávky jiné než za majetkovou podstatou pohlížet tak, že okamžik jejich „vzniku“ pro účely tohoto zákona má být postaven na, pokud možno, jednotné logice a navzájem srovnatelných kritériích v rámci celé škály těchto pohledávek, bez ohledu na jejich povahu a podstatu. Speciální procesní režim, jak jej upravují daňový řád, rozpočtová pravidla či případně jiné podobné zákony z oblasti veřejného práva, tedy sám o sobě nesmí být důvodem k tomu, aby okamžik „vzniku“ pohledávky posouval do budoucnosti oproti tomu okamžiku, v němž lze spatřovat její hmotněprávní základ. Takový posun by totiž stát nebo jiné veřejnoprávní subjekty jako věřitele speciálním způsobem zvýhodnil, což je, jak výše vyloženo, zásadně ústavně nepřijatelné.

[60] „Výstupy“ procesů (postupů a řízení) podle daňového řádu, rozpočtových pravidel či jiných podobných zákonů z oblasti veřejného práva totiž vznikají za běžných okolností s výrazným časovým odstupem od okamžiku, kdy se dovrší hmotněprávní základ povinnosti konkretizované tímto „výstupem“. Důsledek by byl takový, že závazky dlužníka v oblasti veřejného práva, jež po hmotněprávní stránce vnikly před rozhodnutím o úpadku, by se kvůli dlouho trvajícím procedurám podle zmíněných zákonů „přesunuly“ do doby po rozhodnutí o úpadku, takže by z nich byly touto cestou „vytvořeny“ pohledávky za majetkovou podstatou. To by významně narušovalo

ve prospěch státu či jiných věřitelů těchto veřejnoprávních pohledávek rovnost věřitelů dlužníka a bylo by v rozporu s ústavním požadavkem stejného zákonného obsahu a ochrany vlastnického práva. To nelze připustit.

[61] Jistě nelze vyloučit, a v praxi se bude dít, že povinnost zaplatit odvod za porušení rozpočtové kázně vznikne ve smyslu § 168 odst. 2 písm. e) a § 170 písm. d) insolvenčního zákona až po rozhodnutí o úpadku, například tak, jak tomu bylo v již zmíněné věci Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Icd0 3/2016. Z popisu rozhodných skutkových okolností v bodě 31 rozsudku Nejvyššího soudu plyne, že tato povinnost vznikla po účinnosti rozhodnutí o úpadku rozhodnutím, jímž samotný insolvenční soud ukončil provoz dlužníka podniku, čímž byla porušena podmínka stanovená v rozhodnutí o poskytnutí dotace, a sice provozovat podnik do určitého data, jež následovalo až po datu ukončení provozu podniku insolvenčním soudem. Porušením této podmínky došlo k porušení rozpočtových pravidel. Došlo k ní bez pochyb v souvislosti se samotným řešením úpadku rozhodnutím insolvenčního soudu, neboť to byl insolvenční soud samotný, jenž měl „volbu“ provozovat i nadále podnik a nebýt vystaven dopadům porušení rozpočtové kázně, anebo naopak jej přestat provozovat, ovšem s důsledkem v podobě porušení rozpočtové kázně a z toho plynoucími dopady (povinnost zaplatit odvod za porušení rozpočtové kázně). Hmotněprávní základ, a tedy okamžik „vzniku“ pohledávky státu, je tedy ve zmíněné věci Nejvyššího soudu nutno klást do doby po rozhodnutí o úpadku.

[62] Na druhé straně však časté budou i situace, kdy hmotněprávní základ „vzniku“ pohledávky státu spočívající v porušení rozpočtové kázně bude předcházet rozhodnutí o úpadku. Dobře představitelné je například, že horšící se hospodářská situace dlužníka povede k jeho neschopnosti plnit podmínky poskytnutí dotace, a tedy k porušení rozpočtové kázně.

[63] Dlužník v insolvenci je obrazně řečeno dvojjediná bytost – jedna jeho část se vztahuje k době „před“ rozhodnutím o úpadku, druhá k době „po“ rozhodnutí o úpadku. Ta část, jež je „po“ rozhodnutí o úpadku, má jediný účel, a sice zajistit správu majetku, jež zbyl po části „před“ rozhodnutím o úpadku, tak aby výtěžek zpeněžení tohoto majetku mohl být nakonec poměrně rozdělen mezi věřitele. Část „po“ rozhodnutí o úpadku nesmí být majetkově vysávána některým z věřitelů (například státem) tak, že ten by si v důsledku svého zvýhodněného postavení plynoucího ze zvláštních procesních úprav, jimiž se řídí rozhodování o jeho pohledávkách vůči dlužníku, zajistil „započtení“ svých pohledávek hmotněprávně vzniklých v době „před“ rozhodnutím o úpadku proti nárokům, které má dlužníka část „po“ rozhodnutí o úpadku vůči němu. Čínská zeď mezi oběma částmi bytosti dlužníka v insolvenci má být pokud možno neprostupná.

[64] Proto je třeba pojem „vzniku“ pohledávky na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně „před rozhodnutím o úpadku“ ve smyslu § 170 písm. d) insolvenčního zákona vykládat tak, že jde jen a pouze o penále vázané k odvodu, jež je právním následkem takového porušení rozpočtové kázně, k němuž došlo před rozhodnutím o úpadku. Jen takové penále se v insolvenčním řízení uspokojuje, přičemž – logicky – nejde o pohledávku za majetkovou podstatou ve smyslu § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona. Tou by byl jen samotný odvod za porušení rozpočtové kázně (nikoli, jak výše vyloženo, penále z případného prodlení s tímto odvodem), který by byl právním následkem porušení rozpočtové kázně, k němuž by došlo „po rozhodnutí o úpadku“.

[65] Pravidla daňového řádu pro insolvenční situace (jeho § 242 až 245) se na odvod za porušení rozpočtové kázně a na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně vztahují v té podobě, v jaké to připouštějí pravidla plynoucí pro tyto typy pohledávek z § 168 odst. 2 písm. e) a § 170 písm. d) insolvenčního zákona. Takto jsou použitelná i ustanovení § 242 daňového řádu, která znějí:

„(1) *Daňové pohledávky, které vznikají v důsledku daňových povinností, které vznikly v době ode dne účinnosti rozhodnutí o úpadku do ukončení insolvenčního řízení, jsou pohledávky za majetkovou podstatou.*

(2) *Pro potřeby insolvenčního řízení je za majetek daňového subjektu považován vratitelný přeplatek s tím, že přeplatek vzniklý na základě daňových povinností, které vznikly nejpozději dnem předcházejícím dni účinnosti rozhodnutí o úpadku, se použije pouze na úhradu splatných daňových pohledávek, které nejsou pohledávkami za majetkovou podstatou, nejpozději do jejich přezkoumání.*

(3) *Přeplatek vzniklý na základě daňových povinností, které vznikly v době ode dne účinnosti rozhodnutí o úpadku, se použije pouze na úhradu splatných pohledávek za majetkovou podstatou.“*

[66] Ustanovení § 242 odst. 1 daňového řádu v podstatě ohledně samotného odvodu za porušení rozpočtové kázně jen opakuje to, co plyne z § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona. Není v rozporu ani s výkladem § 170 písm. d) insolvenčního zákona ve vztahu k penále za prodlení s porušením rozpočtové kázně, jak byl podán výše, tedy se závěrem, že toto penále, pokud je vázáno k odvodu, jenž je právním následkem takového porušení rozpočtové kázně, k němuž došlo před rozhodnutím o úpadku, se v insolvenčním řízení uspokojuje, avšak není pohledávkou za majetkovou podstatou.

[67] I § 242 odst. 3 daňového řádu je s tímto výkladem v souladu. Plyne z něho, že daňové pohledávky za majetkovou podstatou mohou být hrazeny „započtením“ (použití daňového přeplatku na úhradu nedoplatku není funkčně nic jiného než zvláštní forma započtení upravená zákonem) jen z přeplatků náležejících majetkové podstatě. Konečně i § 242 odst. 2 daňového řádu respektuje výše uvedenou logiku. Přeplatek, jehož základem je daň, jež jako platební povinnost hmotněprávně „vznikla“ před rozhodnutím o úpadku, je majetkem úpadce. Lze jej použít pro účely „započtení“ přeplatku proti nedoplatku jen tak, že nedoplatkem, který „proti němu“ stojí, smí být daň, jež jako platební povinnost hmotněprávně „vznikla“ před rozhodnutím o úpadku, či její příslušenství. Pokud jde o příslušenství takové před rozhodnutím o úpadku „vzniklé“ daně, úrok z prodlení vztahující se k ní lze podrobit „započtení“ jen s omezením podle § 243 odst. 3 daňového řádu (podle něho „[o]de dne účinnosti rozhodnutí o úpadku nevzniká k daňové pohledávce, která není pohledávkou za majetkovou podstatou, úrok z prodlení“), tedy jen takový úrok, který s ohledem na toto ustanovení vůbec vznikne. Běžné daňové penále z této daně však „započíst“ lze, jelikož to se v insolvenčním řízení uspokojuje, neboť nejde o pohledávku za majetkovou podstatou, a uspokojení nevylučuje ani § 170 písm. d) insolvenčního zákona. Možnost provedení onoho „započtení“ je časově omezena okamžikem přezkoumání dotyčných pohledávek (§ 242 odst. 2 *in fine* daňového řádu).

[68] *A contrario* však z výše uvedené úvahy také plyne, že pokud dlužník vznikl přeplatek na základě daňových povinností, které vznikly v době ode dne účinnosti rozhodnutí o úpadku (§ 242 odst. 3 daňového řádu), například takto vzniklý nadměrný odpočet DPH, nelze proti němu „započíst“ podle uvedeného ustanovení penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně, které je vázáno k odvodu, jenž je právním následkem takového porušení rozpočtové kázně, k němuž došlo před rozhodnutím o úpadku. Takovéto penále totiž není pohledávkou za majetkovou podstatou.

[69] Takto pojaté „započtení“ je co do svého přípustného rozsahu a pohledávek, které mohou být vzájemně započteny, srovnatelné se započtením za podmínek stanovených insolvenčním zákonem (viz zejména jeho § 140 odst. 2). Při výše popsaném výkladu jím stát jako věřitel není zvýhodněn na úkor ostatních věřitelů, a proto je v insolvenční situaci ústavně přípustné. „Technické“ provedení „započtení“ instituty daňového řádu (zejména pravidly o placení daní včetně již rozebraného § 152 a násl.) upravujícími postup ohledně vratitelného přeplatku rovněž není samo o sobě ústavně problematické a je odrazem toho, že stát si za účelem správy daní vytvořil příslušné organizační a jiné podmínky (včetně nasazení komplexních informačních systémů), které tuto činnost umožňují provádět v potřebném značném rozsahu v reálném čase a za únosných provozních nákladů.

X. 4. Shrnutí

[70] Rozšířený senát tedy dospěl k následujícím závěrům:

[71] Odvod za porušení rozpočtové kázně je peněžitým plněním obdobným dani ve smyslu § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona, a pokud vznikl po rozhodnutí o úpadku, má povahu pohledávky za majetkovou podstatou.

[72] Penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně je „mimosmluvní sankcí postihující majetek dlužníka“ ve smyslu § 170 písm. d) insolvenčního zákona, ovšem zároveň má povahu penále za nezaplacení peněžitého plnění obdobného dani ve smyslu téhož ustanovení. V insolvenčním řízení se uspokojuje za předpokladu, že povinnost zaplatit je vznikla před rozhodnutím o úpadku.

[73] Pohledávka na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně vznikne „před rozhodnutím o úpadku“ ve smyslu § 170 písm. d) insolvenčního zákona, jen pokud se jedná o penále vázané k odvodu, jenž je právním následkem takového porušení rozpočtové kázně, k němuž došlo před rozhodnutím o úpadku.

[74] Pokud dlužníku vznikl přeplatek na základě daňových povinností, které vznikly v době ode dne účinnosti rozhodnutí o úpadku (§ 242 odst. 3 daňového řádu), například takto vzniklý nadměrný odpočet DPH, nelze proti němu „započítat“ podle uvedeného ustanovení penále za prodlení s porušením rozpočtové kázně, které je vázáno k odvodu, jenž je právním následkem takového porušení rozpočtové kázně, k němuž došlo před rozhodnutím o úpadku.

XI. Posouzení konkrétní věci

[75] Rozšířený senát v dané věci posoudil předložené sporné právní otázky. V souladu s § 71 odst. 1 *in fine* Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl s ohledem na hospodárnost řízení rozsudkem ve věci samé, neboť jím posouzené právní otázky byly rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti.

[76] Kasační stížnost je důvodná.

[77] Krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, neboť aproboval právní názor žalovaného, že § 2 odst. 3 daňového řádu obsahující legální definici daně pro účely daňového řádu má aplikační přednost před § 168 odst. 2 písm. e) a § 170 písm. d) insolvenčního zákona. Na základě toho nesprávně shledal, že správce daně mohl bez dalšího zkoumání „započítat“ postupem podle § 242 odst. 3 a § 242 odst. 1 proti nároku dlužníka na nadměrný odpočet DPH, který vznikl nepochybně po účinnosti rozhodnutí o úpadku penále za prodlení s porušením rozpočtové kázně.

[78] V nyní projednávané věci k porušení rozpočtové kázně došlo po rozhodnutí o úpadku. V den rozhodnutí o úpadku (17. 9. 2012) uzavřel dlužník se SFDI dohodu u ukončení smlouvy ze dne 6. 3. 2012 o poskytnutí finančních prostředků SFDI na rok 2012 a zavázal se ve sjednané lhůtě (která logicky uplynula až po tomto dni) vrátit tyto finanční prostředky do státního rozpočtu. Jelikož tak ve sjednané lhůtě (do 12. 10. 2012) neúčnil, porušil rozpočtovou kázeň, a byla mu uložena povinnost k odvodu za porušení rozpočtové kázně. Navazujícím důsledkem – jenž opět logicky nastal až po rozhodnutí o úpadku – byl vznik povinnosti zaplatit penále za porušení rozpočtové kázně.

[79] Je pravděpodobné, že k porušení rozpočtové kázně dlužníkem došlo v důsledku jeho neschopnosti nadále plnit své závazky ze smlouvy o poskytnutí finančních prostředků SFDI, jež nastoupila již před rozhodnutím o úpadku. Kdy přesně (zda před účinky rozhodnutí o úpadku, anebo po něm, v každém případě někdy během dne 17. 9. 2012) dlužník modifikoval svůj původní dotační závazek uzavřením dohody se SFDI, není ze spisového materiálu jasné, avšak ani není pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti třeba.

[80] Na základě informací dostupných ze spisu se totiž jeví jako nepochybné, že penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně, proti němuž správce daně „započítal“ nadměrný odpočet DPH dlužníka, nebylo pohledávkou za majetkovou podstatou. Vzniklo sice po účinnosti rozhodnutí o úpadku (porušením rozpočtové kázně marným uplynutím lhůty k plnění, tedy uplynutím dne 12. 10. 2012), avšak není samo o sobě pohledávkou za majetkovou podstatou, jelikož nespádá do taxativního výčtu v § 168 odst. 2 písm. e) insolvenčního zákona. Do tohoto výčtu spadá pouze samotný odvod za porušení rozpočtové kázně, pokud by „vznikl“ po rozhodnutí o úpadku (to se také stalo, neboť povinnost k jeho zaplacení rovněž vznikla uplynutím dne 12. 10. 2012). Předmětem „započtení“ však nebyl samotný odvod, nýbrž penále, jež se k němu váže. Proto ani otázka okamžiku vzniku povinnosti platit odvod není pro posouzení věci podstatná.

[81] Z výše uvedeného rozboru plyne, že nadměrný odpočet DPH nemohl být v nyní projednávaném případě užít k „započtení“ proti penále stanovenému platebním výměrem ze dne 12. 9. 2013.