

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

4<sup>2021 / XIX. ROČNÍK / 30. 4. 2021</sup>

## OBSAH

4142	Správní řízení: přezkum závazného stanoviska.....	286
4143	Pobyt cizinců: zajištění za účelem správního vyhoštění; nemožnost obstatat náhradní cestovní doklad .....	291
4144	Mezinárodní ochrana: opakovaná žádost; opětovné použití vylučující klauzule .....	296
4145	Správní řízení: zrušení povolení insolvenčního správce; bezúhonnost; správní uvážení .....	298
4146	Provoz na pozemních komunikacích: osvědčení řidiče ve zkušební době podmíněně zastaveného trestního stíhání není důvod pro odpočet bodů.....	305
4147	Státní služba: písemná výtka; rozhodnutí správního orgánu .....	309
4148	Evidence tržeb: subjekt evidence; účelové založení „soukromého klubu“ .....	314
4149	Zdravotnictví: zdravotnická záchranná služba; dostupnost cílového poskytovatele akutní lůžkové péče; povinnost převzít pacienta do péče.....	319
4150	Přestupky: krajní nouze; úmyslné vyvolání nebezpečí.....	323
4151	Sociálně-právní ochrana dětí: výpočet státního příspěvku na pobyt a péči .....	327
4152	Zákon o pozemních komunikacích: vyvlastnění pozemků k nedokončené stavbě.....	330
4153	Celní zákon: zproštění viny za přestupek na základě dobré víry ve správnost nezávazného vyjádření celního orgánu.....	333
4154	Správní trestání: podnikání na kapitálovém trhu; splnění oznamovací povinnosti; formulář SIPReS ...	340
4155	Daňové řízení: soupis písemností obsažených ve vyhledávací části spisu; sdělení výsledků kontrolního zjištění.....	353
4156	Rozšířený senát: loterie .....	361
	Loterie: regulace přípustnosti, rozsahu a jiných modalit provozování sázkových a jiných podobných her; soulad s podmínkami práva Evropské unie .....	361
4157	Řízení před soudem: přezkum opatření obecné povahy .....	369
	Územní plánování: chráněný veřejný zájem.....	369

## Správní řízení: přezkum závazného stanoviska

k § 4 odst. 9 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 14. 3. 2019

k § 149 odst. 5 správního řádu ve znění zákona č. 225/2017 Sb.

**Ustanovení § 4 odst. 9 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění do 31. 12. 2020 nijak nedopadá na přezkoumání závazného stanoviska dotčeného orgánu při odvolání proti rozhodnutí podle stavebního zákona, jestliže proti závaznému stanovisku směřuje odvolací námitka. Přezkum závazného stanoviska v odvolacím řízení podle § 149 odst. 5 správního řádu není ustanovením § 4 odst. 9 zákona o územním plánování a stavebním řádu jakkoliv dotčen či limitován.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2020, čj. 55 A 34/2019-91)*

**Prejudikatura:** č. 2381/2011 Sb. NSS, č. 3137/2015 Sb. NSS a č. 3214/2015 Sb. NSS.

**Věc:** Air 6 Park a. s. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o zákonnosti závazného stanoviska.

Městský úřad Černošice (dále jen „stavební úřad“) rozhodnutím ze dne 29. 3. 2018 zamítl žádost žalobkyně o umístění stavby na dotčených pozemcích (dále jen „záměr“) podle § 92 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 255/2017 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Podle stavebního úřadu záměr žalobkyně nebyl v souladu s požadavky uvedenými v § 90 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. K umístění záměru totiž bylo vydáno nesouhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 3. 2019 zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Uvedl, že závazné stanovisko je z důvodu uplynutí roční lhůty nezpůsobilé přezkumu nadřízeným správním orgánem. Závazné stanovisko, kterým byl vydán nesouhlas s trvalým odnětím ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“), tak zůstává v platnosti. Žalovaný toto závazné stanovisko neměl za nesrozumitelné. K námitkám mířícím proti obsahu závazného stanoviska uvedl, že k jejich posouzení není příslušný ani stavební úřad, ani žalovaný.

Žalovaný dne 22. 5. 2018 požádal Ministerstvo životního prostředí o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Ministr k žádosti žalovaného vydal dne 11. 12. 2018 revizní stanovisko, kterým potvrdil závazné stanovisko ministerstva. Odvolací námitky označil za nedůvodné.

Dne 28. 2. 2019 žalovaný žalobkyni seznámil s doplněním odvolacího řízení a umožnil jí vyjádřit se k reviznímu stanovisku ve lhůtě pěti dnů. Žalobkyně v reakci na tuto výzvu ve vyjádření ze dne 4. 3. 2019 namítla, že revizní stanovisko ve svém výroku používá neplatnou procesní úpravu správního řádu ve znění do 31. 12. 2017, ačkoli řízení bylo zahájeno dne 26. 2. 2018. Žalobkyně poukázala na novelizované znění § 4 odst. 9 a 10 správního řádu (správně stavebního zákona, *pozn. soudu*). Bylo-li revizní stanovisko vydáno dne 11. 12. 2018, stalo se tak zjevně více než rok po vydání závazného stanoviska ministerstva; revizní stanovisko je tedy nezákonné. Odvolací orgán není vázán nezákonným závazným stanoviskem, měl by proto vyžádat jeho potvrzení či změnu. Povinností stavebního úřadu je zabývat se zákonností závazného stanoviska. Nezákonnost závazného stanoviska je zřejmá již po letmém přezkoumání, protože důvody pro jeho vydání jsou mimoběžné se zájmy, které podle zákona hájí orgán ochrany ZPF. Odůvodnění revizního stanoviska je zhola nepřezkoumatelné, neboť se ministr nevyjádřil k velké části odvolacích námitek (zejména k námitce nemožnosti aplikace § 4 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně ZPF“).

Dne 14. 3. 2019 žalovaný vydal žalobou napadené rozhodnutí. Závazné stanovisko ministerstva bylo s ohledem na § 4 odst. 9 stavebního zákona nezpůsobilé přezkumu nadřízeným správním orgánem, zůstává tedy v platnosti. Žalovaný proto odvolání zamítl a napadené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

Žalobou podanou dne 9. 5. 2019 žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného. Domáhala se jeho zrušení i zrušení rozhodnutí stavebního úřadu a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

Žalobkyně namítala mimo jiné že, žalovaný nesprávně nevzal v potaz závazné stanovisko ministra životního prostředí ze dne 11. 12. 2018 (dále jen „revizní stanovisko“). Žalobkyně v této souvislosti poukazuje na návrh skupiny senátorů na zrušení § 4 odst. 9 stavebního zákona vedený Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17. Žalobkyně si je vědoma, že revizní stanovisko potvrdilo závazné stanovisko ministerstva – ani jeho zohlednění by tak nemělo na rozhodnutí žalovaného žádný vliv. Revizní stanovisko ignoruje právní argumenty uvedené v odvolání a omezuje se jen na citaci několika ustanovení zákona o ochraně ZPF. Ministr odkázal na právní úpravu účinnou před 1. 1. 2018, která nepočítala s aplikací § 4 odst. 9 stavebního zákona. Tím je revizní stanovisko překvapivě nekonzistentní se sdělením ze dne 16. 4. 2018, jímž ministerstvo odložilo podnět žalobkyně k přezkumu závazného stanoviska jako bezpředmětný a ve kterém aplikovalo § 4 odst. 9 stavebního zákona.

Krajský soud v Praze zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

[25] Soud připomíná, že byt žalobkyně svou žalobou mříí proti rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu, podstatu projednávané věci představuje její nesouhlas s negativním závazným stanoviskem ministerstva, na němž stavební úřad a následně též žalovaný plně založili odůvodnění svých rozhodnutí.

[26] Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkonem učiněným „*správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány*“. Podle odst. 4 tohoto ustanovení platí, že „*bylo-li v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne*“. Podle odst. 5 tohoto ustanovení platí, že pokud „*odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků*“. Úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, čj. 4 As 241/2014-30, č. 3214/2015 Sb. NSS).

[27] Pokud jde o náležitosti obsahu závazného stanoviska, Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje, že „na obsah závazného stanoviska nelze v plném rozsahu vztáhnout požadavky, které správní řád, případně další právní předpisy kladou na samostatné správní rozhodnutí“ (srov. např. rozsudek ze dne 10. 10. 2014, čj. 5 As 6/2013-97, č. 3137/2015 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS, nicméně zdůraznil, že „*obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí*“. Jedině tak je možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jako subsumovaného správního aktu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s.

[28] V rozsudku ze dne 14. 7. 2017, čj. 4 As 49/2017-32, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*dotčené orgány zaujímají ve správním řízení specifické postavení, jejich úkolem je poskytování odborné pomoci správnímu orgánu, který vede řízení, a to v otázkách, v nichž disponují dostatečnými znalostmi a kompetencemi. Tato odborná pomoc má formu vydávání vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek atd., jimiž se dotčené orgány vyjadřují k odborným otázkám, které se týkají předmětu správního řízení. V případě posouzení závazného stanoviska dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení hraje obdobnou roli též nadřízený orgán dotčeného orgánu, u kterého si odvolací orgán vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Dotčené orgány mají povinnost poskytnout správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona (§ 136 odst. 3 správního řádu). Nelze po správních orgánech rozumně požadovat, aby do textu svých stanovisek popisovaly posouzení všech v úvahu přicházejících aspektů, které by mohly vyvolat zásah do některého ze zákonem chráněných zájmů. Pokud je však narušení určitých hodnot účastníkem řízení namítáno, mají dotčené orgány, resp. jim nadřízené správní orgány,*

*povinnost se těmito námitkami zabývat a vydat k nim odborné stanovisko, které se stane podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, jenž řízení vede.“*

[29] Správní soudy v minulosti opakovaně zdůraznily význam postupu podle § 149 odst. 5 správního řádu, tedy povinnosti vyžádat si od nadřízeného orgánu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska v důsledku námitek směřujících proti takovému stanovisku. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2017, čj. 2 As 230/2016-65, konstatoval, že „*k tomu je třeba dodat, že závazné stanovisko dle § 149 správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, čj. 10 As 97/2014-127, či též rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113) a ve správním soudnictví je proto lze přezkoumat postupem dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. jakožto subsumovaný správní akt. Je tudíž zřejmé, že odvolací správní orgán je povinen vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska právě v důsledku uplatnění takových námitek, které směřují proti závěrům závazného stanoviska. Je-li tedy závazné stanovisko potvrzeno závazným stanoviskem nadřízeného orgánu, pak dle Nejvyššího správního soudu obvykle postačí ty odvolací námitky, pro něž bylo další závazné stanovisko vyžádáno, vypořádat v rámci rozhodnutí o odvolání odkazem na (v nynější věci potvrzující) závazné stanovisko, doplněné případně citací příslušné jeho části. Naopak není úkolem odvolacího správního orgánu potvrzující závazné stanovisko pro odvolatele blíže interpretovat a posuzovat jeho zákonnost, přezkoumatelnost, věcnou správnost či další obdobné otázky. Takový přezkum původního závazného stanoviska měl být proveden v rámci vydání potvrzujícího (či měnícího) závazného stanoviska, přičemž pokud je v tomto ohledu navazující závazné stanovisko nedostačující, lze se jeho přezkumu domáhat až v případném soudním řízení správním o žalobě proti finálnímu rozhodnutí odvolacího správního orgánu.“*

[30] K náležitostem odůvodnění revizního závazného stanoviska Nejvyššího správní soud v naposledy citovaném rozsudku uzavřel, že „*rovněž s ohledem na výše podaný právní názor Nejvyššího správního soudu, dle kterého je právě nadřízený dotčený orgán státní správy primárně povolán k věcnému vypořádání odvolacích námitek směřujících proti závaznému stanovisku, přičemž odvolacímu správnímu orgánu pak v zásadě stačí pro účely procesního vypořádání takových odvolacích námitek v rozhodnutí o odvolání odkázat na závěry potvrzujícího (případně měnícího) závazného stanoviska, je tedy třeba, aby revizní závazné stanovisko podle § 149 odst. 4 (nyní jde o § 149 odst. 5, pozn. soudu) správního řádu obsahovalo vylíčení odvolacích námitek vztahujících se k revidovanému závaznému stanovisku, dále též hodnocení důvodnosti těchto námitek a konečně i předestření úvah, které nadřízený dotčený orgán k takovému hodnocení důvodnosti vedly. Neobsahuje-li revizní stanovisko takové náležitosti, lze konstatovat, že je nezákonné.“*

[31] Soud se nejprve zabýval otázkou, zda žalovaný vyložil § 4 odst. 9 stavebního zákona správně, tedy zda jeho postup spočívající v odhlédnutí od revizního stanoviska ministra byl v souladu se zákonem.

[32] Jak soud již výše uvedl, podle § 149 odst. 5 věty první správního řádu platí, že „*[j]estliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.“* Stavební zákon s účinností od 1. 1. 2018 současně v § 4 odst. 9 až 11 zavádí zvláštní právní úpravu režimu přezkumu závazných stanovisek.

[33] Podle § 4 odst. 9 stavebního zákona „*[n]ezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu (odkaz na toto ustanovení je zjevně nesmyslný, pozn. soudu). Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.“*

[34] Dle § 96 odst. 1 správního řádu lze „*[u]snesení o zahájení přezkumného řízení vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.“*

[35] Soud je názoru, že žalovaný vyložil § 4 odst. 9 stavebního zákona chybně a že zvláštní právní úprava přezkumu závazných stanovisek obsažená ve stavebním zákoně nebránila „standardnímu“ přezkumu závazného stanoviska v odvolacím řízení postupem dle § 149 odst. 5 správního řádu.

[36] Soud nejprve předesílá, že správní řád umožňuje dvě procesní formy přezkumu závazného stanoviska dotčeného orgánu, a to v odvolacím řízení (§ 149 odst. 5 správního řádu) a v přezkumném řízení (§ 149 odst. 6 správního řádu), na čemž zákon č. 225/2017 Sb. nic nezměnil. Zvláštní úprava obsažená v § 4 odst. 9 stavebního zákona, která se vztahuje na závazná stanoviska vydávaná pro účely řízení vedených dle stavebního zákona, vylučuje možnost vést ve vztahu k závaznému stanovisku přezkumné řízení mimo rámec odvolacího řízení proti rozhodnutí stavebního úřadu. V obecném režimu dle § 149 odst. 6 správního řádu lze vést ve vztahu k závaznému stanovisku přezkumné řízení jak před podáním odvolání proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem, tak po provedení odvolacího řízení. Stavební zákon nově umožňuje provést přezkumné řízení toliko v souvislosti s odvolacím řízením v rámci řízení dle stavebního zákona. Z věty druhé § 4 odst. 9 stavebního zákona nelze jednoznačně dovodit, že by se ustanovení o přezkumném řízení měla vztáhnout též na případy, kdy proti závaznému stanovisku směřují odvolací námitky obsažené v odvolání proti rozhodnutí vydanému dle stavebního zákona. Dané ustanovení není formulováno natolik jednoznačně, aby z něj bylo možné dovodit, že vylučuje postup dle § 149 odst. 5 správního řádu. Je třeba od sebe odlišovat situaci, kdy je proti rozhodnutí stavebního úřadu podáno odvolání, v jehož rámci je napadána zákonnost či správnost závazného stanoviska, které bylo podkladem rozhodnutí stavebního úřadu, a situaci, kdy odvolání podané proti rozhodnutí stavebního úřadu nezpochybnuje zákonnost ani správnost závazných stanovisek. V prvním případě je třeba odvolání vyřídit postupem dle § 149 odst. 5 správního řádu, tedy předložit jej spolu se závazným stanoviskem nadřízenému orgánu dotčeného orgánu a vyčkat vydání závazného stanoviska nadřízeného orgánu, jenž posoudí zákonnost i správnost závazného stanoviska a buď ho potvrdí, nebo změní. V druhém případě přichází v úvahu přezkum závazného stanoviska dotčeného orgánu pouze v procesní formě přezkumného řízení, k němuž dá podnět např. stavební úřad nebo sám dotčený orgán, který závazné stanovisko vydal, nebo přezkumné řízení provede nadřízený orgán dotčeného orgánu na základě vlastních poznatků. Právě na tento druhý případ, tedy situaci, kdy lze závazné stanovisko přezkoumat bez toho, že by bylo napadeno odvolací námitkou, míří druhá věta § 4 odst. 9 stavebního zákona.

[37] Pouze právě uvedený závěr má soud za ústavně konformní. K tomu je třeba uvést s odkazem na konkrétní skutkové okolnosti dané věci, že žalobkyně reálně neměla možnost uplatňovat své stanovisko či podat vyjádření ve věci souhlasu s odnětím půdy ze ZPF předtím, než bylo vydáno závazné stanovisko orgánu ochrany ZPF (dne 2. 11. 2017). Žalobkyně mohla závazné stanovisko napadnout podnětem na provedení přezkumného řízení, což také učinila, ovšem přezkumné řízení je dozorcím opravným prostředkem, který není v dispozici žalobkyně. Za této situace tedy jednala žalobkyně zcela racionálně a přes existenci nesouhlasného závazného stanoviska podala žádost o vydání územního rozhodnutí (dne 26. 2. 2018). V řízení před stavebním úřadem neměla žalobkyně žádnou možnost, jak nesouhlasné závazné stanovisko zvrátit, zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí proto nemohla odvrátit (rozhodnutí bylo vydáno dne 29. 3. 2018). Tím se jí však současně otevřela možnost podat odvolání proti zamítavému rozhodnutí stavebního úřadu a v souvislosti s tím napadnout zákonnost i správnost závazného stanoviska dle § 149 odst. 5 správního řádu. Žalovaný požádal Ministerstvo životního prostředí o potvrzení či změnu jeho závazného stanoviska dne 22. 5. 2018. Pokud by se měl na postup ministra aplikovat § 4 odst. 9 věta druhá stavebního zákona, jak jej vykládá žalovaný, měl ministr na vydání revizního stanoviska více než 5 měsíců. Jen proto, že ministr nebyl schopen v této značně dlouhé lhůtě vydat revizní stanovisko, nemůže být žalobkyně vystavena nepříznivým procesním následkům s tím spojeným, které sama nezavinila ani se na nich nijak nepodílela. Jestliže by po uplynutí jednoroční lhůty skutečně nebylo možné závazné stanovisko k řádně uplatněné odvolací námitce přezkoumat, byla by žalobkyně zcela zbavena možnosti domocet se úplného správního přezkumu v souladu se zásadou dvojinstančnosti. Je zcela neakceptovatelné, aby se žádný správní orgán nevypořádával s řádně uplatněnými odvolacími námitkami žalobkyně. Závěr žalovaného obsažený v jeho odůvodnění, že on není oprávněn zabývat se otázkami ochrany ZPF, a tudíž zůstanou odvolací námitky směřující proti závaznému stanovisku zcela nevypořádány, je neakceptovatelný. Jedním z teoreticky možných řešení nastalé situace bylo, kdyby se s těmito odvolacími námitkami poté, co zanikla možnost vydání revizního stanoviska v důsledku uplynutí lhůty dle § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona, vypořádával sám žalovaný, což je ovšem v rozporu s odvětvovým principem výkonu státní správy, který je základem organizace veřejné správy v České republice. Nejen že žalovaný jakožto obecný stavební úřad postrádá odbornou způsobilost v oblasti ochrany ZPF, ale ani není orgánem zapojeným do uplatňování státní politiky ochrany ZPF, tedy obeznámen s východiský uplatňování veřejného zájmu na ochraně ZPF. Krajský úřad je sice současně též orgánem ochrany ZPF, který ovšem v dané

věci postrádá věcnou příslušnost k jakémukoliv vyjádření k otázkám ochrany ZPF, natož k faktickému přezkumu závazného stanoviska nadřízeného orgánu ochrany ZPF. Ústavně konformní je proto pouze takový výklad § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona, který limituje jeho dosah na přezkoumání závazného stanoviska dotčeného orgánu nadřízeným orgánem v situaci, kdy žádná odvolací námitka nesměřuje proti závaznému stanovisku. Pouze za této situace totiž nemůže být na újmu subjektivním právům účastníků řízení dle stavebního zákona, trazit může pouze veřejný zájem, k jehož ochraně by přezkumné řízení provedené *ex officio* směřovalo. Naproti tomu provedení odvolacího přezkumu dle § 149 odst. 5 správního řádu by bylo § 4 odst. 9 větou druhou stavebního zákona nedotčeno.

[38] Ke shodnému závěru dospěl zdejší soud v rozsudku ze dne 25. 6. 2020, čj. 51 A 49/2019-81 (viz zejména bod 51). Odkázat lze i na závěry doktríny (Vedral, J. K přezkumu závazných stanovisek podle novely stavebního zákona. *Stavební právo. Bulletin.* 3/2017). Na okraj k této otázce soud souladně se žalobkyní uvádí, že spornost § 4 odst. 9 až 11 dokládá i stížnost skupiny senátorů, kteří vedle omezení přezkumu závazných stanovisek napadli i některá další ustanovení novelizace, která byla provedena zákonem č. 225/2017 Sb. (věc vedená u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17, doposud nebylo rozhodnuto<sup>7</sup>). Soud má nicméně za to, že dané ustanovení umožňuje ústavně konformní výklad, a proto nevyčkával rozhodnutí Ústavního soudu, ani sám návrh na zrušení části zákona nepodal.

[39] Soud si je vědom odlišného právního názoru, který zaujal Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 2. 9. 2020, čj. 10 A 73/2020-54. Právní názor městského soudu je založen na hypotéze, že gramatický výklad § 4 odst. 9 věty druhé stavebního zákona nepřipouští jiný výklad, než že po uplynutí jednoho roku od vydání závazného stanoviska ho nelze přezkoumat postupem dle § 149 odst. 5 správního řádu. Argument, že se toto ustanovení vztahuje pouze na přezkumné řízení, městský soud odmítl s tím, že přezkumné řízení je upraveno § 4 odst. 10 stavebního zákona, přičemž není racionální připisovat zákonodárci úmysl duplicitní úpravy téže otázky ve dvou ustanoveních. Zdejší soud má východiska městského soudu za nesprávná. Ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona sice upravuje možnost provést přezkum v režimu přezkumného řízení, ale pouze ve vztahu k (druhohustupňovému) závaznému stanovisku vydanému nadřízeným orgánem dotčeného orgánu, jenž vydal (prvostupňové) závazné stanovisko. Pokud tedy zdejší soud výše dospěl k závěru, že § 4 odst. 9 věta druhá stavebního zákona dopadá na přezkumné řízení ve vztahu k (prvostupňovému) závaznému stanovisku dotčeného orgánu, je zřejmé, že předmětem regulace § 4 odst. 9 a 10 stavebního zákona jsou dvě odlišné procesní situace, nejedná se o duplicitní úpravu téhož. Ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona rozhodně není formulačně jednoznačné, neboť nelze jednoznačně dovodit, zda míří na odvolací přezkum dle § 149 odst. 5 nebo na přezkumné řízení dle § 149 odst. 6 správního řádu.

[40] V neposlední řadě je třeba zmínit, že i kdyby bylo možné přisvědčit názoru žalovaného (a Městského soudu v Praze), pak lhůta jednoho roku dle § 96 správního řádu se týká zahájení přezkumného řízení, nikoliv vydání rozhodnutí v přezkumném řízení, která je upravena v § 97 odst. 2 správního řádu a činí 15 měsíců od právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. Co se rozumí zahájením přezkumného řízení v případě, kdy je přezkum závazného stanoviska zahájen podáním odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu, je obtížné určit (to samo o sobě nasvědčuje tomu, že § 4 odst. 9 stavebního zákona se vztahuje na přezkumné řízení, které lze sice uskutečnit pouze v souvislosti s odvolacím řízením, ale nezávisle na odvolání). V dané situaci by okamžik zahájení přezkumného řízení byl nejbližší podání odvolání, popř. postoupení odvolání žalovaným nadřízenému orgánu dotčeného orgánu (Kliková, A., Průcha, P. *Závazná stanoviska a jejich přezkum po nejnovějších změnách stavebního zákona. Forenzní vědy, právo, kriminalistika.* 1/2018.). Oba tyto úkony nastaly v dané věci před uplynutím lhůty jednoho roku od vydání závazného stanoviska. Revizní stanovisko ministr vydal před uplynutím lhůty 15 měsíců od vydání závazného stanoviska, tedy v souladu s § 97 odst. 2 správního řádu. I za této situace tedy nebyl důvod, aby žalovaný k reviznímu stanovisku ministra nepřihlédl.

[41] Soud shrnuje, že právní názor žalovaného, podle něž nebylo závazné stanovisko možno podrobit postupu podle § 149 odst. 5 správního řádu, je nezákonný. Nepřihlížel-li z uvedeného důvodu žalovaný vůbec k reviznímu stanovisku a nezahrnul do odůvodnění svého rozhodnutí závěry vyjádřené v revizním stanovisku, nedošlo žádným (natož pak řádným) způsobem k vypořádání odvolacích námitek mířících proti závaznému stanovisku.

<sup>7</sup> Pozn. redakce: rozhodnuto dne 26. 1. 2021.

Napadené rozhodnutí žalovaného tak je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. To ovšem soud nepovažuje za dané procesní situace za dostatečný důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť je třeba zohlednit, že revizní stanovisko bylo vydáno, přičemž k jeho zohlednění v rámci odvolacího řízení by postačilo uvést v napadeném rozhodnutí stručný odkaz na obsah revizního stanoviska. Revizní stanovisko potvrdilo závazné stanovisko, tedy z hlediska výroku se nic nezměnilo nejen ve vztahu k vyznění závazného stanoviska, ale ani ohledně dopadu na výrok rozhodnutí stavebního úřadu, resp. rozhodnutí žalovaného. Soud proto dále přistoupil k přezkumu zákonitosti závazného stanoviska ve spojení s revizním stanoviskem, a to na podkladě žalobních bodů, které žalobkyně formulovala vůči závaznému stanovisku. (...)

## 4143

### **Pobyt cizinců: zajištění za účelem správního vyhoštění; nemožnost obstarat náhradní cestovní doklad**

k § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákonů č. 217/2002 Sb., č. 428/2005 Sb., č. 161/2006 Sb., č. 379/2007 Sb., 427/2010 Sb. a č. 314/2015 Sb. (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

**Předchozí marná snaha správních orgánů obstarat zajištěné cizince náhradní cestovní doklad je okolností, která je překážkou vyhoštění cizinky, a tedy i překážkou jejího zajištění za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.**

*(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 12. 2020, čj. 16 A 71/2020-17)*

**Prejudikatura:** č. 2524/2012 Sb. NSS; rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29.

1. 2008, *Saadi proti Velké Británii* (stížnost č. 13229/03).

**Věc:** I. D. proti Policii České republiky, Krajskému ředitelství policie hl. m. Prahy o zajištění cizince.

Žalobkyně podala u Městského soudu v Praze žalobu, kterou se domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 20. 10. 2020. Tímto rozhodnutím žalovaná rozhodla prodloužení zajištění žalobkyně podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců za účelem jejího správního vyhoštění. Doba zajištění byla prodloužena o 60 dní.

Podle žalobkyně žalovaná porušila § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ve spojení s čl. 8 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluvy“) a § 2 odst. 2, § 3 a § 50 odst. 2 a 3 správního řádu, neboť si neopatřila dostatek podkladů pro vydání rozhodnutí, a nevyšla tak ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Dále podle žalobkyně žalovaná porušila § 50 odst. 4 správního řádu, neboť nepřihlédla ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, § 52 správního řádu, neboť neprovedla důkazy potřebné pro zjištění stavu věci, § 68 odst. 3 správního řádu, § 174a odst. 1 a § 179 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, čl. 3 odst. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. 12. 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „navratová směrnice“) a čl. 3 a čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.

Žalobkyně se domnívala, že její zajištění bylo nezákonné, neboť nebylo možné rozumně očekávat, že bude možné naplnit jeho účel, tedy správní vyhoštění. Dle žalobkyně znamená zajištění cizince omezení jeho osobní svobody, a tedy citelný zásah do osobních práv. V případě žalobkyně k němu dochází opakovaně, v průběhu asi pěti let již potřetí. Zajištění lze realizovat pouze na základě zákonných podmínek daných i ústavním pořádkem ČR (čl. 8 odst. 2 Listiny), podmínky stanoví i čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.

Žalobkyně měla za to, že vzhledem k tomu, že zajištění dle § 124 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je zajištění za účelem správního vyhoštění, je bezprostředně spjaté s tímto účelem, přičemž není-li zde reálná možnost správní vyhoštění uskutečnit, pozbývá zajištění smyslu a stává se nezákonným. K tomu žalobkyně odkazuje na závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku ze dne 15. 4. 2009, čj. 1 As 12/2009-61, č. 1850/2009 Sb. NSS, a v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS. Dále



žalobkyně odkázala na rozsudky téhož soudu ze dne 17. 12. 2015, čj. 5 Azs 236/2015-34, ze dne 25. 2. 2016, čj. 5 Azs 7/2016-22, a ze dne 20. 1. 2016, čj. 1 Azs 275/2015-27.

Dle žalobkyně existovaly důvodné pochybnosti o tom, zda bude možné správní vyhoštění realizovat. Je státní příslušnicí Kyrgyzstánu, od roku 2012 nedisponuje cestovním pasem. Ten se jí nepodařilo obstarat, neboť v ČR nemá Kyrgyzstán zastupitelský úřad, a žalobkyně by tak byla nucena vycestovat do jiných států EU. Je si vědoma skutečnosti, že jí bylo správní vyhoštění již opakovaně ukládáno, avšak jelikož nemůže vycestovat za účelem vyřízení dokladu, nezbylo jí než z ČR prozatím nevycestovat. Žalobkyni bylo správní vyhoštění uloženo již v letech 2013 a 2015, v roce 2016 byla za účelem správního vyhoštění zajištěna, avšak správní vyhoštění se realizovat nepodařilo, neboť správním orgánům se nepodařilo získat pro ni doklad totožnosti. Ambasáda Kyrgyzstánu v tomto ohledu nespolupracuje. Žalobkyně se v roce 2016 obrátila na Mezinárodní organizaci pro migraci, ani tak ale nebyla úspěšná. Žalobkyně je tak v neřešitelné situaci, kdy nemá na jednu stranu možnost získat doklady k vycestování a na stranu druhou si nemůže vyřídit pobytové oprávnění. Dostala se do pozice fakticky nevyhostitelné osoby. Považovala za nepřijatelné, že jí žalovaná označila za nespolehlivou osobu, neboť ona se situaci řešit snažila. Zajištění není trestem, ale administrativním opatřením. Žalovaná dostatečně věrohodným způsobem neprokázala, že je situace nyní odlišná oproti jejím dřívějším zajištěním. Ani ke dni podání této žaloby žalobkyně navíc neobdržela žádné informace o tom, že by se podařilo správnímu orgánu její cestovní doklad ve Vídni získat. Žalobkyně se opakovaně snažila svou situaci řešit tím, že podávala žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Její dcera a matka mají na území ČR udělenou doplňkovou ochranu, která jim je opakovaně prodlužována. Považovala za absurdní, že jí je mezinárodní ochrana upírána. Žalobkyně uvedla, že neví, jak by si vlastně měla pobyt na území ČR legalizovat. Kromě zmíněných žádostí o mezinárodní ochranu připadá v úvahu vízum na strpění podle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť vycestování žalobkyně brání překážka nezávislá na její vůli. Žalobkyně by také mohla požádat o udělení statusu osoby bez státní příslušnosti dle § 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, neboť s ohledem na dlouhodobou nečinnost ambasády Kyrgyzstánu lze důvodně pochybovat o tom, že ji Kyrgyzstán ještě vůbec považuje za státní občanku. Žalobkyně si byla vědoma, že předmětem řízení nebylo vyřešení její pobytové situace, ale otázka, zda je správní orgán oprávněn ji opakovaně omezovat na osobní svobodě. Dle žalobkyně nebylo zřejmé, jak by mohla svou situaci řešit. To však nemůže být důvodem, aby žalovaná žalobkyni opakovaně zbavovala osobní svobody v řádů měsíců, a to tím spíše vzhledem k problematické činnosti kyrgyzské ambasády. Za takové situace se stalo zajištění nástrojem k potrestání žalobkyně za to, že se na území ČR nachází neoprávněně. Takto to přinejmenším vnímala žalobkyně. K tomu však správní orgán není oprávněn a v žádném případě k tomuto účelu nelze využít institut zajištění.

Ze správního spisu vyplynuly níže uvedené rozhodné skutečnosti.

V roce 2014 byla žalobkyně zajištěna za účelem správního vyhoštění vydaného v roce 2012. Ze zajištění byla propuštěna z důvodu uplynutí doby 180 dnů zajištění. Důvodem opakovaného prodloužení doby zajištění bylo obstarání náhradního cestovního dokladu žalobkyně. V roce 2016 byla žalobkyně opět zajištěna za účelem správního vyhoštění a doba zajištění byla znovu stanovena s ohledem k nutnosti obstarání náhradního cestovního dokladu. Následně byla žalobkyně přezajištěna podle zákona o azylu a k jejímu vyhoštění zjevně nedošlo.

Dne 11. 7. 2015 bylo žalobkyni rozhodnutím uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 zákona o pobytu cizinců na dobu 4 let. Doba vycestování byla stanovena na 50 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí a současně jí bylo uloženo zvláštní opatření ve formě povinnosti pravidelně se osobně hlásit na Policii ČR. Dne 24. 7. 2020 bylo vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně, kterým bylo žalobkyni uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 9 zákona o pobytu cizinců a podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců v délce 4 let. Následně bylo téhož dne přistoupeno k zajištění žalobkyně dle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců z důvodu existujícího nebezpečí, že by žalobkyně mohla mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění. Rozhodnutí o zajištění bylo vydáno téhož dne a žalobkyně byla umístěna do ZZC. Lhůta pro zajištění byla stanovena v délce 90 dnů ode dne omezení osobní svobody. Před umístěním do ZZC byla s žalobkyní sepsána žádost o ověření totožnosti v její domovské zemi za účelem vydání náhradního cestovního dokladu. Žalobkyně podala odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění a zároveň požádala o navrácení v předěšlý stav pro účely zachování lhůty k odvolání. Toto bylo 17. 8. 2020 postoupeno Ředitelství služby cizinecké policie. Dne 16. 9. 2020 bylo žalované doručeno doplnění odvolání, které bylo

Ředitelství služby cizinecké policie postoupeno 25. 9. 2020. Dne 13. 10. 2020 obdržela žalovaná informaci o tom, že 24. 9. 2020 Ředitelství služby cizinecké policie podalo prostřednictvím Ministerstva zahraničních věcí dožádání o předání žádosti o ověření totožnosti a vystavení náhradního cestovního dokladu na Velvyslanectví Kyrgyzské republiky ve Vídni.

Dne 20. 10. 2020 vydala žalovaná napadené rozhodnutí o prodloužení zajištění žalobkyně o 60 dnů. Tento krok odůvodnila tím, že správní orgán nebyl do vydání tohoto rozhodnutí oprávněn provést správní vyhoštění z důvodu neexistence vykonatelného rozhodnutí o správním vyhoštění a dále proto, že žalobkyně nedisponuje cestovním dokladem. Na základě předchozího jednání žalobkyně, kdy bylo zjištěno, že nevycestovala, ačkoli jí bylo uloženo správní vyhoštění, správní orgán konstatoval, že je zde dána důvodná obava, že se bude chovat obdobně a správní vyhoštění opět zmaří. Možnost uložení zvláštních opatření žalovaná neshledala s ohledem na to, že žalobkyně nemá žádné finanční prostředky ani majetek, nemá nahlášenou žádnou adresu pobytu, nemá označenou žádnou schránku ani zvonek, přesnou adresu pobytu nezná. Žalovaná nenalezla žádné vazby, které by měly být vycestováním žalobkyně nepřiměřeně dotčeny.

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

[14] Podle § 124 odst. 3 zákona o pobytu cizinců „[p]olicie v rozhodnutí o zajištění stanoví dobu trvání zajištění s přihlédnutím k předpokládané složitosti přípravy výkonu správního vyhoštění. Při stanovení doby trvání zajištění je policie povinna zoblednit případy nezletilých cizinců bez doprovodu a rodin či jiných osob s dětmi. Je-li to nezbytné k pokračování přípravy výkonu správního vyhoštění, je policie oprávněna dobu trvání zajištění prodloužit, a to i opakovaně. V řízení o prodloužení doby trvání zajištění cizince za účelem správního vyhoštění je vydání rozhodnutí prvním úkonem v řízení. Odvolání, obnova řízení ani přezkumné řízení nejsou přípustné.“

[15] Podle § 125 odst. 1 zákona o pobytu cizinců „[d]oba zajištění nesmí překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody. V případě cizince mladšího 18 let nebo rodiny s nezletilými dětmi nesmí doba zajištění překročit 90 dnů.“

[16] Soud úvodem konstatuje, že s žalobkyní lze souhlasit v tom, že zajištění představuje mimořádné opatření, při němž dochází k zásadnímu omezení osobní svobody jedince. Je proto přípustné toliko při splnění podmínek uvedených v zákoně o pobytu cizinců a návratové směrnicí, musí však především vyhovovat i požadavkům definovaným ústavním pořádkem České republiky (čl. 8 Listiny, čl. 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, čl. 9 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech).

[17] V rozsudku čj. 1 Azs 143/2020-48 ze dne 13. 8. 2020 Nejvyšší správní soud mimo jiné připomněl, jaké požadavky musí být naplněny, aby bylo možné využití zajištění jako prostředku ospravedlnit. Prodloužení zajištění je možné tehdy, jestliže vyhoštění bude alespoň potenciálně možné (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 As 79/2010-150, č. 2524/2012 Sb. NSS). Zajištění musí především sledovat vymezený účel, kterým je v případě žalobkyně realizace správního vyhoštění. Dále platí, že zajištění nesmí přesáhnout přiměřenou dobu ke sledovanému cíli (rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 1. 2008, *Saadi proti Velké Británii*, stížnost č. 13229/03). Dále Nejvyšší správní soud poukázal na nezbytnost vedení řízení o správním vyhoštění s náležitou pečlivostí. Uvedl konkrétně, že „[p]odle Evropského soudu pro lidská práva lze zbavení osobní svobody podle čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv ospravedlnit pouze probíhajícími vyhošťovacími nebo vydávacími řízeními. Pokud takové řízení není vedeno s náležitou pečlivostí, zajištění přestává být v souladu s tímto ustanovením. Je tedy nutné posuzovat, zda délka řízení o vyhoštění nebyla nepřiměřeně dlouhá (rozsudnutí velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 11. 1996 ve věci *Chahal proti Spojenému království*, stížnost č. 22414/93). Správní orgány jsou povinny při rozhodování o zajištění za účelem správního vyhoštění aktivně a svědomitě postupovat v řízení o správním vyhoštění, aby důvody trvajícího zajištění byly ospravedlnitelné. Pokud však tento řádný postup směřující k vyhoštění cizince nepřetrvává po celou dobu zajištění bez rozumného důvodu, zajištění cizince přestává být oprávněné (rozsudnutí ESLP ze dne 11. 10. 2011 ve věci *M. a ostatní proti Bulharsku*, stížnost č. 41416/08).“

[18] Aby bylo možné přistoupit k zajištění za účelem realizace správního vyhoštění, je tedy nezbytné, aby správní řízení o vyhoštění bylo vedeno řádně a aby žalovaná postupovala náležitě svědomitě. Jak rovněž uvedl Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, „[p]ři přezkumu rozhodnutí o prodloužení doby zajištění ve správním soudnictví jsou soudy povinny k žalobní námitce přezkoumat, zda zajištění cizince je oprávněné a zda policie postupuje v řízení o správním vyhoštění s náležitou pečlivostí, aktivně, svědomitě a bez zbytečných průtahů. Soudní přezkum zákonnosti zajištění zahrnuje rovněž hodnocení, zda zajištění cizince směřuje k jeho primárnímu cíli. Není přípustné, byl-li cizinec jednou zajištěn za účelem správního vyhoštění podle § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, aby mohl správní orgán jeho zajištění libovolně prodlužovat až do maximální délky zajištění uvedené v § 125 zákona pouze s odkazem na to, že trvají obavy, že by mohl mařit účel správního vyhoštění. Bez zkoumání procesní aktivity správního orgánu v řízení o vyhoštění by zásah do osobní svobody cizince zůstal bez ochrany a taktó limitovaná soudní ochrana by nemohla vyloučit svévolné postupy správních orgánů. Správní orgán proto musí především zdůvodnit, jaké kroky směřující k vyhoštění dosud učinil a z jakého důvodu nebylo dosud možné vyhoštění realizovat.“

[19] Jedním z předpokladů řádného postupu žalované je kvalitní a dostačující odůvodnění rozhodnutí o prodloužení zajištění. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 93/2011-79 „[s] právní orgán musí v odůvodnění vedlejšího ustanovení výroku rozhodnutí o zajištění, jímž se stanoví doba jeho trvání, uvést, jaké všechny úkony bude pravděpodobně nezbytné provést k přípravě realizace správního vyhoštění konkrétní osoby. Dále lze nepochybně požadovat, aby správní orgán kvalifikovaně na základě svých zkušeností upřesnil v odůvodnění rozhodnutí svůj odhad, jak dlouho zabere provedení každého ze specifikovaných úkonů (např. obvyklá doba komunikace se zastupitelským úřadem země původu cizince, doba potřebná pro poskytnutí právní pomoci ze strany země původu). Správní orgán musí posuzovat uvedené otázky přísně individuálně, nikoliv paušálním odhadem. Pouze v případech, kdy jsou shora uvedené úvahy obsaženy ve správním rozhodnutí a dle své povahy mají oporu ve správním spisu, mohou se soudy ve správním soudnictví ujmout své přezkumné činnosti a posoudit, zda správní orgán nepřekročil meze správního uvážení či ho nezneužil (§ 78 odst. 1 in fine s. ř. s.).“

[20] Žalovaná v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla důvod, pro který nebylo doposud přistoupeno k realizaci vyhoštění. Toto nebylo vykonáno z důvodu existence objektivních překážek vyhoštění, kdy první z těchto překážek je, že žalobkyni nebyl dosud vystaven náhradní cestovní doklad. Žalovaná dále konstatovala, že jí je známo, že proces ověřování totožnosti státních příslušníků Kyrgyzstánu je velmi zdlouhavý, nikoli ale nemožný. Druhou překážkou je skutečnost, že doposud není k dispozici pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění žalobkyně. Při stanovení doby trvání zajištění přihlédla žalovaná zejména k době, která je nutná k vyřízení náhradního cestovního dokladu, a následnému zabezpečení přepravních dokladů. Konstatovala, že nelze predikovat, kdy bude náhradní cestovní doklad vystaven, jelikož žádné sdělení ani jinou zpětnou vazbu žalovaná ke dni rozhodnutí neobdržela. Po obdržení náhradního cestovního dokladu obstarává Ředitelství služby cizinecké policie letenku nebo vyjednává průvoz cizince přes jiné státy EU. Doba zajištění potřebných náležitostí byla odhadnuta na 30 kalendářních dnů. Dle žalované je správní vyhoštění po odpadnutí překážek objektivně možné. Dále žalovaná dodala, že nelze přistoupit k propuštění ze zajištění s ohledem na předchozí jednání žalobkyně, na základě kterého zde je důvodné nebezpečí zmaření rozhodnutí o správním vyhoštění. Žalovaná vymezila přiměřenou dobu 60 dnů.

[21] Se žalobkyní lze souhlasit v tom, že jsou dány faktické překážky jejího vyhoštění, a to pro nemožnost zajištění náhradního cestovního dokladu. Po právní stránce nic nebrání obstarání náhradního cestovního dokladu občana Kyrgyzstánu, avšak ohledně žalobkyně se žalované opakovaně nepodařilo již dříve takový doklad obstarat. Vzhledem k intenzitě zásahu do práv cizince je nepřipustné, aby byl cizinec opakovaně zajišťován, ačkoli vše nasvědčuje tomu, že země původu nevydává jeho náhradní cestovní doklad. Účelem zajištění není sankční internace, nýbrž vytvoření podmínek pro vycestování. Pokud je vycestování nemožné, nelze cizince zajistit. Příklad žalobkyně není zcela výjimečný, obvykle se jedná o cizince z území bývalého Sovětského svazu, které žádá z těchto zemí nepovažuje za své občany, a proto odmítá vydat náhradní cestovní doklad. Zároveň se jedná často o osoby bez přístřeší, které o to více nemají zájem se vrátit do země původu, a tedy i činit aktivní kroky k získání náhradního cestovního dokladu. Je tak na žalované, aby iniciovala proces vystavení náhradního cestovního dokladu a taktó činila setrvalě bez ohledu na zajištění cizince. Teprve poté, co bude vystaven cestovní doklad cizince, který je opakovaně marně zajišťován z důvodu absence cestovního dokladu, lze dovést podmínky pro zajištění cizince.

Žalobkyně byla zajištěna opakovaně, s odstupem let a po dlouhou dobu, přesto nebyl vystaven její náhradní cestovní doklad zemí původu, proto je na ní nutno pohlížet jako na osobu, jejímuž vyhoštění brání překážky, a to do doby, než bude žalovaná disponovat cestovním dokladem žalobkyně. Do této doby je žalovaná povinna žalobkyni ignorovat ve smyslu zajištění, její bezúčelné zajištění postrádá smysl zajištění a vede pouze k bezúčelným mechanickým úkonům žalované. Soud po žalované nepožaduje rezignaci na její zákonné povinnosti, ale koncentraci na plnění zákonných povinností se zřetelem na účel toho kterého úkonu, zde zajištění.

[22] Dále soud shledal nezákonnost v postupu Ředitelství služby cizinecké policie v průtazích při zajišťování cestovního dokladu žalobkyně. Žalovaná dne 24. 7. 2020 před umístěním žalobkyně do ZZC s ní sepsala žádost o ověření totožnosti za účelem vyřízení náhradního cestovního dokladu, jejímž adresátem bylo Ředitelství služby cizinecké policie. Ze spisu není zřejmé, kdy byla žádost předána Ředitelství služby cizinecké policie, lze předpokládat, že obratem. Ať však k tomuto došlo kdykoli, dne 13. 10. 2020 žalovaná obdržela od Ředitelství služby cizinecké policie informaci o tom, že teprve dne 24. 9. 2020 podalo Ředitelství prostřednictvím Ministerstva zahraničních věcí žádost o ověření totožnosti žalobkyně a vyřízení náhradního cestovního dokladu zastupitelskému úřadu Kyrgyzstánu ve Vídni. Žádost tak byla vypravena dva měsíce po jejím sepsání se žalobkyní, přičemž žalované i Ředitelství služby cizinecké policie bylo známo, že velvyslanectví je liknavé, a tudíž proces vydání náhradního cestovního dokladu zajištěné žalobkyně bude zdlouhavé.

[23] V rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 Azs 399/2018-35 ze dne 11. 7. 2019 byl řešen případ žalobce, o jehož zajištění bylo rozhodnuto dne 7. 7. 2018, toto bylo prodlouženo dne 25. 9. 2018 a obdobná žádost byla odeslána 10. 8. 2018. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že krajský soud rozhodující v této věci „[p]řipustil, že si lze představit, že by tento proces mohl proběhnout i rychleji, ovšem neshledal v něm porušení povinnosti vyvíjet řádné úsilí za účelem získání nezbytných dokladů pro výkon správního vyhoštění ve smyslu § 125 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ani porušení povinnosti činit kroky směřující k vyhoštění s náležitou pečlivostí dle požadavků judikatury“. Zároveň v tomto případě byla jistá aktivita správních orgánů. Dle bodu 11 rozsudku, „[j]estliže stěžovatel namítal, že žalovaný nic nečinil od 10. 8. 2018 (zaslání žádosti o ověření totožnosti žalobce s potřebnými podklady Ředitelstvím služby cizinecké policie na Zastupitelský úřad Kyrgyzstánu ve Vídni), pak je třeba konstatovat, že žalovaný po provedení tohoto úkonu opakovaně zkoumal, zda trvají důvody zajištění a v jakém stavu je vyřizování předmětné žádosti; učinil tak 3. 9. 2018 (viz úřední záznam ze dne 3. 9. 2018, čj. KRPH-64766-50/ČJ-2018-050022), a následně 21. 9. 2018 (viz úřední záznam ze dne 21. 9. 2018, čj. KRPH-64766-51/ČJ-2018-050022), přičemž v obou případech bylo zjištěno, že k ověření totožnosti doposud nedošlo a nelze odhadnout, kdy se tak stane.“ V uvedeném případě byl cizinec zajištěn dne 7. 7., žádost o cestovní doklad byla vypravena 10. 8., což bylo shledáno jako ještě přípustný termín. V posuzované věci však byla lhůta dvojnásobná, což městský soud považuje za nepřípustné průtahy vylučující prodloužení zajištění, zejména pokud z výše uvedené judikatury je patrný systémový liknavý přístup zastupitelského úřadu Kyrgyzstánu ve Vídni.

[24] Z důvodů shora uvedených soud postupoval podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost spočívající v zajištění žalobkyně, ačkoliv pro předchozí nemožnost obstarání cestovního dokladu lze předpokládat, že její vyhoštění není možné a žalovaná neprokázala, že tomu tak není (měla v dispozici cestovní doklad žalobkyně nebo podklad osvědčující změnu postoje země původu žalobkyně o tom, že jí cestovní doklad hodlá oproti minulosti vydat). Dále soud shledal důvod pro zrušení rozhodnutí pro vady řízení o prodloužení doby zajištění z důvodu průtahů Ředitelství služby cizinecké policie při vyžádání cestovního dokladu, přitom tato vada měla vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť průtahy zapříčinily další dobu zajištění [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

## Mezinárodní ochrana: opakovaná žádost; opětovné použití vylučující klauzule

k § 15 a § 15a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákonů č. 2/2002 Sb., č. 165/2006 Sb., 41/2009 Sb. a 314/2015 Sb. (v textu jen „zákon o azylu“)

**V případech, kdy žadatel nebyla udělena mezinárodní ochrana z důvodů podle § 15 a § 15a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (tzv. vylučující klauzule), je správní orgán povinen při posuzování jeho opakované žádosti posoudit, zda důvody pro použití vylučující klauzule nadále trvají, a to i tehdy, pokud jsou nově uváděné důvody pro udělení mezinárodní ochrany totožné s těmi, které žadatel uplatnil již v původní žádosti.**

**Pokud správní orgán dospěje k závěru, že aplikace vylučující klauzule je i nadále namístě, lze opakovanou žádost posoudit jako nepřipustnou a řízení zastavit. Správní orgán však musí v rozhodnutí řádně odůvodnit závěr o trvajících důvodech použití vylučující klauzule.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2020, čj. I Azs 396/2020-37)*

**Prejudikatura:** č. 2174/2011 a č. 2642/2012 Sb. NSS.

**Věc:** K. B. B. proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 5. 2020 rozhodl, že žádost žalobce ze dne 13. 11. 2019 o udělení mezinárodní ochrany je nepřipustná dle § 10a odst. 1 písm. e) zákona o azylu, a řízení o žádosti zastavil dle § 25 písm. i) téhož zákona. Vycházel ze skutečnosti, že žalobce podal první žádost o udělení mezinárodní ochrany 19. 9. 2016. O této žádosti žalovaný rozhodl 26. 3. 2018 tak, že mezinárodní ochranu ani doplňkovou ochranu nelze žalobci udělit s ohledem na existenci důvodů dle § 15 a § 15a zákona o azylu (aplikace tzv. vylučujících klauzulí). Žalobce byl totiž v Německu v roce 2012 odsouzen k trestu odnětí svobody na 3 roky a 2 měsíce za skutek spočívající v tom, že se pokusil za úplaty převést z Německa do Dánska 992,2 g kokainu a 86,59 g heroinu. Přitom byl již dříve v Belgii odsouzen k trestu odnětí svobody na 33 měsíců v souvislosti se zločinným spolením ve spojení s držením nelegálních drog. Mezinárodní ochrana je tudíž u žalobce vyloučena, neboť se dopustil vážného nepolitického zločinu. Správní orgán posoudil v předchozím řízení naplnění podmínek vylučující klauzule, proto je dle žalovaného kauzálně nutné opětovně toto stanovisko potvrdit a vyvodit vyloučení z mezinárodní ochrany v současném řízení.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Krajského soudu v Ostravě, který ji rozsudkem ze dne 22. 9. 2020, čj. 19 Az 26/2020-77, zamítl. Krajský soud konstatoval, že žalovaný v napadeném rozhodnutí řádně odůvodnil aplikaci vylučující klauzule. Okolnost, že žalobce byl odsouzen již v roce 2012 a v roce 2014 trest vykonal, není dle krajského soudu relevantní. Podstatné je samotné spáchání vážného zločinu, nikoliv běh času od odsouzení a vykonání trestu k datu podání opakované žádosti o mezinárodní ochranu. Žalovaný proto správně shledal žádost nepřipustnou a řízení zastavil dle § 25 písm. i) zákona o azylu.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Žalovaný dle stěžovatele pochybil v tom, že se nevypořádal s otázkou, zda u něho nadále existuje důvod pro aplikaci § 15 a § 15a zákona o azylu. Pokud takový důvod není, měl žalovaný věcně posoudit důvody pro udělení mezinárodní ochrany. Závěr krajského soudu, že není podstatný běh času od odsouzení a vykonání trestu do podání opakované žádosti, je dle stěžovatele nesprávný. V podstatě by to znamenalo, že pokud žadatel spáchá vážný zločin, je doživotně vyloučen z možnosti získat mezinárodní ochranu. Dle stěžovatele je však třeba naopak zohlednit všechny okolnosti případu, a to také okolnosti relevantní pro zánik trestní odpovědnosti, příp. prominutí trestu nebo zahlazení odsouzení, což koresponduje se závěry usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, čj. 9 Azs 29/2014-16. Žalovaný proto pochybil, pokud se nezabýval skutkovým stavem ke dni rozhodování o opakované žádosti, dobou od odsouzení a vykonání trestu nebo tím, zda stěžovatel poté vedl řádný život. Nezabýval se tedy ani tím, zda tyto okolnosti mohou vést k odlišnému závěru ohledně naplnění kritérií vylučující klauzule. Napadené rozhodnutí je proto v této otázce nepřezkoumatelné a krajský soud je měl zrušit.

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

### Z odůvodnění:

[8] Podle § 25 písm. i) zákona o azylu se řízení zastaví, „jestliže je žádost o udělení mezinárodní ochrany nepřijatelná“. Podle § 10a odst. 1 písm. e) zákona o azylu platí, že „[ž]ádost o udělení mezinárodní ochrany je nepřijatelná, podal-li cizinec opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany, kterou ministerstvo posoudilo jako nepřijatelnou podle § 11a odst. 1“.

[9] Podle § 11a odst. 1 zákona o azylu „[p]odal-li cizinec opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany, ministerstvo nejprve posoudí přípustnost opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany, a to, zda uvedl nebo se objevily nové skutečnosti nebo zjištění, které

a) nebyly bez vlastního zavinění cizince předmětem zkoumání důvodů pro udělení mezinárodní ochrany v předchozím pravomocně ukončeném řízení a

b) svědčí o tom, že by cizinec mohl být vystaven pronásledování z důvodů uvedených v § 12 nebo že mu hrozí vážná újma podle § 14a“.

[10] Obecně platí, že „[o]důvodnění správního rozhodnutí o zastavení řízení pro nepřijatelnost opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany musí vždy obsahovat zdůvodněný závěr správního orgánu o tom, že 1) žadatel v opakované žádosti o udělení mezinárodní ochrany neuvádí žádné nové skutečnosti či zjištění relevantní z hlediska azylu nebo doplňkové ochrany, resp. 2) pokud takové skutečnosti či zjištění uvádí, pak pouze takové, které mohl uplatnit již v předchozí žádosti, a 3) že nedošlo k takové zásadní změně situace v zemi původu, která by mohla zakládat opodstatněnost nové žádosti o udělení mezinárodní ochrany“ (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 6. 3. 2012, čj. 3 Azs 6/2011-96, č. 2642/2012 Sb. NSS).

[11] Tyto obecné závěry však nejsou plně použitelné v případech, že o první žádosti rozhodl správní orgán tak, že azyl ani doplňkovou ochranu nelze udělit pro naplnění důvodů vylučující klauzule dle § 15 a § 15a zákona o azylu. Je tomu tak proto, že je-li v řízení o mezinárodní ochraně naplněn některý z důvodů dle § 15 nebo § 15a zákona o azylu, rozhodne Ministerstvo vnitra o neudělení mezinárodní ochrany a nezjišťuje případnou existenci důvodů azylu či doplňkové ochrany dle § 12 a § 14a zákona o azylu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 7. 9. 2010, čj. 4 Azs 60/2007-119, č. 2174/2011 Sb. NSS). Účelem institutu nepřijatelnosti opakované žádosti je umožnit procesně efektivnější vyřízení žádosti v těch případech, kdy správní orgán již v rozhodnutí o první žádosti důvody uváděné žadatelem věcně přezkoumal a situace v zemi původu se nezměnila. Shora uvedená ustanovení jistě nelze aplikovat tak, aby toliko z formálních důvodů zamezila věcnému posouzení důvodů žádosti v těch případech, kdy k takovému posouzení v řízení o první žádosti vůbec nedošlo.

[12] Ze smyslu a účelu zákona je třeba vycházet i při rozhodování o opakované žádosti poté, kdy v první žádosti shledal správní orgán existenci důvodů dle § 15 a § 15a zákona o azylu. Obecně nic nebrání tomu, aby i v takovém případě opakovanou žádost správní orgán posoudil jako nepřijatelnou a řízení o ní zastavil, pokud se relevantní okolnosti v době od rozhodnutí o první žádosti nezměnily. Není žádný rozumný důvod pro to, aby při nezměněném skutkovém stavu správní orgán opakovaně věcně hodnotil tytéž skutečnosti. Zastavit řízení naopak nebude možné, pokud by měl správní orgán aplikovat vylučující klauzuli na základě jiných skutečností – takové nové skutečnosti by musel nejprve předeštit žadatelí o udělení mezinárodní ochrany, aby se k nim mohl vyjádřit.

[13] V této první fázi se správní orgán nebude zabývat tvrzeními žadatele ve vztahu k pronásledování či hrozbě vážné újmy ani situací v zemi původu, neboť ty v řízení o první žádosti nezkoumal. Naopak je povinen posoudit, zda je nadále nemožné azyl či doplňkovou ochranu udělit pro existenci stejných okolností, které vedly k použití vylučující klauzule při rozhodování o první žádosti. Zejména je povinen vždy rozhodnout, zda nejsou oproti řízení o první žádosti dány takové skutečnosti, které s přihlédnutím k povaze důvodů vyloučení vedou k závěru, že vylučující klauzuli již nelze aplikovat. Toto posouzení musí najít odraz v odůvodnění správního rozhodnutí. Pakliže by takové okolnosti byly dány, správní orgán přistoupí k věcnému posouzení důvodů azylu či doplňkové ochrany dle § 12 a § 14a zákona o azylu, byť by je žadatel tvrdil již v předchozí žádosti. Jak totiž již soud uvedl shora, v takových případech je třeba sledovat účel nepřijatelnosti opakované žádosti, jímž je vyloučení toho, aby

se správní orgán musel opakovaně zabývat totožnými důvody žádosti. S ohledem na to, že v předchozím řízení správní orgán aplikoval vylučující klauzuli a věcně se nezabýval důvody pro udělení mezinárodní ochrany, je povinen – pokud shledá, že podmínky aplikace vylučující klauzule již nejsou splněny – se věcně vypořádat s důvody pro udělení mezinárodní ochrany.

[14] Skutečnost, že plynutí času a s ním související právní události mohou mít význam pro posouzení důvodů vyloučení, potvrzuje i Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, podle něhož je možné v závislosti na vnitrostátní praxi zvážit, zda byl žadatel za činy, které vedou k vyloučení, již dostatečně potrestán, a zohlednit dobu, která uplynula od výkonu trestu, podle toho, co je považováno za přiměřenou dobu podle norem EU, chování žadatele od jeho účasti na činu, včetně doby strávené ve vězení atd. Přitom platí, že čím závažnější byl spáchaný čin, tím menší význam tyto faktory mají (srov. EASO. *Praktická příručka: Vyloučení*. Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, 2017). Je přitom na žadateli, aby v tomto směru poskytl nutnou součinnost a spolupráci při prokázání skutečností nutných k posouzení těchto okolností.

[15] Stěžovateli lze proto dát za pravdu v tom, že není možné určitou osobu zcela vyloučit z možnosti získat azyl či doplňkovou ochranu jen proto, že při posouzení některé z jejích minulých žádostí byla aplikována vylučující klauzule dle § 15 a § 15a zákona o azylu. Takto kategorický závěr však z rozhodnutí žalovaného nevyplývá. Z napadeného rozhodnutí totiž vůbec nelze seznat, jak o těchto otázkách žalovaný uvážil. Žalovaný nejprve shrnul důvody vyloučení dle rozhodnutí o první žádosti. Poté konstatoval, že mezinárodní ochrana je vyloučena dle § 15 a § 15a zákona o azylu. Není však zřejmé, zda se při tomto hodnocení, které není dále rozvedeno, žalovaný zabýval případnou změnou okolností v období od rozhodnutí o první žádosti do vydání rozhodnutí v nynější věci. Naopak závěrečná úvaha, že na základě posouzení v řízení o první žádosti je „*kauzálně nutně opětovně toto stanovisko potvrdit a vyvodit vyloučení z mezinárodní ochrany v současném řízení*“, nasvědčuje spíše tomu, že nyní nelze dle žalovaného mezinárodní ochranu udělit právě a pouze v důsledku rozhodnutí o první žádosti. Takový závěr by však s ohledem na výše uvedené nemohl obstat.

[16] Jelikož žalovaný se v napadeném rozhodnutí přezkoumatelným způsobem nevyjádřil k tomu, zda v případě stěžovatele nedošlo od rozhodnutí o první žádosti k takové změně okolností, která by mohla vést k odlišnému posouzení důvodů použití vylučující klauzule dle § 15 a § 15a zákona o azylu, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

[17] Krajský soud proto měl podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Jelikož tak neučinil, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti i své rozhodnutí. Vycházel přitom zároveň z nesprávné právní úvahy, že pro použití vylučující klauzule může být vždy podstatné pouze samotné spáchání vážného zločinu, nikoliv ostatní okolnosti, které mohou v průběhu času nastat a případně mohou změnit hodnocení toho, zda je nadále aplikace vylučující klauzule namístě.

## 4145

### Správní řízení: zrušení povolení insolvenčního správce; bezúhonnost; správní uvážení

k § 6 odst. 1 písm. d), § 7 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění zákonů č. 420/2011 Sb. a č. 185/2013 Sb. (v textu jen „zákon o insolvenčních správcích“)

**Bezúhonnost je jednou z podmínek, kterou zákon vyžaduje pro vydání povolení k výkonu činnosti insolvenčního správce fyzické osobě, a je třeba, aby ji tato osoba splňovala po celou dobu platnosti tohoto povolení. V opačném případě Ministerstvo spravedlnosti zruší povolení insolvenčního správce podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, jenž nepřipouští správní uvážení. Není proto namístě zkoumat okolnosti, kvůli nimž pozbyl insolvenční správce bezúhonnosti – zde okolnosti úpadku právnické osoby, v níž v posledních pěti letech působil insolvenční správce jako statutární orgán [§ 7 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 6 odst. 1 písm. d) citovaného zákona].**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2021, čj. 5 As 320/2020-55)

**Prejudikatura:** č. 3749/2018 Sb. NSS., nálezy Ústavního soudu č. 116/2008 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 83/06) a č. 77/2016 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 17/15).

**Věc:** P. H. proti Ministerstvu spravedlnosti o povolení vykonávat činnost insolvenčního správce, o kasační stížnosti žalovaného.

Kasační stížností se žalovaný (stěžovatel) domáhal zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 9. 2020, čj. 11 A 2/2019-191. Městský soud tímto rozsudkem zrušil rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 19. 12. 2018 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Tímto rozhodnutím ministr spravedlnosti zamítl rozklad žalobkyně proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 12. 10. 2018, kterým zrušil žalobkyni povolení vykonávat činnost insolvenčního správce (dále též „povolení“) podle § 13 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 6 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích, neboť nesplňovala podmínku bezúhonnosti ve smyslu § 7 odst. 1 písm. d) tohoto zákona; žalobkyně byla totiž v posledních pěti letech jedním ze dvou společníků a současně statutárním orgánem právnické osoby: Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci, o jejímž úpadku bylo v insolvenčním řízení pravomocně rozhodnuto usnesením Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 5. 2018, čj. KSHK 40 INS 15713/2016-A-75.

Žalovaný vydal rozhodnutí o zrušení povolení ve správním řízení zahájeném z moci úřední (*ex officio*), jemuž předcházelo ústní podání do protokolu učiněné samotným insolvenčním správcem – tedy žalobkyní, která stěžovateli sdělila, že u společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci, v níž do 31. 12. 2013 působila jako společník a statutární orgán, byl výše uvedeným usnesením Krajského soudu v Hradci Králové zjištěn úpadek a prohlášen konkurz na majetek této společnosti. Současně žalobkyně uvedla, že tak činí z opatrnosti v souladu se svojí informační povinností podle § 14 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích, a vyjádřila přesvědčení, že u ní nedošlo ke ztrátě bezúhonnosti. Stěžovatel byl ovšem opačného názoru. Proto vydal rozhodnutí o zrušení povolení žalobkyně, která proti němu podala rozklad.

Ministr spravedlnosti rozklad zamítl, neboť měl stejně jako stěžovatel za to, že žalobkyně přestala splňovat podmínku bezúhonnosti – a to právě v důsledku úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci. Zákon o insolvenčních správcích v tomto případě nepřipouští žádnou diskreci a nedává správnímu orgánu možnost jakkoli zkoumat okolnosti úpadku a případně zohlednit, zda původcem úpadku Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci byla žalobkyně, anebo M. E. jako druhý společník a statutární orgán této společnosti. Skutečnost, že žalobkyně úpadek nezavinila, dokládala mj. analýzou stávajícího stavu insolvenčního řízení s tím, že zjištěný úpadek je pouze formální a jeho původcem je právě pan E., který je současně likvidátorem jmenované společnosti a svými kroky již dříve přiměl žalobkyni k ukončení spolupráce a její účasti v této společnosti; k tomu žalobkyně navrhovala množství důkazů, které ministr spravedlnosti neprovedl, neboť na výsledek řízení nemohly mít vliv.

Proti rozhodnutí ministra spravedlnosti podala žalobkyně žalobu, kterou městský soud rozsudkem ze dne 19. 6. 2019, čj. 11 A 2/2019-83 zamítl jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 s. ř. s. V odůvodnění vyšel městský soud z toho, že § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích neposkytuje stěžovateli žádný prostor pro správní uvážení. Pakliže jsou naplněny obě podmínky, tj. (i) existence pravomocného rozhodnutí insolvenčního soudu o úpadku právnické osoby, v níž insolvenční správce působil jako statutární orgán, a (ii) působení insolvenčního správce jako statutárního orgánu takové právnické osoby kdykoliv v průběhu posledních pěti let, stěžovatel insolvenčnímu správci povolení zruší. Okolnosti vzniku úpadku nejsou relevantní. Aplikované ustanovení zákona o insolvenčních správcích neshledal městský soud protiústavním. Současně uvedl, že ministr spravedlnosti řádně vypořádal všechny námítky žalobkyně a navrhované důkazy nemohly ovlivnit rozhodnutí ve věci samé; nepochybil proto, když k jejich provedení nepřistoupil. Městský soud se vypořádal i s dalšími tvrzenými procesními pochybeními, zejm. ve vztahu k jednání rozkladové komise; tyto námítky rovněž shledal nedůvodnými.

Uvedený rozsudek městského soudu byl na základě kasační stížnosti žalobkyně zrušen a věc byla vrácena městskému soudu k dalšímu řízení; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2019, čj. 5 As 206/2019-63, kterým byla kasační stížnost žalobkyně shledána důvodnou, neboť nebyly splněny podmínky pro zamítnutí žaloby bez jednání. Městský soud tak zatížil řízení vadou, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že s ohledem na zjištěné



procesní pochybení by bylo předčasné vyjadřovat se k dalším kasačním námitkám směřujícím k otázce bezúhonnosti žalobkyně.

V dalším řízení městský soud – vázán zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu – nařídil jednání na 13. 2. 2020. Toto jednání bylo odročeno na neurčito, neboť žalobkyně uplatnila námitku podjatosti všech soudců 11. senátu městského soudu rozhodujících v dané věci a tato námitka byla předložena Nejvyššímu správnímu soudu. Usnesením ze dne 5. 3. 2020, čj. Nao 34/2020-158, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že dotčení soudci městského soudu (Mgr. Marek Bedřich, JUDr. Hana Veberová a JUDr. Jitka Hroudová) nejsou z projednávání a rozhodování ve věci vyloučeni. Následně městský soud nařídil jednání na 10. 9. 2020 a po jeho skončení vyhlásil rozsudek, kterým napadené rozhodnutí ministra spravedlnosti zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení dle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.

Městský soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, který je zásadně odlišný od závěru, který vyslovil ve svém prvním rozsudku, neboť po doplnění žalobních tvrzení a argumentace ze strany žalobkyně shledal důvodnou námitku týkající se nesprávné interpretace a aplikace § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích. Ani v tomto druhém rozsudku městský soud neshledal dané ustanovení neústavním, nicméně dospěl k závěru, že žalobkyní nastolenou problematickou otázku lze vyřešit výkladem. Jakkoli v řízení o zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce nelze zpochybnit účinky pravomocného rozhodnutí insolvenčního soudu o úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci, nelze bez dalšího ani odhlédnout od zjištění a náležitého posouzení okolností vypovídajících o tom, kdo se na úpadku této společnosti podílel a jaké byly okolnosti prohlášení úpadku – a to tím spíše, že žalobkyně nezástala procesně pasivní, ale navrhovala důkazy, které měly objasnit, jakou měrou se osobně vůbec mohla na úpadku společnosti podílet. Odkázal přitom na důvodovou zprávu k návrhu novely zákona o insolvenčních správcích provedené zákonem č. 64/2017 Sb., z níž plyne, že „[d]opustí-li se insolvenční správce vážného porušení povinnosti podle insolvenčního zákona, zákona o insolvenčních správcích nebo kontrolního řádu, může mu být zrušeno povolení nebo zvláštní povolení (dále jen „povolení“). Ministerstvo ke zrušení povolení přistoupí tehdy, dosahuje-li míra škodlivosti protiprávního jednání insolvenčního správce takové intenzity, že samotné potrestání insolvenčního správce za spáchání správního deliktu není s to do budoucna zamezit insolvenčnímu správci v pokračování v nežádoucím jednání.“ K tomu městský soud doplnil, že žalobkyně je fyzickou osobou, která vykonávala až dosud funkci insolvenční správkyně, a poukázal na to, že nelze zcela odhlédnout od skutečného jednání, kterého se dopustila, případně od subjektivní stránky tohoto jednání.

Stěžovatel, potažmo ministr spravedlnosti, proto podle městského soudu pochybil, pokud se nezbyval okolnostmi úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci, který žalobkyně podle svého tvrzení nijak nezapříčinila. Pokud jde o namítané vady řízení, tyto městský soud důvodnými neshledal; dle jeho názoru je napadené rozhodnutí výsledkem řízení, které nevykazuje vady, jež by byly způsobitelné zásahem do práv a právem chráněných zájmů žalobkyně.

Proti uvedenému rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud tento rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V závěru kasační stížnosti uplatnil též návrh na přiznání odkladného účinku, který Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 12. 11. 2020, čj. 5 As 320/2020-43, zamítl. Neshledal naplnění základní podmínky spočívající v existenci újmy na straně stěžovatele; současně však poznamenal, že kasační stížnost projedná a rozhodne o ní přednostně podle § 56 odst. 1 *in fine* ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť k tomu shledal závažné důvody (dané zejména povahou věci, jakož i tím, že již jednou v této věci rozhodoval).

Nejprve stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost rozsudku spočívající v jeho nesrozumitelnosti, resp. jiné vadě řízení před městským soudem, jež způsobuje nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Nyní napadený (zrušující) rozsudek je podle stěžovatele v přímém rozporu se zásadou legitimního očekávání a předvídatelnosti soudního rozhodování, neboť se v něm městský soud odchýlil od svého původního právního názoru prezentovaného v předchozím (zamítavém) rozsudku, aniž tento postup jakkoli zdůvodnil. Současně stěžovatel poukázal na to, že městský soud nezohlednil jeho vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě a v něm prezentovanou argumentaci týkající se mj. toho, že v daném případě nebyl nadán správním uvážením. Toto je klíčová otázka celého řízení a její zodpovězení bude mít významný přesah do správní praxe stěžovatele, jemuž na základě nesrozumitelného zdůvodnění městského soudu není jasné, jak má zkoumat okolnosti

úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci, v němž byla žalobkyně v minulosti statutárním orgánem. Městský soud na jedné straně uvedl, že účinky pravomocného rozhodnutí insolvenčního soudu o úpadku nelze popřít, ale zároveň uvedl, že stěžovatel má zkoumat podíl žalobkyně na úpadku a jeho okolnosti, což přísluší právě insolvenčnímu soudu.

S výhradou výše popsaných vad předestřel stěžovatel též meritorní argumentaci napadající nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Stěžovatel odkázal na relevantní právní úpravu a zpochybnil, že by měl i při splnění zákonem předvídaných podmínek možnost správního uvážení, zda žalobkyni povolení pro výkon činnosti insolvenčního správce zruší či nikoli. Výklad § 13 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích provedený městským soudem s odkazem na důvodovou zprávu k zákonu č. 64/2017 Sb. považuje stěžovatel za nepřipustný; tímto zákonem byl totiž novelizován pouze § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích, který skutečně správní úvahu stěžovatele předpokládá. Naopak § 13 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích od počátku obsahuje formulaci „*ministerstvo zruší*“, nikoliv „*může zrušit*“, jak je tomu v odst. 2 daného ustanovení. Není zde tedy jakýkoli prostor pro diskreci rozhodujícího správního orgánu. Právní úprava nepřipouští dvojí výklad a žalobkyně ve výsledku vlastně napadá její přísnost a nesoulad s ústavním pořádkem. Stěžovatel zopakoval, že ke zkoumání úpadku a jeho příčin je příslušný toliko insolvenční soud a v tomto ohledu se jedná o typický případ předběžné otázky; její řešení mu nepřislouší, je vázán rozhodnutím insolvenčního soudu a sám nemůže duplicitně zkoumat okolnosti úpadku. Stejně tak nemůže stěžovatel zkoumat subjektivní stránku, neboť podstatou věci není pochybení žalobkyně, ale skutečnost, že přestala splňovat jednu z podmínek pro výkon činnosti insolvenčního správce.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odmítla namítané vady řízení jako nedůvodné a poukázala na to, že městský soud po zralé úvaze přisvědčil její argumentaci, srozumitelně se vyjádřil ke všem pochybením stěžovatele a vysvětlil, jak má v dalším řízení postupovat při zkoumání splnění podmínky bezúhonnosti. Ta je upravena v § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích, nikoli v § 13 odst. 1 uvedeného zákona, k němuž vztahuje svoji argumentaci stěžovatel. Nepřihlédnutí k širším souvislostem věci a okolnostem úpadku společnosti, jejímž statutárním orgánem žalobkyně byla – v době rozhodování stěžovatele – před více než 4,5 lety, je podle jejího názoru projevem přepjatého formalismu, který popírá zákonem chráněný zájem na tom, aby činnost insolvenčního správce nevykonávaly fyzické osoby, u nichž je na místě pochybovat o jejich schopnosti řádně spravovat majetek třetích osob. Takovou osobou žalobkyně není, neboť společnost Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci do úpadku svým počínáním nedostala, což stěžovatel odmítl vzít v úvahu. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí městského soudu „*jako věcně správné potvrdil*“.

Podáním ze dne 26. 1. 2021 žalobkyně své předchozí vyjádření doplnila. Zpochybnila výklad stěžovatele ohledně absence správního uvážení a odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, čj. 10 As 174/2017-27, č. 3749/2018 Sb. NSS, podle něhož k automatickému následku v žádném případě nevede to, že zákon nestanoví žádná kritéria pro užití správního uvážení. Současně upozornila na problém použití tzv. neurčitého právního pojmu v § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích s tím, že zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), zná několik pravomocných rozhodnutí v insolvenčním řízení o úpadku dlužníka [(i) „*pozitivní*“ podle § 136 insolvenčního zákona a (ii) „*negativní*“ podle § 142 a § 158 insolvenčního zákona]. Žalobkyně dále zpochybnila, že by stěžovatel nemohl zkoumat okolnosti úpadku, vč. subjektivní stránky věci, jak mu uložil městský soud. Jeho rozsudek považuje za přezkoumatelný, plně srozumitelný a tvrdí-li stěžovatel opak, jde jen o neochotu akceptovat ho a snahu „*udržet*“ svou praxi.

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

#### Z odůvodnění:

(...)

#### **IV.b. Zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce – (ne)splnění podmínky bezúhonnosti**

[25] Podstatou věci je otázka zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce z důvodu ztráty bezúhonnosti. Zrušení povolení nebo zvláštního povolení pro výkon činnosti insolvenčního správce je upraveno v § 13 zákona o insolvenčních správcích, podle něhož platí:

„(1) *Ministerstvo zruší*

- a) *povolení insolvenčnímu správci, který nesplňuje některou z podmínek podle § 6 odst. 1 nebo podle § 8 odst. 1, nebo*
- b) *zvláštní povolení insolvenčnímu správci, který nesplňuje některou z podmínek podle § 6 odst. 2 nebo podle § 8 odst. 2.*

(2) *Ministerstvo může zrušit povolení nebo zvláštní povolení insolvenčnímu správci, který závažným způsobem porušil nebo opakovaně porušuje povinnost stanovenou tímto zákonem, kontrolním řádem nebo insolvenčním zákonem.“*

[26] Ministerstvo spravedlnosti – tedy stěžovatel – v případě žalobkyně zrušil její povolení vykonávat činnost insolvenčního správce s odkazem na § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích. Z logiky tohoto ustanovení je jasné, že insolvenční správce musí po dobu výkonu své funkce splňovat veškeré podmínky podle § 6 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích, na základě nichž mu bylo vydáno povolení insolvenčního správce jako fyzické osobě (pozn. podmínky podle § 8 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích se vztahují k vydání povolení insolvenčního správce veřejné obchodní společnosti a zahraniční společnosti). V opačném případě, pokud insolvenční správce přestane některou z podmínek splňovat, stěžovatel mu zruší povolení, jako se to stalo v nyní posuzovaném případě. Žalobkyně totiž podle stěžovatele přestala splňovat podmínku bezúhonnosti podle § 6 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích, jenž stanoví, že tuto podmínku „*nesplňuje fyzická osoba, která byla v posledních 5 letech statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu právnické osoby, o jejímž úpadku bylo v insolvenčním řízení pravomocně rozhodnuto“.*

[27] Citované ustanovení je jednou z hypotéz, jejichž negativním výčtem vlastně zákonodárce definoval splnění podmínky bezúhonnosti insolvenčního správce, což je základem sporu mezi stěžovatelem a žalobkyní. Sporné přitom není samotné naplnění této hypotézy, protože usnesením Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 5. 2018, čj. KSHK 40 INS 15713/2016-A-75, bylo ke dni 4. 6. 2018 pravomocně rozhodnuto o úpadku společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci, jejímž statutárním orgánem žalobkyně byla do dne 31. 12. 2013, tedy v posledních 5 letech přede dnem vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Konkrétně Krajský soud v Hradci Králové ve výroku I. uvedeného usnesení rozhodl, že zjišťuje úpadek společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci, a toto své rozhodnutí o úpadku podle § 136 odst. 1 insolvenčního zákona současně – s odkazem na § 148 odst. 1 insolvenčního zákona – spojil s prohlášením konkurzu na majetek jmenované společnosti (výrok II.). Nejvyšší správní soud proto nemá pochyb o naplnění hypotézy § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích; ta sice pojem pravomocného rozhodnutí o úpadku nijak blíže nevymezuje, nicméně nejedná se o tzv. neurčitý právní pojem, jehož aplikace by s sebou nesla nutnost vzít v úvahu všechna potenciálně možná rozhodnutí o insolvenčním návrhu. Z povahy věci i z dikce daného ustanovení je zcela jasné, že se jedná o „pozitivní“ rozhodnutí o úpadku – tedy, je-li zjištěno, že dlužník je v úpadku, a nic na tom nemění fakt, že o insolvenčním návrhu může být rozhodnuto i jiným způsobem, jak naznačuje žalobkyně (zastavením řízením, odmítnutím či zamítnutím návrhu nebo rozhodnutím o tom, že dlužník není v úpadku – viz § 142 a § 158 insolvenčního zákona).

[28] Podstata problému tkví v tom, zda naplnění hypotézy znamená zrušení povolení insolvenčnímu správci bez dalšího, anebo zákon o insolvenčních správcích připouští diskreční pravomoc stěžovatele, jak dovodil městský soud. Dle jeho názoru je třeba zkoumat nejen splnění hypotézy § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích, ale také to, za jakých okolností k tomu došlo a nakolik je vůbec úpadek společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci přičitatelný žalobkyni jako bývalému společníkovi a statutárnímu orgánu této společnosti.

[29] Nejvyšší správní soud tento právní názor nesdílí. Ustanovení § 7 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích je svoji povahou definiční právní normou, která má v mechanismu veřejnoprávní regulace velmi důležité postavení – pod písm. a) až g) totiž obsahuje pojmové (negativní) vymezení podmínky bezúhonnosti insolvenčního správce. Bez splnění této podmínky nelze vůbec vydat povolení k výkonu činnosti insolvenčního správce; srov. *a contrario* § 6 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích, podle něhož „[n]a návrh vydá Ministerstvo spravedlnosti (dále jen ‚ministerstvo‘) povolení fyzické osobě, která je bezúhonná“.

[30] Bezúhonnost je – stejně jako např. plná způsobilost k právním úkonům, vysokoškolské vzdělání, odborná praxe či vykonání zkoušky insolvenčního správce – jednou z podmínek, které je potřeba v případě fyzické

osoby splňovat nejen „na počátku“, tj. při samotném vydání povolení insolvenčního správce, ale i „v průběhu“, tj. po celou dobu platnosti povolení insolvenčního správce; tato doba je ze zákona omezena na 5 let s možností prodloužení (§ 6 odst. 5 zákona o insolvenčních správcích). To znamená, že přestal-li insolvenční správce jako fyzická osoba splňovat podmínku bezúhonnosti v době platnosti svého povolení, pak mu stěžovatel toto povolení zruší. Tomu odpovídá § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích, jehož znění nepřipouští žádný jiný výklad, a to nejen z hlediska jazykového (gramatického). Citované ustanovení je zcela jednoznačné a nepřipouští žádné správní uvážení stěžovatele – ten povolení insolvenčnímu správci „zruší“, (tj. má povinnost jej zrušit), nespĺňuje-li některou z podmínek v § 6 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích (viz výše).

[31] Jazykový výklad odpovídá i vnitřní logice a systematickému zákonu, která byla naznačena shora a je založena na tom, že podmínky pro vydání povolení insolvenčního správce je nutno splňovat po celou dobu platnosti tohoto povolení. Není-li tomu tak, nedochází sice bez dalšího k zániku povolení ze zákona (*ex lege*), ale je vedeno správní řízení, jehož předmětem je právě ověření, zda insolvenční správce podmínky pro výkon své činnosti skutečně splňuje či nikoli. Nic dalšího předmětem řízení není a ani být nemůže, jak mylně dovozuje městský soud i žalobkyně. Odkaz žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, čj. 10 As 174/2017-27, č. 3749/2018 Sb. NSS, je zcela nepřipadný, neboť v nyní souzené věci se jedná o to, že zákon užití uvážení správního orgánu vůbec nepřipouští, nikoli o situaci, kdy zákon správní uvážení předpokládá, ale nestanoví pro něho bližší kritéria, jako tomu bylo v případě, kterým se zabýval uvedený rozsudek (pozn. jednalo se o otázku aplikace správního uvážení při zadržení řidičského průkazu do doby pravomocného rozhodnutí o přestupku řidiče, kdy zákon rozhodujícímu orgánu správní uvážení jednoznačně světoval).

[32] Městský soud svůj výklad založil mj. na odkazu na důvodovou zprávu k návrhu novely zákona o insolvenčních správcích provedené zákonem č. 64/2017 Sb.; viz sněmovní tisk č. 785/0, důvodová zpráva, II. zvláštní část, část čtvrtá, k bodu 19 a 23, 7. volební období 2013–2017, digitální repozitář, [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

[33] Tento historický výklad vycházející z uvedené důvodové zprávy je mylný. Zákonem č. 64/2017 Sb. byl sice s účinností od 1. 7. 2017 novelizován § 13 zákona o insolvenčních správcích, nikoli však v odst. 1, nýbrž v odst. 2, který upravuje zrušení povolení insolvenčního správce z důvodu opakovaného nebo závažného porušení jeho povinností. O to se ovšem v případě žalobkyně nejednalo. Zrušení jejího povolení nebylo důsledkem porušení povinností insolvenčního správce, nýbrž důsledkem nesplnění podmínky bezúhonnosti, u něhož daný zákon žádnou diskreci nepředpokládá. Ostatně potvrzuje to i samotný úmysl zákonodárce zcela zřetelně vyjádřený v důvodové zprávě k návrhu zákona o insolvenčních správcích, jež se v dané otázce od současného znění nijak podstatně neodlišoval. Naopak, shodně vycházel z toho, že vydání povolení insolvenčního správce je konstitutivním aktem, který stěžovatel zruší, pokud insolvenční správce nespĺňuje některou z podmínek podle § 6 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích – v podrobnostech srov. sněmovní tisk č. 1192/0, důvodová zpráva, B/zvláštní část, 4. volební období 2006 – 2006, digitální repozitář, [www.psp.cz](http://www.psp.cz), podle níž „[v]ydání povolení je konstitutivní akt, kterým se zakládá oprávnění být ustanoven insolvenčním správcem podle insolvenčního zákona. Povolení nebo zvláštní povolení se vydává na návrh, který musí obsahovat některé náležitosti a podává se ministerstvu. To v dalším řízení postupuje podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. [...] V případech, kdy insolvenční správce přestane splňovat některou z podmínek pro vydání povolení nebo zvláštního povolení ministerstvo takové povolení zrušit musí – prostor pro správní uvážení je nulový.“

[34] Stěžovatel v nyní souzené věci není nadán správním uvážením, v jehož rámci by mohl zohlednit subjektivní stránku jednání žalobkyně a její zavinění ve vztahu k úpadku společnosti Edl a partneri, v.o.s. v likvidaci. Obdobně zde nemá místo ani materiální korektiv společenské škodlivosti či jiný institut související se správně-právní odpovědností. Za její základ je považováno protiprávní jednání, za které lze uložit sankci. Zrušení povolení insolvenčního správce podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích však žádnou sankcí není. Jde o prostý důsledek toho, že insolvenční správce přestal splňovat některou z podmínek pro vydání povolení insolvenčního správce, což Nejvyšší správní soud nevnímá jako problematické ani z hlediska teleologického výkladu.

[35] Jak již naznačila žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti, hlavním smyslem a účelem zákona o insolvenčních správcích je snaha garantovat určitou osobnostní i odbornou způsobilost osob vykonávajících činnosti insolvenčních správců. Tuto způsobilost lze jistě zpochybnit u osob, které nemají schopnost řádně hospodařit

a spravovat svůj vlastní majetek či majetek třetích osob. Jednotlivé hypotézy v § 7 odst. 1 písm. b), c) a d) zákona o insolvenčních správcích proto v rámci splnění podmínky bezúhonnosti zohledňují, aby nebyl v úpadku přímo sám insolvenční správce či právnická osoba, na jejímž řízení se insolvenční správce podílel. Žalobkyně tvrdí, že takovou osobou není. Odkazuje přitom na spory s M. E., jakožto druhým společníkem a statutárním orgánem společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci, pro které již není statutárním orgánem jmenované společnosti a svoji účast v ní již dávno ukončila.

[36] K tomu nelze než konstatovat, že stěžovatel stejně jako ministr spravedlnosti vyšel z toho, že žalobkyně byla jedním ze dvou společníků a současně statutárních orgánů společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci do 31. 12. 2013. V souladu se zněním § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích měl tedy důvodně za to, že žalobkyně podmínku bezúhonnosti nesplňuje, neboť dosud neuplynul časový test 5 let – a to nejen v době nabytí právní moci rozhodnutí insolvenčního soudu o úpadku dané společnosti (4. 6. 2018), ale ani v době vydání rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 19. 12. 2018, které nabylo právní moci tentýž den. Zkrátka skutkový i právní stav v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí byl takový, že podmínky pro zrušení povolení žalobkyně podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích splněny byly, a nic na tom nemění ani skutečnost, že žalobkyně již dlouhou dobu není statutárním orgánem společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci.

[37] Rozhodující je, že žalobkyně byla společníkem a statutárním orgánem uvedené veřejné obchodní společnosti, u níž byl zjištěn úpadek, což je logicky přičitatelné právě jí, neboť ze své pozice se podílela na jejím obchodní vedení a řízení, vč. navazování vnějších vztahů. Vnitřní spory s druhým společníkem a současně statutárním orgánem (Michalem Edlem) v tomto směru nejsou nijak relevantní; jde o spory soukromoprávní povahy a správní orgány ani správní soudy nejsou povolány k tomu, aby je řešily. Bylo na žalobkyni, jakého společníka si zvolí pro své podnikání formou veřejné obchodní společnosti, jejíž podstatou je, že každý z jejích společníků nese zprostředkovaně odpovědnost i za veškerá jednání ostatních společníků za tuto společnost, byť se na něm přímo nepodílí a nutně na něm nemusí mít žádnou bezprostřední vinu. Stejně tak bylo pouze na žalobkyni, aby v případech vnitřních sporů s druhým společníkem zvažila svoji účast ve společnosti a případně ji ukončila. Učinila-li tak žalobkyně k 31. 12. 2013, zákonem o insolvenčních správcích předpokládaný časový test trval až do 31. 12. 2018.

[38] Nejvyšší správní soud připouští, že se jedná o poměrně dlouhou dobu. Nicméně tato doba vychází z jisté setrvačnosti kroků, které při řízení obchodní společnosti s péčí řádného hospodáře žalobkyně učinila nebo učinit mohla, a jako takovou ji nelze mít za iracionální nebo nepřiměřeně přísnou. Pořád totiž platí zásada „*lex dura, sed lex*“ – tedy tvrdý zákon, ale zákon a Nejvyšší správní soud ho neshledává protiústavním.

[39] Jedná se o právní úpravu sice přísnou, nikoli však nevhodnou nebo nepotřebnou – takto nastavená veřejnoprávní regulace přístupu k výkonu činnosti insolvenčního správce nepochybně obstojí především z hlediska organizačně-preventivního, neboť eliminuje situace, aby povolením insolvenčního správce disponovaly osoby, u nichž jsou dány důvodné pochybnosti ohledně jejich schopnosti řádně spravovat majetek. Tím přispívá k naplňování shora zmíněného smyslu a účelu zákona o insolvenčních správcích a Nejvyšší správní soud neshledal, že by se tak dělo ve zjevném rozporu s požadavkem přiměřenosti.

[40] Postavení insolvenčního správce je velmi specifické, jde o osobu pohybující se na pomezí podnikatelského subjektu a orgánu veřejné moci – nikoli však orgánu veřejné správy rozhodujícího v intencích § 4 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2014, čj. 1 As 4/2010-115). Insolvenční správce je především specifickým procesním subjektem, jehož smyslem není správa věcí veřejných prováděná ve veřejném zájmu, ale správa cizího majetku a koordinace s tím souvisejících procesů. V tomto kontextu tedy připadá v úvahu možnost dovolávat se ústavní ochrany zejména základního práva na svobodnou volbu povolání a podnikání. Podmínka bezúhonnosti podle § 6 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích přitom podle Nejvyššího správního soudu nepředstavuje nepřipustné omezení tohoto základního práva ve smyslu čl. 26 Listiny základních práv a svobod; i zde totiž platí, že podmínky a omezení pro výkon činnosti insolvenčního správce může stanovit zákon (srov. náleží ÚS ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 17/15, č. 77/2016 Sb.). Ústavní soud obecně uznává širokou možnost uvážení zákonodárce při limitaci práva podnikat, vč. výběru omezujících organizačně-preventivních či kontrolních nástrojů a jejich proporcionality; např. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, č. 116/2008 Sb., podle něhož se princip proporcionality uplatňuje zejména v oblasti lidských práv

a základních svobod. V oblasti práv hospodářských, sociálních a kulturních, kam spadá i právo na podnikání, je však třeba přihlídnout k čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod otevírajícímu široký prostor pro zákonodárce při volbě nejrůznějších řešení: „*Testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.*“

[41] Ve světle shora citovaného proto Nejvyšší správní soud opakuje, že podmínka bezúhonnosti v daném případě představuje rozumný prostředek, který má vztah k činnosti insolvenčního správce a je schopen přispět k tomu, aby tuto vysoce odbornou a administrativně náročnou činnost vykonávaly osoby, o jejichž způsobilosti nepanují důvodné pochybnosti. Je pravdou, že se jedná o prostředek na první pohled přísný – a to především díky délce časového testu 5 let. Jak však již bylo naznačeno, rozhodnutí související s vedením obchodní společnosti se nemusí projevit ihned, ale až s určitým zpožděním. Navíc, a to je rovněž podstatné, tento časový test je v čase významně relativizován. Aplikovaná právní úprava totiž nepředstavuje překážku trvalé povahy a po uplynutí časového testu umožňuje znovu podat návrh na vydání povolení či zvláštního povolení insolvenčního správce. Ostatně sama žalobkyně v podání ze dne 27. 10. 2020, kterým se vyjádřila k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, uvedla, že v mezičase úspěšně vykonala zvláštní zkoušku insolvenčního správce a „*na základě této skutečnosti stěžovatel vydal rozhodnutí ze dne 11. 3. 2019, na jeho základě žalobkyni dne 12. 3. 2019 opětovně zapsal do zvláštní části seznamu insolvenčních správců*“; rovněž z výpisu ze seznamu insolvenčních správců vyplývá, že zvláštní povolení žalobkyně nabylo právní moci dne 12. 3. 2019.

[42] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že ohledně namítané neústavnosti je zajedno s městským soudem, avšak jinak je třeba jeho závěry týkající se interpretace a aplikace § 13 odst. 1 písm. a) zákona o insolvenčních správcích odmítnout. Uvedené ustanovení – na základě žádné v výše použitých základních metod výkladu – nepřipouští žádnou diskreci; stěžovatel, potažmo ministr spravedlnosti tedy nepochybil, pokud ověřil, že žalobkyně nespĺňuje podmínku bezúhonnosti podle § 6 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 odst. 1 písm. d) zákona o insolvenčních správcích, aniž se dále zabýval okolnostmi úpadku obchodní společnosti Edl a partneři, v.o.s. v likvidaci, který žalobkyně podle svého tvrzení nezapříčinila. Nutno dodat, že zkoumání úpadku primárně přísluší insolvenčnímu soudu, nikoli správnímu orgánu – stěžovateli; ten je pravomocným rozhodnutím o zjištění úpadku vázán a nemůže z něho na jedné straně vycházet a na straně druhé se současně zabývat podílem statutárního orgánu na úpadku společnosti. Otázku odpovědnosti statutárních orgánů obchodní korporace stěžovateli vůbec nepřislouží řešit; srov. právní úpravu v zákoně č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), zejm. § 66 upravující zvláštní povinnosti při úpadku obchodní korporace.

## 4146

### **Provoz na pozemních komunikacích: osvědčení řidiče ve zkušební době podmíněně zastaveného trestního stíhání není důvod pro odpočet bodů**

k § 307 odst. 3, § 308 trestního řádu ve znění k 30. 10. 2019

k § 123e odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění k 30. 10. 2019 (v textu jen „zákon o silničním provozu“)

**Osvědčí-li se řidič ve zkušební době podmíněně zastaveného trestního stíhání (§ 307 odst. 3, §308 trestního řádu), není to důvodem pro odpočet bodů z bodového hodnocení řidiče podle § 123e odst. 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2021, čj. 1 As 174/2020-26)*

**Věc:** A. T. proti Ministerstvu dopravy o odpočtu bodů z bodového hodnocení řidiče, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce brojil proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2020, čj. 6 A 192/2019-36, kterým městský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne ze dne 30. 10. 2019, jímž žalovaný zamítl

žalobcovu odvolání a potvrdil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) ze dne 25. 3. 2019.

Magistrát svým rozhodnutím zamítl jako nedůvodnou námitku proti záznamu 12 bodů do bodového hodnocení řidiče podle zákona o silničním provozu a ke dni 22. 1. 2018 záznam potvrdil.

Žalobce u městského soudu zpochybnil záznam dvou bodů v bodovém hodnocení řidiče na základě pokutového bloku ze dne 10. 6. 2010, neboť se uvedeného jednání nedopustil. Magistrát sice telefonicky ověřil, že předmětný blok byl již skartován, avšak měl obstarat další důkazy, aby dostal své povinnosti podle § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Dále žalobce považoval na nepřipustné, aby magistrát přenášel důkazní břemeno na něj, neboť je to správní orgán, který má povinnost spolupracovat v souladu se zásadou dobré správy a zároveň obstarávat důkazy, aby dodržel zásadu materiální pravdy. Městský soud k tomu v napadeném rozsudku shrnul, že správní orgán má povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. To se v tomto případě stalo. Skutečnost, že byl pokutový blok skartován, znamená, že z něj nelze vycházet. Námitky žalobce označil s ohledem na běh času za spekulativní a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, čj. 2 As 109/2016-32, podle něhož lze v takovém případě vycházet toliko z oznámení policie o uložení pokuty v blokovém řízení, pokud v něm uváděné skutečnosti nejsou řidičem kvalifikovaně zpochybněny. Tvrzení žalobce o tom, že se uvedeného jednání nedopustil, označil městský soud za obecná a namítaná porušení zásad správního řízení s věcí podle soudu nijak nesouvisí. Princip dobré správy neznamená, že účastník řízení může bez časového omezení zpochybňovat pravomocná správní rozhodnutí.

Žalobce současně tvrdil, že splnil podmínky pro výmaz sedmi bodů podle § 123e odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu. Tyto body byly žalobci zaznamenány na základě pravomocného usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 6. 10. 2016, čj. 2 T 166/2016-103, o podmíněném zastavení trestního stíhání. Následně tentýž soud rozhodl o tom, že se žalobce osvědčil. Podle žalobce je tak splněna podmínka pokračujícího trestního řízení, v němž nebyl odsouzen. Názor žalovaného, že řízení o podmíněném zastavení trestního stíhání není pokračujícím, označil žalobce za extrémní. K tomu městský soud uvedl, že se v trestním řízení nepokračovalo. Trestní řízení pokračuje, pouze pokud se obviněný neosvědčí (§ 308 odst. 1 trestního řádu). Jestliže obviněný vede ve zkušební době řádný život, rozhodne soud o tom, že se osvědčil. S tím zákon spojuje účinky zastavení trestního stíhání (§ 308 odst. 3 trestního řádu), které také mohou nastat uplynutím doby podle § 308 odst. 2 trestního řádu. Tato skutečnost se následně promítne do evidence trestů, avšak na evidenci bodů podle zákona o silničním provozu nemá vliv.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozhodnutí městského soudu kasační stížností.

Uvedl, že městský soud zaměnil pojem trestní řízení [§ 123e odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu] a trestní stíhání (§ 308 odst. 1 trestního řádu). Městský soud tyto pojmy nedostatečně vyložil a také neuvedl, proč by v případě rozhodnutí o podmíněném zastavení trestního stíhání nemělo být pokračováno v trestním řízení. Stěžovatel považoval za klíčové vyložit, v jakém vztahu jsou § 307 a 308 trestního řádu k jeho jiným ustanovením, což městský soud neučinil. Dále městskému soudu vytýká, že neodkázal na relevantní judikaturu.

Současně stěžovatel tvrdí, že usnesení o podmíněném zastavení trestního stíhání je svou povahou mezitímním rozhodnutím, a proto logicky musí řízení pokračovat a je zakončeno až rozhodnutím o věci samé (tedy „rozhodnutím o osvědčení se“). Podmíněné zastavení trestního stíhání má účinky dočasného ustoupení od postihu a je první fází, na kterou navazuje fáze druhá, jež je reakcí na chování obviněného ve zkušební době. V případě stěžovatele tak trestní řízení pokračovalo specifickou formou – rozhodnutím o osvědčení se ve zkušební době, s nímž zákon spojuje účinky definitivního zastavení trestního stíhání [§ 11 odst. 1 písm. h) trestního řádu]. Proto je stěžovatel přesvědčen, že splnil podmínky výmazu sedmi bodů z bodového hodnocení řidiče. Navrhl rozsudek krajského soudu a rozhodnutí žalovaného zrušit.

Žalovaný uvedl, že na záznam bodů v bodovém hodnocení řidiče má vliv pouze to, zda se v trestním řízení pokračovalo a zda nebyl obviněný odsouzen. V případě stěžovatele by body byly odečteny, pouze pokud by se v řízení pokračovalo a jeho výsledkem by byl výrok, že se čin nestal, případně by došlo k zániku odpovědnosti. Stěžovatel se však k jednání doznal a byl spolehlivě prokázán skutkový děj činu. Nelze tak hovořit o tom, že stěžovatel nebyl odsouzen v řízení, ve kterém se pokračovalo. Žalovaný považuje za disproporční přiznat odpočet bodů

osobám, jejichž jednání je trestným činem, a naopak ponechat záznam u těch, jejichž jednání bylo kvalifikováno jako přestupek a bylo méně závažné.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...)[11] Předmětem přezkumu v nynější věci je, zda osvědčení se ve zkušební době podmíněného zastavení trestního stíhání je důvodem pro odpočet bodů podle § 123e odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu.

[12] Podle § 123b odst. 1 zákona o silničním provozu řidiči „*motorového vozidla, kterému byl příslušným správním orgánem uložen správní trest za přestupek [...] nebo jehož trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno nebo u něhož bylo rozhodnuto o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání [...] anebo trestný čin, za který mu byl uložen trest nebo pro nějž bylo trestní řízení vedeno, spáchal jednáním zařazeným do bodového hodnocení, se zaznamená v registru řidičů stanovený počet bodů.*“

[13] Podle § 123e odst. 1 zákona o silničním provozu je možné odečíst body po uplynutí 12, 24 a 36 měsíců. Tímto způsobem lze docílit úplného odpočtu bodů.

[14] Podle § 123e odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu se řidiči „*rovněž odečtou body, které mu byly zaznamenány na základě pravomocného rozhodnutí o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání nebo podmíněném zastavení trestního stíhání, pokud v trestním řízení, ve kterém se pokračovalo, nedošlo k odsouzení řidiče pro trestný čin, který spáchal jednáním zařazeným do bodového hodnocení.*“

[15] Podle § 307 odst. 1 trestního řádu může soud „*se souhlasem obviněného podmíněně zastavit trestní stíhání, jestliže a) obviněný se k činu doznal, b) nahradil škodu, pokud byla činem způsobena, nebo s poškozeným o její náhradě uzavřel dohodu, anebo učinil jiná potřebná opatření k její náhradě, c) vydal bezdůvodně obohacení činem získané, nebo s poškozeným o jeho vydání uzavřel dohodu, anebo učinil jiná vhodná opatření k jeho vydání, a vzhledem k osobě obviněného, s přihlédnutím k jeho dosavadnímu životu a k okolnostem případu lze důvodně takové rozhodnutí považovat za dostačující.*“

[16] Podle § 308 odst. 1 trestního řádu „*[j]estliže obviněný v průběhu zkušební doby vedl řádný život, splnil povinnost nahradit způsobenou škodu, vydat bezdůvodně obohacení nebo jinou povinnost, k jejímuž splnění se zavázal, a vyhověl i dalším uloženým omezením, rozhodne soud a v přípravném řízení státní zástupce, že se osvědčil. Jinak rozhodne, a to případně i během zkušební doby, že se neosvědčil a že se v trestním stíhání pokračuje.*“

[17] Stěžovatel namítal, že městský soud pojem trestní stíhání a trestní řízení zaměnil, ačkoliv jde o odlišné pojmy. Nejvyšší správní soud souhlasí, že nejde o rovnocenné pojmy. Podle § 12 odst. 10 trestního řádu se trestním řízením rozumí řízení podle trestního řádu a zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních. Trestní stíhání je pak úsek řízení od zahájení trestního stíhání až do právní moci rozsudku, případně jiného rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení ve věci samé. Kasační soud však nesdílí hodnocení stěžovatele, že městský soud tyto pojmy používá ve shodném významu.

[18] Podle názoru Nejvyššího správního soudu pojem trestní řízení v § 123e odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu nebyl zákonodárcem užit ve vztahu k podmíněnému zastavení trestního stíhání. Naopak, zákonodárce pojem trestní řízení zjevně a záměrně vztahuje k podmíněnému odložení podání návrhu na potrestání. Jde o situaci, kdy by státní zástupce jinak na podkladu výsledků zkráceného přípravného řízení návrh na potrestání podezřelého k soudu podal (§ 179c odst. 2 písm. a) trestního řádu). Shledá-li však státní zástupce důvod k podmíněnému odložení podání návrhu na potrestání (§ 179g trestního řádu), věc nepřechází do soudního stádia řízení a nenastávají tak účinky zahájení trestního stíhání spojené s podáním návrhu na potrestání (§ 314b odst. 1 trestního řádu). Tento postup je tedy stále součástí zkráceného přípravného řízení a nespadá tak pod pojem trestní stíhání – na rozdíl od podmíněného zastavení trestního stíhání – kde trestní stíhání zahájeno bylo a osoba, proti níž se řízení vede, se stala obviněným již tímto momentem. Tyto úseky a formy trestního řízení se od sebe vzájemně liší, a proto kdyby zákonodárce v § 123e odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu užil spojení „trestní stíhání, ve kterém se pokračovalo“, vyvolal by tím výkladové problémy právě v případech, kdy státní zástupce rozhodl o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání. Námitka stěžovatele tedy neobstojí.



[19] Stěžovatel dále namítal, že rozhodnutí o podmíněném zastavení trestního stíhání je svou povahou nezitimným rozhodnutím. V tomto ohledu nemůže Nejvyšší správní soud stěžovateli přitakat. Podmínečné zastavení trestního stíhání je svou povahou alternativou k odsouzení a potrestání. Mezi podmínky pro rozhodnutí o podmíněném zastavení trestního stíhání náleží stanovení zkušební doby (§ 307 odst. 2 trestního řádu), během níž je nutné sledovat chování obviněného a plnění uložených podmínek (§ 307 odst. 3, 4 trestního řádu). Obviněnému hrozí pokračování v trestním stíhání, jestliže by se ve zkušební době neosvědčil. Řízení tedy může pokračovat právě pouze v případě, kdy se obviněný neosvědčí podle § 308 odst. 1 poslední věta trestního řádu, jak správně uvedl městský soud. Stěžovatel se také mylí, pokud považuje usnesení o osvědčení se za rozhodnutí, kterým se řízení končí. Naopak, již rozhodnutí o podmíněném zastavení lze fakticky považovat za meritorní rozhodnutí, kterým se řízení končí a které v případě rozhodnutí o osvědčení nebo fikce takového rozhodnutí zakládá překážku věci rozhodnuté (§ 308 odst. 1, 2, 3 trestního řádu). Rozhodnutím o skutku, v němž je spatřován trestný čin, je totiž již rozhodnutí o podmíněném zastavení trestního stíhání, které mimo jiné obsahuje všechny náležitosti popisu skutku, aby nemohl být zaměněn s jiným. Rozhodnutí o pokračování v trestním stíhání, resp. rozhodnutí o osvědčení obsahuje toliko závěr o (ne)splnění podmínek stanovených v původním rozhodnutí, který státní zástupce učinil v perspektivě náhledu na chování obviněného ve zkušební době. Na skutkových a právních závěrech o stíhaném skutku, fixovaných v původním rozhodnutí, se nemění nic.

[20] Ze skutečnosti, že se stěžovatel ve zkušební době osvědčil, také nelze dovozovat, že by nebyl odsouzen, jak předpokládá § 123e odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu. Podmínečně zastavit trestní stíhání lze pouze v případě, že se obviněný k činu dozná. Spáchání přečinu je tak objektivní skutečnost, která vylučuje splnění podmínky neodsouzení uvedené v zákoně o silničním provozu. Na této úvaze nemění nic ani fakt, že v případě osvědčení se nebo uplynutí jednoho roku od konce zkušební doby nastupují účinky podle § 11 odst. 1 písm. h) trestního řádu a záznam se vyřadí z příslušné evidence rejstříku trestů (§ 9 zákona č. 269/1994 Sb., o rejstříku trestů). Účelem vyřazení záznamu z evidence je však pouze umožnit obviněnému, který se osvědčil, co nejrychlejší návrat k „běžnému“ životu směřovaný do budoucna, včetně například přístupu k povoláním, u nichž se sleduje záznam v rejstříku trestů a které vyžadují bezúhonnost. Trestní řád ani jiný právní předpis však s vyřazením záznamu z rejstříku trestů nespojují v případě podmíněného zastavení trestního stíhání účinky neodsouzení zpětně, jako by nikdy neexistovalo. Proto ani v tomto ohledu není splněna podmínka § 123e odst. 2 písm. b) zákona o silničním provozu.

[21] Stěžovatelův výklad zákona o silničním provozu je čistě jazykový. Nejvyšší správní soud je však přesvědčen, že je třeba jej vykládat z hlediska jeho smyslu a účelu. Tím je motivovat řidiče ke zvýšené kázní a ohleduplnosti vůči ostatním účastníkům provozu na pozemních komunikacích (viz důvodová zpráva k zákonu č. 411/2005 Sb.). Z důvodové zprávy také vyplývá, že účelem systému evidence bodů je postihovat recidivu dopravních přestupků. Možná ztráta řidičského oprávnění v případě „vybodování“ má sloužit jako dostatečná motivace k dodržování dopravních předpisů. Zároveň zákonodárce předpokládá, že v případě, kdy účinky trestu pominou, začne běžet doba pro odpočet bodů podle § 123e odst. 1 zákona o silničním provozu. Výmaz bodů má odrážet chování řidiče, který se po určitou dobu nedopustil protiprávního jednání. Do této doby se nezapočítává doba výkonu trestu zákazu řízení motorových vozidel a zkušební doba podmíněného zastavení trestního stíhání, během které se řidič zavázal zdržet řízení motorových vozidel (§ 123e odst. 3 zákona o silničním provozu)<sup>1)</sup>. Jestliže se do běhu doby podle § 123e odst. 1 zákona o silničním provozu nezapočítává zkušební doba podmíněného zastavení trestního stíhání, není možné § 123e odst. 2 písm. b) tohoto zákona vykládat tak, že po konci zkušební doby získá obviněný, který se osvědčil, jednorázově nárok na výmaz bodů z bodového hodnocení řidiče. Samotnou výhodou zvláštních způsobů řízení (§ 290 – 314s trestního řádu) je skutečnost, že jsou alternativou k odsouzení a potrestání. Pokud by Nejvyšší správní soud dal za pravdu stěžovateli, přiznal by tak obviněným, kteří se v případě podmíněného zastavení trestního stíhání osvědčili, další výhodou oproti těm, kteří byli v trestním řízení shledáni vinnými a odsouzeni, případně proti řidičům, kteří se dopustili méně závažného porušení právních předpisů a byli shledáni vinnými ze spáchání přestupku. (...)

<sup>1)</sup> Redakčně upravená věta původní věty rozsudku: Do této doby se nezapočítává zkušební doba podmíněného trestu zákazu řízení

**Státní služba: písemná výtka; rozhodnutí správního orgánu**

k § 88 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

**Písemná výtka podle § 88 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, je rozhodnutím správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2021, čj. 4 Ads 265/2020-49)*

**Prejudikatura:** č. 3779/2018 Sb. NSS.

**Věc:** D. Š. proti řediteli Krajské hygienické stanice o udělení písemné výtky, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 9. 2019 (písemnou výtka) podle § 88 odst. 3 zákona o státní službě vytkl žalobkyni drobný nedostatek ve službě spočívající v neomluvené nepřítomnosti na pracovišti dne 15. 8. 2019 v délce 4 hodin. Ve výtce tento drobný nedostatek ve službě popsal tak, že žalobkyně dne 15. 8. 2019 v dopoledních hodinách absolvovala návštěvu u lékaře. Ze zaměstnání odešla v 6:20 hod. a na pracoviště se již nevrátila. K výkazu mzdových nároků posléze předložila formulář mSk-DOVOLENKA, kde žádala o dovolenou na zotavenou v délce 1/2 pracovního dne za kalendářní rok 2019 od 15. 8. 2019 do 15. 8. 2019. Další údaje na formuláři vyplněny nejsou. Stejně tak nejsou vyplněny příslušné kolonky „schválil, datum, podpis vedoucího útvaru“. Žalovaný konstatoval, že *ex post* vyplněné dovolenky lze akceptovat pouze ve výjimečných a ojedinělých případech. Tento případ však tyto znaky nenaplnňuje, neboť možno informovat služební orgán prostřednictvím služebního mobilního telefonu. Žalovaný dále ve výtce uvedl, že tím, že žalobkyně o možnost čerpat dovolenou dne 15. 8. 2019 v rozsahu 1/2 pracovní směny nepožádala, došlo z její strany k porušení § 103 zákona o státní službě. Zdravotní stav žalobkyně přítom dne 15. 8. 2019 nebyl natolik závažný, aby nebyla schopna požádat o dovolenou, neboť dočasně práce neschopnou byla uznána teprve v odpoledních hodinách dne 16. 8. 2019, kdy byla přítomna v zaměstnání od 7:30 do 13:00 hodin. Výše uvedeným jednáním se žalobkyně podle žalovaného dopustila porušení povinnosti státního zaměstnance dle § 77 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě.

Žalobkyně v žalobě proti této výtce uvedla, že zasahuje do jejího práva na zachování osobní cti, dobré pověsti a jména. Zmínila, že jí výtka může komplikovat její působení u krajské hygienické stanice a posloužit jako přitěžující okolnost v případném kárném řízení, či dokonce může být zneužita k jejímu šikanování. Žalovaný podle žalobkyně postupoval při uložení výtky v rozporu se zákonem o státní službě. Nebyly splněny podmínky pro udělení výtky podle § 88 odst. 3 tohoto zákona.

Žalobkyně dále zmínila, že ji dne 15. 8. 2019 v ranních hodinách v souvislosti s onemocněním [obsahuje citlivé údaje]. S ohledem na tuto náhlou zdravotní indispozici má žalobkyně za to, že nebyla povinna podat žádost o čerpání dovolené u svého zaměstnavatele. Podmínky čerpání dovolené státního zaměstnance nelze podle žalobkyně zahrnout do výčtu činností, jimiž se v § 5 odst. 1 zákona o státní službě vymezuje pojem služba. Žalobkyně svou nepředvídanou nepřítomností na pracovišti neohrozila ani nenarušila výkon státní služby. Nemohla tedy porušit služební kázeň. Pokud žalobkyně ve svém výkazu mzdových nároků stanovila dobu 4 hodin, po kterou trvalo její ošetření a následná rekonvalescence, jako čerpání dovolené, pak žalovaný mohl tuto nesrovnalost opravit tak, že považoval tuto dobu za osobní překážku na straně žalobkyně z důvodu jejího ošetření. Žalobkyně neopustila své pracoviště svévolně se záměrem vyhnout se plnění svých služebních povinností. Žalovaný nepochopitelně neuznal překážku na straně žalobkyně spočívající v lékařském ošetření, když dobu 4 hodin strávených návštěvou u lékaře přeškrtl, zato údaj o době 4 hodin, který žalobkyně vykazovala jako dovolenou, zůstal žalovaným nedotčen.

Při dodatečném vystavení své žádosti o čerpání dovolené jednala žalobkyně v dobré víře, že tento postup odpovídá zavedené praxi u žalovaného. O chorobě žalobkyně se totiž dlouhodobě vědělo, a pokud ji postihl záchvat, řešila se její nepřítomnost na pracovišti dodatečným schválením čerpání dovolené. motorových vozidel a zkušební doba podmíněného zastavení trestního stíhání, během které se řidič zavázal zdržet řízení motorových vozidel (§ 123c odst. 3 zákona o silničním provozu).

Žalobkyně žalovanému vytкнуła, že ve výtce nespecifikuje, jaké konkrétní služební povinnosti měla porušit. Neuvedl ani, zda žalobkyně svou náhlou nepřítomností na pracovišti ohrozila výkon služby. Žalobkyně požádala žalovaného svým podáním ze dne 9. 9. 2019, aby předmětnou výtku odstranil z jejího osobního spisu. Žalovaný tak ke dni podání žaloby neučinil.

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 24. 6. 2020, čj. 30 A 129/2019-55, žalobu zamítl. K právní povaze výtky krajský soud uvedl, že nevidí žádný důvod se odchýlit od závěrů obsažených v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, neboť právní úprava výtky obsažená v zákoně o státní službě je analogická právním úpravám výtky dle předpisů upravujících výkon některých právních povolání; jde o nástroj obdobně koncipovaný, vycházející z obdobných příčin a mající obdobné právní následky. Proto výtka uložená státnímu zaměstnanci dle § 88 odst. 3 zákona o státní službě je ve správním soudnictví přezkoumatelná prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Výtka udělená dle zákona o státní službě je totiž také vydána správním orgánem (představeným nebo služebním orgánem), zasahuje do právní sféry státního zaměstnance, je vydána v oblasti veřejné správy a jsou jí dotčena veřejná subjektivní práva fyzických osob.

Zákon o státní službě žádný opravný prostředek proti uložené výtce neupravuje, a i v tomto směru je tedy právní úprava výtky dle zákona o státní službě podobná úpravě výtky v právních předpisech regulujících výkon některých právních povolání. O stížnosti dle § 157 zákona o státní službě nelze uvažovat jako o řádném opravném prostředku ve smyslu § 5 s. ř. s. směřujícím proti výtce. Vyčerpání stížnosti tedy není možno považovat za podmínku přípustnosti žaloby proti výtce dle zákona o státní službě.

V projednávané věci byla nejprve jako žalovaná označena Krajská hygienická stanice Plzeňského kraje. Soud však dospěl k závěru, že žalovaným má být ředitel Krajské hygienické stanice Plzeňského kraje, neboť právě on je dle § 10 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě služebním orgánem vůči státním zaměstnancům zařazeným v Krajské hygienické stanici Plzeňského kraje. Dle § 10 odst. 2 zákona o státní službě je to služební orgán, kdo jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru, rozhoduje tedy i o udělení výtky podle § 88 odst. 3 zákona o státní službě.

K námitce žalobkyně, že podmínky čerpání dovolené nelze podle jejího názoru zahrnout do výtku činností, jimiž se vymezuje pojem služba v § 5 odst. 1 zákona o státní službě, krajský soud uvedl, že žalobkyně má pravdu potud, že nebylo její povinností v daném případě žádat o čerpání dovolené. Skutečností však je, že sama žalobkyně tak učinila, když ke svému výkazu mzdových nároků za měsíc srpen 2019 tiskopis dovolenky bez vyplněného souhlasu služebního orgánu připojila. Tím nepochybně konkludentně o dovolenou na půl pracovního dne 15. 8. 2019 požádala. Podle § 103 odst. 2 zákona o státní službě čerpání dovolené a dodatkové dovolené nařizuje písemně služební orgán. Ze skutkového stavu tak vyplývá, že žalobkyně skutečně nebyla přinejmenším polovinu pracovní doby dne 15. 8. 2019 přítomna v zaměstnání, aniž by tohoto dne měla dovolenou. Adekvátní část pracovní doby v předmětném výkazu jako dovolenou vykazala, aniž by ji měla nařízenou služebním orgánem.

Odkaz žalobkyně na § 5 odst. 1 zákona o státní službě je v tomto směru mylný. Žalobkyně byla postižena výtkou, kterou je dle § 88 odst. 3 zákona o státní službě možno uložit za drobné nedostatky ve službě. Tou se však pochopitelně nemohou rozumět prvky služby, které jsou stanoveny § 5 odst. 1 zákona o státní službě, ale zachovávaní služební kázně při plnění služebních úkolů ve smyslu § 87 téhož zákona. Služební kázeň je státní zaměstnanec povinen zachovávat dle § 77 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě. Z toho je evidentní, že zachování zákonných povinností při čerpání dovolené nepochybně patří mezi povinnosti státního zaměstnance. Právě za porušení těchto povinností byla žalobkyně uložena výtkou postižena. Předpokladem výtky pak není to, že v důsledku porušení služebních povinností státním zaměstnancem došlo k ohrožení či narušení výkonu státní služby. Taková podmínka součástí hypotézy citovaného § 88 odst. 3 zákona o státní službě není; nad rámec toho soud konstatoval, že došlo-li by skutečně k ohrožení, tím spíše již narušení výkonu státní služby, bylo by nepochybně na místě spíše uvažovat o zahájení kárného řízení ve smyslu § 94 a násl. zákona o státní službě, nikoli věc vyřešit výtkou.

Žalobkyni nelze přisvědčit ani v názoru, že pokud žalovaný vymezil dobu 4 pracovních hodin dne 15. 8. 2019 jako dobu čerpání dovolené, mohl tuto nesrovnalost napravit tak, že by tuto dobu považoval za osobní

překážku ve službě na straně žalobkyně. Podstatné v projednávané věci je to, že žalobkyně bez dalšího až na konci kalendářního měsíce, v souvislosti s odevzdáním výkazu svých mzdových nároků, stanovenou dobu sama vykázala jako dovolenou, aniž by ji měla řádně a v souladu se zákonem nařízenou svým služebním orgánem.

Uvádí-li žalobkyně, že žalovaný „nepochopitelně“ neuznal při hodnocení jejího výkazu mzdových nároků překážku na straně žalobkyně spočívající v lékařském ošetření, když dobu 4 hodin strávených návštěvou u lékaře přeškrtl, zato údaj o 4 hodinách, které žalobkyně vykázala jako dovolenou, zůstal nedotčen, má žalobkyně pravdu v tom, že žalovaný skutečně při vyznačení neomluvené absence žalobkyně pochybil a ve výkazu mzdových nároků přeškrtl nesprávný údaj. Nelze však přehlédnout, že z kontextu věci je zcela jasné, jaký údaj měl žalovaný na mysli, ostatně v den 15. 8. 2019 žalobkyně vykázala ke své absenci dva údaje shodné délky 4 pracovních hodin, tj. návštěvu lékaře a dovolenou. Oba údaje jsou tak shodné i co do své délky. Jedná se tu tedy o zjevné pochybení žalovaného formálního charakteru, které nemá na zákonnost jeho postupu žádný vliv. Totéž pak platí ohledně pochybností o údajích obsažených na výplatním lístku žalobkyně za měsíc srpen 2019, kde je doba 4 hodin vykázána jako neplacené volno. Ani toto není pochybením, které by mohlo založit pochybnosti o zákonnosti výtky.

Soud nesouhlasil ani s odkazem žalobkyně na její údajnou dobrou víru při dodatečném vystavení své žádosti o čerpání dovolené. Ustanovení § 103 odst. 2 zákona o státní službě, které vyžaduje, aby dovolená byla služebním orgánem nařízena, je zcela jasné. Žalobkyně tento postup nesporně nedodržela, když o dovolenou požádala až zpětně. Skutečnost, zda na pracovišti žalobkyně existovala nebo neexistovala určitá praxe, není v projednávaném případě rozhodující. Jak se však podává i z vyjádření žalovaného, žalobkyni podstatně v jeho očích přitížila skutečnost, že svou absenci na pracovišti neřešila ani poté, co se dne 16. 8. 2019 ještě vrátila do zaměstnání. Žalovaný dal najevo pochopení pro onemocnění žalobkyně, správně však poukázal na to, že dne 15. 8. 2019 její praktická lékařka ještě nerozhodla o její pracovní neschopnosti. Uvádí-li sama žalobkyně, že se dne 16. 8. 2019 dostavila na pracoviště, na němž dle svého výkazu mzdových nároků za měsíc srpen 2019 setrvala od 7:30 do 13:00 hodin, kdy poté musela opět vyhledat pomoc své lékařky, je obtížně vysvětlitelné, proč svou absenci z předcházejícího dne neřešila se žalovaným okamžitě, což nepochybně učinit mohla, když ani sama neuvedla žádný důvod, který jí v tom snad bránil. Za takové situace nezbyvá než uzavřít, že žalobkyně nejenže nerespektovala zákonné podmínky pro čerpání dovolené stanovené zákonem o státní službě, ale svou situaci se nesnažila řádnou a včasnou komunikací se žalovaným vyřešit při nejbližší možné příležitosti, která se jí k tomu naskytl. Tento svůj postup žalobkyně v průběhu celého řízení neobjasnila nijak jinak než odkazem na své spolehnutí se na údajnou dobrou víru, že její postup odpovídá praxi zavedené v Krajské hygienické stanici Plzeňského kraje. Takové vysvětlení však nemůže ze shora uvedených důvodů obstát.

Ani poslední námitka žalobkyně tkívá v tom, že žalovaný nevymezil, jaké konkrétní povinnosti měla žalobkyně porušit, není důvodná. Ve výtce je totiž zcela jasné a srozumitelné a na podkladě rekapitulovaných nesporných skutkových okolností vysvětleno, jaké pochybení bylo v jednání žalobkyně shledáno.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Uvedla, že toleruje-li soud u žalovaného jeho chybný postup při přeškrtnutí údajů ve výkazu mzdových nároků stěžovatelky, pak by se se stejnou shovívavostí slušelo přistupovat i k žalobkyni, která se také zmyšlíla ve svém rozhodnutí řešit svou absenci na pracovišti v důsledku onemocnění [obsahuje citlivé údaje] dodatečným nahlášením dovolené. Pro úplnost stěžovatelka dodala, že dne 15. 8. 2019 nemohla telefonicky kontaktovat svého představeného s ohledem na svůj zdravotní stav, a nemohla tak učinit ani dne 16. 8. 2019, neboť toho dne byl J. K. mimo služební úřad na služební cestě a stěžovatelka nevěděla o žádné jiné vhodné osobě, které by svou žádost o čerpání dovolené doručila. V dalších dnech se již stěžovatelka nedostavovala na pracoviště z důvodu trvání své pracovní neschopnosti. Za vadu řízení stěžovatelka považuje zamítnutí jejího návrhu na provedení výsledku její lékařky a dalších navržených svědků.

Stěžovatelka dále uvedla, že byť drobné nedostatky v práci státního zaměstnance představují jen jeho nepatrné provinění, které ještě nedosahuje intenzity kárného provinění, měl by služební orgán vždy zkoumat, zda jsou v konkrétním případě splněny všechny formální a materiální znaky deliktivního jednání státního zaměstnance. Výtka by měla nastoupit teprve tam, kde lze dovést i určitou společenskou škodlivost jednání státního zaměstnance, a to tím spíše, že výtka má veřejnoprávní povahu i difamační účinky a zakládá překážku *ne bis in idem*. Využití výtky se tak neobjede bez zjištění, jaký dopad má nebo mohlo mít jednání státního zaměstnance na jeho práci,

na práci ostatních státních zaměstnanců či zda nedošlo k ohrožení či narušení vážnosti správního úřadu či důvěry v něj.

Stěžovatelka byla toho názoru, že případné drobné nedostatky v její práci bylo nutné posuzovat striktně ve vztahu k plnění jejích služebních úkolů. Při dodržení tohoto hlediska se musí zjišťovat, do jaké míry byl v daném případě výkon služby narušen či ohrožen. Nic na tom nemění skutečnost, že hypotéza § 88 odst. 3 zákona o státní službě takový požadavek nevyslovuje. Žalovaný ani krajský soud se však nezabývali mírou společenské škodlivosti jednání žalobkyně, která by u drobných nedostatků ve službě obdobně jako u míry provinění měla být alespoň nepatrná. Také podle metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016 ze dne 12. 10. 2015, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení, je posouzení společenské škodlivosti kárného provinění dle individuálních okolností případu součástí odůvodnění rozhodnutí. Stěžovatelka má za to, že tentýž požadavek na odůvodnění platí i pro výtku. Jestliže písemná výtká žalovaného i kasační stížností napadený rozsudek postrádají jakékoli objasnění společenské škodlivosti jednání stěžovatelky, pak to zakládá nepřezkoumatelnost výtky i kasační stížností napadeného rozsudku.

Stěžovatelka byla přesvědčena, že předmětná výtká nebyla přiměřenou reakcí žalovaného na její nepřítomnost na pracovišti, kterou způsobila pouze její náhlá zdravotní indispozice a kterou řešila zavedeným způsobem, jenž se bohužel ukázal jako chybný. Vzhledem k tomu, že byla vždy hodnocena jako odborně zdatný a spolehlivý státní zaměstnanec, představuje její pochybení ojedinělý excés, pro který nebylo třeba přistupovat k uložení výtky. Především se však stěžovatelka domnívala, že pro uložení výtky nebyly splněny zákonné podmínky.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že čerpání dovolené podle § 103 odst. 2 zákona o státní službě nařizuje písemně služební orgán. Stěžovatelka však o nástup na dovolenou nepožádala. Krajský soud správně hodnotil jednání žalovaného při přeškrtnutí údajů ve výkazu mzdových nároků žalobkyně jako zjevné pochybení nemající vliv na zákonnost jeho postupu. K tvrzení žalobkyně, že dne 16. 8. 2019 nemohla kontaktovat představeného a nevěděla o jiné vhodné osobě, které by svou žádost doručila, žalovaný uvedl, že k podání žádosti o čerpání dovolené nebyl osobní kontakt s představeným nutný. Stačilo zanechat v sekretariátu představeného žádost o čerpání dovolené. K neuskutečněnému výsledku lékařky stěžovatelky žalovaný uvedl, že žalobkyně ještě dne 16. 8. 2019 po dobu pěti hodin vykonávala práci a mohla tak o čerpání dovolené písemně požádat. Skutečnost že stěžovatelce nebyly proplaceny 4 hodiny absence, nelze podle názoru žalovaného považovat za postih za porušení povinnosti, jak uvádí stěžovatelka, ale pouze důsledek toho, že dne 15. 8. 2019 stěžovatelka po uvedené dobu neomluveně neplnila služební úkoly.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) [22] Podle § 88 odst. 3 zákona o státní službě, „[d]robné nedostatky ve službě může představený nebo služební orgán vyřídit tak, že je státnímu zaměstnanci ústně nebo písemně vytkne. Písemná výtká se založí do osobního spisu státního zaměstnance na dobu 1 roku; po uplynutí této doby se z osobního spisu státního zaměstnance vyřadí.“

[23] Podle § 77 odst. 1 písm. f) téhož zákona, „[s]tátní zaměstnanec je povinen dodržovat služební kázeň“.

[24] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o posouzení zákonnosti výše uvedené výtky.

[25] Nejvyšší správní soud předeseílá, že se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu o právní povaze písemné výtky podle cit. ustanovení zákona o státní službě, tj. že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. podléhající přezkumu ve správním soudnictví, a rovněž se ztotožňuje se závěry krajského soudu ohledně určení žalovaného správního orgánu.

[26] Krajský soud správně vyšel z usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS. Rozšířený senát se sice zabýval povahou výtky dle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, sám však v bodě 26 cit. usnesení uvedl, že právní úprava výtky dle § 88 odst. 3 zákona o státní službě je podobná. Výtká dle služebního zákona tak není kárným opatřením (srov. § 89 odst. 2 zákona o státní službě *a contrario*). Smysl a účel výtky podle § 88 odst. 3 zákona o státní službě tak není primárně

sankční, spočívá podle Nejvyššího správního soudu v tom, že umožňuje představenému nebo příslušnému služebnímu orgánu vyknout státnímu zaměstnanci pochybení spočívající v drobném nedostatku ve službě a tímto jej zároveň také vyřešit. Jedná se tedy o rychlé, flexibilní a efektivní vyřešení drobného nedostatku ve službě státního zaměstnance, který svojí menší závažností neodůvodňuje zahájení kárného řízení. Prostřednictvím výtky dochází především k upozornění státního zaměstnance na nesprávnost jeho jednání. Výtka má tedy především preventivní a upozorňovací charakter. Na druhou stranu se ovšem písemná výtka zakládá do osobního spisu státního zaměstnance a může mít určité difamující účinky, může být jako přitěžující okolnost zohledněna v kárném řízení, stejně tak jakožto překážka věci rozhodnuté brání zahájení kárného řízení pro stejný skutek. Není tedy důvodu nevztáhnout závěry vyslovené rozšířeným senátem v usnesení čj. 9 As 79/2016-41 také na výtku dle § 88 odst. 3 zákona o státní službě.

[27] Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že mezi účastníky je nesporné, že stěžovatelka dne 15. 8. 2019 v 6:20 hod odešla ze zaměstnání k lékaře a na pracoviště se již nevrátila. K výkazu mzdových nároků za měsíc srpen posléze přiložila formulář mSk-DOVOLENKA, kde vyplnila údaje o dovolené v délce 1/2 pracovního dne na den 15. 8. 2019, včetně svého podpisu. Další údaje na formuláři dovolenky vyplněny nejsou. Stejně tak nejsou vyplněny příslušné kolonky „schválil, datum, podpis vedoucího útvaru“. Dne 16. 8. 2019 byla stěžovatelka přítomna v zaměstnání od 7:30 do 13:00 hod a dočasně práce neschopnou byla uznána téhož dne v odpoledních hodinách.

[28] Vzhledem k tomu, že o zjištěném skutkovém stavu nejsou žádné pochybnosti a je mezi účastníky nesporný, nebylo třeba provádět další dokazování a krajský soud proto nepochybil, pokud tak neučinil. Zamítnutí návrhu na výslech lékařky stěžovatelky a dalších navržených svědků proto nepředstavuje vadu řízení.

[29] Postup žalovaného, který ve výkazu mzdových nároků stěžovatelky přeškrtl 4 hodiny uvedené stěžovatelkou v kolonce sloupce lékař, nikoli v kolonce sloupce dovolená, považuje Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud za zjevně formální pochybení, nemající žádný vliv na zákonnost postupu žalovaného (zjištění skutkového stavu a jeho vyhodnocení).

[30] K poukazu stěžovatelky na skutečnost, že dne 15. 8. 2019 nemohla telefonicky kontaktovat svého představeného s ohledem na svůj zdravotní stav, a nemohla tak učinit ani dne 16. 8. 2019, neboť toho dne byl J. K. mimo služební úřad na služební cestě a stěžovatelka nevěděla o žádné jiné vhodné osobě, které by svou žádost o čerpání dovolené doručila, Nejvyšší správní soud uvádí, že žádost o čerpání dovolené činěná prostřednictvím příslušného formuláře (dovolenky) zpravidla nepředstavuje záležitost vyžadující osobní a bezprostřední kontakt a jednání. Z formuláře dovolenky je totiž patrné, na jaké období zaměstnanec dovolenou požaduje, a proto postačuje dovolenku jakýmkoliv způsobem předat či doručit příslušnému vedoucímu zaměstnanci (služebnímu funkcionáři) zodpovědnému za její schválení. Stěžovatelka tudíž mohla např. dovolenku zanechat v sekretariátu představeného, jak na to poukazuje žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti. Pokud by se nerozhodla pro tento způsob, mohla o předání dovolenky představenému požádat kteréhokoliv jiného zaměstnance na jejím pracovišti, který by takovéto její žádosti s ohledem na její nenáročnost v rámci pracovní koleativity určitě vyhověl.

[31] Obecně lze přisvědčit argumentaci stěžovatelky, že služební orgán by měl zkoumat, zda jsou v konkrétním případě splněny všechny formální a materiální znaky jednání státního zaměstnance, v němž jsou spatřovány drobné nedostatky, přičemž je třeba zohlednit, jaký dopad má nebo mohlo mít jednání státního zaměstnance na jeho práci či práci ostatních státních zaměstnanců, či zda nedošlo k ohrožení či narušení vážnosti správního úřadu či důvěry v něj. V této souvislosti však je třeba poukázat na část odůvodnění výtky, v níž žalovaný vysvětlil, že jednání žalobkyně vyhodnotil jako neomluvenou absenci na pracovišti, čímž porušila povinnost služební kázně ve smyslu § 77 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě. Jedná se sice o odůvodnění stručné, avšak dostačující, s nímž je třeba se ztotožnit. Po státních zaměstnancích lze jistě obecně spravedlivě požadovat, aby byli v pracovní době k dispozici na pracovišti připraveni plnit služební úkoly, přičemž důvod jejich absence by měl být přiměřeným způsobem včas doložen. V opačném případě logicky přinejmenším hrozí narušení plnění služebních povinností jak příslušným státním zaměstnancem, tak i jeho kolegy. Námitka, v níž žalovanému správnímu orgánu (a krajskému soudu) stěžovatelka vytýká, že se nezabývaly mírou společenské škodlivosti, a s tím související argumentace stěžovatelky je však nepřijatelná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť ji stěžovatelka neuplatnila v žalobě, ač tak učinit mohla.

[32] V posuzované věci se jedná o drobný nedostatek ve službě stěžovatelky, který bylo namísto řešit výtka. Není totiž možné, aby si stěžovatelka požádala o čerpání dovolené zpětně s poměrně značným časovým odstupem (více než dvoutýdenním zpožděním), a tím tak „zhojila“ svoji doposud nijak neomluvenou nepřítomnost na pracovišti dne 15. 8. 2019 v rozsahu 4 hodin. Ze strany stěžovatelky tak došlo k porušení § 103 odst. 2 zákona o státní službě, dle kterého čerpání dovolené a dodatkové dovolené nařizuje písemně služební orgán, neboť stěžovatelka „si vybrala“ volno, aniž by jí byla v souladu s tímto ustanovením dovolená řádně nařizována. Jak již přílehař konstatoval krajský soud s poukazem na povinnost státního zaměstnance zachovávat služební kázeň stanovenou v § 77 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě, zachování zákonných povinností při čerpání dovolené nepochybně patří mezi povinnosti státního zaměstnance. Stěžovatelka tuto svou povinnost výše uvedeným způsobem nedodržela, resp. porušila, a její jednání proto představuje porušení povinnosti dodržovat služební kázeň.

[33] Skutečnost, že k nepřítomnosti stěžovatelky došlo v návaznosti na její předchozí návštěvu lékařky, na výše uvedeném nic nemění. (Zde se sluší dodat, že její zdravotní stav zřejmě nebyl tak závažný, aby jí bránil v práci, protože v opačném případě by ji lékařka logicky uznala práce neschopnou.) Zároveň je však zřejmé, jak na to poukazuje stěžovatelka v kasační stížnosti, že jejím jednáním nedošlo k závažnému narušení výkonu státní služby. Proto bylo v posuzované věci naprosto postačující stěžovatelce její postup při nahlašování dovolené toliko vytknout písemnou výtka, a to i s přihlédnutím k jejímu dosavadnímu bezproblémovému výkonu státní služby, který stěžovatelka zmiňuje v kasační stížnosti.

[34] Názor stěžovatelky, že případné drobné nedostatky v její práci je nutné posuzovat striktně ve vztahu k plnění jejích služebních úkolů, neobstojí. Smyslem výtka je vytknout státnímu zaměstnanci drobné nedostatky ve službě, tj. jakékoli nedostatky, tedy nejen ty bezprostředně narušují plnění služebních úkolů. Uvedená argumentace stěžovatelky by ve svém důsledku znamenala, že by státnímu zaměstnanci nebylo možné uložit výtka za drobné nedostatky bezprostředně nesouvisějící se služebními úkoly, což by bylo v rozporu se smyslem a účelem výtka tak, jak je upravena v zákonu o státní službě. V návaznosti na výše uvedené zdejší soud konstatuje, že správný je rovněž závěr krajského soudu, že předpokladem uložení výtka není to, že v důsledku porušení služebních povinností státním zaměstnancem došlo ke konkrétnímu přímému ohrožení či narušení výkonu státní služby. Takovou podmínku vskutku § 88 odst. 3 zákona o státní službě neobsahuje.

[35] K argumentaci stěžovatelky, že předmětná výtka nebyla přiměřenou reakcí žalovaného na její nepřítomnost na pracovišti, Nejvyšší správní soud uvádí, že pokud žalovaný nevyužil ještě neformálnějších možností, jak stěžovatelce vytknout porušení její povinnosti při čerpání dovolené, nemá to za následek jeho pochybení. Z výše uvedeného je totiž zřejmé, že podmínky pro uložení výtka podle § 88 odst. 3 zákona o státní službě splněny byly. Dosavadní bezproblémový výkon státní služby, na který stěžovatelka poukazuje, vzal žalovaný v potaz tím, že pochybení stěžovatelky řešil právě písemnou výtka, a nikoli např. zahájením kárného řízení.

### **Evidence tržeb: subjekt evidence; účelové založení „soukromého klubu“**

k § 3 odst. 1 zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb (v textu jen „zákon o evidenci tržeb“)

**To, zda žalobci jsou subjekty evidence tržeb (§ 3 odst. 1 zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb), se odvíjí též od faktické povahy jejich činnosti. Povinnostem plynoucím z citovaného zákona se nelze vyhnout účelovým založením „soukromého klubu“, v němž žalobci jako provozovatelé poskytují za úplaty služby široké veřejnosti (zde stravovací služby).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2021, čj. 8 Afš 163/2019-57)*

**Věc:** a) L. H., b) M. H., proti Generálnímu ředitelství cel o povinnosti evidence tržeb, o kasační stížnosti žalobců.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 8. 2018 zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Celního úřadu pro Jihočeský kraj (dále „celní úřad“) ze dne 19. 6. 2018, kterým celní úřad uznal žalobce vinnými ze spáchání přestupků dle § 29 odst. 1 písm. a) a b) zákona o evidenci tržeb. Žalobci minimálně v období od 13. 7. 2017

do 14. 11. 2017 poskytovali v nemovitosti na adrese X stravovací služby, za které přijímali platby v hotovosti. Faktickou podnikatelskou činnost vykonávali živnostenským způsobem a stali se tak subjektem evidence tržeb, tj. poplatníkem daně z příjmů fyzických osob. Při uskutečňování evidovaných tržeb však nezásílali datovou zprávou údaje o těchto tržbách, čímž porušili povinnost stanovenou v § 18 odst. 1 písm. a) zákona o evidenci tržeb, a nevystavovali účtenky tomu, od koho evidované tržby plynuly tak, aby obsahovaly údaje požadované v § 20 téhož zákona, čímž porušili povinnost stanovenou v § 18 odst. 1 písm. b) zákona o evidenci tržeb. Za to každému z nich celní úřad uložil pokutu ve výši 100 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci žalobou. Tvrdili, že v prostorách, které jsou v jejich vlastnictví, se scházel pouze „Soukromý klub V.“ tvořený příznivci automobilů a motocyklů všech kubatur a značek. Žalobci byli jeho členy a nemovitost pronajímali dalšímu členovi klubu, přičemž nájemní smlouva nebyla účelová. Klub neměl právní subjektivitu (šlo o společnost dle § 2716 občanského zákoníku), a proto nepodléhal registraci. Nebyl tedy ani poplatníkem daně z příjmů. Nelze ani dovodit, že by za klub jednali žalobci. Pokud by bylo dovozeno, že se v případě klubu jednalo fakticky o spolek, nemůže nedodržení registrační povinnosti či zákonem stanovené formy zakládat odpovědnost žalobců za daný přestupek. Žalovaný správně dovodil, že do evidence tržeb spadá jen podnikatelská činnost, tj. výdělečná činnost vykonávaná soustavně a za účelem zisku. Žalobci ale jako členové klubu výdělečnou činnost soustavně a za účelem zisku nevykonávali a nebyli příjemci jakéhokoli plnění. Činnost klubu jim nemůže být přičítána. Správní orgány neprovedly žádné dokazování týkající se tvrzených nákladů na přípravu jídla a pití, zisku a nezjišťovaly, kdo byl příjemce potenciálního zisku. Údajné formální přejmenování restaurace je vyloučeno. Žalobci ukončili podnikatelskou činnost v listopadu 2016. Jedná se tak jen o nepodložené domněnky žalovaného.

Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 10. 4. 2019, čj. 50 A 73/2018-50, žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že žalobci jsou subjektem, který je povinen vést evidenci tržeb, protože jsou fakticky podnikajícími fyzickými osobami. Důkazy shromážděné správními orgány svědčí o tom, jak vypadala činnost v dané provozovně. Plyne z nich, že v době kontrol zde byly poskytovány výlučně stravovací služby a neprobíhala v ní žádná jiná činnost (včetně té odpovídající zájmovým aktivitám, pro které měl soukromý klub vzniknout). Formálním označením byla zastřena skutečnost, že v provozovně probíhá podnikatelská činnost odpovídající původně zrušené a přerušené živnosti žalobců. Ostatně žalobce a) živnostenské oprávnění v závěru roku 2017 opět obnovil. O podnikatelském charakteru činnosti svědčí i účtované ceny, které generovaly zisk, jelikož převyšovaly náklady vynaložené na poskytované služby. Taková činnost je podnikáním, z něhož plynoucí příjmy podléhají dani z příjmů fyzických osob. Žalobci proto byli poplatníky této daně a vznikla jim evidenční povinnost dle zákona o evidenci tržeb. Jelikož označení „soukromý klub“ bylo ryze formální, není rozhodné, že takový klub neměl právní subjektivitu. Bez významu je také to, zda je či není spolkem. Rozhodná je fakticita, která v posuzované věci znamená, že žalobci provozovali živnost ve formě stravovacích služeb. Tyto služby poskytovali všem návštěvníkům, kterým vydávali klubovou členskou kartu, aniž by zjišťovali, zda jde o příznivce automobilismu. Pouhé vydání členské karty neznamená, že se jedná o soukromý klub osob sdružených na základě společného zájmu. Žalobci sice také byli členy klubu, ale současně fakticky provozovali živnost. Činili tak při každé kontrole, což svědčí o soustavnosti. Nepochybně tak činili i za účelem dosažení zisku. Porovnáním vynaložených nákladů a cen uvedených na jídelním a nápojovém lístku s cenami obvyklými v jiných stravovacích provozovnách je zjevné, že z poskytování služeb plynul žalobcům zisk. Byli to právě oni, kdo hostům předkládali účtenky a inkasovali úhradu. V některých případech tak činila dcera žalobkyně b), která ale uvedla, že přijaté tržby předávala žalobkyni. Na skutkových zjištěních nemůže nic změnit ani předložená nájemní smlouva. I ta je ryze formální a jejím smyslem bylo zastřít skutečný stav. Za této situace nebylo potřeba provádět dokazování výslechem svědka, který měl být přítomen podpisu nájemní smlouvy a znal zemědělského nájemce.

Proti tomuto rozsudku podali žalobci („stěžovatelé“) kasační stížnost. Namítali, že napadený rozsudek je nezákonný, protože se krajský soud odmítl zabývat jejich námitkami a důkazy vyvracejícími závěr, že to byli právě oni, kdo měl poskytovat stravovací služby za hotovostní platby. Napadený rozsudek je dále nepřezkoumatelný, protože z něj není patrné, jak měli stěžovatelé realizovat podnikatelskou činnost. Byli pouze členy soukromého klubu a pronajímali prostory (v nichž se jeho členové scházeli), jednomu z členů klubu. Nesouhlasili ani s ničím nepodloženými závěry krajského soudu, podle nichž bylo dovozeno porušení povinnosti dle § 18 odst. 1 písm. a)



a b) zákona o evidenci tržeb. Mají za to, že dostatečně vylíčili a doložili chod klubu. Nerealizovali podnikatelskou činnost, nenakupovali zboží, nepřipravovali jídla a nápoje, neprodávali je třetím osobám a neměli z dané činnosti zisk. Pronajaté prostory užívali z titulu nájemní smlouvy různí členové klubu a vytykáanou aktivitu vykonávaly osoby odlišné od stěžovatelů. Jestliže žalovaný dovodil, že to byl klub, kdo provozoval hostinskou činnost, nemůže to být přičítáno stěžovatelům. Z pouhé skutečnosti, že stěžovatelé v daném místě provozovali dříve restauraci, nelze dovést jejich odpovědnost za aktivity klubu. Prostory bývalé restaurace pronajali a inkasovali za to nájemné. Ani u jednoho z kontrolních nákupů není uvedeno, že bylo zboží nakoupeno právě od stěžovatelů a že by inkasovali finanční prostředky. Z pouhého výskytu stěžovatelů, popřípadě dcery stěžovatelky, v prostoru klubu nelze dovést, že by příjemci plnění byli oni. Příspěvky členů klubu byly shromážďovány v obálce umístěné v klubu. Z těchto peněz byl chod klubu financován. Nejednalo se tak o příjem stěžovatelů. Z fotografií založených ve správním spisu také plyne, že se v klubu nacházely motocykly, jejich součástí a příslušenství. Tyto skutečnosti neval krajský soud v úvahu, pokud uzavřel, že v klubu byly poskytovány výlučně stravovací služby. Návrhy stěžovatelů na doplnění dokazování byly zcela neopodstatněně zamítnuty. Krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda stěžovatelé byli subjektem evidence tržeb dle § 3 zákona o evidenci tržeb. Dovodil také odpovědnost stěžovatelů za činnost klubu, aniž by zkoumal jednotlivé složky této odpovědnosti. Závěr o výkonu živnostenské činnosti ve formě stravovacích služeb považují stěžovatelé za nepřipustný zásah od svých práv.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

(...)[12] Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení dalších (věcných) kasačních námitek, které stěžovatelé uplatnili, konkrétně k posouzení povahy jimi vyvíjené činnosti a z toho plynoucí odpovědnosti za spáchané přestupky dle zákona o evidenci tržeb.

[13] Subjekty evidence tržeb jsou mj. poplatníci daně z příjmů fyzických osob (§ 3 odst. 1 zákona o evidenci tržeb). Předmětem evidence tržeb jsou pak evidované tržby poplatníka (§ 3 odst. 2 téhož zákona), přičemž vymezení evidované tržby je obsaženo v § 4 odst. 1 citovaného zákona. Jedná se o platbu, která „splňuje formální náležitosti pro evidovanou tržbu a která zakládá rozhodný příjem“. Rozhodným příjmem se pak rozumí u fyzických osob příjem ze samostatné činnosti, která je podnikáním [§ 6 odst. 1 písm. a) zákona]. Obsah evidenční povinnosti upravuje § 18 odst. 1 zákona, který přikazuje poplatníkovi „nejpozději při uskutečnění evidované tržby zaslat datovou zprávu údaje o této tržbě správci daně a vystavit účtenku tomu, od koho evidovaná tržba plyne“. Přestupky za nesplnění uvedených povinností upravuje daný zákon v § 29 odst. 1. V této věci správní orgány shledaly stěžovatele vinnými z toho, že porušili povinnost „zaslat datovou zprávu údaje o evidované tržbě správci daně“ [písm. a)] a „vystavit účtenku tomu, od koho evidovaná tržba plyne“ [písm. b)].

[14] Pro nyní projednávanou věc je určující, že stěžovatelé netvrdí, že by uvedené povinnosti ve skutečnosti řádně splnili. Podstata jejich námitek od počátku spočívá ve zpochybnování toho, zda se na ně dané povinnosti vůbec vztahovaly. Tvrdí totiž, že nepodnikali a nebyli poplatníky daně z příjmů fyzických osob. V této souvislosti namítají, že byli pouze členy soukromého klubu, na který se evidence tržeb nevztahuje.

[15] Nejvyšší správní soud předně považuje za nutné připomenout, na jakých závěrech krajský soud odůvodnění napadeného rozsudku postavil. Stěžovatelé krajskému soudu totiž v kasační stížnosti vytykají, že jim nesprávně přičítel činnost, kterou vykonával soukromý klub. To však svědčí o zkrleslení či nepochopení závěrů, které krajský soud učinil. Podstatou napadeného rozsudku (a ostatně také obou správních rozhodnutí) je to, že podnikatelskou činnost fakticky vykonávali stěžovatelé a nikoliv soukromý klub, který byl pouze zástěrkou pro obcházení zákona a vyhnutí se povinnostem spojeným s elektronickou evidencí tržeb. Jinými slovy, stěžovatelům je vytykáno pouze to, čeho se měli sami dopustit jako fyzické osoby. Odpovědnost stěžovatelů není odvozována z toho, že jsou členy soukromého klubu, ani z vlastnictví dané nemovitosti, ani z pouhé skutečnosti, že v daném místě v minulosti sami provozovali restauraci a oficiálně stravovací služby poskytovali (byť tato naposled uvedená skutečnost byla v posuzované věci zohledněna jako indicie svědčící v kontextu řady dalších zjištění o účelovosti jednání stěžovatelů).

[16] Podstatné není ani zjištění toho, jaké příjmy měl z dané činnosti každý ze stěžovatelů. V nyní posuzované věci se jedná o spáchání výše vymezených přestupků, nikoliv např. o to, jaká výše daně z příjmů má být doměřena tomu kterému stěžovateli. S ohledem na povahu provozované činnosti a způsob jejího odhalení formou kontrolních nákupů je navíc jen stěží představitelné, že by správní orgány měly jakoukoliv možnost prokázat, jak si stěžovatelé příjmy z podnikatelské činnosti nakonec mezi sebou rozdělili. Pro závěr o spáchání daných přestupků nicméně postačuje kladně zodpovědět, zda se na stěžovatele zákon o evidenci tržeb vztahoval a pokud ano, zda plnili povinnosti, které jim v důsledku toho z výše citovaných ustanovení zákona plynuly. Míra, jakou se na porušování zákonných povinností každý ze stěžovatelů podílel, není otázkou viny či nevin (závěru o spáchání či nespáchání přestupku), ale může být zohledněna při ukládání sankce. Stěžovatelé však v tomto směru na svou obranu nic konkrétního netvrdili a ve vztahu k výši uložené pokuty nic nenamítali.

[17] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pokud krajský soud dovodil, že stěžovatelé fakticky provozovali živnostenskou činnost ve formě stravovacích služeb, a tím se stali subjektem evidence tržeb, věc posoudil zcela v souladu se zákonem. Správní orgány shromáždily značné množství konkrétních poznatků o fungování „Soukromého klubu V.“, na jejichž základě lze spolehlivě dospět k závěru, že stěžovatelé fakticky poskytovali stravovací služby, v důsledku čehož jim vznikaly povinnosti dle zákona o evidenci tržeb, které ovšem neplnili. Správní orgány vyšly z toho, že stěžovatelé v daném místě v minulosti provozovali restauraci. Hostinskou činnost ale krátce před spuštěním systému elektronické evidence tržeb oficiálně přerušili či ukončili (konkrétně 16. 11. 2016 a 21. 11. 2016; tzv. 1. vlna elektronické evidence tržeb byla zavedena 1. 12. 2016). Následně v dané činnosti pokračovali formálně jako „soukromý klub“. Ostatně skutečnou motivaci stěžovatel celnímu úřadu vysvětlil poměrně jasně při místním šetření dne 21. 3. 2017, neboť podle záznamu o tomto šetření měl uvést, že „zažil mnoho kontrol, že už nemá nervy snášet neustálý tlak na své podnikání ze strany kontrolních orgánů a státního aparátu vč. ministra financí a jeho zavedení EET a že vzniklou situaci vyřešil zrušením živnosti, provozovny a založením soukromého klubu, díky čemuž nemusí dodržovat žádná zákonná pravidla vycházející z platných předpisů ČR, jako je živnostenský zákon, daňové zákony apod.“

[18] Pokud jde o zjištění týkající se samotného faktického chodu restaurace (klubu), celní úřad provedl v souladu s § 24 odst. 1 zákona o evidenci tržeb celkem deset kontrolních nákupů, při kterých o chodu klubu zjistil následující skutečnosti. Obsluha podniku příchodím sdělila, že se jedná o soukromý klub a dotázala se, zda mají klubovou kartu. Pokud odpověděli, že mají, nemuseli ji předkládat a obsluha jejich tvrzení nijak neověřovala. Pokud odpověděli, že nemají, obsluha jim kartu po sdělení libovolného jména či přezdívky a telefonního čísla kartu vystavila, aniž by zjišťovala jakékoliv další skutečnosti (např. vztah k motorismu, souhlas s interními pravidly apod.). Obsloužení byli také zákazníci, kteří pouze sdělili, že klubovou kartu mají, ale nemají ji u sebe, aniž by bylo jejich tvrzení dále ověřováno např. na základě jména či přiděleného čísla. Registrován byl kdokoliv, kdo projevil zájem o poskytnutí stravovacích služeb a ochotu sdělit jakékoliv údaje (např. smyšlenou přezdívku i telefonní číslo). Jako vedoucí klubu byla na kartách uváděna stěžovatelka, při pozdějších nákupech již bylo její jméno na kartě přeškrtnuto. Následně již vše probíhalo zcela standardně jako v jakékoliv jiné restauraci a obdobné byly také jídelní lístky. Rovněž ceny nabízených nápojů a jídel byly srovnatelné jako v jiných obdobných podnicích. V restauraci se stravovali u stolů zákazníci, kteří během toho nevyvíjeli žádnou společnou (klubovou) aktivitu. Při platbě hosté obdrželi svrženku, na které bylo uvedeno, že se nejedná o daňový doklad, ale slouží jako potvrzení o členském vkladu s tím, že veškeré výtěžky slouží na chod klubu. Mimo běžného restauračního provozu se zde konaly i soukromé akce (svatby, smutečné hostiny). V restauraci obsluhovala dcera stěžovatelky a nejméně v jednom případě (6. 10. 2017) byla jako obsluha identifikována také sama stěžovatelka, která rovněž po konzumaci přinesla účet a inkasovala platbu. Při každém z kontrolních nákupů platili příslušníci celního úřadu za zkonsumované jídlo a nápoje v hotovosti. Restaurace dále nabízela také přípravu jídla na základě telefonické objednávky včetně rozvozu. Ačkoliv stěžovatelka při podání vysvětlení tvrdila, že strava je poskytována ze zásob, které si přinesli členové klubu sami, celní úřad zjistil, že zásobování restaurace zajišťuje společnost FLOSMAN, a. s., která na vyzvu celního úřadu předložila faktury na dodávané zboží a výslovně sdělila, že dodává zboží stěžovateli na základě jeho telefonických objednávek a spolu s dodaným zbožím mu předává fakturu. Z předložených faktur plyne, že daná společnost dodávala měsíčně do restaurace provozované stěžovateli suroviny v množství, které nelze označit za zanedbatelné a které nespovídá o příležitostné konzumaci omezeným počtem členů motoristického klubu (např. 30-70 kg mouky, více než 15 kg sterilovaných fazolí). Správní orgány dále vycházely také z rozhodnutí Krajského

úřadu Jihočeského kraje ze dne 8. 2. 2018, které se týkalo přestupku stěžovatelky spočívajícího v neposkytnutí součinnosti při živnostenské kontrole prováděné Městským úřadem Trhové Sviny. V daném řízení dcera stěžovatelky vypověděla, že činnost klubu zajišťuje pro svou matku, které také odevzdává peníze. Již tato zjištění postačují k učinění závěru, že se oba stěžovatelé podíleli na provozu restaurace. Nejvyššímu správnímu soudu je navíc znám také rozsudek krajského soudu ze dne 27. 11. 2019, čj. 57 A 18/2019-40, který se týkal rovněž přestupku spočívajícího ve znemožnění živnostenské kontroly ze strany stěžovatelů. Z rozsudku nad rámec výše uvedeného plyne, že správním orgánům kuchař sdělil, že pro stěžovatelku v daném „soukromém klubu“ vykonává práci v kuchyni a zaměstnává jej stěžovatel.

[19] Nejvyšší správní soud především nemohl přehlédnout, že stěžovatelé tato zjištění nijak blíže nevyšvětlili, ani je nevyvrací. Neustále toliko setrvávají na svém tvrzení, že se nejednalo o restauraci, ale neveřejnou klubovnu příznivců motorismu. Nejvyšší správní soud je nicméně i přes uplatněné kasační námitky ve shodě s krajským soudem v tom, že na základě výše uvedených skutečností lze mít bez důvodných pochybností za to, že stěžovatelé provozovali fakticky běžnou restauraci, ve které nabízeli stravovací služby komukoliv, kdo o ně projevil zájem. Z této činnosti jim plynuly příjmy, v důsledku čehož je lze považovat za subjekty evidence tržeb ve smyslu § 3 odst. 1 písm. a) zákona o evidenci tržeb. Nejednalo se o soukromý klub, ve kterém by se za účelem vymezených zájmových aktivit příležitostně sdružoval omezený okruh osob (příznivců motorismu). V průběhu deseti kontrolních nákupů nebyla jakákoliv klubová aktivita zaznamenána. Skutečnost, zda byla restaurace vyzdobena v motoristickém duchu, nemá v tomto ohledu na posouzení věci (tj. povahy poskytovaných služeb) žádný vliv. Je třeba připustit, že stěžovatelé sice učinili některé kroky, které by mohly budit dojem, že se jedná o soukromý klub, na který se nevztahují povinnosti dle zákona o evidenci tržeb. Ty ovšem nemohou s ohledem na výše vymezené skutečnosti (ani ve svém úhrnu) zastřít zjevnou podstatu vyvíjené činnosti, resp. způsobit vyloučení stěžovatelů z aplikace zákona o evidenci tržeb. Na podstatě věci tak nemůže nic změnit např. přejmenování podniku na „soukromý klub“, vyvěšení této informace na budovu restaurace nebo vydávání výše již zmíněných klubových karet. Stěžovatelé totiž i nadále z hlediska smyslu a zaměření své činnosti poskytovali široké veřejnosti stravovací služby. V této souvislosti Nejvyšší správní soud pouze pro doplnění připomíná svůj rozsudek ze dne 5. 9. 2019, čj. 2 As 361/2017-41, ve kterém se zabýval do značné míry obdobnou situací, v níž se provozovatel hudebního klubu snažil obejít regulaci veřejné hudební produkce. Zdejší soud v dané věci dospěl k závěru, že o soukromý klub se nejednalo, ačkoliv se jeho provozovatel snažil takový dojem navodit např. tím, že do něj pouštěl pouze osoby, které předložily členskou kartu. Stejně jako v nyní posuzované věci totiž byla taková karta vystavena prakticky komukoliv, kdo byl ochotný sdělit své osobní údaje a podepsat souhlas s pravidly. V nyní posuzované věci stěžovatelé vystavené karty v konečném důsledku ani nijak nekontrolovali a účelovost jejich jednání je proto o to zřejmější.

[20] S ohledem na výše uvedené je proto třeba uzavřít, že pokud by Nejvyšší správní soud za daných okolností akceptoval, že na stěžovatele se s ohledem na provoz „soukromého klubu“ povinnosti dle zákona o evidenci tržeb nevztahují, fakticky by to znamenalo připuštění zcela jednoduché cesty, jak se povinností dle daného zákona vyhnout, a to navíc v rozporu se smyslem dané právní úpravy. Nejvyšší správní soud samozřejmě vnímá různost názorů na zavedení evidence tržeb v České republice a respektuje rozličné pohledy na význam a (nejen ekonomickou) smysluplnost tohoto institutu. Nelze ostatně pominout ani polemiku týkající se míry přípustnosti možného zásahu evidence tržeb do některých ústavních práv (viz např. odlišná stanoviska k nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 26/16, č. 8/2018 Sb.). Pokud však účinná a dle závěrů Ústavního soudu ústavně konformní právní úprava (navíc způsobem zcela jednoznačným) stanoví určitá pravidla, je i z hlediska rozumného uspořádání společenských vztahů na místě žádat, aby subjekty, které dané regulaci podléhají, tato pravidla dodržovaly. Způsob, jakým se stěžovatelé v nynější věci pokusili vyhnout plnění povinností dle citované úpravy, je přitom natolik zjevným obcházením dané regulace, postaveným navíc na čistě formálním zastření skutečného stavu, že v žádném případě nemůže požívat soudní ochrany.

[21] Lze dodat, že Nejvyšší správní soud se ztotožňuje také se závěrem krajského soudu o účelovosti předložené nájemní smlouvy, kterou stěžovatelé dokládali, že prostory „klubu“ pronajali. Stěžovatelé tuto smlouvu původně vůbec nezmiňovali a předložili ji až s časovým odstupem. Ba co víc, stěžovatelka při podání vysvětlení dne 22. 11. 2017 výslovně uvedla, že prostory poskytují klubu bezplatně. Teprve při podání vysvětlení 7. 3. 2018 předložila nájemní smlouvu datovanou 18. 11. 2016. Dle jejího obsahu byl nájemce povinen platit stěžovatelům

nájemné 8 000 Kč měsíčně, přičemž sjednaná doba nájmu byla od 21. 11. 2016 do 31. 12. 2017. Dřívější tvrzení stěžovatelky o bezplatném poskytování prostor je s obsahem této smlouvy zjevně v rozporu, neboť v době podání vysvětlení měli stěžovatelé již přibližně jeden rok pobírat nájemné. I kdyby ale účelovost této smlouvy neplynula z této do očí bijící změny tvrzených skutečností, na posouzení věci by to nemohlo nic změnit, neboť již výše uvedená zjištění o faktickém fungování restaurace jsou natolik průkazná, že umožňují učinit závěr o přestupkovém jednání stěžovatelů. Nejvyšší správní soud proto ani nepovažoval za jakkoliv nutné provádět dokazování ke kasační stížnosti přiloženým odborným vyjádřením týkajícím se pravosti podpisu nájemce (vyhotoveném policií v souvislosti se stěžovatelkou a případem „zkreslování údajů a stavu hospodaření a jmění“). Závěr o účelovosti dané smlouvy lze totiž učinit bez ohledu na to, zda podpisy smluvních stran byly pravé či nikoliv. Krajský soud v napadeném rozsudku v této souvislosti taktéž odpovídajícím způsobem vysvětlil, proč nebylo nutné provádět další důkazy (výslechy), které stěžovatelé navrhovali ve vztahu k fungování klubu. I v tom se tedy kasační soud se závěry krajského soudu ztotožňuje.

[22] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ze zjištěných skutečností je bez jakýchkoliv pochybností zřejmé, že stěžovatelé fakticky poskytovali stravovací služby (provozovali restauraci), z čehož jim prokazatelně plynuly příjmy. Na provozu restaurace se podíleli oba stěžovatelé, byť přinejmenším každý z nich jinou formou [stěžovatelka obsluhou včetně inkasování plateb od zákazníků a přebíráním peněz od druhé servírky (její dcery) a stěžovatel zajišťováním zásobování či zaměstnáváním kuchaře]. Přijímali od zákazníků hotovostní platby, přičemž jim nevystavovali účtenky s náležitostmi dle zákona o evidenci tržeb a ani datovou zprávou neodesílali údaje o těchto tržbách. Závěr krajského soudu a správních orgánů o spáchání přestupků dle § 29 odst. 1 písm. a) a b) zákona o evidenci tržeb proto zcela obstojí.

## 4149

### **Zdravotnictví: zdravotnická záchranná služba; dostupnost cílového poskytovatele akutní lůžkové péče; povinnost převzít pacienta do péče**

k § 3 písm. d) a § 6 odst. 2 zákona č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě

k čl. 6 a čl. 31 Listiny základních práv a svobod

**I. Dostupnost cílového poskytovatele akutní lůžkové péče podle § 3 písm. d) zákona č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě, nelze hodnotit jen podle vzdálenosti tohoto poskytovatele od místa nálezů pacienta. Rozhodující je faktor času, a je proto potřeba zohlednit i další okolnosti jako např. aktuální dopravní situaci, povětrnostní podmínky, příp. vhodnost trasy k cílovému poskytovateli z hlediska zdravotního stavu pacienta.**

**II. Povinnost převzít pacienta do péče podle § 6 odst. 2 zákona č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě, vzniká cílovému poskytovateli akutní lůžkové péče již tím, že jeho kontaktní místo potvrdí zdravotnickému operačnímu středisku nebo pomocnému operačnímu středisku možnost přijmout pacienta. V takovém případě nesmí cílový poskytovatel akutní lůžkové péče vázat převzetí pacienta na další podmínky – zde na sjednané zdravotní pojištění pacienta, který je cizincem. Jedná se o ochranu základního práva na život a ochranu zdraví, jehož nositelem je každý (čl. 6 a čl. 31 Listiny základních práv a svobod).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2021, čj. 5 As 38/2020-54)*

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 185/2017 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 2/15).

**Věc:** PRIVAMED a.s. proti Ministerstvu zdravotnictví o přestupku, o kasační stížnosti žalobkyně.

Kasační stížností se žalobkyně (stěžovatelka) domáhala zrušení rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 12. 2019, čj. 30 A 114/2019-74, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 9. 2019; tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru zdravotnictví (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 3. 7. 2019, jímž byla stěžovatelka

uznána vinnou z pokračujícího přestupku podle § 26 odst. 2 zákona č. 374/2011 Sb., o zdravotnické záchranné službě (dále jen „zákon o ZZS“), za který jí byla uložena pokuta ve výši 90 000 Kč. Uvedeného přestupku se dopustila dílčími útoky dnů 2. 6. 2018, 22. 8. 2018 a 27. 9. 2018, kdy jako cílový poskytovatel akutní lůžkové péče v rozporu s § 6 odst. 2 zákona o ZZS odmítla převzít od Zdravotnické záchranné služby Plzeňského kraje, p. o. (dále jen „zdravotnická záchranná služba“) pacienta do své péče, přestože byla jejím kontaktním místem potvrzena možnost přijmout pacienta zdravotnickému operačnímu středisku nebo pomocnému operačnímu středisku, a převzetí pacientů v těchto třech případech písemně nepotvrdila vedoucímu výjezdové skupiny.

V průběhu správního řízení správní orgány zjistily, že stěžovatelka jakožto cílový poskytovatel akutní lůžkové péče odmítala od zdravotnické záchranné služby přebírat pacienty – cizince bez sjednaného zdravotního pojištění (příp. s pojištěním, avšak sjednaným se zdravotní pojišťovnou, se kterou stěžovatelka nebyla ve smluvním vztahu, tudíž nemohla od této pojišťovny požadovat proplacení vynaložených nákladů). Všechny tři dílčí útoky, které byly vedeny jednotným záměrem – tj. neposkytnout akutní lůžkovou péči těm cizincům, kteří nebyli pojištěni, příp. kteří byli pojištěni u zdravotní pojišťovny, se kterou nebyla stěžovatelka ve smluvním vztahu, probíhaly následujícím způsobem. Zdravotnická záchranná služba (konkrétní výjezdová skupina, která vezla pacienta) telefonicky informovala kontaktní místo stěžovatelky, zda má možnost přijmout daného pacienta. Ve všech třech případech tuto možnost stěžovatelka prostřednictvím svého kontaktního místa potvrdila. Po příjezdu výjezdové skupiny zdravotnické záchranné služby do zařízení stěžovatelky – Městské nemocnice PRIVAMED v Plzni – a zjištění, že se jedná o pacienty cizince bez sjednaného zdravotního pojištění (příp. s pojištěním u zdravotní pojišťovny, se kterou nebyla stěžovatelka ve smluvním vztahu), odmítl službu konající lékař po prvotním vyšetření pacienta od zdravotnické záchranné služby převzít. Ve všech třech případech byl důvod odmítnutí zaznamenán také do „záznamu o výjezdu RZP“; následně byli pacienti převezeni do Fakultní nemocnice Plzeň – část Lochotín. Jelikož byly dílčí útoky vedeny jednotným záměrem, naplňovaly skutkovou podstatu stejného přestupku, byly provedeny obdobným způsobem a spojeny jak časově, tak i předměty útoku, posoudil správní orgán I. stupně jednání stěžovatelky jako pokračující přestupek, za který jí uložil pokutu ve výši 90 000 Kč.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala stěžovatelka odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl, přičemž potvrdil závěry správního orgánu I. stupně.

Proti rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka žalobu, ve které rozporovala výklad pojmu „převzít do péče“. Ve všech třech případech totiž pacienta do péče převzala, avšak nepřijala jej k další hospitalizaci, což je nezbytné rozlišovat. Všechny pacienty vyšetřil lékař, zjistil jejich zdravotní stav a s ohledem na zjištěné skutečnosti pacienty nehospitalizoval. Ustanovení § 6 odst. 2 zákona o ZZS nestanoví povinnost přijmout pacienta k hospitalizaci, nýbrž pouze převzít do péče. To stěžovatelka splnila, když pacienty ve všech třech případech vyšetřila. Pakliže by stav pacientů mohl vést k náhlé smrti nebo vážnému ohrožení zdraví, stěžovatelka by jej bezpodmínečně přijala k další hospitalizaci; to však v daných případech podle jejího názoru nebylo potřeba. Dále stěžovatelka namítala, že zdravotnická záchranná služba postupovala v rozporu s právními předpisy, neboť pacienty přivezla stěžovatelce, přestože nebyla nejbližší dostupným poskytovatelem akutní lůžkové péče; ve všech třech případech byla místa nálezů pacienta blíže Fakultní nemocnice Plzeň – část Lochotín.

Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že není-li pacient v přímém ohrožení života, má cílový poskytovatel akutní lůžkové péče povinnost převzít jej do péče tehdy, je-li jeho kontaktním místem tato možnost potvrzena. Ve všech třech případech stěžovatelka možnost převzetí zdravotnické záchranné služby telefonicky potvrdila, čímž jí podle § 6 odst. 2 zákona o ZZS vznikla povinnost pacienty převzít a toto převzetí písemně potvrdit do záznamu o výjezdu zdravotnické záchranné služby bez ohledu na to, zda měli sjednané zdravotní pojištění či nikoli. Stěžovatelka však podmiňovala jejich převzetí sjednaným zdravotním pojištěním, čímž však postupovala v rozporu se zákonem o ZZS. Přestože povinnost pacienta převzít skutečně nelze směřovat s jeho následnou hospitalizací, v daném případě stěžovatelka pacienty vůbec nepřevzala a převzetí písemně nepotvrdila. Proto musela výjezdová skupina zdravotnické záchranné služby pokračovat v tzv. primárním převozu pacientů do Fakultní nemocnice Plzeň – část Lochotín. Rozhodování o tom, zda bude pacient dále hospitalizovaný, se musí z logiky věci odehrát až po jeho převzetí; do této doby odpovídá za pacienta zdravotnická záchranná služba. Písemné potvrzení jeho převzetí tak není pouhou formalitou, ale důležitým okamžikem, od kterého přebírá za pacienta odpovědnost cílový poskytovatel akutní lůžkové péče. Krajský soud proto uzavřel, že stěžovatelka pacienty do

péče nepřevzala. Současně uvedl, že stěžovatelka si svou argumentací odporuje, tvrdí-li, že pacienta převzala, avšak jeho převzetí písemně nepotvrdila.

Pokud jde o pojem „cílový poskytovatel akutní lůžkové péče“, uvedl krajský soud, že z hlediska jeho výkladu není rozhodující jen a pouze vzdálenost poskytovatele od místa, kde se pacient nachází. Klíčovým parametrem při poskytování zdravotnické záchranné služby je čas, proto je nezbytné zohlednit také další okolnosti, jako např. povětrnostní podmínky, aktuální dopravní situaci, příp. další okolnosti znesnadňující dojezd do příslušného zdravotnického zařízení, přičemž je na úvaze vedoucího výjezdové skupiny, aby zvážil při rozhodování o určení cílového poskytovatele akutní lůžkové péče všechny okolnosti, které mohou v daném případě hrát roli. Přestože Fakultní nemocnice Plzeň – část Lochotín byla z hlediska vzdálenosti od místa nálezů pacientů ve všech třech případech blíže, jednalo se o takové rozdíly, které byly v běžném městském provozu z hlediska dojezdové doby zanedbatelné (v prvním případě byla Fakultní nemocnice Plzeň – část Lochotín blíže o 200 m, ve druhém o 700 m, ve třetím o 1 km).

Rozsudek krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností, kde uvedla, že všechny tři pacienty převzala do péče a provedla základní vyšetření. Jelikož však nebylo nezbytné pacienty dále hospitalizovat, rozhodla o jejich převozu do Fakultní nemocnice Plzeň – část Lochotín. Výklad pojmu „převzít do péče“ provedený správními orgány a následně také krajským soudem považuje za příliš extenzivní, vedoucí k nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Dále zopakovala, že ani v jednom případě nebyla nejbližší dostupným poskytovatelem akutní lůžkové péče, neboť Fakultní nemocnice Plzeň – část Lochotín byla místu nálezů pacienta blíže. Dostupnost je přitom nezbytné hodnotit právě z hlediska vzdálenosti cílového poskytovatele akutní lůžkové péče k místu nálezů pacienta.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že považuje rozhodnutí krajského soudu, jakož i správních orgánů za věcně správná. Převzala-li by stěžovatelka pacienty do péče tak, jak tvrdí v kasační stížnosti, nebyli by tito pacienti dále převáženi do zdravotnického zařízení jiného poskytovatele akutní lůžkové péče. Po celou dobu byla posádka výjezdové skupiny blokována a nemohla se ujmout plnění jiných úkolů. Žalovaný je přesvědčen o správnosti výkladu pojmu „cílový poskytovatel akutní lůžkové péče“ – z hlediska jeho dostupnosti nelze vycházet pouze ze vzdálenosti zařízení od místa nálezů pacienta, jak potvrdil také krajský soud. Opačný náhled by popíral smysl a účel právní úpravy a redukoval by povinnosti dané zákonem o ZZS na pouhý mechanický výpočet, což by v konkrétních případech mohlo vést k absurdním závěrům, příp. k nebezpečí pro život a zdraví pacientů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) [15] Podstatou kasační stížnosti je posouzení otázky, zda stěžovatelka byla dne 2. 6. 2018, 22. 8. 2018 a 27. 9. 2018 cílovým poskytovatelem akutní lůžkové péče podle § 3 písm. d) zákona o ZZS a zda měla povinnost převzít pacienty do péče – resp. zda tuto povinnost splnila tím, když pacienty vyšetřila, avšak dle svých slov poté nepřijala k hospitalizaci. Další pro věc podstatnou otázkou je posouzení případného porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení a výše uložené pokuty.

(...)

[18] Z hlediska věcného posouzení je rozhodná právní úprava obsažená v zákoně o ZZS. Ten v § 3 písm. d) definuje cílového poskytovatele akutní lůžkové péče, kterým je pro účely tohoto zákona „*nejbližší dostupný poskytovatel akutní lůžkové péče, který je způsobilý odborně zajistit pokračování poskytování zdravotní péče pacientovi, odpovídající závažnosti postižení zdraví nebo přímému ohrožení života*“.

[19] V projednávané věci není sporu o tom, že stěžovatelka je poskytovatelem akutní lůžkové péče. Spornou je však otázka, zda byla dne 2. 6. 2018, 22. 8. 2018 a 27. 9. 2018 cílovým poskytovatelem této péče. Namítala totiž, že nebyla nejbližší dostupným poskytovatelem, neboť Fakultní nemocnice Plzeň – část Lochotín byla místu nálezů pacientů z hlediska vzdálenosti blíže. Odpověď na tuto otázku poskytl stěžovatelce v průběhu řízení jak správní orgány, tak také krajský soud, a Nejvyšší správní soud nevidí důvodu se vůči jejich názoru na věc jakkoli odlišně vymezovat.

[20] Jak již tedy bylo vysvětleno, z hlediska poskytování zdravotnické záchranné služby hraje rozhodující roli čas. Ten je jedním z nejdůležitějších faktorů, které mohou ovlivnit (a také tak činí) následující stav pacienta. Bez poskytnutí zdravotnické záchranné služby v potřebném čase se samotná zdravotní péče stává bezpředmětnou. Z tohoto důvodu proto také zákon o ZZS zakotvuje v § 5 odst. 2 tzv. dojezdovou dobu k místu nálezů pacienta, která obecně činí 20 minut (stov. také důvodovou zprávu k zákonu o ZZS, sněmovní tisk č. 406/0, 6. volební období, 2010-2013). Stejně tak je nezbytné v krátkém časovém intervalu dopravit pacienta z místa jeho nálezů do zařízení, kde mu bude poskytnuta další péče (příp. kde bude rozhodnuto, že další péči není nezbytné poskytovat). Právě pro účely zajištění co možná nejkratší doby, po kterou je pacient takto převážen, stanovuje zákon o ZZS jako cílového poskytovatele akutní lůžkové péče právě toho, který je nejbližší dostupný (za předpokladu, že tento poskytovatel je způsobilý odborně zajistit pokračování poskytování zdravotní péče pacientovi, odpovídající závažnosti postižení zdraví nebo přímému ohrožení života, tj. disponuje dostatečnou odborností).

[21] Dojezd posádky zdravotnické záchranné služby (sanitky) z místa nálezů pacienta k cílovému poskytovateli ovšem může být ovlivněn nejen prostou vzdáleností, ale řadou dalších faktorů, jak přílehavě vystihl krajský soud. Mezi tyto faktory lze i ze zcela laického pohledu bez jakýchkoli pochybností zařadit právě povětrnostní podmínky, aktuální dopravní situaci, vhodnost konkrétní trasy k cílovému poskytovateli s ohledem na stav pacienta (množství zatáček, světelných signalizačních zařízení, kruhových objezdů, jednosměrných ulic) apod. Zvážení všech těchto okolností je přitom odpovědností konkrétní výjezdové skupiny, která na daném místě zohlední, co je pro daného pacienta nevhodnější řešení. Umělé izolování jednoho z vyjmenovaných faktorů – konkrétně prosté vzdálenosti tak, jak činí stěžovatelka, nelze z hlediska smyslu právní úpravy připustit. Přestože tedy Fakultní nemocnice Plzeň – část Lochotín byla ve všech třech případech místům nálezů jednotlivých pacientů z hlediska vzdálenosti blíže, jednalo se o tak malé rozdíly, které s ohledem na konkrétní dopravní situaci a povětrnostní podmínky nemusely sehrát vůbec žádnou roli. Nelze tedy konstatovat, že by tyto rozdíly (konkrétně dne 2. 6. 2018 se jednalo o rozdíl 200 m, dne 22. 8. 2018 o 700 m a dne 27. 9. 2018 o 1 km) mohly vyvrátit závěr o tom, že stěžovatelka byla cílovým poskytovatelem akutní lůžkové péče.

[22] Nejvyšší správní soud nicméně nepřehlédl, že stěžovatelka argumentací v kasační stížnosti sama svou námitku v podstatě vyvrátila, když uvedla, že pacienty do péče převzala (pouze je nepřijala k další hospitalizaci). Tímto svým tvrzením totiž připustila, že ve všech případech cílovým poskytovatelem akutní lůžkové péče (tedy právě nejbližší dostupným) byla, neboť své povinnosti vyplývající ze zákona dostála.

[23] Pokud jde o zmiňovanou povinnost pacienta převzít do péče, tu má cílový poskytovatel akutní lůžkové péče podle § 6 odst. 2 zákona o ZZS v zásadě ve dvou situacích: (i) byla-li jeho kontaktním místem možnost přijmout pacienta potvrzena zdravotnickému operačnímu středisku nebo pomocnému operačnímu středisku, a (ii) vyzve-li zdravotnické operační středisko nebo pomocné operační středisko poskytovatele k přijetí pacienta v přímém ohrožení života. V posledně uvedeném případě (je-li pacient v přímém ohrožení života) musí poskytovatel pacienta přijmout vždy, aniž by bylo nutné předchozí potvrzení kontaktního místa poskytovatele. V každém případě [ad (i) i (ii)] však musí poskytovatel převzetí pacienta písemně potvrdit vedoucímu výjezdové skupiny.

[24] V projednávané věci není sporu o tom, že stěžovatelka (resp. její kontaktní místo) možnost přijmout pacienta ve všech třech případech předem potvrdila. To ostatně dokládají zvukové záznamy komunikace mezi kontaktním místem stěžovatelky a členy jednotlivých výjezdových skupin; tyto záznamy jsou zachycené na třech CD nosičích, které jsou součástí správního spisu. Stěžovatelka však namítala, že pacienty do své péče převzala, avšak nepřijala k další hospitalizaci. Tato tvrzení jsou v příkrém rozporu s obsahem spisu.

[25] Ve správním spisu jsou založeny záznamy o výjezdu posádky zdravotnické záchranné služby; tyto záznamy zdravotnická záchranná služba požadovala od stěžovatelky po převzetí pacientů podepsat (viz výše uvedená povinnost písemně potvrdit převzetí pacienta), což však stěžovatelka neučinila. Na všech třech záznamech je ručně uvedeno, že pacienti nebyli stěžovatelkou přijati, neboť neměli sjednáno zdravotní pojištění (příp. byli pojištěni u zdravotní pojišťovny, se kterou nebyla stěžovatelka ve smluvním vztahu).

[26] Konkrétně do záznamu ze dne 2. 6. 2018 (pacientka R. F. nar. X, st. příslušnost Ruská federace, se svíravou bolestí v levé části hrudníku) uvedl MUDr. O. B. hůlkovým písmem: „*Není pojištěna pro naše zařízení*“

[následuje nečitelné slovo, pozn. Nejvyššího správního soudu] *zdr. péče je ve FN Bory. Pokračuje primární převoz.*“ Za tímto textem následuje razítko a podpis MUDr. B., vč. razítka stěžovatelky (viz č. l. 10 správního spisu).

[27] V záznamu ze dne 22. 8. 2018 (pacient E. J., nar. X, st. příslušnost Slovenská republika, po epileptickém záchvatu) je uvedeno „*Privamed odmítl převzít nepojištěného pacienta.*“ Následuje jiným písmem: „*Dle nařízení ředitele MUDr. M. KP kompenzován, převoz schopen. Nepojištěn pac. odesílám k vyšetření do FNL.*“ Následuje nečitelný podpis a razítko stěžovatelky (viz č. l. 11 správního spisu).

[28] Ve třetím případě – v záznamu ze dne 27. 9. 2018 (pacient B. L., nar. X, st. příslušnost Polská republika, stav po křečích, pěna od pusy, 3 min. bez reakce, pak zmatený) je rovněž uvedeno: „*Z nařízení ředitele naší nemocnice zákaz ošetřování nepojištěných pacientů cizí národnosti*“; podepsána MUDr. B., následuje razítko stěžovatelky (viz č. l. 17 správního spisu).

[29] Ze shora uvedeného je evidentní, že stěžovatelka odmítala převzít pacienty z toho důvodu, že se jednalo o cizince, se kterými by následně měla spojenou obtížnější cestu vymáhání nákladů vynaložených na jejich ošetření. Jelikož však předem možnost jejich přijetí prostřednictvím svého kontaktního místa potvrdila (což dokazují zvukové záznamy, viz výše), měla povinnost tyto pacienty převzít bez ohledu na to, zda byli pojištěni, či nikoli. Nesplněním této povinnosti ve své podstatě zasáhla do práva těchto pacientů na ochranu zdraví; toto základní právo přitom podle čl. 31 Listiny základních práv a svobod náleží každému na území České republiky (občanu, cizinci či osobě, která není příslušníkem žádného státu) bez ohledu na to, zda je pojištěn, či nikoli – k tomu viz náleží Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/15, č. 185/2017 Sb. Od práva na ochranu zdraví je nezbytné odlišovat právo na bezplatnou zdravotní péči, která je již poskytována omezenému okruhu subjektů (občanům České republiky, potažmo dalším osobám splňujícím zákonné podmínky účasti na veřejném zdravotním pojištění). Obrtíže spojené s vymáháním nákladů vynaložených na péči o pacienty – nepojištěné cizince nemohou přistup stěžovatelky ospravedlnit.

[30] K tvrzení stěžovatelky, že pacienty do péče převzala, pouze je nepřijala k hospitalizaci, Nejvyšší správní soud znovu uvádí, že neodpovídá obsahu spisu, který zcela přesvědčivě zachycuje podrobný průběh událostí odehrávajících se ve všech třech výše rozvedených případech. Je zcela absurdní konstatovat, že stěžovatelka pacienty do péče převzala, když odmítla výjezdové skupině zdravotnické záchranné služby písemně jejich převzetí potvrdit. Konkrétní výjezdová skupina nesla za všechny tři pacienty odpovědnost až do doby, kdy je (po prvotním odmítnutí stěžovatelkou) předala příslušnému personálu Fakultní nemocnice Plzeň – část Lochotín. Jednotlivé výjezdové skupiny byly dalším převozem pacientů od stěžovatelky do Fakultní nemocnice Plzeň – část Lochotín vyloučeny z případného plnění jiných úkolů; v případě potřeby tak nebylo možné tyto skupiny vyslat k dalším pacientům, což závažnost jednání stěžovatelky v kontextu celé věci podtrhuje. Zamýšlela-li stěžovatelka pacienty převzít, nehospitalizovat, příp. následně převézt do jiného zdravotnického zařízení, bylo na ní, aby převzetí pacientů zdravotnické záchranné služby písemně potvrdila a následná další potřebná vyšetření či převoz do jiného zařízení zajistila sama na svou odpovědnost. To se však ani v jednom případě nestalo; až do převzetí pacientů Fakultní nemocnicí Plzeň – část Lochotín byli všichni tři pacienti v péči výjezdové skupiny zdravotnické záchranné služby (nikoli stěžovatelky).

[31] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že správní orgány prokázaly, že stěžovatelka skutečně odmítla převzít pacienty do své péče z důvodu absence zdravotního pojištění, přestože jí tato povinnost vyplývala ze zákona o ZZS, neboť předem možnost jejich převzetí svým kontaktním místem potvrdila. (...)

### **Přestupky: krajní nouze; úmyslné vyvolání nebezpečí**

k § 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích<sup>7)</sup> ve znění účinném do 31. 7. 2016

k § 24 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

<sup>7)</sup> S účinností od 1. 7. 2017 zrušen zákonem č. 250/2016 Sb.



**Bezrestnost jednání v krajní nouzi** [§ 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nyní § 24 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich] představuje výjimku z odpovědnosti za přestupek, kterou je nutno vykládat s ohledem na její podstatu a smysl. Pokud jednatel se vznikem nebezpečné situace výslovně počítá a chce ji vyvolat (úmysl přímý), nebo je vznik nebezpečné situace vysoce pravděpodobný a jednatel je srozuměn s tím, že tato situace nastane (úmysl nepřímý), nemůže se dovolat vyloučení protiprávnosti svého jednání, jež vedlo k odvrácení jí předtím úmyslně vyvolané nebezpečí přímo hrozícího zájmu chráněnému zákonem, z důvodu krajní nouze.

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2021, čj. 8 As 380/2018-31)*

**Prejudikatura:** č. 9/1980 Sb. NS.

**Věc:** J. O. proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje o přestupku, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím Magistrátu města Brna (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 5. 1. 2017, byl žalobce (stěžovatel) uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu). Měl se ho dopustit tím, že dne 9. 4. 2016 v 9:24 hodin v Brně na ulici Hlinky jako řidič motorového vozidla tov. zn. S., r. z. X, překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 16 km/hod. Tímto jednáním stěžovatel porušil § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu. Za přestupek mu byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení. Proti rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, o kterém žalovaný rozhodl tak, že jej zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Následně podal stěžovatel proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 8. 11. 2018, čj. 33 A 15/2017-29, jako nedůvodnou zamítl.

Krajský soud se neztotožnil s namítaným jednáním stěžovatele v krajní nouzi ve smyslu § 2 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Předně je možné uvažovat o dovolenosti jinak protiprávního jednání pouze za předpokladu, že je s ohledem na individuální okolnosti případu jeho cílem odvrácení nebezpečí přímo hrozícího zájmu chráněnému zákonem. Teprve pokud je tato podmínka splněna, lze dále posuzovat, zda jednání splňovalo rovněž požadavek proporcionality a subsidiarity, tedy že jím nebyl způsoben zřejmě stejně závažný následek než ten, který hrozil, a toto nebezpečí nebylo možno v dané situaci odvrátit jinak (rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, čj. 5 As 10/2011-111). V případě stěžovatele nebyla splněna již výchozí podmínka odvrácení přímo hrozícího nebezpečí zájmu chráněnému zákonem. Z videozáznamu z kabiny jeho vozidla bylo dostatečně zřejmé, že jízda řidiče trolejbusu probíhala z hlediska rychlosti a plynulosti standardním způsobem. Ze strany řidiče trolejbusu nedocházelo k omezování plynulosti silničního provozu. Stěžovatel převážnou část jízdy udržoval od trolejbusu poměrně velký odstup a k jeho předjetí přistoupil až ve chvíli, kdy se rozjížděl ze zastávky. Řidič trolejbusu ani v tomto okamžiku nepostupoval nestandardním způsobem, když plynule zvyšoval rychlost jízdy s ohledem na typ vozidla a jeho účelové využití. Podle krajského soudu stěžovatel neměl předjížděcí manévry vůbec započít, pakliže mohl důvodně předpokládat, že se bude rychlost trolejbusu plynule zvyšovat, teoreticky až na rychlost 50 km/h. Ve vztahu k chybějícímu nebezpečí přímo hrozícímu zájmu chráněnému zákonem krajský soud dále doplnil, že samotné předjíždění trvalo pouze několik vteřin, aniž by videozáznam vyvolával pocit, že došlo k záměrnému či prudkému zvyšování rychlosti předjížděného vozidla. Stejně tak nelze na základě daného videozáznamu zpochybnit, že se ani v dále nenacházela žádná protijedoucí vozidla, jejichž přítomnost by na místo zvýšení rychlosti vyžadovala jediné potřebu prudkého brždění a ohrožení ostatních účastníků silničního provozu. Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Předně namítal, že tvrzení žalovaného, dle kterého stěžovatel od počátku zahájení předjíždění nepočítal s možností zařazení nazpět za plynule zrychlující trolejbus po dosažení nejvyšší dovolené rychlosti, je nesprávné a důkazně nepodložené. Ze dvou možností, tj. ukončit předjíždění prudkým bržděním a pokusit se na kluzké vozovce zařadit zpátky mezi trolejbus a za ním těsně jedoucí vozidla, nebo pokračovat v manévru, stěžovatel zvolil druhou možnost, a předjíždění dokončil. I po zbývajících dobu předjíždění byla vozovka před trolejbusem i v protisměru prázdná. Nikoho neohrozil ani neomezil, naopak úspěšně vyřešil nečekaně vzniklou situaci s vysokým rizikem kolize. Nikdy nepochyboval, že při předjíždění překročil rychlostní limit.

Uvedl však, že pokud předjížděné vozidlo zrychlením brání předjíždění, nelze od předjíždějího očekávat ani požadovat vysoce rizikové přerušení manévru a návrat za rozměrné vozidlo, do seřvené řady aut jedoucích za deště na kluzké vozovce, jestliže lze předjíždění i za změněných podmínek rychle a bezpečně dokončit. Rozhodování navíc probíhá v jednotkách sekund a pozornost je upřena k výhledu z vozidla, nikoli na detailní sledování tachometru. Situace vzniklá při předjíždění naplnila předpoklady vzniku krajní nouze. Jednání stěžovatele v krajní nouzi splnilo požadavky subsidiarity (nebezpečí nebylo možno rozumně odvrátit jinak) a proporcionality (krátkodobé překročení rychlostního limitu na volné silnici oproti reálné hrozbě kolize na kluzké vozovce při vynuceném zařazení za předjížděné vozidlo). I kdyby si stěžovatel riziko nebezpečné situace přivodil sám, není to na rozdíl od občanského práva překážkou exkulpce z důvodu jednání v krajní nouzi. Neobstojí ani ničím nepodložené tvrzení správních orgánů, že hrozič nebezpečí bylo možno odvrátit jinak. Pouhá domněnka, že bylo možno pokračovat v souběžné jízdě povolenou rychlostí, případně se bezpečně zařadit zpátky za předjížděný trolejbus, není blíže odůvodněna a zůstává v rovině spekulací, navíc neprokazatelných v důsledku smazání záznamu služební kamery strážníků.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...) [26] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tvrzením stěžovatele, dle kterého smazaný záznam z palubní kamery vozidla městské policie mohl prokázat, že se za pomalu jedoucím trolejbusem vytvořila souvislá kolona vozidel s nedostatečnými rozestupy. Ze svědecké výpovědi strážníka B. plyne, že záznam z kamery policejního vozidla v době rozhodování správního orgánu I. stupně již nebyl k dispozici. Objektivně tak bylo znemožněno prokázání stěžovatelem předestřené verze průběhu události za jedoucím trolejbusem. Jak stěžovatel poukázal v kasační stížnosti, v přestupkovém právu se uplatňují stejné zásady jako v trestním právu, zejména zásada presumpce nevinu a zásada *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch obviněného). Z toho vyplývá, že pouze v případě, bylo-li prokázáno, že byly naplněny všechny znaky skutkové podstaty přestupku, může správní orgán uložit za jeho spáchání sankci (srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, čj. 2 As 46/2005-55). Je proto třeba v souladu se zásadou *in dubio pro reo* konstatovat, že situace za trolejbusem mohla s ohledem na neexistenci jiných důkazů odpovídat tvrzení stěžovatele, tj. že se za ním vytvořila souvislá kolona vozidel, která mu znemožnila při předjížděním manévru zpětně zařazení za jedoucí trolejbus. Tento závěr je významný pouze z hlediska tvrzeného jednání stěžovatele v krajní nouzi. Pokud jde o naplnění znaků skutkové podstaty přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4. zákona o silničním provozu, ty byly prokázány bez důvodných pochybností i bez existence záznamu z palubní kamery policejního vozidla. Nejvyšší správní soud proto v následující části posoudil, zda stěžovatel jednal v krajní nouzi, která by vylučovala protiprávnost jeho jednání, jak v průběhu řízení opakovaně namítal.

[27] Podle § 2 odst. 2 písm. b) zákona o přestupcích platilo, že „[p]řestupkem není jednání, jímž někdo odvrací nebezpečí přímo hrozič zájmu chráněnému zákonem, jestliže tímto jednáním nebyl způsoben zřejmě stejně závažný následek než ten, který hrozil, a toto nebezpečí nebylo možno v dané situaci odvrátit jinak“.

[28] Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 5 As 10/2011 k podstatě institutu krajní nouze uvedl, že „[k]rajní nouze je stav nebezpečí pro dva zákonem chráněné zájmy, kdy je možné chránit jeden z těchto zájmů jen tím, že se poruší nebo ohrozí zájem druhý. Sřtvenutí zájmů spočívá v tom, že jednomu zájmu hrozí porucha, která může být odvrácena pouze poruchou druhého zájmu. Podmínky krajní nouze jsou vázány přísnými omezeními. Smyslem krajní nouze je ochrana významnějšího zájmu obětováním zájmu méně významného.“ Krajní nouze tak vylučuje protiprávnost jednání pachatele za situace, kdy hrozbu bezprostředního nebezpečí zájmu chráněného zákonem je možné odvrátit obětováním méně významného zájmu.

[29] Ze záznamu z palubní kamery plyne, že stěžovatel započal předjíždět trolejbus poté, co v protisměru projelo vozidlo. Předjíždění samotné trvalo několik málo vteřin. Konkrétně stěžovatel zahájil předjížděčí manévř podle času na palubní kameře v čase 9:52:34 (00:27 záznamu), přičemž se dostal na úroveň čela trolejbusu v 9:52:38 času kamery (00:31 záznamu), tedy za 4 vteřiny, a zařadil se před trolejbus v 9:52:42 času kamery (00:35 záznamu), tedy celý předjížděčí manévř trval 8 vteřin. Ze záznamu nevyplývá, že by trolejbus jakkoliv nepředvídatelně v průběhu předjížděčí zrychlil nebo bránil stěžovateli v dokončení předjížděčího manévru. Tomu ostatně svědčí i čas, ve kterém stěžovatel stihl překonat celou vzdálenost trolejbusu. Pokud to stihl za 4 vteřiny, už z

toho je zřejmé, že se nejednalo o žádné soupeření ze strany vedle něj jedoucího trolejbusu. Naopak ze záznamu je zřejmé, že trolejbus plynule a předvídatelně zrychloval po vyjetí ze zastávky a v době zahájení předjížděcího manévru (přibližně po 15 vteřinách od vyjetí ze zastávky) již jel relativně plynule, nikoliv nízkou rychlostí. Celý proces předjíždění lze shrnout jako zcela běžný proces předjetí bez jakýchkoliv zjevných nestandardností. Nejvyšší správní soud proto nespatřuje v jízdě trolejbusu příčinu vzniku hrozby bezprostředního nebezpečí.

[30] Ze záznamu z palubní kamery stěžovatele je patrné, že povětrnostní podmínky v době předjíždění odpovídaly tvrzenému dešti, který mohl způsobit kluzkost povrchu vozovky. Soud dále vychází z toho, že za stěžovatelem se pohybovala řada vozidel v nedostatečných rozestupech (viz bod [26] tohoto rozsudku). Trolejbus před zahájením předjížděcího manévru jel již relativně plynule. Přesto se stěžovatel rozhodl trolejbus předjet, ačkoliv objektivně hrozilo, že se s ohledem na nízké rozestupy za ním jedoucích vozidel nebude moci zařadit zpět, nebo že bude muset překročit nejvyšší povolenou rychlost za účelem dokončení předjížděcího manévru. Příčinu vedoucí ke vzniku nebezpečné situace je tak třeba spatřovat v jednání stěžovatele.

[31] Stěžovatel namítá, že i kdyby si riziko nebezpečné situace přivodil sám, není to na rozdíl od občanského práva překážkou vyvinění se z důvodu jednání v krajní nouzi. Na první pohled se zdá, že některá komentářová trestněprávní literatura svědčí tomuto názoru stěžovatele, neboť uvádí že „[n]ebezpečí může být způsobeno i tou osobou, která je sama ohrožena (např. ohrožen je ten, kdo sám rozdráždil psa, který na něj poté zaútočil, nebo ten, kdo vlastní neopatrností způsobil požár své chaty).“ (Šámal, P. § 28. In: Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník*. 2. vyd. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 388.). V obecné rovině i Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že vyvolání nebezpečné situace osobou, která následně jedná v krajní nouzi za účelem odvrácení jí vyvolaného nebezpečí, nemusí vylučovat protiprávnost jejího jednání. To však neplatí vždy. Beztretnost jednání v krajní nouzi představuje výjimku z odpovědnosti. Musí být šetřeno její podstaty a smyslu. Krajní nouze se proto není možné dovolat přinejmenším tehdy, pokud osoba vyvolá nebezpečnou situaci úmyslně. Pakliže jednajíc osoba se vznikem nebezpečné situace výslovně počítá a chce ji vyvolat (úmysl přímý), nebo je vznik nebezpečné situace vysoce pravděpodobný a jednajíc osoba je smířena s tím, že tato situace nastane, pak není možné, aby se dovolala vyloučení protiprávnosti jednání, jež vedlo k odvrácení nebezpečí přímo hrozícího zájmu chráněnému zákonem, z důvodu krajní nouze. Její úmyslné jednání totiž bylo prvotní příčinou toho, že vznikla potřeba nebezpečí odvrátit. Institut krajní nouze je dobrodíním pro toho, kdo se při odvrácení nebezpečí dopustí jinak protiprávního činu. Bylo by proti smyslu a účelu krajní nouze a v rozporu se zásadou, dle které nikdo nemůže těžit ze svého úmyslného protiprávního jednání, aby se vyloučení protiprávnosti jednání mohl dovolávat ten, kdo jednal přinejmenším v nepřímém úmyslu, že nebezpečná situace nastat může. Příkladem může být situace s vydrážděním psa uvedená ve shora citovaném komentáři. Privilegia jednání v krajní nouzi může požívat jen vydrážděný jinak klidného psa nepřiměřeným jednáním dané osoby, jestliže jedajíc nepřiměřeně spoléhá na to, že pes nezaútočí. Naopak je evidentní, že by bylo zcela proti smyslu beztretnosti jednání v krajní nouzi, pokud by psa pachatel vydráždil jen z toho důvodu, aby jej pak mohl v krajní nouzi beztretně zastřelit. Podobně je třeba nahlížet na situaci, kdy pachatel bude dráždit psa, o kterém je známo, že je agresivní a lehce se nechá vydráždit, a pro případ, že se tak stane, bude pachatel počítat s tím, že ho zastřelí, a připraví si za tím účelem zbraň. Nejvyšší správní soud poznamenává, že limitován je dokonce i institut nutné obrany. Proti jednání v nutné obraně není nutná obrana přípustná a jednání útočnicka namířené proti osobě, která jedná v nutné obraně, je třeba považovat za pokračování v útoku, bez ohledu na to, zda útok byl od počátku namířený proti osobě, která jedná v nutné obraně (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu Slovenské socialistické republiky ze dne 29. 6. 1978, sp. zn. 4 Tz 40/78, č. 9/1980 Sb. NS, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 2014, čj. 8 Tdo 1417/2014-20). Ke stejnému závěru, že krajní nouze se nemůže dovolávat ten, kdo nebezpečnou situaci úmyslně vyvolá se kloní i aktuální komentářová trestněprávní literatura, která uvádí, že „[n]emůže jít ovšem o krajní nouzi, jestliže daná osoba záměrně vyvolá určité nebezpečí, aby pak mohla při jeho odvrácení zdánlivě beztretně poškodit zákonem chráněný zájem, tedy vyvolává nebezpečí jen proto, aby se vyhnula trestní odpovědnosti a trestu za jednání, které hodlá uskutečnit [...]“. (Ščerba, F. a kol. *Trestní zákoník: komentář*. 1. vyd. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 497.).

[32] V nyní projednávané věci tak stěžovatel vůbec k předjíždění přikročit neměl, jestliže hrozilo, že by mohl ohrozit za ním jedoucí vozidla, nebo že by se nemohl bezpečně zařadit před přejížděný trolejbus, aniž by současně překročil nejvyšší povolenou rychlost [§ 17 odst. 2 věta první a odst. 5 písm. b) zákona o silničním provozu].

Stěžovatel sám uvádí, že za ním jela řada vozidel s malými rozestupy a byla mokrá vozovka, proto se nemohl zařadit nazpět. Z videonahrávky je zároveň zřejmé, že v době, kdy stěžovatel zahájil předjížděcí manévry, jel trolejbus již relativně konstantní rychlostí, která se musela blížit rychlostnímu limitu, protože jak bylo uvedeno shora, ze záznamu je zřejmé, že nedocházelo k žádnému dlouhému „přetahování“ se mezi řidiči, ale předjížděcí manévry byl plynulý. I pokud by tedy trolejbus skutečně při předjíždění o něco zvýšil rychlost, je evidentní, že to rozhodně nemohlo být zvýšení rychlosti nijak výrazné. Z videozáznamu je také patrné, že i relativně rychlý předjížděcí manévry skončil těsně před křižovatkou s přechodem, kde se nesmí předjíždět [§ 17 odst. 5 písm. d) zákona o silničním provozu]. I pokud by bylo v době zahájení předjížděcího manévru možné jej hraničně zvládnout bez překročení rychlosti, bylo zřejmé, že je zároveň velmi vysoká pravděpodobnost, že jej nebude možné dokončit bez překročení rychlosti, protože k tomu zjevně postačovalo i nepatrné zvýšení rychlosti trolejbusu, pokud vůbec k nějakému došlo. Předjíždějící řidič musí počítat s tím, že řidič předjížděného vozidla (zejména jde-li o velké vozidlo s omezeným rozhledem řidiče) nemusí okamžitě zpozorovat, že je předjížděn a nesmí tedy zvyšovat rychlost (§ 17 odst. 4 zákona o silničním provozu). Stěžovatel s následkem spočívajícím ve vzniku nebezpečné situace, kterou nepůjde odvrátit jinak než překročením rychlosti, musel být minimálně srozuměn, neboť sám uvádí, že od začátku věděl, že nebude mít možnost se vrátit za předjížděný trolejbus. Je proto vyloučeno, aby se stěžovatel mohl dovolat krajní nouze, jestliže svým protiprávním jednáním [předjížděl v rozporu s § 17 odst. 2 a odst. 5 písm. b) zákona o silničním provozu] vyvolal bezprostřední nebezpečí, které mohlo být odvráceno jedině spáchaním dalšího protiprávního jednání, se kterým byl již před zahájením předjížděcího manévru srozuměn. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že stěžovatel v krajní nouzi nejednal.

[33] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že v projednávané věci bylo bez důvodných pochybností prokázáno, že se stěžovatel přestupku dopustil, přičemž zároveň nenaplnil podmínky pro možnost dovolání se jednání v krajní nouzi. S ohledem na to přistoupil k zamítnutí kasační stížnosti.

## 4151

### Sociálně-právní ochrana dětí: výpočet státního příspěvku na pobyt a péči

k § 42g zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění účinném od 1. 1. 2013

**Je-li státní příspěvek na pobyt a péči podle § 42g zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, poskytován za dítě, které nastoupilo do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc v průběhu kalendářního měsíce, krátí se v kalendářním měsíci o tolik třicetin, kolik kalendářních dnů dítě strávilo mimo zařízení. Tato úprava se použije i v případě, že dítě nastoupí do zařízení v průběhu kalendářního měsíce, který má 31 dní.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2021, čj. 2 Ads 273/2020-46)

**Věc:** Sdružení na ochranu ohrožených dětí, z. s. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o státní příspěvek pro zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 6. 2019 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 10. 9. 2018. Žalobce jako zřizovatel zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc Koala Kbely (dále jen „zařízení“) přijal do tohoto zařízení vždy tři sourozence ve dnech 19. 8. 2018 a 30. 8. 2018. Za měsíc srpen 2018 pak správní orgán prvního stupně přiznal žalobci státní příspěvek pro zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc ve výši 52 440 Kč. Žalobce v odvolání namítl, že vyplacený příspěvek je o 4 560 Kč (6 x 760 Kč – pozn. Nejvyššího správního soudu) nižší, než jaký mu náleží. Výše denního státního příspěvku má být stejná ve všech měsících a činit 760 Kč za každý den strávený v zařízení bez ohledu na počet dní v měsíci.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že při výpočtu výše státního příspěvku je třeba vycházet z počtu dnů, které dítě strávilo mimo zařízení, a nikoliv z počtu dní, které dítě v zařízení pobývalo. Zákonná díkce § 42g odst. 3 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí nedává prostor pro výklad provedený žalobcem. Pokud

správní orgán prvního stupně vycházel při výpočtu z počtu dní, které nezletilí strávili mimo zařízení, a za každý z těchto dní snížil výši státního příspěvku o 1/30 z měsíční částky, postupoval v souladu se zákonem.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 20. 7. 2020, čj. 14 Ad 14/2019-31, zamítl. Městský soud uvedl, že § 42g odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí se uplatní nejen v případech poskytnutí státního příspěvku za dítě již dříve přijaté do zařízení, ale i při poskytnutí státního příspěvku za dítě, které v daném kalendářním měsíci teprve nastoupilo do péče zařízení. Z konstrukce § 42g odst. 3 písm. a) zákona o sociálně-právní ochraně dětí vyplývá, že výše státního příspěvku je stanovena jako měsíční. Pouze pokud pobyt dítěte v zařízení netrval celý měsíc, tato částka se krátí o 1/30 měsíčního státního příspěvku za podmínek stanovených v § 42g odst. 3 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Zákon tedy nestanoví výši státního příspěvku pro dítě, které v zařízení nepobývá celý kalendářní měsíc, jako násobek počtu dní, které dítě v zařízení strávilo, naopak od měsíční paušální částky odečítá 1/30 této částky za každý den, který dítě v zařízení nestrávilo.

Městský soud upozornil na to, že § 42g odst. 3 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí ve znění účinném do 31. 12. 2012 přiznával v těchto případech státní příspěvek za každé dítě ve výši 1/30 měsíční sazby za každý den, který dítě strávilo v zařízení. Zákonodárce poté změnil způsob výpočtu státního příspěvku. Výklad žalobce nemůže oproti zákonné úpravě obstát; dotčené zákonné ustanovení přitom není diskriminační. Ačkoliv výpočet podle současného znění zákona ovlivňuje délka konkrétního kalendářního měsíce, nezakládá to vnitřní rozpornost nebo neaplikovatelnost § 42g odst. 3 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

V kasační stížnosti žalobce (stěžovatel) namítal, že z § 42g odst. 3 písm. a) zákona o sociálně-právní ochraně dětí vyplývá, že je určeno pro výpočet státního příspěvku u dětí, které se již v zařízení nacházejí, nikoliv pro ty, které do něj teprve přijdou. Městský soud i žalovaný nesprávně vyložili § 42g odst. 3 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Pokud zákonodárce v předchozí právní úpravě počítal s poskytnutím státního příspěvku ve výši 1/30 za každý kalendářní den měsíce, ve kterém dítě pobývalo v zařízení, je spravedlivé vycházet z tohoto výpočtu i nyní. Pokud je dítě do zařízení přijato v poslední den měsíce, který má 31 dní, žalovaný podle stěžovatele státní příspěvek za tento den přiznává. K tomu odkázal na případ dětí přijatých do zařízení 31. 3. 2020, na něž obdržel státní příspěvek ve výši 760 Kč za každé dítě, ačkoliv by při výkladu žalovaného tento příspěvek měl být nulový.

Pokud jde o domýšlení si chybějícího slova „nejméně“ nebo „alespoň“ (dva dny) ve sporném ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí, domníval se stěžovatel, že po několika novelizacích daného ustanovení není tento výklad na místě.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti opětovně zdůraznil, že předmětné ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí bylo s účinností od 1. 1. 2013 novelizováno a státní příspěvek se nyní vyplácí krácený o 1/30 za každý den v měsíci, který dítě stráví mimo zařízení.

Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že žalovaný nijak neobjasnil, z jakého důvodu při přijetí dítěte do zařízení 31. den v měsíci respektuje výklad stěžovatele a poskytne státní příspěvek za jeden den pobytu v zařízení. Dochází tak k absurdní situaci, kdy je státní příspěvek stejně vysoký u dítěte přijatého do zařízení 30. dne měsíce (který má 31 dnů – pozn. Nejvyššího správního soudu) nebo 31. dne měsíce. Stejně tak v případě, že je dítě přijato do zařízení druhý den v měsíci, dochází ke krácení státního příspěvku, ačkoliv pobyt dítěte mimo zařízení kratší než dva dny se do dnů nepřítomnosti dítěte nepočítá.

Žalovaný v doplnění vyjádření k výzvě Nejvyššího správního soudu vysvětlil, že v případě, kdy je dítě přijato do zařízení 31. den v měsíci, poskytne platbu ve výši jednoho dne stráveného v zařízení, ačkoliv by výpočtem podle zákona měl státní příspěvek krátit o 30/30. Nepřiznat totiž v takové situaci žádný státní příspěvek by žalovaný považoval za rozporné se smyslem a účelem § 42g zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

(...) [12] Právní otázkou, kterou je třeba v tomto řízení zodpovědět, je způsob výpočtu státního příspěvku poskytovaného za dítě, které nastoupilo do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc v průběhu kalendářního měsíce.

[13] Podle § 42g odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí „[z]řizovatel zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc má nárok na státní příspěvek za pobyt a péči poskytovanou nezletilému dítěti v tomto zařízení na základě rozhodnutí soudu nebo na základě žádosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností“.

[14] Podle § 42g odst. 3 písm. a) zákona o sociálně-právní ochraně dětí „[s]tátní příspěvek náleží měsíčně za každé dítě ve výši 22 800 Kč“.

[15] Podle § 42g odst. 3 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí „[s]tátní příspěvek se snižuje o jednu třetinu za každý den, v němž dítě pobývá mimo zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc a pobyt mimo toto zařízení trvá po dobu 2 po sobě jdoucích kalendářních dnů; den, ve kterém dítě odejde ze zařízení v době po patnácté hodině, nebo den, ve kterém se vrátí do zařízení před patnáctou hodinou, se do doby 2 dnů po sobě jdoucích nezahrnuje“.

[16] Spornou právní otázkou je výklad naposledy citovaného ustanovení v situaci, kdy je dítě přijato do zařízení v průběhu kalendářního měsíce, který má 31 dní. Pokud se totiž v takovém měsíci státní příspěvek v souladu se zákonou dikcí krátí o tolik třetin, kolik kalendářních dní trval pobyt dítěte mimo zařízení, dochází k tomu, že vždy jeden kalendářní den, po který dítě v zařízení skutečně pobývá, zůstane státním příspěvkem nepokrytý. Zákonem stanovený výpočet totiž optimálně působí v kalendářních měsících o délce třiceti dní, nikoliv však v měsících o jeden den delších.

[17] Ve zde posuzované věci šlo o státní příspěvek poskytovaný stěžovateli za měsíc srpen 2018. Stěžovatel je přesvědčen, že mu za tento měsíc měl být přiznán státní příspěvek o 6 x 760 Kč, tedy 4 560 Kč, vyšší. Do zařízení totiž v průběhu měsíce srpna 2018 nastoupilo celkem 6 dětí, konkrétně tři děti dne 19. 8. 2018 a tři děti dne 30. 8. 2018. Státní příspěvek přiznaný výpočtem podle § 42g odst. 3 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí neodpovídal počtu kalendářních dní, které děti v zařízení skutečně strávily, neboť byl u každého dítěte o jeden den nižší.

[18] Ustanovení § 42g odst. 3 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí je formulováno tak, že na výši státního příspěvku za kalendářní měsíc má vliv počet dní, které dítě stráví mimo zařízení. Zákon nerozlišuje, zda se jedná o dítě, které v zařízení již pobývá, nebo zda dítě bylo do zařízení v daném kalendářním měsíci teprve umístěno. Státní příspěvek se v takovém kalendářním měsíci krátí o tolik třetin, kolik kalendářních dnů dítě strávilo mimo zařízení (a tento pobyt trval déle než dva dny). V nyní posuzované věci se jednalo o krácení u tří dětí, které do zařízení nastoupily dne 19. 8. 2018, další tři děti do zařízení nastoupily dne 30. 8. 2018. V prvním případě byl měsíční státní příspěvek za každé dítě krácen o 18/30 u každého dítěte, ve druhém případě šlo o krácení ve výši 29/30 za každé dítě. Je pravdou, že tímto výpočtem není v případě, že dítě nastoupí do zařízení v průběhu měsíce, který má 31 dní, státním příspěvkem pokrytý jeden kalendářní den pobytu každého dítěte v zařízení. Nejvyšší správní soud je přesto přesvědčen, že žalovaný ani městský soud při výkladu zákona nepochybili.

[19] Výpočet státního příspěvku poskytnutého za šest dětí přijatých do zařízení provozovaného stěžovatelem v průběhu měsíce srpna 2018 byl proveden tak, jak stanoví § 42g odst. 3 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Stěžovatelův výklad, podle něhož by byl státní příspěvek poskytován za dny, které dítě v zařízení skutečně stráví, je vůči zákonné formulaci opačný a odpovídá znění zákona, které bylo s účinností ke dni 1. 1. 2013 zrušeno a nahrazeno nynějším zněním. Podle současné právní úpravy tedy se tedy od měsíční paušální částky odečítá poměrná část státního příspěvku za každý den, který dítě v zařízení nestráví. K opačnému výkladu zákona nelze dospět za použití žádné výkladové metody.

[20] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v případě přijetí dítěte do zařízení v průběhu kalendářního měsíce, který má 31 dní, je částka státního příspěvku poskytnutá na dítě nižší. Snížení různých druhů plateb a příspěvků za dny pobytu dítěte mimo pobytové zařízení je standardní součástí právní úpravy provozu a financování takových zařízení. V tom smyslu lze odkázat např. na úpravu snížení příspěvku na úhradu péče poskytované

dětem v ústavní výchově podle § 30 odst. 2 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů.

[21] Stěžovatel spatřuje negativní následek v nižší částce vyplacené za pobyt dětí, které jsou přijaty do zařízení v průběhu kalendářního měsíce, který má 31 dnů. K tomu je třeba podotknout, že v případě měsíců, které mají 31 dnů, je stěžovateli opravdu vyplacen státní příspěvek nižší; naopak za pobyt dětí v zařízeních v měsíci únoru obdrží vždy, přepočteno na kalendářní den, státní příspěvek vyšší, než by byl vypočtený podle násobku denní sazby a počtu dnů (28, resp. 29) v tomto měsíci. Nejvyšší správní soud k tomu připomíná, že i výplata ostatních měsíčních dávek zejména z oblasti sociálního zabezpečení je každý měsíc stejná bez ohledu na délku daného kalendářního měsíce. Starobní či invalidní důchod je vyplácen ve stejné výši po všechny kalendářní měsíce; je pak na jeho pobírateli, aby se stejnou částkou „vystačil“ v měsíci únoru, který má 28 dní, ale i v měsíci březnu, který má 31 dní. V této skutečnosti tedy nelze shledat *a priori* nerovnost.

[22] K námitce stěžovatele týkající se potřeby „domýšlet“ chybějící slova „nejméně“ nebo „alespoň“ dva dny v § 42g odst. 3 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí, lze konstatovat, že z důvodové zprávy k zákonu č. 401/2012 Sb., jímž byla provedena změna tohoto ustanovení, z metodických materiálů žalovaného, které k dané problematice vydal, jakož i z kontextu uvedeného ustanovení, v němž je ho užito, je zcela zřejmý úmysl zákonodárce v takových případech krátit státní příspěvek. Výlučně gramatický výklad stěžovatele, založený na absenci výrazu „alespoň“ nebo „nejméně“, z toho důvodu neobstojí. K nemožnosti užití výlučně jazykového výkladu lze odkázat na usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2005, sp. zn. III. ÚS 494/05, který mj. uvedl, že „*jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě*“.

[23] Pokud jde o argumenty stěžovatele týkající se postupu žalovaného v jiných řízeních, v nichž buď přízná příspěvek za jeden den i v případě, kdy dítě nastoupí do zařízení právě až 31. dne v měsíci, nebo nepřizná platbu za celý měsíc v případě, kdy dítě nastoupí do zařízení 2. den v měsíci (ačkoliv zákon hovoří o tom, že nepřítomnost dítěte musí trvat alespoň dva pracovní dny), je třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud se při posuzování kasací stížnosti zabýval tím, jak krajský soud posoudil konkrétní rozhodnutí žalovaného na základě konkrétních námitek účastníka. Není proto jeho úkolem vyjadřovat svůj právní názor k postupům žalovaného v jiných řízeních, případně řešit hypotetické situace, které mohou nastat. Pokud žalovaný, jak ostatně vyplynulo z jeho vyjádření, které si Nejvyšší správní soud vyžádal, přiznává v případě přijetí dítěte do zařízení 31. den v měsíci státní příspěvek za jeden kalendářní den, lze tento postup označit za přípustný nenárokový benefit ze strany žalovaného, jdoucí nad rámec zákona a vedený snahou o respektování smyslu a účelu zákona.

[24] Závěrem lze říci, že je to stěžovatel sám, jenž má svobodnou vůli působit jako zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc za zákonem stanovených podmínek, i přes jejich problematičnost, anebo nepůsobit, nevyhovují-li mu. Nejvyšší správní soud si je nicméně dobře vědom obtíží, které se v praxi projevují při aplikaci právní úpravy státního příspěvku a které ostatně trefně popsal i sám stěžovatel. Zákon, jak byl schválen, je natolik jednoznačně formulován a současně nevykazuje natolik silné ústavní deficit, aby byl důvod jeho jazykový význam korigovat ústavně konformní interpretací jdoucí nad rámec jeho doslovného znění. Nicméně výše uvedené aplikační obtíže a nepravdivosti by měly být pro žalovaného jako ústřední orgán státní správy s působností i v oblasti přípravy legislativy v oblasti sociálně-právní ochrany dětí podnětem pro důkladné uvážení, zda nyní aplikovaná právní úprava je vhodná, rozumná a dostatečně spravedlivá, a případně podnítit její úpravy. Variantou, která se nabízí jako přehledná a s minimem nepravdivostí a nevhodných situací, by bylo odvíjet ve všech případech výplatu státního příspěvku podle počtu dní, po které zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc poskytovalo své služby.

## **Zákon o pozemních komunikacích: vyvlastnění pozemků k nedokončené stavbě**

k § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích ve znění zákona č. 80/2006 Sb., č. 186/2006 Sb. a č. 286/2015 Sb.

**I. Vylvlastňovací titul obsažený v § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, není omezen jen na historické zátěže spojené s pozemními komunikacemi postavenými před rokem 1989, ale dopadá také na pozemky, na nichž byla pozemní komunikace zřízena v pozdějším období.**

**II. Dálnic, silnic nebo místní komunikací zřízenou na cizím pozemku ve smyslu § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, pro niž lze odejmout nebo omezit vlastnické právo k pozemku, je třeba rozumět i stavbu nedokončenou.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2021, čj. 6 As 270/2020-21)*

**Věc:** J. Z. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje, za účasti Ředitelství silnic a dálnic ČR, o vylvlastnění pozemků, o kasační stížnosti žalobce.

Magistrát města České Budějovice (dále jen „vylvlastňovací úřad“) vydal dne 1. 11. 2018 rozhodnutí, kterým na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení rozhodl o odnětí vlastnického práva k dotčeným pozemkům, jejichž výhradním vlastníkem byl žalobce. Osoba zúčastněná na řízení (jako vylvlastnitel) požádala o odnětí vlastnického práva žalobci s odkazem na § 17 odst. 2 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, jelikož stavba dálnice byla zřízena na cizím pozemku. Vlastnické právo k dotčeným pozemkům přešlo na osobu zúčastněnou na řízení, výše náhrady za vylvlastnění byla stanovena částkou 578 000 Kč. K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 1. 2019 změnil prvostupňové rozhodnutí vylvlastňovacího úřadu tak, že z výroku II. vypustil text „§ 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona“ a nahradil ho textem „§ 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb.“; ve zbytku prvostupňového rozhodnutí potvrdil. K provedené změně uvedl, že jak z obsahu správního spisu, tak z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, že vylvlastňovací úřad rozhodoval na základě zákona o pozemních komunikacích. Dle žalovaného tak provedenou změnou výroku došlo k nápravě vady spočívající v chybně uvedeném zákonném odkazu s tím, že tento postup není na újmu práv účastníků řízení, ani nedošlo k přesunu nalézacího řízení před odvolací orgán.

Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 26. 8. 2020, čj. 57 A 10/2019-103, zamítl. V odůvodnění rozsudku se krajský soud podrobně vypořádal s žalobní námitkou týkající se užitého expropriačního titulu [zda jím měl být § 17 odst. 2 písm. b) o pozemních komunikacích]; a rovněž námitkou směřující proti změně výroku prvostupňového rozhodnutí provedené v odvolacím řízení. Krajský soud měl za to, že vylvlastnění dotčených pozemků se opíralo o vylvlastňovací titul uvedený v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o pozemních komunikacích. Stavba dálnice již probíhá a žalovaný pouze napravil nesprávnost v písemném vyhotovení prvostupňového rozhodnutí vylvlastňovacího úřadu.

Krajský soud nepřivěděl ani žalobcově námitce, že stavba dálnice na pozemcích nebyla uskutečněna, a to ani v době podání návrhu na vylvlastnění, ani ke dni rozhodnutí vylvlastňovacího úřadu (a není realizována dodnes). Krajský soud v této souvislosti připomněl, že v době podání žádosti o vylvlastnění již byla stavba rozestavěna, což důkazně podepřel fotodokumentací a obsahem znaleckého posudku znalce, který byl ustanoven za účelem určení výše náhrady za vylvlastnění.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že k vylvlastnění pozemků došlo v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť pozemky již byly stěžovateli jednou vylvlastněny, a to bez náhrady (kterou osoba zúčastněná na řízení nikdy nezaplátila), a tedy v rozporu s uvedeným článkem Listiny.

Stěžovatel dále popsal průběh výstavby dálnice na dotčených pozemcích, která měla intenzivně pokračovat i v době, kdy osoba zúčastněná na řízení již musela vědět, že návrhu stěžovatele na zrušení prvního vylvlastnění bude pro nezaplacení náhrady vyhověno. Výstavba dálnice pokračovala i po zrušení vylvlastnění, tedy v době, kdy osoba zúčastněná na řízení vědomě stavbu prováděla na cizích pozemcích v rozporu s vůlí jejich vlastníka – stěžovatele, který výstavbu výslovně dopisem zakázal a podal žalobu na ochranu držby. Stěžovatel namítal zneužití zákona, neboť dálnice byla na jeho pozemcích zřízena protiprávně, a vylvlastnění tak bylo dosaženo nepoctivým jednáním v právním styku. Stěžovatel upozornil na zásadu soukromého práva, že nikdo nesmí těžit ze svého nepoctivého nebo protiprávního činu či protiprávního stavu, který vyvolal.



Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž zopakoval námitku stran faktické neexistence dálnice na dotčených pozemcích, z čehož dovozoval nesplnění podmínky pro užití vyvlastňovacího titulu uvedeného v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o pozemních komunikacích. Dle jeho názoru není stavba ve stádiu rozestavenosti způsobilým důvodem pro vyvlastnění pozemků pod ní ležících.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

(...) [20] Jedinou přípustnou kasační námitku tak představuje stěžovatelem namítaná neexistence dálnice na dotčených pozemcích, z čehož stěžovatel dovozuje nemožnost užití vyvlastňovacího titulu obsaženého v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o pozemních komunikacích. Stěžovatel se neztotožňuje s právním závěrem krajského soudu, dle kterého je i stavba ve stádiu rozestavenosti způsobilým důvodem pro vyvlastnění pozemků pod ní ležících.

[21] Podle § 3 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) je vyvlastnění „**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**“ (pozn.: zvýraznění – i dále v textu – doplněno soudem).

[22] Podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích „[p]odle zvláštního právního předpisu lze odejmout nebo omezit

a) *vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě potřebným k uskutečnění výstavby, opravy, úpravy, modernizace nebo rekonstrukce dálnice, silnice, místní komunikace I. třídy, jejich součástí, příslušenství nebo staveb souvisejících,*

b) *vlastnické právo k pozemku, jestliže byla dálnice, silnice nebo místní komunikace zřízena na cizím pozemku.*“

[23] Expropriační (vyvlastňovací) titul užitý žalovaným v souzené věci, který pamatuje na nežádoucí situace rozdílných vlastníků dálnic, silnic nebo místních komunikací na straně jedné a pozemků pod nimi na straně druhé, je obsažen v zákoně o pozemních komunikacích od samého počátku (původně byl obsažen v § 17 odst. 3 zákona). Jak vyplývá z důvodové zprávy, smyslem tohoto vyvlastňovacího titulu bylo reagovat na situace „*kdy nebylo provedeno majetkové vypořádání při stavbě dálnice, silnice nebo místní komunikace a vlastník zastavěného pozemku odmítá přistoupit na dodatečné vypořádání, protože nesouhlasí s cenou, kterou mu stát, popř. obec může dle platných předpisů nabídnout. [...] Tyto případy vznikly jednak za předchozích režimů od roku 1939 v důsledku podcenění významu vlastnictví a jednak v letech 1990–1993 u pozemků spravovaných Pozemkovým fondem ČR, na něž byly dodatečně uplatněny restituční nároky*“. Zákon o pozemních komunikacích tak umožňuje vyvlastnění nejen pro účel budoucí výstavby vyjmenovaných kategorií pozemních komunikací [vyvlastňovací titul obsažený dnes v § 17 odst. 2 písm. a) zákona], nýbrž také vyvlastnění za účelem získání vlastnického práva k pozemku pod již zřízenou pozemní komunikací [vyvlastňovací titul obsažený dnes v § 17 odst. 2 písm. b) zákona]. Přestože je posléze uvedené ustanovení zákona o pozemních komunikacích v souladu s důvodovou zprávou využíváno zejména k vyřešení historicky podmíněných situací spojených s komunikacemi realizovanými před rokem 1989, nelze dle Nejvyššího správního soudu vyloučit jeho aplikaci ani v případě staveb zřízených po roce 1989. Aplikace citovaného ustanovení zákona o pozemních komunikacích totiž není omezena (např. stanovením časové hranice) toliko na výše zmíněné historické zátěže spojené s komunikacemi realizovanými před rokem 1989. Nic tedy nebrání, aby dopadlo také na situace (z dnešního pohledu rovněž „historické“), které nastaly po roce 1993. Primární záměr zákonodárce vyjádřený v důvodové zprávě nevylučuje, aby obecně formulované zákonné ustanovení bylo aplikováno rovněž na situace, na které nebylo v důvodové zprávě výslovně pamatováno a ke kterým může z nej-různějších důvodů, které přináší pestrá realita života, docházet také v době fungování demokratického právního státu. Ostatně taková situace nastala i v nyní projednávaném případě v důsledku zrušení původního rozhodnutí o vyvlastnění, jak bude pojednáno dále.

[24] V souzené věci je z obsahu předloženého správního (a soudního) spisu patrné, že osoba zúčastněná na řízení započala s výstavbou dálnice na základě pravomocného územního rozhodnutí a dvou vydaných stavebních

povolení (k jednotlivým stavebním objektům stavby dálnice), přičemž obě stavební povolení (vydaná v roce 2016) získala v době, kdy byla vlastníkem dotčených pozemků, které byly stěžovateli v minulosti vyvlastněny právě za účelem budoucí výstavby dálnice. Poté osoba zúčastněná na řízení započala s výstavbou dálnice (stěžovatel v kasační stížnosti zmiňuje započítí stavby v březnu roku 2017), v níž dle vyjádření samotného stěžovatele „intenzivně“ pokračovala. V říjnu roku 2017 nabylo právní moci rozhodnutí o zrušení (původního) vyvlastnění pro nezaplacení náhrady za vyvlastnění stěžovateli, který se stal opět vlastníkem pozemků. Stalo se tak ovšem již v době, kdy na pozemcích výstavba dálnice probíhala, a která byla (a stále je) nejen stavbou povolenou z hlediska práva veřejného, ale rovněž do té doby byla z pohledu práva soukromého i stavbou oprávněnou. Za těchto skutkových okolností proto Nejvyšší správní soud považuje užití vyvlastňovacího titulu obsaženého v § 17 odst. 2 písm. b) zákona o pozemních komunikacích za souladné se zákonem.

[25] Stran samotného jádra stěžovatelovy námitky, že stavba dálnice nebyla na dotčených pozemcích *de facto* zřízena, Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem odkazuje na obsah znaleckého posudku P. M., založeného ve správním spisu, kde se na str. 3 uvádí, že na dotčených pozemcích se již nachází rozestavěná stavba dálnice. Obdobně ze znaleckého posudku S. V., který je taktéž součástí správního spisu jako příloha č. 3 žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení (jednalo se o posudek pro účely smluvního jednání o výkupu pozemků), vyplývá (viz str. 3 až 5), že pozemky jsou součástí stavby dálnice. Z fotografií připojených k tomuto znaleckému posudku je patrné, že již v měsíci červnu roku 2017, tedy 10 měsíců před podáním žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení a 17 měsíců před vydáním rozhodnutí o vyvlastnění, započaly na pozemcích stavební práce, které i podle tvrzení samotného stěžovatele intenzivně pokračovaly. Umožňuje-li zvláštní právní úprava obsažená v zákoně o pozemních komunikacích na straně jedné vyvlastnění pozemků pro účely teprve budoucí výstavby pozemní komunikace, a na straně druhé tak činí v případě komunikací již existujících, není dán racionální důvod pochybovat, že by se nejednalo o úpravu komplexní, která by nedopadala také na vyvlastnění v mezidobí právě probíhající výstavby pozemní komunikace (čímž by případy, jako je tento, zůstaly „nepokryty“). Zužujícím výkladem zákonodárcem užitého pojmu „zřízena“, který by omezoval použití expropriačního důvodu toliko na stavby stavebně technicky i veřejnoprávně dokončené, by vedl k absurdním důsledkům a znemožnil by vyvlastnění v mezidobí probíhající výstavby pozemních komunikací, což by vedlo k neřešitelným situacím a k poškozování zájmů nejen vyvlastnitelů, ale i samotného vyvlastňovaného.

[26] Odhlédnout nelze rovněž od skutečnosti, že důvodem postupu vyvlastnitelů podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o pozemních komunikacích nebyla snaha o snížení náhrady za vyvlastnění oproti náhradě přiznané při prvním vyvlastnění. Naopak, v důsledku zohlednění pozemků jako pozemků stavebních došlo k mnohonásobnému navýšení náhrady za vyvlastnění, a tedy nedošlo ke zjevné nespravedlnosti, která by z ústavněprávních hledisek bránila shora předestřenému výkladu zákona.

[27] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že krajský soud v napadeném rozsudku dospěl ke správnému právnímu závěru, dle kterého je vyvlastnění pozemků podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona o pozemních komunikacích možné i v průběhu vlastní výstavby dálnice, jak k tomu došlo v nyní souzené věci.

## Celní zákon: zproštění viny za přestupek na základě dobré víry ve správnost nezávazného vyjádření celního orgánu

k § 294 odst. 1 písm. e) a § 298 odst. 1 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona<sup>7)</sup> ve znění do 6. 4. 2018, v textu jen „celní zákon“

**Odpovědnosti za přestupek podle § 294 odst. 1 písm. e) zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, spočívající v uvedení nesprávného údaje o sazebním zařazení zboží v celním prohlášení, se pachatel (deklarant) může zprostit podle § 298 odst. 1 celního zákona na základě své dobré víry ve správnost nezávazného vyjádření celního orgánu ohledně takového zařazení. Podmínkou je, aby vyjádření bylo vydáno přímo**

<sup>7)</sup> S účinností od 29. 7. 2016 zrušen a nahrazen zákonem č. 242/2016 Sb., celní zákon.

**deklarantovi ve vztahu ke konkrétnímu zboží, které musí být identické se zbožím (dostatečně přesně) vymezeným v žádosti o nezávazné vyjádření.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2021, čj. 2 AfS 338/2019-37)

**Prejudikatura:** rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 10. 2007, *Agrover Srl* (C 173/06).

**Věc:** J. Z. proti Generálnímu ředitelství cel o odpovědnosti za přestupek, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 4. 2018 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Celního úřadu pro Jihomoravský kraj (dále jen „celní úřad“) ze dne 14. 2. 2018 (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), jímž tento úřad uznal žalobce odpovědným ze spáchání správního deliktu podle § 294 odst. 1 písm. e) celního zákona, neboť v postavení deklaranta ve smyslu čl. 4 bodu 18 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (dále jen „celní kodex“), tedy osoby odpovědné za správnost a úplnost informací uvedených v celním prohlášení dle čl. 199 odst. 1 nařízení Komise (EHS) č. 2454/93 ze dne 2. července 1993, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (dále jen „nařízení č. 2454/93“), poskytl celnímu orgánu v celních prohlášeních nesprávný údaj, když zboží dotčených položek navržené k propuštění do volného oběhu vyjádřil v příslušných kolonkách č. 33 buď zbožovým kódem „84249000 80“ (tento kód deklaroval ke zboží popsanému v příslušných kolonkách č. 31 jako „náhradní násada pro čističku mezizubních prostor“), nebo zbožovým kódem „84248900 00“ (tento kód deklaroval ke zboží popsanému v příslušných kolonkách č. 31 jako „držák s motorkem pro čističku mezizubních prostor s hlavici“ či „držák s motorkem pro čističku mezizubních prostor bez hlavice“), ačkoliv zboží popsanému jako „náhradní násada pro čističku mezizubních prostor“ správně náleží zbožový kód „85099000 00“ a zboží popsanému jako „držák s motorkem pro čističku mezizubních prostor“, ať již s hlavici či bez ní, náleží zbožový kód „85098000 00“; tím byly údaje o zbožovém kódu do celních prohlášení dotčených položek zboží uvedeny v rozporu s čl. 212 odst. 1 nařízení č. 2454/93 ve spojení s oddílem C hlavy II přílohy 37 tohoto předpisu. Za spáchání uvedeného správního deliktu byla žalobci uložena pokuta ve výši 100 000 Kč.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou, jíž se domáhal jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítal, že pro sazební zařazení předmětného zboží použil zbožový kód, který pro toto zboží předem stanovil odborný útvar celní správy v nezávazných vyjádřeních o sazebním zařazení zboží. Jednal tedy v dobré víře, neboť měl legitimním očekáváním, že zbožový kód pro dotčené zboží je správný. Pokud bylo nezávazné vyjádření vydáno chybně, nelze tuto skutečnost přičítat k jeho tíži. Vynaložil přitom veškeré úsilí, které bylo možno po něm požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil, čímž naplnil liberační důvod dle § 298 odst. 1 celního zákona.

Krajský soud rozsudkem ze dne 7. 11. 2019, čj. 62 Af 51/2018-44 (dále jen „napadený rozsudek“), rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Shrнул, že není rozporováno žalobcem nesprávně učiněné zařazení dovezených výrobků do položky KN 8424. Podstata sporu tkví v otázce, zda nezávazné vyjádření k sazebnímu zařazení předmětného zboží založilo dobrou víru žalobce v zařazení těchto výrobků a legitimní očekáváním, že celní orgány následně toto zařazení posoudí v souladu s poskytnutým nezávazným vyjádřením; tedy zda je dán liberační důvod podle § 298 odst. 1 celního zákona či nikoliv. Nezávazným vyjádřením Celního ředitelství Brno ze dne 10. 4. 2012 (dále jen „nezávazné vyjádření“), bylo sazebně zařazeno zboží „*AirFloss (čistič mezizubních prostor – el. dentální nit)*“ do položky KN 84248900. Jelikož žalovaný v napadeném rozhodnutí tvrdí, že žalobce v žádosti o vydání tohoto vyjádření nepopsal předmětné zboží úplným a správným způsobem (neuvěděl, že mají výrobky vestavěný elektrický motor), bylo dle krajského soudu stěžejní posoudit, zda žalobce poskytl celnímu orgánu dostatečné informace pro vydání daného vyjádření. Dále soud konstatoval, že nelze dovozovat závaznost nezávazných vyjádření *en bloc*; nebude tomu tak zejména v případech, kdy žadatel vymezí zařazované zboží zcela obecně. Na druhé straně však nelze nezávaznému vyjádření upřít určitý právní význam, neboť v opačném případě by se jednalo o zcela nadbytečný „úkon“ celního orgánu nemající žádný reálný význam; takový výklad by přitom byl v rozporu nejen se zdravým rozumem, ale i se zásadou hospodárnosti a efektivnosti řízení. Tento závěr dle soudu musí platit navzdory nepřilíhš vhodné právní úpravě, která zakotvuje tzv. závazné informace o sazebním zařazení (čl. 12 odst. 1 a 2 celního kodexu) a praxi celních orgánů spočívající ve vydávání nezávazných vyjádření k sazebnímu zařazení zboží. Podotkl, že určitou míru závaznosti nezávazným vyjádřením jako formalizovaným

úkonům celního orgánu přiznal ve vztahu k chybě celního orgánu ve smyslu § 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu jako jednu z podmínek liberace i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 11. 2016, č. 2 Afs 124/2016-29. Závaznost takového vyjádření lze nicméně dovozovat toliko ve vztahu k žadateli a konkrétnímu zboží, které musí být identické se zbožím vymezeným v žádosti. Nezávaznost vyjádření pak lze spatřovat ve vztahu k celnímu orgánu, který jej vydal, neboť ten může jednostranně provést jeho změnu.

Žalobce v žádosti o vydání nezávazného vyjádření k sazebnímu zařazení zboží ze dne 5. 4. 2012 zboží Air-Floss (čistič mezizubních prostor – el. dentální nit) popsal tak, že se jedná o „elektrický přístroj, složený z hlavní části (obsahuje nádržku s vodou a kompresor) a odnímatelné části trysky viz vyobrazení na stránkách: [http://www.usa.philips.com/c/airfloss/airfloss-2-pack-hx8002\\_60/prd/en/](http://www.usa.philips.com/c/airfloss/airfloss-2-pack-hx8002_60/prd/en/); <http://www.philips.ca/c/airfloss/287321/cat/en/>“; k účelu použití zboží pak uvedl, že přístroj je „pro domácí použití, který tlakem vzduchu a speciální trysky vrhá mikrokuličky vody – rozprašuje vodu a používá se na čištění mezizubních prostor. Tlak směsi vzduchu a vody šetrně a účinně čistí mezizubní prostory od zubního plaku“. Krajský soud přitom naznal, že z popisu a účelu zboží je evidentní, že čistič mezizubních prostor kompresorem pod tlakem vzduchu rozprašuje vodu, čímž vrhá mikrokuličky vody čisticí mezizubní prostor; kompresor však z logiky věci k fungování vyžaduje hnací stroj (motor) přeměňující elektrickou energii na mechanickou práci potřebnou ke kompresi vzduchu. Pokud žalovaný uváděl, že je nepřipustné, aby sazebně zařazoval zboží na základě domněnek, pak krajský soud konstatoval, že v případě této úvahy se nejednalo o domněnku, nýbrž o jediný možný (správný) technický předpoklad pro fungování zboží.

Žalobce v žádosti o nezávazné vyjádření popsal zboží dostatečně konkrétně: obchodním názvem, slovním popisem jeho účelu, odkazem na internetové stránky výrobce a produktovými informacemi, což se shodovalo s dováženým zbožím. Nezávazné vyjádření celního úřadu k sazebnímu zařazení tohoto zboží proto mohlo založit dobrou víru a legitimní očekávání žalobce ve správnost sazebního zařazení. Za takových okolností dle krajského soudu nelze dovozovat objektivní odpovědnost žalobce za nesprávné vyplnění jednotné celní deklarace, postupoval-li právě podle tohoto nezávazného vyjádření. Naopak vynaložil veškeré úsilí ve smyslu § 298 odst. 1 celního zákona, neboť legitimně spoléhal na právní názor celního orgánu a postupoval v souladu s ním. Na uvedeném nemění nic ani skutečnost, že žalobce je odborníkem na celní problematiku; i odborník na celní problematiku může být v dobré víře v nezávazné vyjádření odborníka ještě většího, kterým celní úřad bezesporu je.

Krajský soud se přitom neztotožnil ani s tím, že nezávazné vyjádření mohlo u žalobce založit legitimní očekávání pouze do okamžiku zastavení řízení o jeho (obsahově identické) žádosti o vydání závazné informace o sazebním zařazení zboží doručené Celnímu úřadu pro Olomoucký kraj dne 8. 3. 2013. Skutečnost, že řízení o žádosti o vydání závazné informace o sazebním zařazení zboží bylo zastaveno (byť z důvodu jejího nedoplnění žalobcem mimo jiné v otázce sdělení informací ke kompresoru), nemá na existující nezávazné vyjádření vliv; jedná se totiž o dvě samostatná řízení, nadto vedená u různých celních orgánů. Současně z ničeho nevyplývá, že žalobce postupoval účelově, aby se vyhnul vydání závazné informace s jiným závěrem, než tomu bylo v předmětném nezávazném vyjádření.

Nesprávné posouzení právních důsledků nezávazného vyjádření ve vztahu k naplnění liberačních důvodů podle § 298 odst. 1 celního zákona tak mělo dle soudu za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, ve které navrhl jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Z poznámky 1 písm. f) ke kapitole 84 prováděcího nařízení Komise (EU) č.1001/2013 ze dne 4. 10. 2013 a č. 1101/2014 ze dne 16. 10. 2014 (dále jen „celní sazebník“) je dle něj zcela zřejmé, že stěžejní pro určení, zda dotčené zboží náleží do kapitoly 84 či 85, je také informace o tom, zda mají tyto přístroje vestavěný elektrický motor. Žalobce se o existenci elektrického motoru v žádosti o vydání nezávazného vyjádření žádným způsobem nezmínil a celní orgán tak toto zboží zařadil bez znalosti této skutečnosti. Sazební zařazení zboží určené v nezávazném vyjádření tak bylo v souladu s informacemi uvedenými v žádosti o jeho vydání, nicméně toto neodpovídalo skutečně dovezenému zboží. Krajský soud neodůvodnil, proč by musel z logiky věci k pohánění kompresoru připadat v úvahu pouze motor; ten je totiž jen jednou z možností pohonu, když se např. mohlo jednat o elektromagnety (na podobném principu fungují některé kávovary) a v úvahu bylo třeba rovněž vzít možnost případné nové technologie, kterou mohl výrobce vyvinout. To, co pohání kompresor, přitom nebylo možné na webových stránkách výrobce dohledat. Stěžovatel je toho názoru, že žalobce se může legitimním očekáváním a dobrou vírou zaštiťovat pouze za situace, kdy v žádosti o vydání nezávazného vyjádření

uvede správné a rovněž úplné informace, což se v daném případě nestalo. Nezávazné vyjádření proto nebylo způsobilé založit u žalobce dobrou víru ve vztahu k sazebnímu zařazení posléze skutečně dovezeného zboží.

Stěžovatel dále upozorňuje na skutečnost, že poté, co žalobce obdržel nezávazné vyjádření, požádal Celní úřad pro Olomoucký kraj o vydání závazné informace stran sazebního zařazení stejného zboží. V této žádosti popsal zboží naprosto stejným způsobem jako v žádosti o vydání nezávazného vyjádření, přičemž doložil totožné dokumenty. Celní orgán žalobce vyzval ke sdělení informací ke kompresoru, zejména k uvedení přítomnosti či nepřítomnosti elektrického motoru, popř. jiného principu funkce kompresoru; současně byl upozorněn, že pokud tuto skutečnost nesdělí, nebude možno stanovit sazební zařazení zboží a řízení o vydání závazné informace bude zastaveno. Na tuto výzvu žalobce žádným způsobem nereagoval a z tohoto důvodu bylo řízení o vydání závazné informace zastaveno. Stěžovatel trvá na tom, že pokud vůbec někdy mohl být žalobce na základě nezávazného vyjádření v dobré víře a legitimně očekávat, že sazební zařazení bylo stanoveno správně, pak to mohlo platit pouze do okamžiku zastavení řízení o vydání závazné informace. V daném okamžiku se totiž dozvěděl, že popis předmětného zboží (včetně poskytnutých dokladů) je zcela nedostatečný pro určení sazebního zařazení zboží; zároveň zjistil, že pro určení sazebního zařazení předmětného zboží je třeba doplnit zásadní informaci týkající se přítomnosti či nepřítomnosti elektrického motoru. Vypořádání této námítky však krajský soud odbyl; posuzoval přítom jednotlivé relevantní okolnosti izolovaně, a nikoliv ve vzájemných souvislostech. Stěžovatel nerozumí tvrzení soudu, že se v případě nezávazného vyjádření a závazné informace jedná o dvě samostatná řízení vedená u různých orgánů; dle něj je totiž podstatné, že obě řízení byla vedena s žalobcem a týkala se stejného zboží, které bylo v obou případech shodně popsáno a doloženo totožnými dokumenty. Nejdříve byla podána žádost o vydání nezávazného vyjádření, teprve poté bylo zahájeno řízení o vydání závazné informace a až následně byla podávána celní prohlášení. Pro posouzení otázky liberace je podstatné, jaké informace žalobce v těchto s ním vedených řízeních a týkajících se stejného zboží obdržel, a nikoliv o kolik se jednalo řízení a před kterými orgány celní správy byla vedena. Krajský soud svým názorem naprosto smazal jakýkoliv rozdíl mezi nezávazným vyjádřením a závaznou informací o sazebním zařazení zboží s působností ve všech členských státech na základě celního kodexu. Řízení o vydání závazné informace (zahájené po obdržení nezávazného vyjádření) u celního úřadu s výlučnou pravomocí v oblasti vydávání závazných informací v rámci celé České republiky, disponujícího skutečnými specialisty pro oblast sazebního zařazení, které má formalizovanou podobu a je v něm prováděno dokazování, přitom nelze bagatelizovat.

Stěžovatel poukazuje taktéž na to, že žalobce je třeba považovat za profesionála v oblasti sazebního zařazování, neboť jen v roce 2012 a 2013 (tzn. před dovozy předmětného zboží) vystupoval v postavení celního zástupce u několika set dovozů, jejichž předmětem bylo právě zboží spadající do kapitoly 84 a 85 celního sazebníku; měl proto s dovozem, resp. sazebním zařazováním tohoto druhu zboží, bohaté zkušenosti. Žalobce tedy musel vědět, že existence vestavěného elektrického motoru je pro účely sazebního zařazení stěžejní; zároveň sám opakovaně tvrdí, že věděl o přítomnosti vestavěného elektrického motoru v předmětném zboží. Za této situace mu musela být nesprávnost nezávazného vyjádření zřejmá přímo z právního předpisu; minimálně u něj proto musela vzbudit důvodné pochybnosti o správnosti vyjádření, pročez měl u celních orgánů iniciovat vyjasnění daného rozporu. Teprve v případě vyjasnění evidentního rozporu by teoreticky bylo možno hovořit o vynaložení veškerého úsilí ve smyslu § 298 odst. 1 celního zákona; žalobce se však tento rozpor nepokusil žádným způsobem vyjasnit. Z jeho postupů v žádosti o nezávazné stanovisko, v žádosti o vydání závazné informace i v podaných celních prohlášeních plyne zřejmá účelovost jeho jednání.

Žalobce ve svém vyjádření poukazuje na to, že celní úřad v rámci svého stanoviska ze dne 23. 1. 2017 (ještě před dokazováním prováděným žalovaným v rámci odvolacího řízení) učinil úvahu, že pokud je ve výrobku umístěn kompresor a jako zdroj elektrické energie akumulátor, pak přichází v úvahu pouze elektromotor jako pohonná jednotka kompresoru. Jestliže tedy stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že předmětný výrobek mohl mít pohon založený na „elektromagnetech“, pak žalobce konstatuje, že i takový pohon by byl označen jako elektromotorový; taktéž (případná) nová technologie by byla založena na přísunu elektrické energie z akumulátoru. Jakoukoli technologii přeměňující elektrickou energii na pohyb je totiž třeba označit jako elektromotor, neboť k přeměně elektrické energie na pohyb nemůže docházet jiným způsobem než zařízením, které lze považovat za elektromotor. Kdyby tato informace byla při tvorbě stanoviska nejasná či sporná, měl celní úřad možnost vyzvat

žalobce, aby tuto informaci poskytl; to však celní orgán neučinil a naopak dopisem potvrdil přijetí žádosti o nezávazné vyjádření.

Argumentací, že v případě žádosti o vydání nezávazného vyjádření není vedeno formalizované řízení, nepovažuje žalobce za pravdivou, což dokládá odkazem na procesní schéma umístěné na internetových stránkách celní správy v aplikaci pro podávání žádosti o nezávazná vyjádření (EENVS). Tento proces je podrobně popsán v uživatelské příručce vydané žalovaným, odborem 21, odd. 212, referát Celní nomenklatury k aplikaci EENV – elektronická evidence nezávazných vyjádření a stanovisek v bodě 2.25.

Není ani na místě, aby byl žalobce podezírán z účelovosti svého jednání; opětovně konstatuje, že informaci o přítomnosti elektromotoru jednoznačně uváděl již při vyplňování celních prohlášení, a to i poté, kdy bylo zastaveno řízení o žádosti o vydání závazné informace. Skutečnost, že k zastavení došlo, nemohla mít žádný dopad na existenci jeho dobré víry založené nezávaznými vyjádřeními.

Žalobce dále poukazuje na to, že v době probíhající kontroly bylo vydáno další stanovisko k sazebnímu zařazení předmětného zboží, které však bylo později celním orgánem změněno. V opraveném vyjádření přitom byl změněn pouze HS kód, a nikoliv popis zboží (nadále tedy neobsahuje údaj o přítomnosti elektromotoru, ale pouze elektrického akumulátoru a kompresoru). Z toho je zřejmé, že celní orgán ve všech vyjádřeních přítomnost elektromotoru automaticky logicky odvodil a opraveným stanoviskem pouze došlo ke změně jeho právního názoru na sazební zařazení zboží. Chybu při určení sazebního zařazení odborným orgánem tedy nemohl způsobit žalobce tím, že neuvedl výraz „elektromotor“ do žádosti. Stejně tak nemohl být schopen dovodit ze zaslané výzvy v řízení o vydání závazného stanoviska, že nezávazné vyjádření bylo nesprávné.

Stěžovatel v replice zopakoval a rozvedl argumentaci uvedenou již v kasační stížnosti. Uvedl, že neformalizovaným řízením je myšleno to, že doručením elektronické žádosti o vydání nezávazného vyjádření není zahájeno řízení, tak jako tomu je u žádosti o vydání závazné informace. Žádost o vydání nezávazného vyjádření je vyřizována neformálně (nikoliv v režimu správního či daňového řízení); není prováděno dokazování, vydáváno rozhodnutí (ani procesní) a ať je určeno sazební zařazení jakékoliv, tak před vydáním tohoto vyjádření není žadatel s touto skutečností seznamován, proti výstupu nelze žádným prostředkem brojit. Nezávazné vyjádření je sice formalizovaným zachycením názoru celního orgánu stran sazebního zařazení zboží, nicméně tento názor je pouze předběžný, informativní a nezávazný. Pokud v případě jednání žalobce nejde o úmysl, pak se zcela nepochybně jedná alespoň o hrubou nedbalost, když v žádosti o vydání nezávazné informace uvedl neúplný (a tedy nesprávný) popis zboží a navrhl předmětné zboží sazebně zařadit v rozporu s právními předpisy; to vše za situace, kdy o existenci vestavěného elektrického motoru sám věděl.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[19] Podle § 294 odst. 1 písm. e) celního zákona se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že „poskytne celnímu orgánu nesprávný údaj nebo doklad důležitý pro jeho rozhodnutí nebo pro jiné použití celních předpisů v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie v oblasti celnictví.“

[20] Dle § 298 odst. 1 celního zákona „[p]rávnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.“ Podle odst. 4 téhož ustanovení pak „[n]a odpovědnost za jednání, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby anebo v přímé souvislosti s ním, se vztahují ustanovení tohoto zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby.“

[21] Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje, že je třeba rozlišovat mezi 1/ liberací dle § 298 odst. 1 celního zákona, tj. zproštění objektivní odpovědnosti za spáchání správního deliktu dle celního zákona (v projednaném případě spočívajícího v poskytnutí nesprávných údajů v rámci celních prohlášení) a 2/ liberací podle čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu, dle něž se dodatečně zaúčtování (doměření) cla neprovede, pokud „částka cla dlužného ze zákona nebyla zaúčtována následkem chyby ze strany celních orgánů, kterou nemohla osoba povinná zaplatit clo přiměřeným způsobem zjistit, a pokud tato osoba jednala v dobré víře a dodržela všechna ustanovení platných předpisů týkající se celního prohlášení“ (k tomu srov. rozsudek SDEU ze dne 18. 10. 2007 ve věci C 173/06, *Agrover Srl*, bod 30, nebo rozsudky NSS ze dne 16. 5. 2016, čj. 2 Afs 124/2016-29, ze dne 27. 2. 2018, čj. 4 Afs

127/2017-59, či ze dne 16. 6. 2017, čj. 10 Afs 186/2017-64), tedy postupem týkajícím se výběru cla a nikoliv správního trestání.

[22] V nyní řešené věci jde přitom o sankci žalobce za spáchání správního deliktu podle § 294 odst. 1 písm. e) celního zákona [v úvahu tedy přichází liberace dle § 298 odst. 1 celního zákona]. Nadto je třeba zmínit, že dodatečné doměření cla za totožné zboží navržené k propuštění do volného oběhu posuzoval též krajský soud v rozsudku ze dne 30. 1. 2020, čj. 62 Af 88/2017-64; řízení o kasační stížnosti téhož žalobce zastoupeného týmhž advokátem proti tomuto rozsudku je vedeno Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 3 Afs 57/2020 [právě v této věci bude posuzována možnost nedoměření cla dle čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu, přičemž část podmínek rozhodných pro postup dle tohoto ustanovení (tj. zda clo nebylo vybráno následkem chyby způsobené aktivním jednáním samotných příslušných orgánů a zda tato chyba nemohla být osobou povinnou zaplatit clo jednajícím v dobré víře přiměřeným způsobem zjištěna) byla vypořádána krajským soudem již v nyní přezkoumávaném rozsudku].

[23] Jak tedy výstižně shrnul již krajský soud, podstata celé věci spočívá v posouzení, zda nezávazné vyjádření k sazebnímu zařazení předmětného zboží mohlo založit dobrou víru žalobce, že celní orgány následně zařazení tohoto zboží posoudí stejně jako v poskytnutém vyjádření, a zdali je v důsledku toho dán liberační důvod podle § 298 odst. 1 celního zákona.

[24] Určitou míru závaznosti nezávazným vyjádřením celních orgánů nepřímou přiznal, byť právě ve vztahu k chybě celního orgánu jakožto první z podmínek liberace ve smyslu § 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu, i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 11. 2016, čj. 2 Afs 124/2016-29. Uvedl, že chybu ze strany celních orgánů „nelze omezit na pouhé chyby v počtech nebo v psaní, ale zahrnuje jakýkoliv typ vad přijatých rozhodnutí, jako je tomu především v případech nesprávného výkladu nebo nesprávného použití příslušných právních předpisů“ (rozsudek Mecanarte, bod 21). Jednání, na kterém spočívá legitimní očekávání osoby povinné zaplatit clo, musí být přičitatelné samotným příslušným celním orgánům (rozsudek Mecanarte, bod 23). Za „příslušný orgán“ musí být považován jakýkoli orgán, který v rámci svých pravomocí vydává stanoviska, která je nutno při výběru cla zohlednit, a může tím u osoby povinné zaplatit clo vyvolat legitimní očekávání“ (rozsudek Mecanarte, bod 22)[...] právo na to, aby dovozní clo nebylo vybráno poté, co bylo zboží propuštěno, zakládají pouze chyby přičitatelné aktivnímu jednání celních orgánů (rozsudek Mecanarte, body 23–25, potvrzený mimo jiné i rozsudkem Agrover Srl). [...] za aktivní jednání zavazující celní orgány je třeba považovat nejenom rozhodnutí ve smyslu čl. 4 odst. 5 celního kodexu, nýbrž **jakýkoli formalizovaný úkon celního orgánu adresovaný osobě povinné zaplatit clo vydaný v rámci výkonu jeho pravomocí.**“ Konstatoval přitom, že „žalobkyně se neinformovala pouze skrze neformální konzultace s celními orgány, nýbrž před zahájením dovozu předmětného zboží zažádala (dle svého tvrzení elektronicky na stránkách celní správy) o informaci o sazebním zařazení zboží. Celní orgány vydaly k sazebnímu zařazení zboží písemné stanovisko, ze kterého žalobkyně po relativně dlouhou dobu [...] vycházela ve svých celních prohlášeních. [...] Nepochybně se tak jednalo o aktivní jednání celních orgánů, a tedy o chybu příslušných orgánů ve smyslu čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu.“

[25] Dále o nezávazném vyjádření celních orgánů krátce pojednal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 4. 2020, čj. 1 Afs 456/2019-37, v němž uvedl, že jej „nelze posuzovat izolovaně od samotné žádosti o jeho vydání. Pokud žadatel žádá o posouzení konkrétně popsaneho zboží (co do vlastnosti a účelu), nelze odpověď celního orgánu (být obecnější), obsahující v reakci na tuto žádost informaci o sazebním zařazení zboží, bez dalšího odmítnout (jako neurčitou).“ V dané věci tehdy sice Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že posuzovaná nezávazná vyjádření nemohla vést k liberaci dle čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu a ani k liberaci dle § 298 odst. 1 celního zákona; jednalo se však o situaci, kdy první z vyjádření se vztahovalo k jinému zboží a druhé vyjádření se týkalo výhradně za studena smrtitelných trubiček, přičemž sazební zatřídění deklarovaných za tepla smrtitelných trubiček stanoví kazuisticky nařízení Komise (ES) č. 1967/2005.

[26] Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s krajským soudem v tom, že byt' nelze bez dalšího obecně dovozovat dobrou víru (legitimní očekávání) každého žadatele v jakékoli nezávazné vyjádření celních orgánů (zejména tomu tak bude v případech, kdy žadatel o vydání nezávazného vyjádření vymezi zboží nesprávně či příliš obecně), nelze na druhou stranu nezávaznému vyjádření upřít právní význam (a s ním spojené právní důsledky), neboť v opačném případě by se jednalo o zcela nadbytečný úkon správního orgánu nemající pro žadatele žádný reálný význam. Zdůraznit je přitom nutno správný a podstatný dodatek krajského soudu, že případnou

„závaznost“ (resp. schopnost vyvolávat legitimní očekávání) takového vyjádření lze dovozovat toliko ve vztahu ke konkrétnímu žadateli a konkrétnímu zboží, které musí být identické se zbožím (dostatečně) vymezeným v žádosti.

[27] Nejvyšší správní soud se tedy předně zabýval vztahem podané žádosti (resp. dostatečností v ní uvedených informací) a na jejím základě poskytnutého nezávazného vyjádření; ostatně tato otázka je také předmětem první kasační námítky stěžovatele. Soud má přitom za to, že informace uvedené žalobcem v žádosti o vydání nezávazného vyjádření (jak byly citovány výše v tomto rozhodnutí) nelze považovat za zjevně nedostatečné. Pokud bylo žalobcem uvedeno, že se jedná o elektrický přístroj obsahující kompresor, který tlakem vzduchu rozprašuje vodu, pak je, jak správně konstatoval krajský soud, z logiky věci naprosto zřejmé, že takový kompresor ke svému fungování vyžaduje nějaký pohon (hnací stroj), který přeměňuje elektrickou energii na mechanickou práci potřebnou ke kompresi vzduchu. Byť sice skutečně nemůže být bez dalšího postaveno zcela najisto, že se nutně musí jednat výhradně o elektromotor, lze tuto alternativu označit za nejpravděpodobnější a ze strany celního orgánu racionálně předpokladatelnou. Stěžovatel navíc ani netvrdí, že v případě, kdy by předmětné zboží obsahovalo například jím avizovaný elektromagnet, změnilo by se jeho sazební zařazení mimo kapitolu 85 celního sazebníku. Nutno nadto podotknout, že elektromotor jakožto stroj sloužící k přeměně elektrické energie na mechanickou energii většinou využívá vzájemné silové působení magnetického pole a elektrického proudu procházejícího cívkou, elektromagnet je přitom zpravidla cívka s jádrem z magneticky měkké oceli používaná k vytváření dočasně magnetického pole; lze proto žalobci přisvědčit v tom, že pohon kompresoru by teoreticky mohl být založen na přítomnosti elektromagnetu, a přesto by mohl být označen jako „elektromotor“. Vyvinutí zcela nové technologie (jak poukazuje stěžovatel) pak samozřejmě nelze absolutně vyloučit, avšak pokud by tomu měly nasvědčovat nějaké indicie (uvedené v žádosti v rámci popisu či účelu zboží nebo na odkazovaných webových stránkách) a celní orgán by díky nim získal v tomto ohledu pochybnosti, měl žadatele vyzvat k doplnění, resp. upřesnění informací o povaze pohonu předmětného zboží.

[28] Je přitom namístě akcentovat, že nenastala situace, kdy by celní orgán měl pochybnost o technologii, která pohání kompresor (zda je to elektromotor či jiný mechanismus), v důsledku čehož by shledal nemožnost nezávazné vyjádření vydat, nýbrž žalobci sdělil dle něj odpovídající zbožíový kód, a tudíž se buďto povahou pohonu předmětného zboží v danou chvíli vůbec nezabýval (což je pochybení jdoucí k jeho tíži), anebo mu přišla povaha takového pohonu zjevná (a přesto zboží nesprávně zařadil). Sám stěžovatel přitom opakovaně uvádí, že žalobci mělo být zcela jasné, že přítomnost či nepřítomnost elektromotoru v předmětném zboží je pro jeho sazební zařazení rozhodující; o to více však měla být tato skutečnost zřejmá také celnímu orgánu vydávajícímu nezávazné vyjádření, který se měl povahou pohonu kompresoru zabývat a dospět k závěru, že o této otázce má buďto z předložené žádosti jasno (a vyjádření s odpovídajícím zařazením žalobci sdělit), nebo pro nedostatek informací není s to zboží řádně zařadit (a pak tak vůbec neměl činit).

[29] Dle Nejvyššího správního soudu je proto v tomto ohledu nutno učinit závěr, že žádost žalobce obsahovala dostatečné množství (nikoliv pouze obecných, nepřesných či snad zkreslujících) informací, z nichž bylo možné dovodit, že předmětné zboží obsahuje elektromotor; pokud celní orgán neměl jistotu o pohonu kompresoru, neměl nezávazné vyjádření k předmětnému zboží vůbec vydávat a měl si vyzádat doplňující informace. Pakliže ovšem celní orgán zařazení předmětného zboží žalobci sdělil, mohl tento být v dobré víře v jeho správnost; pokud se jím řídil, je dán liberační důvod podle § 298 odst. 1 celního zákona, neboť se spolehl na úsudek odborného orgánu.

[30] Skutečnost, že Celní úřad pro Olomoucký kraj v řízení o vydání závazné informace stran sazebního zařazení předmětného zboží (tedy jiného institutu, který na rozdíl od nezávazného vyjádření má platnost ve všech členských státech) postupoval odlišně, když žalobcem předložené podklady vyhodnotil jako nedostatečné a vyzval jej k doplnění informací ohledně fungování kompresoru, rozhodně neznamená, že je tím negováno již dříve jiným celním orgánem poskytnuté nezávazné vyjádření. To, že jednomu celnímu orgánu v řízení o vydání závazného stanoviska nebylo zřejmé, jak má předmětné zboží sazebně zařadit (neboť si nebyl z jeho popisu jist, zda obsahuje elektromotor), ještě vůbec z pohledu žalobce nemusí znamenat, že jiný celní orgán nevyžadující tyto doplňující informace nutně posoudil věc nesprávně a jeho výstup tedy automaticky ztrácí jakoukoli relevanci. Žalobce totiž tento odlišný postup mohl vnímat jako projev různosti celních orgánů (jejich praxe, metodického



řízení či důslednosti) a taktéž požadovaných výstupů (ostatně samotným stěžovatelem akcentovaných odlišností při posuzování a vydávání nezávazného vyjádření vs. závazné informace). Nejvyšší správní soud v žádném případě nebagatelizuje význam závazné informace (a nečinil tak dle jeho názoru ani krajský soud v napadeném rozsudku). Konstatuje, že kdyby Celní úřad pro Olomoucký kraj v rámci závazné informace zařadil totožné zboží do jiné kategorie celní nomenklatury, než jak to učinil celní úřad v nezávazném vyjádření, pak by si musel být žalobce tohoto rozporu vědom a na něj reagovat (příčemž by se bezpochyby musel řídit závaznou informací), a nemohl by se proto dovolávat dobré víry v nezávazné vyjádření. Jelikož však řízení o vydání závazné informace bylo zastaveno (a nebylo prokázáno, že by žalobce v tomto ohledu jednal účelově, jakkoli tato alternativa je jistě představitelná), zůstalo jediným věcným výstupem orgánů celní správy, v němž byl vtělen jejich názor na zařazení předmětného zboží, právě ono nezávazné vyjádření. Nelze tedy dospět k závěru, že by postup Celního úřadu pro Olomoucký kraj v řízení o vydání závazné informace musel narušit dobrou víru žalobce ve správnost sazebního zařazení zboží učiněného v nezávazném vyjádření.

[31] Stěžovatel dále namítá, že žalobce je profesionál v oblasti sazebního zařazování, pročez mu musela být nesprávnost nezávazného vyjádření zřejmá, a z toho důvodu měl u celních orgánů iniciovat vyjasnění rozporu. Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že krajský soud nepochybnil, že žalobce je odborníkem v dané oblasti; správně však naznal, že pouze z tohoto důvodu na něj nelze přenášet odpovědnost za pochybení celního úřadu při vydávání nezávazného vyjádření. Za situace, kdy existuje praxe celních orgánů, které poskytují nezávazná vyjádření, a celní kodex předpokládá postup spočívající ve vydávání závazné informace ohledně sazebního zařazení zboží, nelze tvrdit, že sazebně zařadit zboží je jednoduchý a jednoznačný postup, jež je schopen každý deklarant učinit sám, a to bez konzultace s odborným orgánem, pouze na základě příslušného předpisu (celního sazebníku); ba co víc, že si svým vlastním zařazením musí být natolik jist, aby dokázal odhalit a zpochybnit i chybně provedené zařazení učiněné odborným orgánem. Pakliže by se ale žadatel o „pomoc“ se sazebním zařazením zboží, byl i profesionál, nemohl spolehnout na informaci, která je mu celními orgány poskytnuta, nýbrž by ji následně musel sám podrobovat kritické reflexi, ztratily by takové výstupy celních orgánů svůj smysl. Nejvyšší správní soud proto považuje za velmi piléhavé posouzení krajského soudu, který uvedl, že „i odborník na celní problematiku může být v dobré víře v (nezávazné) vyjádření odborníka ještě většího, kterým celní úřad bezesporu je“.

## Správní trestání: podnikání na kapitálovém trhu; splnění oznamovací povinnosti; formulář SIPReS

k § 122 odst. 1, odst. 2 písm. a) a odst. 4 a § 163 odst. 1 písm. a) zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění do 30. 4. 2020, (v textu jen „zákon o podnikání na kapitálovém trhu“)

k § 15 odst. 1 vyhlášky č. 234/2009 Sb., o ochraně proti zneužívání trhu a transparenci

**I. Předpokladem řádného splnění oznamovací povinnosti podle § 122 odst. 1 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, je zaslání elektronického formuláře obsahujícího všechny podstatné zákonem stanovené náležitosti ve lhůtě podle § 122 odst. 4 zákona o podnikání na kapitálovém trhu České národní bance prostřednictvím internetové aplikace České národní banky pro sběr informačních povinností a registraci subjektů (§ 15 odst. 1 vyhlášky č. 234/2009 Sb., o ochraně proti zneužívání trhu a transparenci).**

**II. Osoba, která ve lhůtě podle § 122 odst. 4 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, zašle formulář oznámení o překročení zákonem stanoveného podílu na hlasovacích právech emitenta (§ 122 odst. 1 citovaného zákona) České národní bance pouze do její datové schránky, nadto s chybně a neúplně vyplněnými údaji o osobách jednajících ve shodě s oznamovatelem [§ 122 odst. 2 písm. a) citovaného zákona], se dopustí přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) téhož zákona.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2021, čj. 1 AfS 418/2020-51)

**Prejudikatura:** č. 1258/2007 Sb. NSS, č. 1915/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 3/2005 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 201/04), č. 108/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 116/05) a č. 26/2009 Sb. ÚS (sp. zn. III ÚS 989/08).

**Věc:** KGI - Global Investments a.s. proti České národní bance o přestupku, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 22. 1. 2019 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) žalovaná uznala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu, jehož se měla dopustit tím, že žalovaná a společnosti MONETA Money Bank, a. s. (dále jen „emitent“), v zákonné lhůtě neoznámila, že její podíl na všech hlasovacích právech emitenta překročil hranici 1 %. Za spáchání tohoto přestupku uložila žalovaná žalobkyni pokutu ve výši 50 000 Kč.

Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí rozklad k bankovní radě České národní banky, která jej rozhodnutím ze dne 11. 4. 2019 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítla. Proti tomuto rozhodnutí následně podala žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 22. 10. 2020, čj. 3 A 104/2019-134, zamítl.

Městský soud předně zdůraznil, že mezi účastníky není sporné překročení 1% podílu na hlasovacích právech emitenta, ani vznik oznamovací povinnosti podle § 122 zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Spornými jsou však náležitosti oznámení o překročení zmiňované 1% hranice a způsob zaslání tohoto oznámení, včetně určení okamžiku splnění oznamovací povinnosti. Zatímco žalobkyně tvrdí, že oznamovací povinnost splnila v zákonem stanovené lhůtě, tj. dne 21. 11. 2017, žalovaná má za to, že k řádnému splnění oznamovací povinnosti došlo až dne 1. 12. 2017 vůči ní samotné a dne 16. 4. 2018 vůči emitentovi.

Městský soud zdůraznil, že předpokladem splnění povinnosti podle § 122 odst. 7 zákona o podnikání na kapitálovém trhu je řádně vyplněné oznámení zasláné způsobem upraveným v § 122 téhož zákona. Jedině tak může žalovaná splnit navazující povinnost spočívající ve zveřejnění údajů obsažených v oznámení. Pokud by postačilo zaslání oznámení s neúplnými či nesprávnými údaji, nadto jiným než zákonem předvídaným způsobem, byla by žalovaná vystavena riziku zveřejnění nesprávných (kupříkladu i záměrně manipulativních či zkreslených) informací, které by mohly vést účastníky trhu k investičním rozhodnutím, která by jinak neučinili. Městský soud tedy přitakal žalované stran splnění oznamovací povinnosti až dne 1. 12. 2017 vůči žalované, resp. 16. 4. 2018 vůči emitentovi.

Dále se městský soud vyjádřil k tvrzení žalobkyně, že nebylo její povinností uvést v bodě 8 formuláře oznámení úplný řetězec ovládacích osob. Přisvědčil žalované, že § 122 odst. 2 zákona o podnikání na kapitálovém trhu je třeba vykládat ve spojení s § 78 odst. 2 písm. b) zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), protože je třeba za osoby jednající ve shodě považovat osoby ovládací a osoby ovládané. Smyslem oznámení těchto informací je poskytnout osobám zúčastněným na kapitálovém trhu včasné a úplné informace o rozložení hlasovacích práv ve společnosti a identitě osob, které uplatňují vliv na výkon těchto práv.

Městský soud naopak přisvědčil námitce žalobkyně, že uvedení chybného údaje ohledně celkového počtu hlasovacích práv emitenta ve formuláři nelze považovat za nesplnění oznamovací povinnosti. Nepovažoval však zjištěný dílčí nedostatek napadeného rozhodnutí za důvod pro jeho zrušení a neshledal ani, že by měl vliv na vyšší uložené pokuty.

Městský soud se dále zabýval otázkou, zda žalobkyně svoji povinnost splnila již zasláním formuláře do datové schránky. Uvedl, že zákon o podnikání na kapitálovém trhu ve spojení s vyhláškou č. 234/2009 Sb., o ochra- ně proti zneužívání trhu a transparentci (dále jen „prováděcí vyhláška“), zakotvuje povinnost zaslání oznámení prostřednictvím internetové aplikace žalované pro sběr informačních povinností a registraci subjektů (dále jen „aplikace SIPReS“). Pokud se jedná o § 16 prováděcí vyhlášky, ten dle mínění městského soudu upravuje pouze možnost zaslat oznámení prostřednictvím aplikace SIPReS bez uznávaného elektronického podpisu za situace, kdy jej oznamovatel současně zašle datovou schránkou. Zdůraznil přitom, že speciální úprava doručování vyplývá z potřeby separovat získané informace do doby jejich zveřejnění a nutnosti zajistit, aby se neprodleně dostaly do dispozice žalované a mohly být uveřejněny do 3 pracovních dnů.

Poukazovala-li žalobkyně na skutečnost, že zákon o podnikání na kapitálovém trhu umožňuje informace zasláné žalované opravit nebo doplnit, neznamená to dle mínění městského soudu beztrestnost v případě zaslání

chybných nebo neúplných údajů. Výklad žalobkyně, že sankcionovat lze pouze nesplnění oznamovací povinnosti jako takové (tj. pouze případy, kdy nebyla splněna vůbec), považoval městský soud za odporující smyslu dotčené právní úpravy. Takový výklad by mohl vést ke ztrátě důvěryhodnosti zveřejněných informací, potažmo ke vzniku škod na straně účastníků trhu s akciemi.

Městský soud se dále vyjádřil k namítané absenci materiálního znaku přestupku. Shledal, že touto otázkou se řádně zabývala žalovaná v prvostupňovém rozhodnutí i bankovní rada v napadeném rozhodnutí. Odůvodnění těchto rozhodnutí označil soud za dostačující a ve vztahu k posuzované věci za přiléhavé.

Městský soud nepřisvědčil ani argumentaci žalobkyně, že v souvislosti s novelizací zákona o podnikání na kapitálovém trhu došlo od 3. 1. 2018 k zúžení dotčené skutkové podstaty přestupku pouze na porušení oznamovací povinnosti podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Provedl rozbor rozhodné právní úpravy a uzavřel, že novější právní úprava není pro žalobkyni příznivější.

Městský soud se zabýval rovněž tvrzením žalobkyně, že postup žalované se vymyká její správní praxi, neboť se jedná o první (a jediný) případ, kdy žalovaná uznala jakýkoliv subjekt vinným ze spáchání přestupku v případě opravy či doplnění formuláře. Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a dovodil, že postup žalované není nezákonný. Pokud se jedná o první případ svého druhu, pak z logiky věci nemohlo být napadené rozhodnutí v rozporu s ustálenou rozhodovací praxí, neboť žádná ustálená rozhodovací praxe dosud ani neexistovala a teprve se začíná utvářet. Soud uzavřel, že na straně žalované neshledal žádný náznak svévole či excesivního postupu.

Konečně městský soud neshledal důvodnou ani námitku žalobkyně, že se žalovaná dopustila procesního pochybení, jelikož neakceptovala její důkazní návrhy. Žalovaná dle mínění soudu zjistila skutkový stav takovým způsobem, že o něm nepanovaly důvodné pochybnosti, a provedení navrhovaných důkazů proto bylo nadbytečné.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž nejprve shrnula skutkový stav. Připomněla, že 20. 11. 2017 zaslala do datové schránky žalované a do datové schránky emitenta oznámení podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu o překročení 1% podílu na všech hlasovacích právech emitenta. Oznámení stěžovatelka učinila za tři subjekty – Silver Point Invest a. s. (dnes stěžovatelka), Arca Capital Bohemia a. s., a Arca Capital CEE, uzavřený investiční fond, a. s., na třech samostatných formulářích, k nimž přiložila společné oznámení o hlasovacích právech. Dne 30. 11. 2017 stěžovatelku kontaktoval zaměstnanec žalované s tím, že by bylo vhodnější oznámení provést na jednom formuláři, prostřednictvím aplikace SIPReS a doplnit údaje o fyzických osobách, které jsou akcionáři společnosti Arca Investments a. s. Tato společnost přitom oznámení nečinila, nedržela podíly na hlasovacích právech emitenta a nebyla ovládanou osobou žádného z oznamovatelů. Stěžovatelka v dobré víře postupovala podle pokynů zaměstnance žalované a oznámení zaslala v požadované podobě prostřednictvím aplikace SIPReS dne 1. 12. 2017. Dostalo se jí přitom ujistění, že jelikož provedla oznámení hlasovacího podílu včas, nebude ji žalovaná nikterak sankcionovat. Takto se však nestalo a žalovaná se stěžovatelkou následně zahájila přestupkové řízení.

Stěžovatelka byla přesvědčena, že oznamovací povinnost splnila včas, a to 20. 11. 2017, doručením oznámení do datové schránky žalované i emitenta. Forma doručení oznámení odpovídala alternativnímu způsobu zaslání informací podle § 16 odst. 1 písm. b) prováděcí vyhlášky. Stěžovatelka nadto nesouhlasí s tím, že by ve formuláři oznámení absentovaly jakékoliv zákonem požadované náležitosti. Povinnost uvést v bodě 8 formuláře úplný řetězec ovládajících osob žalovaná odůvodnila odkazem na poznámky 15 a 16 k dotčenému formuláři. Podle čl. 4 Listiny základních práv a svobod však mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. Ústavní soud připouští, že povinnosti může stanovit i podzákoný předpis, tak tomu však v nyní posuzované věci není, neboť ani prováděcí vyhláška nestanoví povinnost uvést úplný řetězec ovládaných a ovládajících osob, jak dovozuje žalovaná.

Stěžovatelka uvedla v oznámení ze dne 20. 11. 2017 v bodě 8 formulářů zaslanych za společnosti Arca Capital Bohemia a. s. a Silver Point Invest a. s. (dnes stěžovatelka) společnost Arca Investments, a. s., a pod bodem 10 doplnila, že tato společnost je jediným akcionářem společností Arca Capital Bohemia a. s., a Silver Point Invest a. s. Pouze ve formuláři zasláném za společnost Arca Capital CEE, uzavřený investiční fond, a. s., ponechala bod

8 formuláře prázdný, neboť tato společnost nebyla toho času ovládána žádnou osobou, ani žádnou osobu, jejímž prostřednictvím by držela podíl na hlasovacích právech, neovládala.

Stěžovatelka vyjádřila přesvědčení, že smyslem a účelem zákona není zveřejnění úplného řetězce všech ovládaných a ovládajících osob až do stupně tzv. skutečného majitele (fyzické osoby), aniž by držel podíly na hlasovacích právech emitenta. Ke zjišťování a zveřejňování těchto údajů slouží zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Pojem „*jednání ve shodě na základě dohody*“, s nímž pracuje příloha č. 7 prováděcího předpisu, je obsahově odlišný od pojmu „*ovládané osoby*“ či „*jednání ve shodě*“ v obecném smyslu. Pojem „*jednání ve shodě na základě dohody*“ definuje § 78 odst. 2 zákona o obchodních korporacích jako jednání osob, které uzavřely dohodu o výkonu hlasovacích práv. Žalovaná však uzavření žádné takové dohody neprokázala. Pokud se jedná o osoby ovládané, z napadeného rozhodnutí je zjevné, že stěžovatelka neovládá žádnou jinou korporaci. Pokud se tedy jedná o uvedení fyzických osob, jakož i společnosti Arca Investment, a.s., v doplnění původního oznámení (zaslaného 1. 12. 2017), stěžovatelka k němu přikročila pouze proto, že to vyžadoval zaměstnanec žalované. Jednalo se však o požadavek nad rámec zákona, a pokud tyto osoby stěžovatelka v původním oznámení neuvedla, nelze tvrdit, že se jednalo o oznámení chybné či neúplné, a nelze ji za takové jednání trestat. Takový postup by byl v rozporu se zásadou *nulla poene sine lege*.

Stěžovatelka dále poukázala na znění § 17 odst. 1 prováděcí vyhlášky, podle něhož je dotčený subjekt povinen v případě oznámení nesprávného nebo neúplného údaje zaslat žalované neprodleně opravenou informaci. Z uvedeného vyplývá, že opravenou informací byla stěžovatelka povinna zaslat pouze žalované, nikoliv emitentovi, a nemohla tak být vůči němu v prodlení až do 16. 4. 2018, jak nesprávně dovodil městský soud. Dále má stěžovatelka za to, že pokud prováděcí předpis upravuje možnost opravy zaslanych informací, nelze pochybení spočívající v zaslání neúplných či nesprávných údajů považovat za přestupek podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Podle stěžovatelky se tohoto přestupku dopustí pouze osoba, která nesplní oznamovací povinnost jako takovou. Pokud by měl zákon sankcionovat i zaslání chybných či neúplných údajů, musel by takové jednání jako přestupek definovat. Stěžovatelka souhlasí s městským soudem v tom směru, že zaslání neplných či nesprávných oznámení je nežádoucí. V rámci správního trestání je však nezbytné posuzovat každý případ individuálně a zabývat se otázkou, zda s ohledem na rozsah nedostatků ke splnění povinnosti došlo či nikoliv. Není tedy možné, aby každá nesprávnost či neúplnost oznámení automaticky vedla k závěru o nesplnění povinnosti podle § 122 zákona o podnikání na kapitálovém trhu.

Pokud se jedná o formu doručování oznámení, městský soud v bodě 83 rozsudku dovodil, že jak zaslání datovou schránkou, tak prostřednictvím aplikace SIPReS vyvolává účinky řádného a včasného splnění oznamovací povinnosti podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu. S ohledem na určitou nejasnost odůvodnění rozsudku městského soudu nicméně stěžovatelka připomněla svou argumentaci obsaženou v žalobě. Uvedla, že náležitosti oznámení, jakož i formu a způsob jeho zaslání stanoví prováděcí vyhláška, která v § 15 zakotvuje „*standardní způsob zaslání informací*“ a následně v § 16 „*alternativní způsoby zaslání některých informací*“. Za použití systematického výkladu (a s přihlédnutím k vágnosti formulace obsažené v § 15 prováděcího předpisu) lze dospět k závěru, že způsoby doručování informací zakotvené v obou ustanoveních jsou rovnocenné a vyvolávají účinky řádného a včasného splnění oznamovací povinnosti. Stěžovatelka tedy trvá na tom, že svou oznamovací povinnost řádně splnila dne 20. 11. 2017, kdy zaslala oznámení do datové schránky žalované. Nadto doplňuje, že s ohledem na gramatický a logický výklad k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu nemůže dojít nedodržením způsobu zaslání oznámení. Pokud by měl zákonodárce v úmyslu sankcionovat i nedodržení zákonem stanoveného způsobu zaslání oznámení, učinil by tak výslovně, jako je tomu kupříkladu v § 172 odst. 3 písm. a) a b) zákona o podnikání na kapitálovém trhu, ve spojení s § 127d odst. 3 téhož zákona.

Stěžovatelka v řízení o žalobě argumentovala tím, že se žalovaná nedostatečně vypořádala s otázkou naplnění materiálního znaku přestupku a rozhodnutí je v tomto rozsahu nepřezkoumatelné. Na této své námitce trvá, neboť argumentace přihlédnutím k polehčujícím okolnostem při uložení sankce není použitelná při posouzení materiálního znaku přestupku. Tvzená délka protiprávního jednání pak neodpovídá skutečnosti. I bankovní rada na s. 10 napadeného rozhodnutí připustila, že § 17 prováděcí vyhlášky výslovně nestanoví povinnost zaslat opravenou informaci emitentovi. Je tedy zřejmé, že stěžovatelka vůči němu nemohla být v prodlení 5 měsíců,

to tím spíše, že oznamovací povinnost splnila již 20. 11. 2017, tj. v zákonem stanovené lhůtě. Pokud se jedná o údajné prodloužení 7 dnů se zasláním oznámení žalované prostřednictvím aplikace SIPReS, napadené rozhodnutí neobsahuje žádné konkrétní odůvodnění stran společenské nebezpečnosti za situace, kdy stěžovatelka oznámení zaslala v zákonné lhůtě do datové schránky žalované. Městský soud přitom při hodnocení materiálního znaku zcela přehlédl své úvahy uvedené v bodě 83 rozsudku, podle nichž oba způsoby doručování (datovou schránkou i prostřednictvím aplikace SIPReS) vyvolávají účinky řádného a včasného splnění oznamovací povinnosti. Stěžovatelka trvá na tom, že oznámením podílů na hlasovacích právech datovou schránkou dne 20. 11. 2020 nikterak neohrozila zájmy chráněné zákonem, neboť její počínání nemohlo mít žádný dopad na kapitálový trh. Žalované nic nebránilo v tom, aby informace o podílu na hlasovacích právech uveřejnila v zákonem stanovené lhůtě 3 pracovních dnů. Za zavádějící považuje stěžovatelka tvrzení, že se jednalo o nesprávné údaje, neboť žalovaná není oprávněna správnost údajů přezkoumávat a v daném okamžiku ani není schopna správnost údajů o osobách jednajících ve shodě na základě dohody posoudit.

Stěžovatelka dále zdůraznila, že podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu je za přestupek považováno nesplnění některé z oznamovacích povinností podle § 122 odst. 1 téhož zákona. Zákonodárce na rozdíl od právní úpravy platné do 2. 1. 2018 vypustil odkaz na celý § 122 zákona, ale uvádí toliko odstavec 1 dotčeného ustanovení. Uvedená změna zákona podporuje argumentaci stěžovatelky, že se zákonodárce po novele zaměřil na to, aby bylo sankcionováno pouze nesplnění oznamovací povinnosti jako takové, nikoli nedodržení správnosti, úplnosti či formy oznámení. Na tom nemůže nic změnit ani obsah důvodové právy k novele zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Nová právní úprava (po novelizaci provedené zákonem č. 204/2017 Sb.) je ve vztahu k vymezení skutkové podstaty přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu pro pachatele příznivější. Stěžovatelka tedy trvá na tom, že jednání, které je jí kladeno za vinu, není přestupkem podle citovaného ustanovení. Stěžovatelka odkázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2018, čj. 8 Afs 130/2018-54, a ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 As 27/2008-67, týkající se problematiky dotváření práva a použití analogie v oblasti správního trestání. V nyní posuzované věci je dotváření § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu za použití analogie v rozporu s čl. 2 odst. 3 Listiny, neboť takový postup je k újmě stěžovatelky. Připomněla také nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 11. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 19/17, č. 337/2019 Sb., a ze dne 6. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 32/15, č. 40/2017 Sb., z nichž vyplývá, že rozsah údajů, které je dotčená osoba povinná vyplnit do tiskopisu, musí stanovit právní předpis.

Závěrem poukázala stěžovatelka na skutečnost, že napadené rozhodnutí, potažmo jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí jsou jedinými rozhodnutími v historii správní praxe žalované, v nichž sankcionuje opravu či doplnění elektronického formuláře nebo jeho zaslání do datové schránky namísto prostřednictvím aplikace SIPReS. Je přitom zjevné, že chybné či neúplné informace žalované zasílají i jiní oznamovatelé. Stěžovatelka dohledala srovnatelné oznámení podílů na hlasovacích právech téhož emitenta jako v nyní posuzované věci učiněné společností Lansdowne Partners International Limited dne 9. 1. 2019. Uvedený oznamovatel v bodě 8 formuláře neuvedl úplný řetězec ovládaných a ovládajících osob (tj. obdobně jako v projednávané věci stěžovatelka). Důkaz touto listinou neprovedla ani žalovaná, ani městský soud. Stěžovatelka zdůrazňuje, že v případě dotčeného oznamovatele žalovaná oznámení bez dalšího uveřejnila a správní řízení s ním nezhájila. Žalovaná tedy postupovala v případě stěžovatelky zcela ojedinele, nepředvídatelně a v rozporu s obvyklou praxí.

Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek městského soudu, tak napadené rozhodnutí bankovní rady a prvostupňové rozhodnutí žalované.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti předně uvedla, že stěžovatelka opírá svou argumentaci o nepřesná tvrzení a dezinterpretuje některé závěry městského soudu. Připomněla, že nesplnění oznamovací povinnosti ve vztahu k hlasovacím právům držným na emitentovi cenných papírů přijatých k obchodování na regulovaném trhu představuje typově závažný přestupek, za nějž lze uložit pokutu až ve výši 300 000 000 Kč, a jakkoliv stěžovatelka tvrdí opak, svoji zákonnou povinnost řádně a včas nesplnila. Výše pokuty (50 000 Kč) odráží všechny skutkové okolnosti případu, což žalovaná podrobně osvětlila v bodech 53–59 napadeného rozhodnutí a v bodech 67–78 prvostupňového rozhodnutí.

Následně se žalovaná vyjádřila k jednotlivým kasačním námitkám. K tvrzenému splnění oznamovací povinnosti uvedla, že formulář ohledně překročení 1% podílu na hlasovacích právech emitenta stěžovatelka původně

nevyplnila v souladu s prováděcí vyhláškou a nadto jej nezaslala způsobem stanoveným zákonem, tj. prostřednictvím aplikace SIPReS, nýbrž do datové schránky žalované.

Pokud se jedná o obsah formuláře, stěžovatelka vyplnila bod 8 chybně, neboť v něm neuvedla úplný řetězec ovládajících a ovládaných osob (v podrobnostech žalovaná odkázala na body 11 a 51–52 prvostupňového rozhodnutí). Řádně vyplněný formulář žalované zaslala až 1. 12. 2017.

Žalovaná se dále vymezila vůči tvrzení stěžovatelky, že oznamovací povinnost může být splněna i podáním chybně vyplněného formuláře, v daném případě navíc zasláno nesprávným způsobem. V této souvislosti upozornila, že v řízení o žalobě stěžovatelka uplatnila podstatně extrémnější argumentaci, když tvrdila, že je lhotejně, zda je formulář vyplněn úplně, správně, či chybně. Podstatné je pouze tolik, že oznamovatel nějaký formulář odeslal a tento se dostal do dispozice žalované. V kasační stížnosti stěžovatelka argumentaci zmírnila a uvedla, že za porušení oznamovací povinnosti nelze automaticky považovat zaslání formuláře s nepodstatnou chybou. Dle mínění žalované se jedná o novou námitku, která je ve smyslu § 104 odst. s. ř. s. nepřípustná.

Žalovaná trvala na tom, že oznamovací povinnost nemůže být splněna zasláním nesprávných údajů, neboť takový výklad by byl v rozporu s účelem sledovaným zákonem, jímž je zajištění transparentnosti vlastnické struktury u kótovaných společností. V důsledku protiprávního jednání stěžovatelky se k investorům nedostaly včas správné informace, na které mají podle zákona právo a které částečně formují jejich investiční rozhodnutí.

K povinnosti zaslání formuláře prostřednictvím aplikace SIPReS žalovaná uvedla, že jejím smyslem je vyloučení důvěrných informací (do doby jejich uveřejnění) z běžného oběhu písemností a zajištění toho, aby se oznámené informace dostaly neprodleně do dispozice příslušné osoby a mohlo dojít k jejich uveřejnění v zákonné lhůtě 3 pracovních dnů.

Pokud se jedná o komunikaci stěžovatelky s pověřeným zaměstnancem žalované, z e-mailových zpráv založených ve správním spise vyplývá pouze tolik, že dotčený zaměstnanec vyvinul úsilí, aby došlo k odstranění vad oznámení, a pouze díky jeho aktivitě došlo k tak rychlé nápravě a splnění zákonné povinnosti. Argumentace stěžovatelky, že postup vyžadovaný dotčeným zaměstnancem představoval toliko formalistické nahrazení tří formulářů formulářem jedním, je nesprávná. Prvotní formuláře totiž vykazovaly několik nedostatků, a to neuvedení ovládajících osob, jakož i chybně uvedené údaje o podílech na hlasovacích právech.

Žalovaná se dále ohradila vůči tvrzení stěžovatelky, že povinnost uvést řetězec ovládajících osob neplyne ze zákona ani z prováděcího předpisu. Identifikace osob jednajících ve shodě s oznamovatelem vyplývá z § 122 odst. 2 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu ve spojení s přílohou č. 7 prováděcí vyhlášky. Poznámky č. 15 a 16 k bodu 8 příslušného formuláře tedy nachází oporu v zákoně a jejich smyslem je pouze usnadnit oznamovateli vyplnění formuláře. Poukazuj-li stěžovatelka na skutečnost, že podle přílohy č. 7 prováděcí vyhlášky obsahuje formulář identifikaci osoby jednající ve shodě s oznamovatelem na základě dohody, účelově pomíjí dvě skutečnosti. Předně obsahuje příloha výčet informací, které oznamovatel do formuláře uvede, pokud je taková skutečnost dána (tj. pokud není uzavřena akcionářská dohoda, tak se logicky neuvádí), a dále že jednání ve shodě (vztah ovládaní) nemusí být založen pouze dohodou. Podle § 78 odst. 2 písm. b) zákona o obchodních korporacích se osobami jednajícími ve shodě rozumí ovládající osoba a jí ovládané osoby. Dle mínění žalované zákon o podnikání na kapitálovém trhu vyžaduje posouzení nabytí podílu na hlasovacích právech všech osob jednajících ve shodě, mj. proto, aby nedocházelo k obcházení oznamovací povinnosti účelovým dělením podílu na hlasovacích právech mezi více osob jednajících ve shodě.

Žalovaná rovněž trvala na tom, že stěžovatelka nesplnila svoji oznamovací povinnost v rozsahu uvedených údajů o celkovém počtu hlasovacích práv. V bodě 6 formuláře bylo nezbytné uvést celkový počet hlasovacích práv emitenta, nikoliv hlasovacích práv držených oznamovatelem (k uvedení tohoto údaje slouží jiná část formuláře). Údaj o celkovém počtu hlasovacích práv emitenta je důležitý pro výpočet podílu na hlasovacích právech, přičemž žalovaná nesouhlasí s argumentací stěžovatelky, že tento údaj nelze vždy uvést (např. proto, že oznamovatel nemůže vědět o systaci hlasovacích práv). K tomu uvedla, že oznamovatel pochopitelně vždy uvede údaj o počtu hlasovacích práv, který je mu znám. Na požadavku uvedení celkového počtu hlasovacích práv emitenta nepovažuje žalovaná nic nestandardního. Obdobný požadavek je běžný i v jiných členských státech EU a také jiní oznamovatelé v ČR jej běžně plní. Žalovaná zdůraznila, že prováděcí vyhláška zapracovává příslušné předpisy

Evropské unie a samotný formulář vychází ze standardizovaného formuláře vydaného Evropským orgánem pro cenné papíry a trhy. Žalovaná tedy nesouhlasí se závěrem městského soudu, že za neuvedení předmětného údaje nemůže stěžovatelku sankcionovat. Jakkoliv nemusí být údaje v obchodním rejstříku vždy aktuální, nelze dovést, že by měly tržní subjekty zcela rezignovat na svoji povinnost údaj o hlasovacích právech (kupříkladu právě nahlédnutím do obchodního rejstříku) zjistit a do formuláře uvést.

K argumentaci stěžovatelky stran provádění oprav nesprávných nebo neúplných údajů žalovaná uvedla, že s toutéž námitkou se podrobně vypořádala již bankovní rada a po ní též městský soud. Žalovaná trvala na tom, že pokud prováděcí vyhláška stanoví postup k opravení zjištěných nedostatků v již odeslaném oznámení, neznamená to, že by zaslání neúplného či chybného oznámení nenaplňovalo skutkovou podstatu přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Uvádí-li stěžovatelka, že za nesplnění povinnosti podle § 122 zákona o podnikání na kapitálovém trhu nelze považovat zaslání oznámení s jakoukoliv (být jen nepodstatnou) chybou, uvádí k tomu žalovaná, že v konkrétním případě stěžovatelky oznámení neplnilo zákonem sledovaný cíl, a mohlo dokonce vést k vyslání zavádějících signálů tržním subjektům.

Pokud se jedná o způsob plnění oznamovací povinnosti (prostřednictvím aplikace SIPReS, či datovou schránkou), žalovaná předně zdůraznila, že stěžovatelka zcela změnila smysl argumentace městského soudu. Ačkoliv stěžovatelka uvádí, že dle městského soudu oba způsoby zaslání oznámení vyvolávají účinky řádného a včasného splnění oznamovací povinnosti, ve skutečnosti soud námitce stěžovatelky nepřisvědčil a naopak dovodil, že bylo její povinností zaslat oznámení prostřednictvím aplikace SIPReS. Žalovaná k tomu doplňuje, že alternativnost způsobu podle § 16 prováděcí vyhlášky spočívá v tom, že oznámení nemusí být opatřeno podpisem v kvalifikované formě, pokud je současně zasláno v listinné podobě nebo prostřednictvím datové schránky. I při tomto alternativní způsobu je však nezbytné zaslat oznámení současně prostřednictvím aplikace SIPReS.

Žalovaná se dále vymezila vůči argumentaci stěžovatelky absencí materiálního znaku přestupku. Zdůraznila, že neshledává ničeho protiprávního na tom, pokud specifické okolnosti případu (z nichž stěžovatelka dovazuje nenaplnění materiálního znaku přestupku) posoudila jako polehčující okolnosti. K tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, čj. 1 As 118/2012-23. Žalovaná má za to, že se materiální stránkou přestupku zabývala dostatečným způsobem, přičemž odkázala na příslušné pasáže napadeného rozhodnutí, jakož i jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí.

K tvrzení stěžovatelky, že právní úpravu nelze dotvářet výkladem či za použití analogie, žalovaná uvedla, že obsahově totožnou námitkou se zabývala již bankovní rada v napadeném rozhodnutí. Historický výklad (na základě důvodové zprávy) bankovní rada použila současně s dalšími interpretačními metodami. Žalovaná odmítá, že by vykládala povinnosti stěžovatelky extenzivně, nad rámec zákona. Oznamovací povinnost je dostatečně určitě stanovena přímo zákonem a náležitosti a způsob zaslání oznámení upravuje na základě zákonného zmocnění prováděcí vyhláška. Ze skutečnosti, že sankční norma odkazuje na nesplnění oznamovací povinnosti podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, nelze dovozovat, že by snad bylo možné při posuzování splnění oznamovací povinnosti odhlížet od dalších odstavců § 122, nebo že by byla oznamovací povinnost splněna i tehdy, obsahuje-li oznámení chybné údaje.

Závěrem se žalovaná ohradila vůči tvrzení stěžovatelky, že její potrestání je projevem svévole a excesivního postupu. Odkázala na napadené rozhodnutí, v němž se bankovní rada s totožnou námitkou vypořádala. Žalovaná odmítá, že by postupovala vůči dohláženým osobám selektivně a nepostihovala by plnění oznamovací povinnosti tam, kde jej zjistila. Pokud se jedná o stěžovatelkou odkazovaný případ společnosti Lansdowne Partners International Limited, žalovaná v daném případě pochybení neidentifikovala (vycházela ze správnosti oznámení ohledně ovládací osoby). Žalovaná nadto zdůrazňuje, že případné pozdější porušení zákona jiným subjektem nezbavuje stěžovatelku deliktní odpovědnosti. Přehlédnout nelze ani to, že v případě stěžovatelky bylo v oznámení chyb více a s jeho podáním byla v prodlení. Pro úplnost žalovaná odkázala na několik rozhodnutí, v nichž uložila jiným subjektům pokutu za nedodržení oznamovací povinnosti.

Pokud se jedná o stěžovatelkou navrhované důkazy, bankovní rada náležitě odůvodnila, proč nepovažovala za nezbytné přistoupit k jejich provedení. S touto otázkou se vypořádal i městský soud v bodě 104 rozsudku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

[41] Stěžovatelka v kasační stížnosti (stejně jako předtím v žalobě) uplatnila množství námitek, jimiž z různých hledisek zpochybnila správnost napadeného rozhodnutí bankovní rady a jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že jednotlivé kasační námitky se vzájemně prolínají a překrývají, což činí mnohdy argumentaci stěžovatelky poněkud nepřehlednou, nepovažuje Nejvyšší správní soud za účelné odpovídat na každou dílčí námitku stěžovatelky. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (viz nálezy ÚS ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, č. 26/2009 Sb. ÚS). Povinnost soudu řádně odůvodnit své rozhodnutí není nutno dle Ústavního soudu pojímat tak široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý argument účastníka řízení (např. nálezy ÚS ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, č. 3/2005 Sb. ÚS, či ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, č. 108/2006 Sb. ÚS). Optikou citované judikatury Nejvyšší správní soud přistoupí k vypořádání kasačních námitek stěžovatelky, přičemž v případě názorové shody s městským soudem v některých místech odkáže toliko na příslušnou pasáž odůvodnění přezkoumávaného rozsudku.

[42] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 20. 11. 2017 obdržela žalovaná společné oznámení stěžovatelky (toho času vystupující pod obchodní firmou Silver Point Invest a.s.) a společností Arca Capital Bohemia a.s. a Arca Capital CEE, uzavřený investiční fond, a.s., o překročení podílu 1 % na hlasovacích právech emitenta. Společné oznámení včetně tří samostatných formulářů vyplněných za každou z uvedených společností zaslala stěžovatelka do datové schránky žalované. V téže podobě obdržel dne 21. 11. 2017 oznámení stěžovatelky také emitent. Následně stěžovatelku kontaktoval zaměstnanec žalované, který ji upozornil na dílčí nedostatky oznámení a vyzval ji, aby oznámení doručila (včetně doplněných a opravených údajů v bodech 7, 8 a 10 formuláře) prostřednictvím aplikace SIPReS. Takto stěžovatelka učinila dne 1. 12. 2017. Emitentovi opravené oznámení zaslala dne 16. 4. 2018.

[43] Podle § 122 odst. 1 zákona podnikání na kapitálovém trhu (důraz doplněn) „[o]soba, která dosáhne nebo překročí podíl na všech hlasovacích právech emitenta uvedeného v § 118 odst. 1 písm. a) ve výši 1 %, je-li základní kapitál emitenta vyšší než 500 000 000 Kč nebo odpovídající částka v cizí měně, 3 %, je-li základní kapitál emitenta vyšší než 100 000 000 Kč nebo odpovídající částka v cizí měně, 5 %, 10 %, 15 %, 20 %, 25 %, 30 %, 40 %, 50 % nebo 75 %, nebo sníží svůj podíl na všech hlasovacích právech pod tyto hranice, oznámí **tuto skutečnost emitentovi a České národní bance**“.

[44] Podle § 122 odst. 4 zákona o podnikání na kapitálovém trhu „[o]soba uvedená v odstavci 1 oznámí dosažení, překročení nebo snížení podílu podle odstavce 1 bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 4 pracovních dnů poté, co se dozví nebo mohla dozvědět o skutečnosti, která zakládá vznik oznamovací povinnosti podle odstavce 1. Platí, že osoba uvedená v odstavci 1 se o této skutečnosti dozvěděla nejpozději 2 pracovní dny po dni, kdy tato skutečnost nastala. Pokud povinnost podle odstavce 1 vznikne více osobám, mohou tyto osoby splnit oznamovací povinnost společným oznámením. Oznamovací povinnost je splněna, je-li ve stanovené lhůtě písemné oznámení odesláno.“

[45] Mezi účastníky řízení není sporné, že zákonná lhůta k oznámení překročení 1% podílu na hlasovacích právech emitenta skončila dne 21. 11. 2017. Mezi stěžovatelkou a žalovanou však nepadá shoda ohledně otázky, jaké jsou obligatorní náležitosti oznámení podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu a zda k řádnému splnění oznamovací povinnosti postačí zaslání příslušného formuláře do datové schránky žalované.

[46] Nejvyšší správní soud předesílá, že při posuzování těchto otázek měl na zřeteli smysl a účel oznamovací povinnosti podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, jakož i dotčeného zákona jako celku. Předmět úpravy zákona o podnikání na kapitálovém trhu je vymezen v § 1, podle něhož „[t]ento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropské unie, zároveň navazuje na přímo použitelné předpisy Evropské unie a upravuje poskytování služeb v oblasti kapitálového trhu a ochranu kapitálového trhu a investorů“. Oznamovací povinnost podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu je zařazena do části deváté zákona, nazvané jako „Ochrana kapitálového trhu a investorů“. Je tedy nepochybné, že smyslem uvedené oznamovací povinnosti je ochrana fungování kapitálového trhu, konkrétně zajištění takového prostředí, které je v maximální možné míře transparentní



a umožňuje subjektům působícím na trhu činit svá investiční rozhodnutí na základě aktuálních a přesných informací o stavu rozložení hlasovacích práv mezi účastníky trhu. Tomu odpovídá také krátká lhůta 4 pracovních dnů, kterou zákon pojí s plněním oznamovací povinnosti vůči žalované (a emitentovi), a navazující lhůta 3 pracovních dnů, během níž je povinností žalované uveřejnit informace o překročení zákonem stanoveného podílu na hlasovacích právech emitenta (viz § 122 odst. 7 zákona o podnikání na kapitálovém trhu).

[47] Při posuzování, zda stěžovatelka řádně splnila svoji oznamovací povinnost, se Nejvyšší správní soud předně zabýval problematikou způsobu doručování oznámení podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu.

[48] Podle § 122 odst. 8 zákona o podnikání na kapitálovém trhu „[n]áležitosti oznámení podle odstavce 1, forma a způsob jeho zaslání stanoví prováděcí právní předpis“.

[49] Podle § 15 odst. 1 prováděcí vyhlášky (důraz doplněn) „[v]yplněný elektronický formulář určený pro příslušný typ informační povinnosti podle § 9 až 14 zaslá emitent uvedený v § 118 odst. 1 zákona, emitent uvedený v § 121a zákona, emitent finančního nástroje, jiná povinná osoba, oznamovatel podílu na hlasovacích právech podle § 122 odst. 1 zákona, oznamovatel podezření ze zneužití trhu nebo oznamovatel manažerské transakce (dále jen „vykazující osoba“) České národní bance **prostřednictvím internetové aplikace České národní banky pro sběr informačních povinností a registraci subjektů**“.

[50] Podle § 16 odst. 1 prováděcí vyhlášky (důraz doplněn) „[o]známení podílu na hlasovacích právech podle § 122 odst. 1 zákona může být zasláno bez uznávaného elektronického podpisu, pokud oznamovatel podílu na hlasovacích právech zašle **současně oznámení také: a) v listinné podobě na formuláři opatřeném svým úředně ověřeným podpisem nebo úředně ověřeným podpisem kontaktní osoby (§ 18), nebo b) prostřednictvím své datové schránky nebo datové schránky kontaktní osoby (§ 18)**“.

[51] Stěžovatelka svou argumentaci založila na tvrzení, že prováděcí vyhláška staví doručování prostřednictvím aplikace SIPReS a prostřednictvím datové schránky na roveň, tj. že k řádnému splnění oznamovací povinnosti podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu dojde za využití kteréhokoliv z těchto dvou způsobů doručování. Uvedla přitom, že s jejím výkladem příslušných ustanovení prováděcí vyhlášky se ztotožnil i městský soud. Tomuto tvrzení však nelze přisvědčit.

[52] Městský soud se zde nastíněnou otázkou zabýval především v bodě 83 rozsudku, v němž uvedl (důraz doplněn): „**Poukazuje-li žalobkyně na ust. § 16 prováděcí vyhlášky opomíjí skutečnost, že alternativní způsob v tomto ustanovení upravuje situaci, kdy oznamovatel neopatří Oznámení, byť řádně zasláné prostřednictvím internetové aplikace ČNB, zaručeným elektronickým podpisem; v tom případě má oznamovatel další povinnost podle § 16 prováděcí vyhlášky a to navíc zaslát Oznámení buď a) v listinné podobě na formuláři opatřeném svým úředně ověřeným podpisem nebo úředně ověřeným podpisem kontaktní osoby nebo b) prostřednictvím své datové schránky či datové schránky kontaktní osoby. Alternativní způsob zaslání podle § 16 prováděcí vyhlášky spočívá v tom, že Oznámení nemusí být opatřeno podpisem v kvalifikované formě, pokud je zasláno oznamovatelem současně v listinné podobě na formuláři opatřeném jeho úředně ověřeným podpisem nebo úředně ověřeným podpisem kontaktní osoby, nebo prostřednictvím jeho datové schránky nebo datové schránky kontaktní osoby. Ipři tomto alternativním způsobu oznamování je tedy nutné doručovat Oznámení podílu podle § 122 odst. 1 ZPKT do aplikace SIPReS. [...]** Byť lze přisvědčit žalobkyni, že oba způsoby zaslání Oznámení vyvolávají účinky řádného a včasného splnění oznamovací povinnosti podle § 122 odst. 1 ZPKT, je tomu však **pouze za předpokladu splnění výše uvedených podmínek. Označení těchto ustanovení prováděcí vyhlášky je třeba vyložit s ohledem na jejich obsah v návaznosti na ustanovení ZPKT tak, jak bylo podáno výše (§ 122 odst. 7 ZPKT)**.“

[53] Z citované pasáže je zřejmé, že stěžovatelka závěry městského soudu zcela dezinterpretuje. Ačkoliv soud mimo jiné uvedl, že oba způsoby zaslání oznámení vyvolávají účinky řádného doručení, zdůraznil, že tomu tak je pouze za splnění dalších zákonem vymezených podmínek. V konečném důsledku tak vyznívají závěry městského soudu jednoznačně, a to tak, že stěžovatelka svoji oznamovací povinnost vůči žalované řádně splnila až zasláním formuláře o překročení 1% podílu na hlasovacích právech emitenta prostřednictvím aplikace SIPReS, tj. dne 1. 12. 2017

[54] Nejvyšší správní soud se s uvedeným hodnocením ztotožňuje. Jakkoliv prováděcí vyhláška zakotvuje v § 15 „*standardní způsob zaslání informací*“ a následně v § 16 „*alternativní způsob zaslání některých informací*“, vyplývají z něj pouze dvě možnosti řádného splnění oznamovací povinnosti vůči žalované: 1) zaslání oznámení opatřeného uznávaným elektronickým podpisem prostřednictvím aplikace SIPReS, 2) zaslání oznámení bez uznávaného elektronického podpisu prostřednictvím aplikace SIPReS za současného zaslání téhož oznámení v listinné podobě na formuláři opatřeném úředně ověřeným podpisem, nebo prostřednictvím datové schránky. Je tedy zřejmé, že předpokladem řádného splnění oznamovací povinnosti je vždy jeho zaslání prostřednictvím aplikace SIPReS, přičemž zaslání téhož dokumentu datovou schránkou představuje toliko doplnění sloužící k ověření totožnosti osoby odesílatele, a to za situace, kdy oznámení zasláné prostřednictvím aplikace SIPReS není opatřeno uznávaným elektronickým podpisem.

[55] Nejvyšší správní soud tedy činí na tomto místě dílčí závěr, že samotné zaslání oznámení podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu do datové schránky žalované (bez současného zaslání téhož dokumentu prostřednictvím aplikace SIPReS) nemá účinky splnění oznamovací povinnosti. Pokud lhůta ke splnění oznamovací povinnosti v nyní posuzované věci skončila dne 21. 11. 2017, stěžovatelka ji včas nesplnila, neboť prostřednictvím aplikace SIPReS oznámení zaslala až dne 1. 12. 2017. Na tom nemůže nic změnit skutečnost, že již dne 20. 11. 2017 oznámení zaslala prostřednictvím datové schránky. Jakkoliv se může jevit tento závěr formalistickým, je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že při plnění dotčené oznamovací povinnosti má požadavek na dodržení striktní formy zaslání informací své opodstatnění. Informaci o překročení zákonem stanoveného (v nynější věci 1%) podílu na hlasovacích právech emitenta je žalovaná povinna uveřejnit do 3 pracovních dnů od doručení oznámení. Pro zachování této poměrně krátké lhůty je nezbytné, aby se formulář s oznámením dostal co nejdříve do dispozice pověřené osoby, která za uveřejnění informací zodpovídá. V důsledku zaslání formuláře do datové schránky (namísto prostřednictvím aplikace SIPReS, jak vyžaduje zákon) může dojít k prodlevě při nakládání s informací o překročení hlasovacích práv a tím ke znemožnění dodržení zákonné lhůty k jejímu uveřejnění. Současné se jedná o informace, které mají být ze své podstaty vyloučeny z běžného oběhu dokumentů tak, aby se s jejich obsahem před uveřejněním neměly možnost seznámit nepovolané osoby, čímž by došlo k narušení rovnosti účastníků kapitálového trhu.

[56] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že již samotné nedodržení způsobu zaslání oznámení vede k závěru o nesplnění oznamovací povinnosti v zákonné lhůtě. Přesto se však bude dále zabývat i druhým sporným bodem, a to otázkou obsahových náležitostí formuláře oznámení podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu. V této souvislosti stěžovatelka především zpochybnila, že by bylo její povinností uvádět v bodě 8 formuláře úplný řetězec ovládaných a ovládajících osob, přičemž se domnívá, že tuto povinnost žalovaná dovodila nad rámec zákona.

[57] Podle § 122 odst. 2 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu platí (důraz doplněn): „*Pro účely plnění oznamovací povinnosti podle odstavce 1 se do podílu na všech hlasovacích právech emitenta započítají i hlasovací práva z investičních nástrojů, kterými disponuje jiná osoba, která jedná ve shodě s osobou uvedenou v odstavci 1.*“

[58] Zákon o podnikání na kapitálovém trhu ani prováděcí vyhláška dále neobsahují specifikaci toho, co je třeba rozumět pod pojmem „*osoby jednající ve shodě*“. Žalovaná nicméně vyjádřila přesvědčení, že tento pojem je nutné vykládat v souladu s definicí obsaženou v § 78 zákona o obchodních korporacích, podle něhož se má za to, že osobami jednajícími ve shodě jsou (důraz doplněn): „*a) právnická osoba a člen jejího statutárního orgánu, osoby v jeho přímé působnosti, člen kontrolního orgánu, likvidátor, insolvenční správce a další správci podle jiného právního předpisu, nucený správce, b) ovládané osoby a jí ovládané osoby nebo pouze jí ovládané osoby, c) vlivné a ovlivněné osoby, d) společnost s ručením omezeným a její společníci nebo pouze její společníci, e) veřejná obchodní společnost a její společníci nebo pouze její společníci, f) komanditní společnost a její komplementáři nebo pouze její komplementáři, g) osoby blízké podle občanského zákoníku, h) investiční společnost a jí obhospodařovaný investiční fond či penzijní fond nebo pouze jí obhospodařované fondy, nebo i) osoby, které uzavřely dohodu o výkonu hlasovacích práv.*“

[59] S výkladem zastávaným žalovanou a aprobovaným městským soudem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Předně má soud za to, že pokud zákon o podnikání na kapitálovém trhu či prováděcí předpis neobsahuje vlastní svébytnou definici pojmu „*osoby jednající ve shodě*“, je třeba vycházet z jeho všeobecně přijímané definice zakotvené právě v § 78 zákona o obchodních korporacích. Současné je nezbytné přistupovat k výkladu

obsahových náležitostí oznámení s přihlédnutím ke smyslu a účelu zákona, jak Nejvyšší správní soud podrobněji rozvedl již v bodě [46] tohoto rozsudku. Má-li být smyslem oznámení a následného uveřejnění údaje o překročení určitého podílu na hlasovacích právech emitenta udržení transparency kapitálového trhu, pak lze tohoto cíle dosáhnout právě jen uvedením úplného řetězce ovládaných a ovládajících osob. V opačném případě by se jednalo o niceřikající informace, které by neumožňovaly učinit si úsudek o reálném rozložení (a kumulaci) hlasovacích práv. Nadto by mohl tento výklad vést k nežádoucímu účelovému štěpení podílů mezi více osob držících hlasovací práva.

[60] Pokud se jedná o tvrzení stěžovatelky, že podle přílohy č. 7 prováděcí vyhlášky je povinností oznamovatele uvést pouze ty osoby, které jednají ve shodě na základě dohody, Nejvyšší správní soud této argumentací nepřisvědčil. Příloha č. 7 prováděcí vyhlášky obsahuje toliko demonstrativní výčet náležitostí oznámení podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, k čemuž lze ostatně dospět již pouhým jazykovým výkladem, neboť dotčený text je uvozen slovy „[e]lektronický formulář obsahuje zejména“. Pokud tedy výčet neobsahuje odkaz na údaj o ovládaných a ovládajících osobách, neznamená to, že žalovaná dovozuje povinnosti stěžovatelky nad rámec zákona. Povinnost uvést v oznámení osoby jednající ve shodě totiž vyplývá přímo ze shora citovaného § 122 odst. 2 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu.

[61] Ze správního spisu soud zjistil, že v oznámení ze dne 20. 11. 2017 stěžovatelka ve formulářích vyplněných za společnost Silver Point Invest a. s. (dnes stěžovatelka) a Arca Capital Bohemia a.s. uvedla v bodech 8 a 10 formuláře společnost Arca Investments a. s. s tím, že se jedná o jediného akcionáře těchto dvou společností. V případě formuláře vyplněného za společnost Arca Capital CEE, uzavřený investiční fond, a. s., ponechala bod 8 formuláře prázdný. Až ve společném oznámení ze dne 1. 12. 2017 uvedla stěžovatelka v bodě 8 úplný řetězec ovládaných a ovládajících osob, až po osoby fyzické. Je tedy nepochybné, že oznámení ze dne 20. 11. 2017 obsahovalo v bodě 8 neúplné informace, přičemž tento nedostatek stěžovatelka zhojila až v oznámení ze dne 1. 12. 2017 ve vztahu ke stěžovateli a až 16. 4. 2018 ve vztahu k emitentovi.

[62] Pokud se jedná o obsahové náležitosti oznámení, dalším sporným bodem je povinnost uvedení informací o celkovém počtu hlasovacích práv emitenta. Tento údaj (bod 6 formuláře) stěžovatelka řádně vyplnila až v oznámení ze dne 1. 12. 2017. Stěžovatelka v kasační stížnosti ve vztahu k této otázce nepředložila žádnou podrobnější argumentaci, neboť jí dal městský soud za pravdu v tom směru, že uvedení chybného údaje o celkovém počtu hlasovacích práv emitenta nelze považovat za nesplnění oznamovací povinnosti. Nejvyšší správní soud se s městským soudem ztotožňuje v tom směru, že nevyplnění údaje o celkovém počtu hlasovacích práv nepředstavuje samo o sobě tak závažný nedostatek, že by mohl vést k závěru o nesplnění oznamovací povinnosti. V nyní posuzované věci se však jedná o jednu z řady dílčích vad oznámení, pročez bylo možné neuvedení dotčeného údaje považovat minimálně za přitěžující okolnost. Nejvyšší správní soud nadto nesohlasil s argumentací stěžovatelky, že není v jejích možnostech údaj o celkovém počtu hlasovacích práv uvést. Pokud totiž stěžovatelka dospěla k závěru, že překročila 1% podíl na hlasovacích právech emitenta, pak jí musel být nepochybně znám i celkový počet těchto hlasovacích práv, který je nezbytným předpokladem pro výpočet podílu. Případné odchylky v počtu hlasovacích práv (způsobené např. stěžovatelkou zmiňovanou sítací hlasovacích práv) nic nemění na povinnosti stěžovatelky vyplnit takový údaj o celkovém počtu hlasovacích práv, který je jí znám, přičemž na tuto povinnost nemůže bez dalšího rezignovat.

[63] Nejvyšší správní soud tedy považuje za nepochybné, že stěžovatelka oznamovací povinnost vůči žalované splnila až dne 1. 12. 2017, neboť dřívější oznámení jednak zaslala jiným než zákonem předvídaným způsobem, a současně v něm neuvedla všechny povinné náležitosti. Vůči emitentovi (u něhož zákon nestanoví specifický způsob zaslání oznámení) pak oznamovací povinnost splnila až dne 16. 4. 2018, kdy mu doručila řádně vyplněné oznámení. Zbývá nicméně posoudit, zda se stěžovatelka uvedeným jednáním dopustila přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu.

[64] Stěžovatelka uvedla několik důvodů, pro něž se domnívá, že její jednání není možné kvalifikovat jako přestupek podle citovaného ustanovení. Předně vyjádřila přesvědčení, že za přestupek lze považovat pouze nesplnění oznamovací povinnosti jako takové, nikoliv zaslání oznámení jiným způsobem než prostřednictvím aplikace SIPReS, popřípadě zaslání oznámení s chybnými či neúplnými údaji. Poukázala rovněž na neurčitost právní úpravy a uvedla, že skutkovou podstatu přestupku nelze vykládat extenzivně či dotvářet za pomoci analogie. Dále

uvedla, že jí vytýkané jednání nemohlo mít negativní dopad na kapitálový trh a nebyla tedy naplněna materiální stránka přestupku. V neposlední řadě poukázala na skutečnost, že zákon o podnikání na kapitálovém trhu předvídá možnost opravy chybně uvedených údajů, z čehož je zřejmé, že zaslání neúplných či nesprávných údajů nemůže žalovaná sankcionovat. S totožnými námitkami se v přezkoumávaném rozsudku vypořádal i městský soud. Nejvyšší správní soud se s jeho právním hodnocením ztotožňuje, proto bude v následující části rozsudku do značné míry odkazovat právě na odůvodnění rozsudku městského soudu.

[65] Podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu platí, že (důraz doplněn) „[p] *rávnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že a) jako osoba podle § 122 odst. 1 nesplní některou z oznamovacích povinností podle § 122 odst. 1, nebo b) jako osoba, která požádala o přijetí investičních cenných papírů k obchodování na regulovaném trhu bez souhlasu emitenta, nesplní některou z povinností podle § 127 odst. 2*“.

[66] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzeným porušením zásady *nullum crimen sine lege*. K výkladu této zásady se blíže vyjádřil již v rozsudku ze dne 19. 4. 2007, čj. 2 Afs 176/2006-96, č. 1258/2007 Sb. NSS, v němž zdůraznil, že „[d]efinování skutkové podstaty pak musí být dostatečně určité, konkrétní a jednoznačné, neboť jen tak bude odpovídat ústavní kautele vyjádřené explicitně pro trestné činy v čl. 39 Listiny základních práv a svobod a v čl. 7 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), již však v zásadě není důvodu nepoužít i na správní delikty. [...] Aby postih za správní delikt odpovídal požadavku předvídatelnosti právní regulace a umožnil každému předem „volit“ mezi jednáním v souladu se zákonem (za které nebude postižen) a jednáním v rozporu se zákonem, za něž mu hrozí postih veřejnoprávní sankcí, musí mít dostatečnou možnost předem rozpoznat, jaké jednání je zákonem či judikaturou považováno za zákonné a jaké za protiprávní.“

[67] V nyní posuzovaném případě skutková podstata přestupku vyjádřená v § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu kritériím uvedeným v citovaném rozsudku vyhoví. Sankční norma odkazuje na oznamovací povinnost podle § 122 odst. 1 téhož zákona, jejíž jednotlivé dílčí aspekty (lhůta pro plnění povinnosti, obsahové náležitosti oznámení apod.) jsou upraveny v navazujících ustanoveních a v prováděcí vyhlášce (na základě zákonného zmocnění obsaženého v § 122 odst. 8 zákona o podnikání na kapitálovém trhu). Ve vztahu k nyní projednávané věci nevyvolává dotčená právní norma žádné pochybnosti, neboť výslovně a jednoznačně stanoví, jak způsob zaslání oznámení, tak obsahové náležitosti oznámení (k jednání ve shodě viz bod [56] – [59] tohoto rozsudku).

[68] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, za jakých okolností může dojít k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Tvrzení stěžovatelky, že za přestupek lze považovat pouze takové jednání, potažmo opomenutí, spočívající v nesplnění oznamovací povinnosti jako takové (tzn. nezaslání žádného oznámení), soud odmítá, neboť takový výklad by zcela popíral smysl a účel aplikované právní úpravy. Jak správně dovodil městský soud v bodě 68 rozsudku, argumentace stěžovatelky by v konečném důsledku mohla vést k situacím, že by žalovaná nemohla sankcionovat ani zaslání záměrně zkrácených či manipulativních informací.

[69] Dovojuje-li stěžovatelka úmysl zákonodárce netrestat nedodržení způsobu zaslání oznámení či jeho obsahových náležitostí ze skutečnosti, že sankční norma odkazuje (po novelizaci provedené zákonem č. 204/2017 Sb.) toliko na § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu (nikoliv na zbylé odstavce), považuje Nejvyšší správní soud tuto argumentaci za absurdní a přepjatě formalistickou. Výklad předestřený stěžovatelkou by činil sankční normu zcela bezzubou, neboť § 122 odst. 1 zákona stanoví oznamovací povinnost pouze v obecné rovině, aniž by se zabýval bližšími podmínkami či dokonce lhůtou pro plnění oznamovací povinnosti. Optikou stěžovatelky by tak žalovaná nemohla sankcionovat ani nedodržení zákonem stanovené striktní lhůty 4 pracovních dnů k zaslání oznámení, neboť tato povinnost nevyplývá z odst. 1, nýbrž až z odstavce 4 téhož ustanovení. Je tedy zřejmé, že výklad stěžovatelky nejen že neodráží úmysl zákonodárce, jímž je bezesporu v první řadě ochrana kapitálového trhu, ale je s ním naopak v příkrém rozporu. Jakkoliv sankční norma odkazuje toliko na § 122 odst. 1 zákona, odhlížet nelze ani od navazujících ustanovení (respektive zbylých odstavců § 122), které oznamovací povinnost konkretizují, a bez nichž by byla tato povinnost takřka bezobsažná. V podrobnostech soud odkazuje na body 95–100 přezkoumávaného rozsudku, v nichž se městský soud argumentací stěžovatelky zabýval podrobně a mimo jiné také osvětlil, že právní úprava účinná od 3. 1. 2018 je obsahově totožná s právní úpravou dřívější.

[70] Nejvyšší správní je přesvědčen, že k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu může dojít i v důsledku nesplnění některého z dílčích aspektů oznamovací povinnosti podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu (opožděné plnění povinnosti, nesplnění obsahových náležitostí apod.). Ve vztahu k nyní projednávané věci má soud předně za to, že je nezbytné trvat na dodržení zákonem stanoveného způsobu zaslání oznámení (v podrobnostech viz bod [54] rozsudku). Pokud se jedná o obsahové náležitosti, zde soud souhlasí se stěžovatelkou v tom směru, že ne každé uvedení chybného či neúplného údaje bude mít za následek nesplnění oznamovací. Při posuzování, zda ke splnění oznamovací povinnosti došlo či nikoliv, bude třeba zohlednit, o jak zásadní nedostatky se jedná a zda oznámení v zasláné podobě splňuje účel sledovaný zákonem. V této souvislosti soud kupříkladu v bodě [61] rozsudku dovodil, že neuvedení údaje o celkovém počtu hlasovacích práv emitenta nepředstavuje samo o sobě tak závažný nedostatek, aby vedlo k závěru o nesplnění oznamovací povinnosti.

[71] V nyní posuzované věci nicméně nemá Nejvyšší správní soud pochyb o tom, že se stěžovatelka přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu dopustila, neboť nejen že oznámení ze dne 20. 11. 2017 neobsahovalo některé z podstatných náležitostí (především neuvedení kompletního řetězce osob jednajících ve shodě), ale především jej stěžovatelka nezaslala zákonem stanoveným způsobem. Stěžovatelka byla tedy se splněním oznamovací povinnosti v prodlení, a to až do 1. 12. 2017 vůči žalované a do 16. 4. 2018 vůči emitentovi.

[72] Pokud se jedná o argumentaci stěžovatelky, že pokud § 17 odst. 1 prováděcí vyhlášky předvídá možnost opravy chybných údajů, nelze zaslání oznámení s nesprávnými či neúplnými údaji považovat za spáchání přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu, neshledal ji soud důvodnou. Případná oprava chybných údajů může nalézt odraz při posouzení závažnosti dřívějšího protiprávního jednání, nelze z něj však bez dalšího dovozovat beztréstnost za nesplnění oznamovací povinnosti v požadované kvalitě. V nyní projednávané věci žalovaná pozdější opravu údajů zohlednila jako polehčující okolnost, což soud vnímá v kontextu projednávaného případu za zcela adekvátní.

[73] V další části kasační stížnosti stěžovatelka argumentovala absencí materiální stránky přestupku, přičemž má za to, že se žalovaná touto otázkou náležitým způsobem nezabývala. V rozsudku ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 27/2008-46, Nejvyšší správní soud dovodil, že „[k]ategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se pro všechny správní delikty, nejen pro přestupky, uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu“. Zdůraznil přitom, že „zpravidla nelze považovat jednání pachatele deliktu za nebezpečné již jen proto, že je protiprávní. [...] Lze si totiž představit případy, kdy porušení veřejného zájmu je zcela minimální a jedná se o jednání, které vzhledem ke konkrétním okolnostem nevykazuje daný stupeň společenské nebezpečnosti (materiální stránku deliktu). Stupeň nebezpečnosti činu pro společnost je přitom určován zejména závažností správního deliktu, kterou lze posoudit zejména s ohledem na způsob jeho spáchání a jeho následky, okolnosti, za nichž byl spáchán, na formu a míru zavinění za předpokladu, že zavinění je zákonným znakem deliktu, a v neposlední řadě též s ohledem na osobu pachatele a případné pohutky, které jej ke spáchání vedly.“

[74] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se stěžovatelkou, že žalovaná nemůže rezignovat na individuální posouzení společenské nebezpečnosti nyní posuzovaného jednání stěžovatelky. Takto se však nestalo, neboť otázkou naplnění materiálního znaku přestupku se bankovní rada zabývala zejména v bodech 52–59 napadeného rozhodnutí, a to zcela přezkoumatelným způsobem. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka k této otázce nepředložila žádnou zásadnější polemiku se závěry městského soudu a pouze se vůči nim v obecné rovině vymezila, nepovažuje Nejvyšší správní soud za nezbytné podrobněji se k této otázce vyjadřovat. Pouze ve stručnosti uvádí, že stěžovatelka se dopustila více pochybení (nedodržení způsobu zaslání oznámení, neuvedení údajů o osobách jednajících ve shodě a o celkovém počtu hlasovacích práv emitenta), které (zejména v jejich součtu) nepochybně vykazují takový stupeň společenské škodlivosti, aby bylo možné dotčené jednání považovat za přestupek. Specifické okolnosti, na které opakovaně poukazuje stěžovatelka (zaslání oznámení datovou schránkou ve lhůtě podle § 122 odst. 4 zákona o podnikání na kapitálovém trhu, doplnění oznámení na výzvu zaměstnanec žalované apod.), pak žalovaná posoudila jako polehčující okolnosti a nalezly svůj odraz při stanovení výše sankce.

[75] Závěrem se soud vyjadřuje k námitce vybočení z ustálené správní praxe žalované. Problematikou zásady legitimního očekávání v souvislosti se zavedenou správní praxí se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, v němž uvedl, že „[s]právní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.“ V nynější věci stěžovatelka existenci žádné ustálené praxe ve vztahu k sankcionování nesplnění oznamovací povinnosti podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu neprokázala. Stěžovatelka v kasační stížnosti poukázala na jeden případ, nadto značně skutkově odlišný, v němž žalovaná řádně plnění oznamovací povinnosti nesankcionovala. Skutečnost, že žalovaná v některých případech vady oznámení neodhalila, respektive je nepostihovala, neznamená, že by si vůči stěžovatelce počínala zaujatě či excesivně. Nelze přehlédnout, že případ stěžovatelky je specifický právě kumulací více pochybení, které (především ve svém souhrnu) vedou k závěru o naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu. V podrobnostech soud odkazuje na bod 103–104 napadeného rozsudku, v nichž se městský soud touto otázkou zabýval podrobněji.

[76] Nejvyšší správní soud shrnuje, že stěžovatelka oznamovací povinnost podle § 122 odst. 1 zákona o podnikání na kapitálovém trhu řádně a včas nesplnila, a to ani vůči žalované, ani vůči emitentovi. Ačkoliv již v zákonem stanovené lhůtě projevila snahu oznamovací povinnost splnit, učinila tak vadnou formou (za použití jiného než zákonem stanoveného způsobu doručení oznámení) a za současného neuvedení povinných údajů. Žalovaná tedy postupovala v souladu se zákonem, když shledala stěžovatelku vinnou ze spáchání přestupku podle § 163 odst. 1 písm. a) zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že podnikání na kapitálovém trhu představuje specifické odvětví, které se mimo jiné vyznačuje potřebou zvýšené míry regulace a dohledu, s čímž souvisí také potřeba dbát na striktní dodržování opatření přijatých za účelem ochrany trhu a jeho účastníků.

## 4155

### **Daňové řízení: soupis písemností obsažených ve vyhledávací části spisu; sdělení výsledků kontrolního zjištění**

k § 65 odst. 1 písm. a) a odst. 2, § 66 odst. 3 a § 88 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (v textu jen „daňový řád“)

**I. Daňový subjekt má právo nahlížet do úplného soupisu písemností obsažených ve vyhledávací části spisu a právo obdržet opis či kopii takového soupisu nebo výpis z něho. Z položek soupisu týkajících se vyhledávací části musí být v každém jednotlivém případě patrné, o jakou konkrétní písemnost jde, v té míře, aby si z toho mohl daňový subjekt učinit aspoň rámcovou představu, zda konkrétní písemnosti mohou být uplatněny v řízení jako důkazní prostředek, jak s tím počítají § 65 odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, včetně s tím spojeného povinného přesunu písemnosti z vyhledávací do „nevychledávací“ části spisu v okamžik stanovený zákonem.**

**II. Soupis písemností obsažených ve vyhledávací části spisu musí být veden jako seznam konkrétních písemností. O tom, zda budou písemnosti přesunuty do „nevychledávací“ části spisu (§ 65 odst. 2 věta druhá zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu), či zda bude umožněno do nich výjimečně nahlédnout (§ 66 odst. 3 daňového řádu), si správce daně musí činit úsudek a svůj závěr sdělit daňovému subjektu tak, že vždy bude patrné, jaké konkrétní písemnosti (či více konkrétních písemností) jsou předmětem jeho postupu.**

**III. Sdělení výsledku kontrolního zjištění (§ 88 odst. 2 daňového řádu) je institutem, v němž má být daňovému subjektu při daňové kontrole uceleně vysvětleno, k čemu při ní správce daně došel, včetně uceleného (být často pouze prvotního) vyhodnocení důkazů.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2021, čj. 2 Afs 188/2019-51)*

**Prejudikatura:** č. 2602/2012 Sb. NSS.

**Věc:** SSG s. r. o. proti Finančnímu úřadu pro Ústecký kraj o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Včasně podanou kasační stížností brojí žalobkyně, jakožto stěžovatelka, proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 5. 2019, čj. 15 A 3/2019-60 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž byla zamítnuta její žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného.

Stěžovatelka spatřovala nezákonný zásah ze strany žalovaného v odepření vydání písemnosti z vyhledávací části spisů, neevidování a odepření vydání kopie komunikace s metodiky a zakládání písemností ve věci daňové kontroly stěžovatelky do správních spisů jiných daňových subjektů a odepření jejich vydání.

Z hlediska důvodnosti či nedůvodnosti žaloby krajský soud označil za podstatné to, zda měl žalovaný povinnost vydat stěžovatelce požadované listiny a evidovat komunikaci s metodiky a zda skutečně zakládal písemnosti do spisů jiných daňových subjektů.

K žalobnímu bodu ohledně nevydání písemnosti z vyhledávací části spisu krajský soud uvedl, že jediné písemnosti, jež byly původně založeny ve vyhledávací části spisu a které mohou a mají být později přeřazeny do veřejné části spisu, jsou správcem daně použité důkazní prostředky. Okamžik, kdy mají být tyto písemnosti přeřazeny, je zahájení projednávání zprávy o daňové kontrole. Krajský soud se neztotožnil s názorem stěžovatelky, že by projednání výsledku kontrolního zjištění bylo součástí projednání zprávy o daňové kontrole. Krajský soud uvedl, že zpráva o daňové kontrole může být projednána až poté, co je daňovému subjektu poskytnut prostor pro vyjádření k výsledku kontrolního zjištění a rovněž správci daně je dán prostor pro reakci.

Krajský soud poukázal na to, že v předmětné věci bylo zahájeno projednání zprávy o daňové kontrole dne 19. 3. 2019. K tomuto dni byl žalovaný povinen přeřadit všechny písemnosti, jež by mohly být uplatněny jako důkazní prostředek, z vyhledávací části spisu do veřejné části. Následně uvedl, že ke dni podání žaloby žalovaný tuto povinnost ještě neměl, a záleželo tedy čistě na jeho uvážení, zda některé písemnosti přeřadí z vyhledávací části spisu, nebo je zde ponechá. Krajský soud rovněž provedl přezkum písemností založených ve vyhledávací části spisu ke dni vydání napadeného rozsudku a shledal, že v této části nejsou založeny žádné písemnosti, jež by správce daně v daném řízení uplatňoval jako důkazní prostředek. Dále uvedl, že ve spise se nacházejí písemnosti, které slouží výlučně pro potřeby správce daně. Krajský soud upozornil na to, že vyhodnocení, zda určitá písemnost byla nebo může být uplatněna jako důkazní prostředek, je v této fázi daňového řízení na správci daně (potažmo na Odvolacím finančním ředitelství v rámci odvolacího řízení), neboť je to on, kdo musí unést důkazní břemeno. Závěrem k tomuto žalobnímu bodu krajský soud uvedl, že žalovaný neměl ke dni vydání napadeného rozsudku povinnost vyřadit jakékoli písemnosti z vyhledávací části spisu ve smyslu § 65 odst. 2 daňového řádu, a tudíž se nedopustil nezákonného zásahu. Zároveň poukázal na to, že stěžovatelka není oprávněna dle § 66 odst. 1 daňového řádu do vyhledávací části spisu nahlížet.

Následně v napadeném rozsudku krajský soud vyjádřil názor, že se žalovaný neevidováním komunikace s metodiky a nevydáním její kopie stěžovatelce nedopustil nezákonného zásahu. Tento závěr odůvodnil tím, že v souladu s § 64 daňového řádu se do spisu zakládají písemnosti týkající se práv a povinností daňového subjektu, přičemž v předmětné věci se dle krajského soudu jednalo o interní ujasňování si právního názoru žalovaného mezi jednotlivými jeho pracovníky. Podle krajského soudu tímto jednáním nedošlo ke změně skutkového stavu, a navíc s výsledným právním názorem byla stěžovatelka seznámena, takže na něj mohla reagovat a nebyla nikterak zkrácena na svých právech.

K tvrzenému uchovávaní písemností týkajících se stěžovatelky mimo její spis krajský soud sdělil, že stěžovatelka konkrétně neoznačila žádnou písemnost, jež by se měla týkat jejích práv a povinností, a přesto byla založena pouze ve spise jiného daňového subjektu. Následně uvedl, že tvrzení stěžovatelky o ukrývání písemností ve spisech jiných daňových subjektů pokládá za pouhou nepodloženou spekulaci. Krajský soud rovněž poukázal na to, že v některých situacích daňové orgány pracují se skutečnostmi, které zjistily v rámci jiných daňových řízení. V těchto případech se však dle názoru krajského soudu nejedná o ukrývání písemností nebo jejich přesouvání do spisů

jiných daňových subjektů. K tomuto rovněž dodal, že pokud správce daně zjistí, že by se mu určité zjištění mohlo hodit i v jiném řízení, pořídí kopii příslušné písemnosti a tuto vloží zpravidla do vyhledávací části spisu daňového subjektu, u kterého ji hodlá použít, zatímco originál ponechá v původním spise. V této souvislosti krajský soud sdělil, že považuje za vyloučené, že by se určitá písemnost týkající se práv a povinností stěžovatelky nacházela ve spise jiného daňového subjektu, aniž by se současně nacházela ve spise stěžovatelky. Na základě těchto úvah krajský soud uvedl, že žalovaný se nedopustil nezákonného zásahu.

Stěžovatelka podala proti napadenému rozsudku kasační stížnost. Uvedla, že v žalobě vymezila tři právní otázky. První se týká nevydání písemnosti z vyhledávací části spisů. Druhá spočívá v neevidování a nevydání komunikace s metodiky úřadu. Ve třetí jde o zakládání písemností k jiným daňovým subjektům tak, že k nim nemá nikdo přístup, ani sama stěžovatelka. Za zásadní považuje hlavně zakládání písemností do vyhledávací části spisů, umožnění či neumožnění do nich nahlédnout a vydávání kopií z nich.

Stěžovatelka nejprve konkretizovala stížní bod ohledně zakládání písemností k jiným daňovým subjektům. Uvedla, že během ústního jednání, na němž jí byl předložen výsledek kontrolního zjištění, zjistila, že správce daně nezohlednil velké množství materiálů, jež správci předkládala v roce 2015. Podle stěžovatelky v přípisu ke Sdělení k daňovým kontrolám, který obdržela 6. 12. 2018, bylo uvedeno: „Tyto písemnosti dokumentují vyhledávací činnost správce daně zejména u jiných daňových subjektů, a proto Vám nemohou být zpřístupněny.“ Z toho stěžovatelka dovodila, že její dokumenty se mohou nacházet ve spisech jiných daňových subjektů, jestliže je možné, že se v jejím spise nachází informace o jiném daňovém subjektu, jež jí nemohou být zpřístupněny. Toto tvrzení stěžovatelka nedokáže prokázat jinak než tvrzením samotného žalovaného.

Za zásadní považuje stěžovatelka kasační námitku týkající se vyhledávací části spisů. Míni, že § 65 daňového řádu obsahuje čtyři důvody pro zařazení určité písemnosti do vyhledávacího spisu. Ty mohou být do této části zařazeny jen po dobu trvání uvedených důvodů. Podle stěžovatelky není ze žádného zdroje možné zjistit u jednotlivých listin, z jakého konkrétního důvodu je určitá písemnost zařazena do vyhledávací části. Tento důvod je ale esenciální pro kontrolu a případný soudní přezkum. Krajský soud podle ní zcela selhal, pokud hodnotil něco, co objektivně není možné přezkoumat.

Postup soudu při prověřování jednotlivých písemností ve vyhledávací části je zcela nepřezkoumatelný a nepodložený, neboť není jasné, o které konkrétní listině soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí hovoří, když v bodě 37 uvádí, že „ke dni vydání tohoto rozsudku [...] vyhledávací část spisu aktuálně neobsahuje žádné písemnosti, které by v daném řízení správce daně uplatňoval jako důkazní prostředek, nýbrž toliko písemnosti sloužící výlučně pro potřeby správce daně (kontrolní deník, poznámky z kontroly, interní komunikace, zjišťování kontaktních adres fyzických osob prostřednictvím Policie České republiky, koncept zprávy o daňové kontrole, písemnosti obsahující údaje jiných daňových subjektů, které nebyly uplatněny jako důkazní prostředek, apod.).“ Z požadavku na přezkoumatelnost rozhodnutí soudu vyplývá, že soud musí přezkoumat každou listinu a uvést toto sdělení ke konkrétní listině.

Krajský soud podle ní nezkoumal, zda ke dni vydání rozsudku existovaly a trvaly zákonné důvody pro zařazení těchto písemností do vyhledávací části spisů u jednotlivých listin a zda byly důvody dány při zařazení písemností do vyhledávací části spisu. U písemností obsahujících údaje jiných daňových subjektů podle stěžovatelky není žádný důvod k jejich zařazení do vyhledávací části spisu. Ten nemůže spočívat v ochraně třetích osob. Z účelu § 65 odst. 1 písm. a) daňového řádu plyne, že pokud bylo ukončeno dokazování, má být vyhledávací část spisu prázdná. Dokazování fakticky skončilo ještě před podáním žaloby, a to předložením výsledku kontrolního zjištění. Formulace v § 65 odst. 1 písm. a) daňového řádu znějící „které mohou být uplatněny v řízení jako důkazní prostředek“ nemůže znamenat, že skutečně byly použity jako důkaz.

Daňový subjekt má mít podle stěžovatelky možnost nahlížet do spisů, a tedy mít reálnou možnost kontrolovat i vyhledávací část spisu včetně možnosti zhodnotit, zda některá z písemností z vyhledávací části může, či nemůže být důkazem. Stěžovatelka nesdílí názor krajského soudu, že to, zda určitá písemnost byla nebo může být použita jako důkazní prostředek, závisí v této fázi daňového řízení pouze na správci daně. Žalovaný podle stěžovatelky vytvořil správní spis, který je oporou a podkladem pro jeho rozhodnutí, ale docílil toho porušováním zákona, filtrováním důkazů a jejich zatajováním.



Podle stěžovatelky z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod plyne ústavně zaručené právo občana, aby se ve správním řízení mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. To má odraz v § 8 odst. 1 daňového řádu, podle něhož „[s]právce daně posuzuje každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti; přitom přihlíží ke všemu, co při správě daní vyšlo najevo.“ Podle stěžovatelky jsou důležitá slova „všechny“ a „všechno“, neboť je z nich seznatelný úmysl zákonodávce.

Krajský soud při výkladu § 65 daňového řádu pominul, že ve vyhledávací části spisu se mohou nacházet důkazní prostředky ve prospěch stěžovatelky. I pouhá informace o těchto důkazních prostředcích by usnadnila následné doplňování a navrhování dalších důkazních prostředků.

Stěžovatelka rovněž poukázala na to, že v předmětné věci se potvrdilo, že žalovaný vede několik vyhledávacích částí spisů, ačkoli zákon hovoří pouze o jedné. V této souvislosti stěžovatelka uvedla, že software ADIS-EPI a interní předpisy správce daně umožňují systematické porušování zákona. Poukázala na to, že z manuálu k tomuto softwaru vyplývá, že vyhledávací část je v číselníku téměř pro každou daň, což zásadně ztěžuje orientaci v úplném správním spise.

K námitce nevidování korespondence s metodikou stěžovatelka uvedla, že na ni lze pohlížet jako na „*přísemnost sloužící výlučně pro potřeby správce daně*“. Pokud jsou ovšem již vydány platební výměry, nahlédnutí do kontrolních poznámek nemůže nikterak ohrozit cíl správy daní, je-li daň stanovena správně. Pokyny metodiků pak mohou mít vliv na příslušnost odvolacího orgánu, protože byl-li by dán „pokyn“ v rámci těchto poznámek, odvolacím orgánem by musel být ten, který je nadřazen metodikovi. Stěžovatelka rovněž poukázala na výklad slova „výlučně“ v příslušném ustanovení. Pokud má něco sloužit výlučně správci daně, pak to zároveň nesmí sloužit jinému účelu a ohrožovat zájmy jiného. Občan má mít možnost seznámit se všemi důkazy, ať už byly použity v jeho prospěch či neprospěch.

K nevydání písemnosti z vyhledávací části spisu žalovaný ve vyjádření ke kasací stížnosti uvedl, že v rámci daňového řízení existují písemnosti, ke kterým daňový subjekt nemá přístup, ačkoli jsou založeny v jeho daňovém spise. Ve vyhledávací části spisu mohou být evidovány dva typy písemností. Ty, které zde mohou být umístěny pouze dočasně, pouze po dobu trvání zákonných podmínek, jsou vymezeny v § 65 odst. 1 písm. a) daňového řádu. Doba jejich umístění ve vyhledávací části spisu je limitována ustanovením § 65 odst. 2 daňového řádu. Druhým typem písemností jsou ty, jež lze podřadit pod odst. 1 písm. b) citovaného ustanovení. Ty jsou naopak umístěny ve vyhledávací části trvale.

Hlavním předkladatelem důkazních prostředků je podle žalovaného daňový subjekt, neboť právě on prokazuje všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v jednotlivých podáních v rámci správy daní. Dále žalovaný poukázal na zásadu vzájemné spolupráce a uvedl, že stěžovatelka měla v souladu s touto zásadou nejprve požádat o doložení, zda se v jejím spise nachází konkrétní písemnosti, popřípadě požadovat sdělení, proč tomu tak není. Pokud by takto stěžovatelka postupovala, dozvěděla by se, že protokol o místním šetření provedeném v rámci vyhledávací činnosti se od roku 2015 nachází v jejím daňovém spise, včetně označení konkrétní části spisu.

K nevydání písemností z vyhledávací části spisu žalovaný uvedl, že kontrolní poznámky slouží výlučně pro potřeby správce daně, a to primárně pracovníku, který provádí předmětnou daňovou kontrolu. Vzhledem k tomu, v jaké formě jsou kontrolní poznámky pořizovány, je otázkou, jakou relevanci mají pro daňový subjekt. O důležitých úkonech však pracovník správce daně sepíše úřední záznam, ve kterém zachytí skutečnosti z ústních sdělení a poznámek (§ 63 odst. 1 daňového řádu).

K nevidování komunikace a nevydání kopií komunikace s metodikou žalovaný uvedl, že v tomto případě se jedná vždy pouze o interní ujasňování si právního názoru. Pokud by byl pořízen záznam o této komunikaci, byl by uložen do vyhledávací části spisu, protože by se jednalo o písemnost, kterou lze podřadit pod § 65 odst. 1 písm. d) daňového řádu.

K údajnému zakládání písemností do spisů jiných daňových subjektů ve věci daňové kontroly podle žalovaného stěžovatelka neuvedla, jaká právní otázka byla soudem posouzena nesprávně. Stěžovatelka v rámci dosavadního jednání nepředložila ani neoznačila konkrétní písemnost, jež se týká jejích práv a povinností a zároveň není založena v jejím daňovém spise.

K údajnému porušování zákona při číslování písemností v časové posloupnosti jednotlivými pořadovými čísly a pod společnou spisovou značkou žalovaný sdělil, že číslování písemností v časové posloupnosti je zřejmé ze zpracovaných soupisů. Společná spisová značka, pod kterou se písemnosti vedou v daňovém spisu, je řešena v čl. 19 Spisového řádu Finanční správy České republiky.

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

### Z odůvodnění:

#### V. 1 Obecný rámeček

(...) [32] Judikatura Nejvyššího správního soudu připouští, že za určitých podmínek může být nezákonným zásahem, který lze napadnout žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s., i jednání správce daně v souvislosti s vedením vyhledávací části spisu. V rozsudku ze dne 17. 1 2018, čj. 9 Afs 85/2016-51, v němž se navazuje na tam citovanou prejudikaturu, se k tomu uvádí (zdůraznění provedl nyní Nejvyšší správní soud):

„[28] [...] odepření nahlížení do spisu je v obvyklých případech faktickým úkonem správce daně, kterým se pouze upravuje vedení řízení. Nezákonnost těchto úkonů správce daně lze tedy zásadně namítat až v žalobě proti konečnému rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. Zásahová žaloba nemá „štěpít“ jednotlivé úkony správního či daňového řízení do desítek či stovek různých zásahů. Samostatný přezkum takových úkonů ve správním soudnictví by snadno mohl nepřiměřeně prodloužit, ba dokonce v některých případech i zhatit cestu ke konečnému rozhodnutí o věci.

[29] Vše nicméně závisí též na kontextu případu, tj. stavu řízení, délce jeho trvání a konkrétním postupu správce daně. NSS již v rozsudku ze dne 29. 12. 2011, čj. 7 Aps 6/2011-132, věc Profidebt, zdůraznil, že od rozhodnutí, jímž se stanoví konkrétní rozsah daňového spisu, do něhož nelze nahlédnout, tj. rozsah veřejné a neveřejné části daňového spisu, je nutné odlišit situace, kdy správce daně bezdůvodně odmítá daňovému subjektu nahlédnout do celého daňového spisu či jeho podstatné části: ‚Rozhodnutí správce daně o rozsahu, v němž bylo daňovému subjektu umožněno nahlédnout do spisu týkajícího se jeho daňových povinností, je rozhodnutím, jehož cílem je ochrana práv ostatních subjektů [...] Případné vady způsobené nesprávnou aplikací ust. § 23 zákona o správě daní a poplatků lze však ve správním soudnictví napadnout jedině po vyčerpání řádných opravných prostředků v daňovém řízení žalobou směřující proti meritornímu rozhodnutí správce daně [...] Od případných vad postupu při stanovení konkrétního rozsahu veřejné a neveřejné části daňového spisu je však nutno odlišit bezdůvodné odpírání nahlédnutí do celého či podstatné části daňového spisu, šikanózní bránící daňovému subjektu seznámit se se skutečnostmi, ke kterým má právo se vyjádřit. Právo seznámit se s dosavadním průběhem řízení, shromážděnými důkazy či jinými podklady pro rozhodnutí je totiž velmi důležitý aspekt práva daňového subjektu, které podmiňuje uplatnění dalších procesních práv, především práva vyjádřit se k dosud shromážděným důkazům či jiným podkladům pro rozhodnutí, navrhnout jejich doplnění či činit další procesní návrhy, tedy mít možnost uplatňovat celý soubor procesních práv, která mají zaručit vedení spravedlivého procesu, jak je garantován v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Omezení práva nahlížet do daňového spisu v takové intenzitě, že by znemožňovala realizaci práva na spravedlivý proces, by bylo možno v některých případech kvalifikovat až jako nezákonný zásah.‘ (rozsudek ve věci Profidebt).

[30] NSS na tuto linii judikatury opakovaně navázal, naposledy v rozsudku ze dne 8. 11. 2017, čj. 9 Afs 200/2017-40, v jiné stěžovatelské věci. Zde NSS rozlišuje mezi dvěma možnými formami zásahu, totiž (**protizákonným**) **ponecháním požadované písemnosti k určitému datu v neveřejné části spisu, a trvajícím zneprístupněním požadované písemnosti**. NSS vysvětlil, že pozdější zpřístupnění důkazu, než stanoví zákon, může být dle povahy věci v některých situacích pro daňový subjekt z hlediska unesení jeho důkazního břemene klíčové: ‚V mezidobí totiž může dojít k úmrtí či zmiizení klíčových svědků, zániku obchodních partnerů či k jiným okolnostem rozhodným pro řádné vedené dokazování.‘ (tamtéž, bod 28)

[31] **Odepření práva nahlížet do spisu tedy s ohledem na výše uvedené může v určitých případech samo o sobě zasáhnout do práv daňového subjektu. Půjde o případy, ve kterých bude daňovému subjektu v rozporu se zákonem znemožněno nahlížet do podstatné části daňového spisu, což má za důsledek zásah do práva na spravedlivý proces, event. o případy, kdy správce daně opakovaně a hrubě poruší pravidla pro zpřístupnění daňového spisu (srov. např. § 65 odst. 2 daňového řádu, cit. v bodě [25] shora). Správce daně v těchto případech zasahuje do práva daňového subjektu na efektivní procesní obranu, jejich postavení v daňovém**

*řízení je nerovné (srov. náleze ze dne 20. 11. 2006, sp. zn. IV. ÚS 360/05, N 212/43 SbNU 369, který označil odepření práva nahlížet do daňového spisu podle tehdejšího § 23 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků za omezení základního práva na soukromí a na informace. ÚS akcentoval právo daňového subjektu na informační sebeurčení, tedy právo být seznámen s tím, jaké informace stát o něm či v jeho věcech uchovává).“*

[33] Tím, jak je třeba vést evidenci listin v daňovém spisu, se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 6. 2. 2020, čj. 2 Afs 187/2019-49, bodě 25, opět ve věci zásahové žaloby (zdůraznění provedl nyní Nejvyšší správní soud): „[...] **Stěžovatelce v předmětné věci nešlo o nahlédnutí do spisu (získání povědomí o obsahu konkrétních listin spisu), výbrž o získání přehledu o jeho rozsahu.** Z právní úpravy nahlížení do spisu tak lze pro nyní posuzovanou věc vydedukovat nanejvýš to, že **je-li daňový subjekt oprávněn nahlížet do všech písemností spisu vyjma části vyhledávací (za podmínky § 66 odst. 3 daňového řádu však lze nahlédnout i do této části, v každém případě však má právo nahlédnout do soupisu písemností vyhledávací části spisu), pak tím spíše musí mít právo na soupis všech písemností správního spisu v materiálním smyslu, tedy právo mít přehled o existenci (nikoli nutně obsahu) skutečně každé písemnosti, která je do správního spisu zařazena.** Jelikož k tomuto závěru, jakkoli logickému, dospěl Nejvyšší správní soud výkladem zákona, je nabíledni, že daňový řád neupravuje formu, již má být daňovému subjektu umožněno zjistit skutečný a úplný rozsah správního spisu, a proto se může v individuálních případech lišit. Lze si tedy představit dosažení předmětného cíle např. tím, že **správce daně poskytne daňovému subjektu ke každé části správního spisu soupis všech písemností s výslovným ujištěním, že další části spisu neexistují.** Dále lze právo daňového subjektu uspokojit například tak, že správce daně poskytne **stručný přehled správního spisu dle čl. 19 odst. 5 písm. b) Spisového řádu Finanční správy České republiky a k tomu přiloží soupis všech písemností pro každou část správního spisu.** Nejvyšší správní soud nepochybuje o tom, že jedině postupováním v tomto duchu lze naplnit v § 6 odst. 3 daňového řádu vyjádřený imperativ umožnit daňovému subjektu uplatňovat jeho práva, a současně též dostát v § 6 odst. 4 téhož zákona vyjádřené zásadě vstřícnosti správce daně. Pokud by jednou z forem uspokojení práva daňového subjektu mělo být poskytnutí tiskové sestavy ADIS-EPI-016, je v první řadě třeba řádným dokazováním ozřejmit, jaké jsou její možnosti co do zprostředkování kompletního přehledu o všech písemnostech správního spisu, přičemž v případě kladného závěru o její vypovídací hodnotě nemůže, podle názoru Nejvyššího správního soudu, převážít argument interní povahy systému ADIS a jeho výstupů na straně jedné nad právem daňového subjektu získat přehled o všech písemnostech spisu ve spojení s povinností správce daně dle § 6 odst. 3 a 4 daňového řádu na straně druhé.“ Svě myšlenky shrnul Nejvyšší správní soud v bodě 27 takto: „[...] daňový subjekt má právo na to, aby mu správce daně poskytl přehled o všech písemnostech správního spisu. [...]“

[34] Z výše uvedených rozsudků je patrné, že daňový subjekt má především právo na nahlédnutí do úplného soupisu písemností obsažených ve vyhledávací části spisu. Logicky má i právo obdržet opis či kopii takového soupisu nebo výpis z něho; viz § 67 odst. 3 a 4 daňového řádu, který je třeba podle jeho smyslu a účelu vyložit tak, že se vztahuje na vše, do čeho má daňový subjekt právo nahlížet – nejen na samotné písemnosti jsoucí součástí spisu, ale i na zákonem upravená metadata, tedy informace o písemnostech v podobě *soupisu písemností obsažených ve vyhledávací části spisu*. Z položek soupisu týkajících se vyhledávací části musí být v každém jednotlivém případě patrné, o jakou konkrétní písemnost jde, v té míře, aby si z toho mohl daňový subjekt učinit aspoň rámcovou představu, zda konkrétní písemnost *mohou být uplatněny v řízení jako důkazní prostředek*, jak s tím počítají § 65 odst. 1 písm. a) a odst. 2 daňového řádu, včetně s tím spojeného povinného přesunu písemnosti z vyhledávací do „nevychledávací“ části spisu v zákonem stanovený okamžik. Je na posouzení správce daně, zda písemnost obsaženou ve vyhledávací části spisu jako důkaz k návrhu daňového subjektu či na základě vlastního úsudku provede, anebo ne. Pokud však neprovede, ač to daňový subjekt navrhl, je povinen přezkoumatelně zdůvodnit svůj závěr a musí být připraven nést riziko případného sporu před správním soudem o správnost tohoto závěru (soud si o tom učiní úsudek samozřejmě na základě posouzení obsahu písemnosti, k níž musí mít ve vyhledávací části vždy plný přístup; srov. k tomu v základních principech totožný problém řešený v souvislosti se situacemi, kdy podkladem rozhodnutí správního orgánu jsou utajované informace, v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, čj. 7 As 31/2011-101, č. 2602/2012 Sb. NSS, a na něj navazující bohatou judikaturou).

[35] Za podobných podmínek správce daně uváží, zda umožní nebo neumožní *nahlédnutí i do písemností ve vyhledávací části spisu* za podmínek podle § 66 odst. 3 daňového řádu. I zde musí mít daňový subjekt možnost učinit si aspoň rámcovou představu, zda konkrétní písemnosti ve vyhledávací části spisu nemohou být těmi, které

by mu mohly být výjimečně zpřístupněny podle výše uvedeného ustanovení, a možnost případně zpřístupnění navrhnout. A i zde je na správci daně, pokud nahlédnutí neumožní, aby v případném sporu před správním soudem přezkoumatelně zdůvodnil svůj závěr.

[36] Z výše uvedeného je patrné, že daňový řád (a bylo tomu tak i podle dřívějšího zákona o správě daní a poplatků) vychází z koncepce „písemnosti“, jež tvoří položku *soupisu písemností obsažených ve vyhledávací části spisu*. Soupis musí být veden jako seznam konkrétních písemností a o tom, zda budou přesunuty do „nevyhledávací“ části spisu či bude umožněno do nich výjimečně nahlédnout, si správce daně musí činit úsudek a svůj závěr komunikovat daňovému subjektu tak, že vždy bude patrné, jaké konkrétní písemnosti (či více konkrétních písemností) jsou předmětem jeho postupu. Ostatně již za účinnosti zákona o správě daní a poplatků vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 9. 2010, čj. 5 Afs 65/2009-128, následující závěr: „*Vyloučení písemností, jež je součástí daňového spisu, z nahlížení, tedy nelze zdůvodnit pouhým obecným odkazem na § 23 odst. 2 daňového řádu a na jednotlivé kategorie uvedené ve větě první zmíněného ustanovení bez toho, aniž by byla každá taková listina dostatečně specifikována, aby bylo zřejmé, jaký druh informací obsahuje a proč spadá do některé z těchto kategorií dle § 23 odst. 2 věty první daňového řádu, a hlavně aniž by bylo zároveň přezkoumatelným způsobem vysvětleno, proč v daném případě nebyly naplněny podmínky pro nahlédnutí do takové písemnosti ve smyslu § 23 odst. 2 věty druhé daňového řádu.*“

[37] Co se týče časového ukotvení přesunu písemnosti z vyhledávací do „nevyhledávací“ části spisu, to je patrné z prostého znění zákona i ze smyslu a účelu tohoto přesunu. Obecné pravidlo zakotvené ve větě první § 65 odst. 2 daňového řádu dává i vodítko pro výklad zvláštního pravidla pro *důkazní prostředky, které jsou uplatněny v rámci daňové kontroly*. Smysl a účel ponechání písemností ve vyhledávací části *nejdéle do provedení hodnocení důkazů*, tedy jejich přesunu do části „nevyhledávací“ nejspíše bezprostředně před provedením hodnocení důkazů, je zřejmý – dát daňovému subjektu možnost získat ucelenou představu o tom, jaký soubor důkazů bude v jeho případě využit ke zjištění skutkového stavu. Ve světle toho je tedy třeba vykládat i větu druhou – sdělení výsledku kontrolního zjištění je institutem, v němž má být daňovému subjektu v rámci daňové kontroly poskytnuto ucelené vysvětlení toho, k čemu správce daně při ní došel, samozřejmě včetně uceleného (byť často pouze prvotního) vyhodnocení důkazů. Smyslem a účelem ponechání určitých listin, které mají být důkazem, ve vyhledávací části bývá většinou potřeba vyplývající z vyšetřovací taktiky správce daně – po určitou dobu může být legitimní, aby si správce daně ponechal nad daňovým subjektem taktickou informační převahu a sledoval, zda tvrzení daňového subjektu a jím nabízené důkazy jsou v souladu se zjištěními správce daně, o nichž daňový subjekt nemusí vůbec tušit, že jsou k dispozici. V určitý moment, a tím je právě situace hodnocení důkazů, které je nutno provádět komplexně, tedy každý jednotlivý důkaz s vědomím existence i všech důkazů dalších a ve vzájemné provázanosti všech důkazů, musí jít všechny důkazy, tedy i ty, které byly dosud z taktických důvodů utajeny, „na stůl“ a nadále být utajovány nemohou. V tento moment musí legitimní důvody taktické (dočasné) informační převahy správce daně ustoupit silnějším požadavkům na spravedlivý proces chránící právo daňového subjektu znát všechny skutkové podklady, na základě nichž správce daně činí své právní závěry, a ostatně i právo daňového subjektu na své informační sebeurčení.

## V. 2 Posouzení věci stěžovatelky

[38] Ve světle výše popsaných obecných východisek je třeba hodnotit jednotlivé stížní námítky.

[39] Ohledně námítky tvrzeného uchování písemností týkajících se práv a povinností stěžovatelky mimo její spis lze uvést následující: Je logické, že týká-li se určitá písemnost více daňových subjektů, musí její originál být založen v daňovém spise jednoho z nich a věrohodné kopie ve spisech ostatních. Smyslem a účelem takového postupu je, aby každý daňový subjekt, jehož se písemnost týká, mohl v rámci svého vlastního daňového spisu s uvedenou písemností pracovat (případně s ní pracovat od doby, kdy se přeřadí z vyhledávací části spisu do části „nevyhledávací“). Bylo by přirozené zcela nepřipustné „ukrývat“ písemnosti týkající se určitého daňového subjektu ve spise jiného daňového subjektu.

[40] Ve skutečnosti nelze ověřit bez vskutku masivního prohlížení nejružnějších daňových spisů, zda písemnosti týkající se daňového subjektu nejsou „ukryty“ jinde než v jeho daňovém spise (ve spisech jiných daňových subjektů či v neoficiálních podkladech správce daně). Reálnou, byť za specifických situací možná ne vždy plně

účinnou ochranou daňového subjektu před případným zneužitím je pravidlo, že jako důkaz v jeho věci lze použít jen písemnosti, jež jsou obsahem jeho daňového spisu, v kombinaci s právem daňového subjektu na přehled o všech částech svého daňového spisu a právem na přístup (za podmínek výše specifikovaných) i k důkazně relevantním písemnostem z vyhledávací části, případně (za podmínek podle § 66 odst. 3 daňového řádu) i na přístup k dalším písemnostem z vyhledávací části.

[41] Soudní kontrola zákonnosti nakládání správce daně s daňovým spisem je zajištěna cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.), nicméně vyžaduje od daňového subjektu dostatečně plausibilní tvrzení o tom, jaká písemnost (přínejmenším specifikovaná typově či tím, jaký by měla mít podstatný obsah) není součástí jeho daňového spisu, ač by jí být podle okolností měla. Nic takového stěžovatelka v kasační stížnosti ani v průběhu předešlého řízení před krajským soudem neuvedla. Stěžovatelka své tvrzení opírá o informaci ze Sdělení k daňovým kontrolám z 6. 12. 2018, v němž žalovaný uvádí, že písemnosti nemohou být zpřístupněny, neboť dokumentují vyhledávací činnost správce zejména u jiných daňových subjektů. Z toho však nevyplývá, že by žalovaný uchovával jiné písemnosti týkající se stěžovatelky mimo její daňový spis. Lze souhlasit s názorem krajského soudu, že v tomto případě není patrné, že by se žalovaný dopustil nezákonného zásahu.

[42] K právní otázce, zda má být existující a prokázaná komunikace s metodiky založena ve správním spise a má být někdy přístupna k nahlédnutí, je třeba poukázat na § 64 odst. 1 daňového řádu. Daňový spis sestává z písemností, jež se vztahují k povinnostem konkrétního daňového subjektu v rámci správy daní. Pro odpověď na tuto právní otázku je tedy primárně nutné stanovit, zda se předmětná komunikace s metodiky úřadu dotýkala práv a povinností stěžovatelky. Ze spisového materiálu vyplynulo, že v projednávané věci se komunikace s metodiky úřadu týkala právního názoru, se kterým byla stěžovatelka následně seznámena. Na základě této skutečnosti nelze předmětnou komunikaci označit za písemnost, která by se dotýkala práv a povinností stěžovatelky. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že žalovaný neporušil své zákonné povinnosti, když předmětnou komunikaci neevidoval ve spise a nedopustil se tak nezákonného zásahu. Součástí daňového spisu nemusí být (nicméně mohou) záznamy o myšlenkových pochodech pracovníků správce daně ani komunikace konzultativní či poradní povahy. Je zcela přirozené, a dokonce žádoucí, aby právní názor správce daně předtím, než bude sdělen daňovému subjektu, byl důkladně vyargumentován a podroben i interní oponentuře. Ostatně takto postupují nejen správní orgány, ale i soudy, přičemž smyslem a účelem takového postupu je docílit právního názoru vskutku kvalitního a přesvědčivého. Hierarchická povaha daňové správy, na rozdíl od přísně pojímané rozhodovací nezávislosti jednotlivých soudních instancí, dává větší prostor pro metodické vedení konkrétních pracovníků správce daně či pro vyšší míru zapojení specialistů na jednotlivé dílčí oblasti daní či dílčí otázky do procesu formování právního názoru správce daně nebo jeho postupu při zjišťování rozhodných skutečností. Jistá míra „kolektivního“ způsobu vzniku rozhodnutí správce daně tedy není v žádném případě nežádoucím jevem, nýbrž naopak odpovídá smyslu a účelu existence daňové správy jako specializovaného, komplexně působícího a odborně fundovaného správního orgánu. Za rozhodnutí správce daně nicméně v posledku odpovídá příslušná úřední osoba (§ 12 daňového řádu).

[43] Z vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti vyplynulo, že se jedná o kontrolní poznámky žalovaného (*„jedná se o písemnosti dokumentující vyhledávací činnost žalovaného zejména u jiných daňových subjektů, které nemohou být žalobkyni zpřístupněny“*, bod 23. napadeného rozsudku), které nebyly vydány z vyhledávací části spisu. Ze spisového materiálu rovněž vyplývá, že dne 29. 1. 2019 byly z vyhledávací části spisu do části spisu k probíhající kontrole daně z příjmů právnických osob za rok 2013 přerazeny písemnosti v anonymizovaném znění. Dne 4. 2. 2019 byly z vyhledávací části spisu do části spisu k probíhající kontrole daně z příjmů právnických osob za rok 2013 přerazeny další písemnosti. Všechny písemnosti byly přerazeny do „nevyhledávací“ části spisu v anonymizované verzi. Na základě výše uvedených skutečností nelze tuto situaci podřadit pod případy, kdy je subjektu odepřeno nahlížet do podstatné části spisu. Ze správního spisu je rovněž patrné, že dne 19. 3. 2019 bylo se stěžovatelkou zahájeno projednání zprávy o daňové kontrole. K tomuto okamžiku byl správce daně povinen přerazit písemnosti (použité důkazní prostředky) z vyhledávací části spisu do „nevyhledávací“. Správce daně v projednávaném případě neponechal předmětné písemnosti ve vyhledávací části spisu protizákonně. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že žalovaný se nedopustil nezákonného zásahu.

[44] Stěžovatelka dále namítá, že dokazování je ukončeno již v okamžiku, kdy správce daně předloží výsledek kontrolního zjištění, a k tomuto okamžiku má být dle stěžovatelky vyhledávací část prázdná. S tímto výkladem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje jen zčásti. Nejpozději v okamžiku sdělení dosavadních výsledků kontrolního zjištění (§ 88 odst. 1 a 2 daňového řádu) musí být z vyhledávací části daňového spisu přefazeny do části „nevyhledávací“ toliko písemnosti podle § 65 odst. 1 písm. a) daňového řádu, viz odst. 2 věta druhá téhož paragrafu. Smyslem a účelem je, jak výše již vyloženo, aby daňový subjekt nejpozději v tento okamžik měl k dispozici kompletní přehled o tom, na základě jakých dosud opatřených důkazů správce daně dospěl k dosavadním výsledkům kontrolního zjištění, a mohl patřičně reagovat argumentačně či návrhy na doplnění dokazování. Dokazování tedy nemusí být ukončeno v okamžiku, kdy je předložen výsledek kontrolního zjištění.

[45] Stěžovatelka konečně uvádí, že soudní přezkoumání je v dané věci nepodložené a nepřezkoumatelné, neboť soud se v odůvodnění rozsudku nevyjádřil, zda jsou dány důvody pro zařazení listin do vyhledávací části spisu. V tomto je jí nutno dát za pravdu.

[46] V předmětné věci krajský soud v odůvodnění svého rozsudku pouze uvedl, že ve vyhledávací části spisu se ke dni vydání napadeného rozsudku nenacházejí žádné písemnosti, které by v daném řízení správce daně uplatňoval jako důkazní prostředek, nýbrž toliko písemnosti sloužící výlučně pro potřeby správce daně (kontrolní deník, poznámky z kontroly, interní komunikace, zjišťování kontaktních adres fyzických osob prostřednictvím Policie České republiky, koncept zprávy o daňové kontrole, písemnosti obsahující údaje jiných daňových subjektů, které nebyly uplatněny jako důkazní prostředek apod.). Dále podotkl, že vyhodnocení, zda určitá písemnost byla či může být uplatněna jako důkazní prostředek, závisí v této fázi daňového řízení výhradně na správci daně (potažmo na Odvolacím finančním fideletství v rámci odvolacího řízení), který musí unést své důkazní břemeno.

[47] Z rozsudku krajského soudu však není vůbec patrné, že se detailně seznámil se seznamem písemností ve vyhledávací části spisu, že ověřil, že písemnosti v této části odpovídají seznamu, a že každou jednotlivou písemnost prověřil v tom smyslu, aby si o ní učinil úsudek, zda nejde o písemnost, která měla být přefazena do „nevyhledávací“ části spisu (viz k tomu podrobně zdůvodnění výše). Nelze souhlasit se závěrem, že vyhodnocení, zda určitá písemnost „může být uplatněna jako důkaz“ ve smyslu § 65 odst. 1 písm. a) daňového řádu, závisí výlučně na správci daně. Tato vlastnost písemnosti má naopak povahu objektivní, závislou na povaze a předmětu konkrétního daňového řízení a nezávislý posuzovatel by ohledně konkrétní listiny v konkrétním daňovém řízení měl zásadně dospět na základě racionální úvahy k podobnému závěru jako správce daně. Proto je třeba, aby i krajský soud se povahou listin ve vyhledávací části spisu uvedeným způsobem zabýval, tedy aby o každé uvážil, zda v kontextu konkrétního daňového řízení „mohla být uplatněna jako důkaz“. Je nutno zdůraznit, že za situace, kdy daňový subjekt zásadně do vyhledávací části nemá přístup, je třeba, aby tento jeho procesní deficit kompenzoval správní soud (viz argumentace shora podobnou situacím při přezkumu rozhodnutí spočívajících na utajovaných informacích).

[48] Krajský soud tedy zatížil své rozhodnutí závěrem, který není přezkoumatelný, jelikož z něho není patrné, na základě jakých konkrétních zjištění byl tento závěr učiněn. V této části je tedy nutné hodnotit napadený rozsudek jako nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

## Rozšířený senát: loterie

### Loterie: regulace přípustnosti, rozsahu a jiných modalit provozování sázkových a jiných podobných her; soulad s podmínkami práva Evropské unie

k § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění do 22. 7. 2014<sup>1)</sup> (v textu jen „zákon o loteriích“)

<sup>1)</sup> S účinností od 1. 7. 2017 zrušen zákonem č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.

k čl. 56 Smlouvy o fungování EU

**Účinky práva EU, konkrétně článku 56 a násl. Smlouvy o fungování EU, mohou dle okolností omezit prostor pro samosprávu, v němž obec obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti na svém území reguluje přípustnost, rozsah a jiné modalities provozování sázkových her a jiných podobných her (§ 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2016). Obec takovou regulaci může v obecné rovině přijmout a má velmi široký prostor pro uvážení ohledně její konkrétní podoby. Prostor pro samosprávu však je omezen v tom, že případně takto vyhláškou vytvořené překážky volnému pohybu služby, která spočívá v umožnění hrát tyto hry, musí být v souladu s podmínkami práva EU.**

*(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2021, čj. 5 As 177/2016-139)*

**Prejudikatura:** č. 1762/2009 Sb. NSS, č. 3194/2015 Sb. NSS, č. 3540/2017 Sb. NSS, č. 3896/2019 Sb. NSS, rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 6. 2015, *Berlington Hungary a další* (C-98/14).

**Věc:** BONWER WIN, a. s. proti Ministerstvu Financí o souladu obecně závazné vyhlášky s právem Evropské unie, o kasační stížnosti žalobkyně.

Jádrem sporu v řízení před pátým senátem je, zda obecně závazná vyhláška statutárního města Děčín č. 3/2013, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (dále jen „OZV“), která mj. zakázala na celém území města, vyjma kasin nacházejících se na místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky, provozování sázkových her podle § 2 písm. i), l), m) a n) zákona o loteriích a dále loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona, je v souladu s právem EU, a zda tedy jako taková mohla být podkladem žalobou napadeného rozhodnutí ministra financí a jediným právním důvodem, pro který byla zrušena povolení k provozování sázkových her žalobkyní na konkrétním místě v Děčíně.

Sporné je, zda na regulaci provozování sázkových her podle výše uvedených ustanovení dopadá právo EU týkající se zejména volného pohybu služeb, a pokud ano, zda OZV, jež byla podkladem žalobou napadeného rozhodnutí ministra financí, splňuje požadavek přiměřenosti uvedené regulace plynoucí z práva EU.

Dále je sporné, zda v řízení před správními soudy, jejichž předmětem je správní rozhodnutí ve věci povolení k provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích, pro jehož vydání byla podkladem obecně závazná vyhláška obce stanovící přípustnost, rozsah a jiné modalities provozování těchto her, může obec, jež vyhlášku vydala, být osobou zúčastněnou na řízení (§ 34 odst. 1 s. ř. s.) či žalobkyní.

Rozhodnutím ze dne 22. 10. 2013 žalovaný na základě § 43 odst. 1 zákona o loteriích zrušil rozhodnutí ze dne 29. 9. 2011, a to v části týkající se povolení provozování sázkových her žalobkyní na adrese Kamenická 657/155, Děčín. K jejich zrušení přistoupil z důvodu jejich rozporu s OZV. Touto vyhláškou bylo na celém území města, vyjma kasin nacházejících se na místech uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky, zakázáno provozování sázkových her podle § 2 písm. i), l), m) a n) zákona o loteriích a dále loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného rozklad. Ministr financí jej zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobu proti rozhodnutí o rozkladu Městský soud v Praze zamítl. Podle soudu unijní právo na daný případ nedopadá, neboť žalobkyně není osobou, která by v daném případě využívala volný pohyb služeb. Statutární město Děčín při vydávání OZV nepřekročilo své pravomoci a dotčená vyhláška není diskriminační povahy.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Trvala na rozporu regulace loterií a jiných podobných her s právem EU a na nezákonnosti OZV. Právo obcí regulovat loterie nemůže být absolutní a dle nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, je správní soud „*oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. případně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně*“. To městský soud neučinil.

Městský soud dále pochybil tím, že neaplikoval právo EU, které mělo v daném případě aplikační přednost, neboť ustanovení OZV a zákona o loteriích (zejména § 43 odst. 1 ve spojení s § 50 odst. 4) jsou s právem EU v

rozporu. Stěžovatelka poukázala zejména na rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 6. 2015, *Berlington Hungary a další*, C-98/14 (dále jen „*Berlington Hungary*“), dle něhož musí opatření členských států přijatá v souvislosti s omezením provozování loterií na jejich území splňovat kritéria přiměřenosti (bod 92 rozsudku). Regulace loterií v ČR tato kritéria nespĺňuje. Z ustanovení zákona o loteriích ve spojení s OZV nevyplývá, že regulace v nich obsažená skutečně sleduje cíle souvisící s ochranou spotřebitelů před hráčskou závislostí a s bojem proti trestným a podvodným činnostem spojeným s hrami, a městský soud se danou otázkou ani nezabýval. Podle stěžovatelky je vnitrostátní regulace loterií nesystematická a nekoherentní, neboť umožňuje obcím postupovat při vydávání obecných vyhlášek zcela svévolně, aniž by jim stanovila jakákoliv pravidla či mantinely; je i v rozporu s principem právní jistoty a zásadou ochrany legitimního očekávání.

Ujinní prvek, který byl tvrzen v žalobě, je důkazně doložen, a vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu č. 300/2011 Sb. a nově též z důvodové zprávy k zákonu č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Stěžovatelka poukázala zejména na body 25 a 26 rozsudku *Berlington Hungary* a zdůraznila, že část klientely, která prostory s loteriem v Děčíně navštěvovala a tyto loterie jako služby využívala, byli občané jiných členských států EU, jimž tedy stěžovatelka poskytovala služby ve smyslu čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). To bylo doloženo čestným prohlášením osoby detailně obznané se situací provozovny, jejíž výsledek jako svědka stěžovatelka městskému soudu navrhla. Děčín se ostatně nachází cca 25 km od německých hranic a je vyhledávaným místem poskytování služeb německým občanům.

Městský soud měl dle čl. 95 odst. 1 Ústavy posoudit, zda OZV je v souladu se zákonem. Dle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 je správní soud oprávněn obecně závaznou vyhláškou neaplikovat a „[n]evyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhláškou vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit“. Byl si městský soud vyžádal od statutárního města Děčín podklady pro posouzení, zda je OZV v souladu se zákonem a s právem EU, závěr, jež následně učinil, je nesprávný.

OZV odporuje základním principům práva EU – neobsahuje přechodné ustanovení, příp. systém přiměřených náhrad. Má diskriminační povahu a nedostatečně odůvodněni nespĺňující požadavky nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10. Statutární město Děčín zejména neuvedlo, proč stanovilo rozdílný režim pro provozování interaktivních videoloterních terminálů (dále jen „IVT“) dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích a pro výherní hrací přístroje (dále jen „VHP“) dle § 2 písm. e) téhož zákona. Provozování IVT je povoleno pouze v kasinech, zatímco VHP i v hernách.

Stěžovatelka dále namítala nezákonnost postupu žalovaného dle § 43 odst. 1 zákona o loteriích, neboť zrušením vydaných povolení došlo k porušení práva EU a ústavních principů právní jistoty a legitimního očekávání a toto zrušení představuje nepřipustný retroaktivní zásah do jeho právní sféry. Zpochybňovala zejména závěr žalovaného a městského soudu opírající se o nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13, dle něhož stěžovateli nevzniklo legitimní očekávání. Takovýto závěr odporuje skutkovým zjištěním a je v rozporu s principy právního státu.

Vedle toho vznesla stěžovatelka i další námitky napadající procesní postup žalovaného i soulad OZV s právem EU (např. otázka notifikace), které pro účely řízení před rozšířeným senátem není třeba reprodukovat.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. K argumentaci rozsudkem *Berlington Hungary* uvedl, že se jedná o rozdílné věci; česká a maďarská právní úprava se liší. V ČR nedochází k rušení loterií a jiných podobných her okamžitě ze zákona, nýbrž se k rušení vydaných povolení k provozování loterií a jiných podobných her přistupuje na základě obecně závazných vyhlášek obcí, a to vždy po vyhodnocení jejich obsahu a účelu. Řízení o zrušení vydaného povolení je vedeno podle správního řádu a provozovatel má právo využít všech institutů, které mu správní řád poskytuje, včetně opravných prostředků. Provozovatel přitom může po celou dobu správního řízení vykonávat svou činnost, a to až do doby, kdy rozhodnutí o zrušení vydaného povolení nabude právní moci. Lze tedy konstatovat, že rušení povolení k provozování loterií a jiných podobných her podle českých právních norem představuje zcela odlišný režim, než tomu bylo v případě posuzovaném Soudním dvorem.

Žalovaný dále poukázal na judikaturu Soudního dvora – podle ní se hospodářský subjekt nemůže dovolávat ochrany legitimního očekávání, pokud je schopen předvídat přijetí opatření, které se může dotknout jeho zájmu,



a toto opatření je později přijato. Hospodářské subjekty navíc nemohou legitimně očekávat, že bude zachován existující stav, který může být změněn v rámci posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 9. 2009, *Plantanol*, C-201/08, bod 53 a tam citovaná judikatura). Česká právní úprava představovaná zákonem o loteriích byla pro hospodářské subjekty předem známá a předvídatelná, a to mimo jiné s ohledem na existenci § 43 zákona o loteriích, což konstatoval i Ústavní soud v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10. Podle něho si provozovatelé musí být vědomi existence § 43 zákona o loteriích, a tedy toho, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, povolení zrušeni. Žalovaný dále poukázal na již zmíněný náleze sp. zn. Pl. ÚS 6/13, v němž Ústavní soud uvedl, že u provozovatelů IVT nelze hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí. Provozovatelé IVT, stejně jako každý jiný subjekt práva, si totiž mohli a měli být vědomi rizika, že jejich právní sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákoných právních předpisů (včetně obecně závazných vyhlášek obcí).

Žalovaný podotkl, že mu nepřísluší posuzovat nezákonnost či nepředvídatelnost obecně závazných vyhlášek obcí. Dozor nad nimi vykonává Ministerstvo vnitra, jež je oprávněno podat návrh Ústavnímu soudu na jejich zrušení. Žalovaný je naopak povinen obecně závazné vyhlášky obcí bez výhrad aplikovat.

K argumentaci stěžovatelky týkající se omezení volného pohybu služeb žalovaný uvedl, že volný pohyb služeb v rámci vnitřního trhu je možné omezit z důvodů vymezených čl. 51 a 52 SFEU ve spojení s čl. 62 SFEU, mezi které patří například veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, veřejné zdraví, přičemž o souladu těchto omezení se zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání je oprávněn rozhodnout pouze vnitrostátní soud (viz bod 80 citovaného rozsudku ve věci *Berlington Hungary*). V posuzovaném případě lze uplatnit závěry, které Nejvyšší správní soud učinil v rozsudcích ze dne 24. 2. 2015, čj. 6 As 285/2014-32, a ze dne 22. 7. 2015, čj. 10 As 62/2015-170, v nichž shledal, že právo EU nedopadá na výlučně vnitrostátní situace. Žalovaný dále odkázal na závěr Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku ze dne 20. 1. 2016, čj. 1 As 297/2015-77, v němž byl označen za bezpředmětný argument stěžovatelky týkající se její zahraniční klientely, neboť ta neměla vliv na žádnou ze základních ekonomických svobod, kterou by stěžovatelka využívala.

K námitce diskriminační povahy OZV žalovaný poukázal na již zmíněný náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10, dle něhož nelze klást na obce jako na normotvůrce přísně formální pravidla, ale vždy je nutné jít po smyslu a účelu obecní regulace. Žalovaný při svém rozhodování vychází z platných a účinných obecně závazných vyhlášek, přičemž k jejich posouzení přistupuje z hlediska jejich obsahu a účelu, nikoliv z hlediska prostého formalismu. Nutné je také zdůraznit, že pravomoc obcí regulovat obecně závaznou vyhláškou umístění IVT a obdobných technických zařízení byla dle citovaného nálezu obcím dána již před nabytím účinnosti § 50 odst. 4 zákona o loteriích, ve znění účinném od 14. 10. 2011.

Ohledně námitky nezákonnosti postupu dle § 43 zákona o loteriích žalovaný poukázal na náleze sp. zn. Pl. ÚS 56/10, podle něhož by se žalovaný naopak dopustil zásahu do ústavního práva obcí na územní samosprávu, pokud by nerušil povolení k provozování loterií a jiných podobných her, jejichž provozování je v rozporu s obecně závaznými vyhláškami. V tomto směru nelze u provozovatelů videoloterních terminálů ani hovořit o existenci legitimního očekávání spočívajícího v naději, že jejich činnost nebude přinejmenším po určitou dobu regulována prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, neboť si mohli být vědomi rizika, že jejich sféra může být dotčena v důsledku přijetí, změny či zrušení právních předpisů, a to nejen zákonů, nýbrž i podzákoných právních předpisů (viz citovaný náleze sp. zn. Pl. ÚS 6/13).

Pátý senát při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že je třeba odchýlit se od názoru zaujatého Nejvyšším správním soudem či sjednotit jeho dosavadní nejednotnou judikaturu, a to u dvou okruhů právních otázek. Prvním je dopad práva EU na věc. Druhým pak procesní postavení obce, jejíž obecně závazná vyhláška byla podkladem rozhodnutí napadeného správní žalobou, v řízení před správními soudy.

Podle pátého senátu obecně v případech, jakým je i ten stěžovatelčin, Nejvyšší správní soud neshledává „unijní prvek“, tedy skutečnost, na jejímž základě by byl provozovatel loterií a jiných podobných her oprávněn v příslušné věci dovolávat se práva EU týkajícího se zejména volného pohybu služeb. Nicméně stěžovatelka tvrdila a

navrhovala prokázat, že část její klientely měli tvořit státní příslušníci jiných členských států EU, jimž stěžovatelka poskytovala služby ve smyslu čl. 56 SFEU (zejména němečtí občané, jelikož Děčín, kde stěžovatelka působí, se nachází cca 25 km od německých hranic).

Prokázala-li by stěžovatelka, že pravidelně poskytovala služby rovněž státním příslušníkům jiných členských zemí EU, bylo by nepochybné, že je jí žalobou napadeným rozhodnutím na základě OZV bráněno nabízet a poskytovat loterijní služby právě rovněž těmto osobám (srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 4. 2014, *Pflegler a další*, C-390/12, bod 39). Vnitrostátní úprava by v takovém případě představovala omezení volného pohybu služeb i z hlediska stěžovatelky ve vztahu k jejím zákazníkům z jiných členských států EU, a bylo by proto třeba posoudit, zda dané opatření může být odůvodněno na základě kritérií unijního práva.

Obdobnou otázku za skutkově srovnatelných okolností řešil první senát v rozsudku ze dne 20. 1. 2016, čj. 1 As 297/2015-77. Možnost přítomnosti unijního prvku odmítl. Pátý senát s tím nesouhlasí. První senát podle jeho názoru pominul argumentaci Soudního dvora, jenž v bodu 25 rozsudku *Berlington Hungary* nejprve poznamenal, že část klientely žalobkyn v původním řízení tvořili občané Unie na dovolené v Maďarsku, a dále v bodu 26 uvedl, že „[s]lužby, které poskytovatel se sídlem v jednom členském státě dodá, aniž se přemístil, příjemci v jiném členském státě, přitom představují přeshraniční poskytnutí služeb ve smyslu článku 56 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, body 21 a 22; *Gambelli a další*, C-243/01, EU:C:2003:597, bod 53, a *Komise v. Španělsko*, C-211/08, EU:C:2010:340, bod 48)“.

Přestože je uvedená pasáž obsažena v části rozsudku, v níž se Soudní dvůr zabýval svou pravomocí odpovědět na položené předběžné otázky, současně v ní poskytuje výklad čl. 56 SFEU, jež je při posuzování obdobných případů třeba vzít v úvahu. Tvrdila-li tedy stěžovatelka, že poskytuje služby rovněž příjemcům usazeným v jiných členských státech (státním příslušníkům jiných členských států), nelze aplikovatelnost unijního práva vyloučit pouhým konstatováním, že se jedná o výlučně vnitrostátní právní vztah nemající souvislost s obchodem mezi členskými státy. Z rozsudku *Berlington Hungary* podle pátého senátu zřetelně vyplývá, že tvoří-li část klientely státní příslušníci jiných členských států EU, nejde o výlučně vnitrostátní vztah, nýbrž o přeshraniční poskytování služeb ve smyslu článku 56 SFEU.

Pátý senát v souvislosti s „hlavní“ právní otázkou zjistil nejednotu také v náhledu, jaké je postavení obce, jejíž OZV byla podkladem rozhodnutí ve věci povolení k provozování sázkových her, v řízení před správními soudy. V některých případech Městský soud v Praze příslušným obcím přiznal postavení osoby zúčastněné na řízení (viz např. jeho rozsudek ze dne 12. 4. 2017, čj. 10 Af 82/2014-118), zatímco v jiných nikoli (viz např. rozsudky ze dne 15. 6. 2016, čj. 3 Af 39/2014-157, ze dne 17. 8. 2016, čj. 3 Af 66/2014-103, ze dne 26. 11. 2015, čj. 11 Af 45/2014-119, či ze dne 1. 12. 2016, čj. 11 Af 45/2014-225). Nejednota v náhledu Městského soudu v Praze se promítá do rozhodování Nejvyššího správního soudu. Pokud krajský soud rozhodující o žalobě nevyrozumí postupem dle § 34 odst. 2 s. ř. s. osobu, jež splňuje podmínky § 34 odst. 1 s. ř. s., a neumožní jí účastnit se řízení jako osoba na něm zúčastněná, jde o vadu řízení před krajským soudem, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K ní je třeba přihlížet z úřední povinnosti.

Pokud žalobou napadeným rozhodnutím došlo k odnětí povolení k provozování loterií či jiných podobných her na základě obecně závazné vyhlášky obce, mělo by této obci svědčit postavení osoby zúčastněné na řízení. Případným zrušením žalobou napadeného rozhodnutí o odnětí povolení k provozování loterií či jiných podobných her by příslušná obec mohla být přímo dotčena na svém právu na samosprávu, neboť v takovém případě by žalobce (provozovatel) mohl pokračovat v provozování hazardních her v místě, o němž obec formou obecně závazné vyhlášky rozhodla tak, že se tam „hazard“ provozovat nemá. Pátý senát poukázal na obdobný právní názor, který již zaujal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2013, čj. 8 Afs 49/2011-75. Ve správním řízení o vydání povolení provozování (v provozovně na určité adrese) loterie nebo jiné podobné hry podle § 2 písm. g), i), j), l) a n) zákona o loteriích svědčilo podle tohoto právního názoru příslušné obci postavení účastníka řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. Tato obec byla též procesně legitimována přinejmenším k podání žaloby proti rozhodnutí ministra financí o zamítnutí svého rozkladu proti povolovacímu rozhodnutí Ministerstva financí.

V reakci na postoupení věci navrhla stěžovatelka, aby rozšířený senát položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se první z výše popsanych dvou právních otázek předložených pátým senátem rozšířenému senátu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že účinky práva EU, konkrétně článku 56 a násl. SFEU, mohou dle okolností omezit prostor pro samosprávu, v němž obec obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti na svém území reguluje přípustnost, rozsah a jiné modalities provozování sázkových her a jiných podobných her (§ 50 odst. 4 zákona o loteriích). Obec takovou regulaci může v obecné rovině přijmout a má velmi široký prostor pro uvážení ohledně její konkrétní podoby. Prostor pro samosprávu však je omezen v tom, že případně takto vyhláškou vytvořeně překážky volnému pohybu služby, která spočívá v umožnění hrát tyto hry, musí být v souladu s podmínkami práva EU.

### Z odůvodnění:

#### IV. Pravomoc rozšířeného senátu

##### IV. 1 K první otázce: aplikovatelnost práva EU na nynější věc

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

[29] K tomu, zda rozhodování žalovaného ve věci povolení k provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích, jehož podkladem je obecně závazná vyhláška obce regulující na jejím území přípustnost, rozsah a jiné modalities provozování těchto her, je věcí práva EU, konkrétně té jeho části, jež se týká volného pohybu služeb, se judikatura Nejvyššího správního soudu vyjadřovala delší dobu negativně (viz rozsudky NSS ze dne 24. 2. 2015, čj. 6 As 285/2014-32, č. 3194/2015 Sb. NSS, body 40, 41, ze dne 22. 7. 2015, čj. 10 As 62/2015-172, body 12-21, a ze dne 20. 1. 2016, čj. 1 As 297/2015-77, body 24-41).

[30] Jde-li o otázku účinků či výkladu práva EU, každý senát Nejvyššího správního soudu může kdykoli, bez ohledu na to, že v minulosti již tato právní otázka byla tímto soudem řešena, postupem podle čl. 267 SFEU položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU.

[31] Krom toho platí, že mj. též judikatura právě Soudního dvora „přebíjí“ předchozí s ní rozpornou judikaturu Nejvyššího správního soudu bez dalšího, tedy aniž by to pro účely její aplikace v rámci Nejvyššího správního soudu musel vyslovit rozšířený senát (podrobný výklad k této otázce včetně odkazů na relevantní prejedikaturu viz nejnověji v usneseních rozšířeného senátu ze dne 2. 2. 2017, čj. 5 As 140/2014-76, č. 3540/2017 Sb. NSS, body 15-24, a ze dne 29. 5. 2019, čj. 10 As 2/2018-31, č. 3896/2019 Sb. NSS, bod 22).

[32] Z judikatury Soudního dvora zmíněné pátým senátem v předkládacím usnesení bylo patrné, že za skutekové situace tvrzené stěžovatelkou by na její věc právo EU, konkrétně pravidla primárního práva upravující volný pohyb služeb v rámci EU, mohlo dopadat. V podrobnostech lze odkázat na důkladnou a přesvědčivou argumentaci pátého senátu v předkládacím usnesení, podloženou analýzou rozsáhlé již dostupné judikatury Soudního dvora, zejména však na body 25 a 26 rozsudku Soudního dvora ze dne 11. 6. 2015, *Berlington Hungary a další*, C-98/14. Pátý senát ovšem upozornil, že judikatura jiných senátů (viz např. rozsudky čj. 6 As 285/2014-32, 10 As 62/2015-172 a 1 As 297/2015-77 zmíněné výše) vykládá stejnou judikaturu Soudního dvora zcela jinak. Šestý, desátý i první senát judikaturu Soudního dvora nepominuly, jen ji (dle pátého senátu) nesprávně vyložily. Pátý senát považoval judikaturu Soudního dvora za jasnou, proto nepovažoval za nutné pokládat Soudnímu dvoru předběžnou otázku. S ohledem na právě popsanou situaci však nemohl ignorovat rozpornou judikaturu Nejvyššího správního soudu, a proto předložil věc rozšířenému senátu.

[33] Rozšířený senát za této situace shledal svou pravomoc věc rozhodnout. V dané věci totiž nešlo ani o situaci, kdy by předchozí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pominula aspekt práva EU či přehlédla aplikovatelnou judikaturu Soudního dvora, ani o situaci, v níž by pozdější judikatura Soudního dvora věc doposavad spornou definitivně a jasně vyřešila.

[34] S ohledem na další možné souvislosti usoudil rozšířený senát, že otázka, v jaké míře by na skutekové situace toho typu, jakou je i věc stěžovatelky, dopadalo právo EU upravující přeshraniční poskytování služeb, nebyla ani v rozsudku *Berlington Hungary* řešena do té míry, aby ji bylo možno považovat za zcela vyjasněnou. Současně považoval za nutné vyzvat Soudní dvůr, aby rozsah aplikovatelnosti práva EU v obdobných situacích

omezil. Proto Soudnímu dvoru usnesením ze dne 21. 3. 2019, čj. 5 As 177/2016-61, položil následující předběžné otázky:

„1/ Použije se článek 56 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie na vnitrostátní právní předpis (obecně závaznou vyhlášku obce), který v části jedné obce zakazuje určitou službu, jen proto, že část zákazníků tímto předpisem dotčeného poskytovatele služby může pocházet či pochází z jiného členského státu Evropské unie?

Pokud ano, postačuje pro aplikovatelnost článku 56 Smlouvy o fungování Evropské unie pouhé tvrzení možnosti výskytu zákazníků z jiného členského státu, anebo je poskytovatel povinen dokázat reálné poskytování služeb zákazníkům pocházejících z jiných členských států?

2/ Je pro odpověď na první položenou otázku jakkoliv relevantní, že

a) potenciální omezení svobody poskytování služeb je výrazně limitováno, a to jak geograficky, tak i věcně (potenciální aplikovatelnost výjimky *de minimis*);

b) není patrné, že by vnitrostátní právní předpis upravoval odlišným způsobem, právně nebo fakticky, postavení subjektů poskytujících služby především občanům jiných členských států Evropské unie, na straně jedné, a subjektů zaměřujících se na domácí klientelu, na straně druhé.“

[35] Soudní dvůr na položené předběžné otázky odpověděl rozsudkem ze dne 3. 12. 2020 ve věci C-311/2019 takto:

„Článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na situaci společnosti usazené v jednom členském státě, která pozbyla povolení k provozování hazardních her poté, co v tomto členském státě vstoupil v účinnost právní předpis určující místa, na nichž mohou být provozovány takové hry, a použitelný bez rozdílu na všechny poskytovatele provozující svou činnost na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, když část jejich zákazníků pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazena.“

[36] Soudní dvůr k odůvodnění svého právního názoru uvedl zejména následující (zvýraznění nyní provedl rozšířený senát):

„24 Z judikatury Soudního dvora také vyplývá, že přeshraniční situaci nelze předpokládat jen proto, že by občané Unie z jiných členských států mohli využít takto nabízených možností služeb (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 4. června 2019, Pólus Vegas, C-665/18, nezveřejněné, EU:C:2019:477, bod 24).

(...)

26 V souvislosti s případnou relevancí počtu klientů pocházejících z jiného členského státu je **nutno odmítnout, jak navrhuje generální advokát v bodě 82 svého stanoviska, myšlenku zavedení pravidla *de minimis* do oblasti volného poskytování služeb.**

27 V tomto ohledu je třeba podotknout, že **takové okolnosti, jako je počet zahraničních zákazníků, kteří využili dané služby, objem poskytnutých služeb nebo skutečnost, že potenciální omezení svobody poskytování služeb je ze zeměpisného či věcného hlediska limitované, nemají na použitelnost článku 56 SFEU žádný vliv.**

28 Z ustálené judikatury konkrétně vyplývá, že svobody upravené v tomto článku se lze dovolávat jak v situacích, kdy existuje jen jeden jediný příjemce služeb (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. února 1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, body 15 a 20), tak v situacích, kdy existuje neurčitý počet příjemců služeb využívajících neurčité množství služeb poskytovaných poskytovatelem usazeným v jiném členském státě (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. května 1995, Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, bod 22, jakož i ze dne 6. listopadu 2003, Gambelli a další, C-243/01, EU:C:2003:597, body 54 a 55).

29 Jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 80 svého stanoviska, **podmínění použitelnosti článku 56 SFEU množstevním kritériem by obrozilo jednotné uplatňování tohoto článku v rámci Unie, takže takové kritérium nelze přijmout.**

30 **Přijmout nelze ani názor předkládajícího soudu, podle něhož obecně závazné opatření, které až na výjimky v něm stanovené zakazuje provozování hazardních her na území jedné obce členského státu a má**

**právně nebo fakticky stejný dopad na všechny poskytovatele usazené na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, nespadá do věcné působnosti článku 56 SFEU.**

31 Soudní dvůr již totiž v tomto ohledu rozhodl, že vnitrostátní právní úprava, která omezuje provozování hazardních nebo sázkových her na určitých místech, může představovat omezení volného pohybu služeb, na které se vztahuje článek 56 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. září 2003, *Anomar a další*, C-6/01, EU:C:2003:446, body 65 a 66).

32 V projednávané věci z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce plyne, že město Děčín, které se nachází cca 25 km od německých hranic, je místem vyhledávaným německými státními příslušníky a že BONVER WIN ve vnitrostátním řízení předložila důkazy k doložení toho, že část její klientely byla tvořena osobami pocházejícími z jiných členských států, takže nelze důvodně tvrdit, že by existence zahraniční klientely byla čistě hypotetická.

33 Z výše rozvedených úvah tedy vyplývá – s výhradou ověření důkazů předložených společností BONVER WIN, které musí provést předkládající soud – že článek 56 SFEU se na takovou situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, použije.

34 Tímto konstatováním není ovšem nijak dotčena případná slučitelnost vnitrostátních právních předpisů dotčených ve věci v původním řízení s uvedeným článkem. Soudnímu dvoru nebyla položena otázka, zda tento článek brání takovým právním předpisům, ani nedisponuje relevantními informacemi, které by mu umožnily poskytnout předkládajícímu soudu v tomto ohledu užitečná vodítka.“

[37] Účinky práva EU, konkrétně článku 56 a násl. SFEU, mohou tedy dle okolností v dané věci vést k omezení prostoru pro samosprávu, v němž obecně závaznou vyhláškou obce v samostatné působnosti na svém území reguluje přípustnost, rozsah a jiné modalities provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích. Obec takovou regulaci může v obecné rovině přijmout a má velmi široký prostor pro uvážení ohledně její konkrétní podoby. Prostor pro samosprávu však je omezen v tom, že případné takto vyhláškou vytvořené překážky volnému pohybu služby, která spočívá v umožnění hrát tyto hry, musí být v souladu s podmínkami práva EU.

[38] Je proto zjevné, že za předpokladu, že by se prokázal skutkový základ unijního prvku tvrzeného stěžovatelkou (viz o tom bod 32 rozsudku Soudního dvora v nyní projednávané věci), je dopad práva EU na věc třeba zvažovat, a to v intencích judikatury Soudního dvora zmiňované pátým senátem, zvláště pak rozsudku *Berlington Hungary*, zejména (co do důsledků evropského práva pro aplikovatelnost OZV) jeho bodů 58, 62-65, 69-72, 80-81, 87-88, se shrnutím v bodě 92. Jak pak vyslovil Soudní dvůr v odpovědi na předběžnou otázku v nyní projednávané věci, v takovýchto případech nelze uplatnit pro možnost omezení volného pohybu služeb pravidlo *de minimis*.

[39] Protože Soudní dvůr zodpověděl předběžnou otázku v úplnosti, a tím zcela vyčerpal první otázku předloženou pátým senátem k posouzení rozšířenému senátu, rozšířenému senátu nezbývá než odkázat na shora podané závěry Soudního dvora v nynější věci. Těmito závěry je vázán jak rozšířený senát, tak pátý senát.

#### **IV. 2 K druhé otázce: Procesní postavení obce v řízení před správními soudy**

[40] Rozšířený senát posuzuje pouze právní otázky, které jsou relevantní pro rozhodnutí o věci, jež mu je předložena. „Úkolem rozšířeného senátu je sjednocovat judikaturu Nejvyššího správního soudu a je dle § 17 odst. 1 s. ř. s. oprávněn rozhodovat tam, kde mu byla věc postoupena jeho senátem, který dospěl k závěru odlišnému od závěru dříve vysloveného. (...) Rozšířený senát však neřeší abstraktní právní otázky bez ukotvení ke skutkovým zjištěním posuzovaných případů. Proto také při projednávání předložených věcí zkoumá, zda právní posouzení odpovídá zjištěnému skutkovému stavu.“ (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 6. 2007, čj. 2 Afs 52/2006-86, č. 1762/2009 Sb. NSS).

[41] Ve věci předložené pátým senátem rozšířený senát zjistil, že Statutárnímu městu Děčín bylo do datové schránky dne 26. 1. 2015 doručeno vyrozumění městského soudu ze dne 22. 1. 2015 o probíhající řízení ve správním soudnictví o žalobě stěžovatelky (viz č. l. 91 a 92 spisu městského soudu). Ve vyrozumění bylo statutární město Děčín poučeno o právech osoby zúčastněné na řízení a vyzváno, aby ve lhůtě 10 dnů od doručení

vyrozumění oznámilo, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Bylo poučeno i o tom, že oznámení lze učinit pouze v této lhůtě.

[42] Ze soudního spisu městského soudu není patrné, že by statutární město Děčín oznámilo, natož pak v soudem stanovené lhůtě, že práva osoby zúčastněné na řízení bude uplatňovat. Pouze prostřednictvím žalovaného poskytl městskému soudu informace o skutečnostech rozhodných pro posouzení žaloby; učinilo tak 18. 5. 2016, tedy zhruba rok a čtvrt po doručení výzvy (viz č. l. 128 až 145 městského soudu).

[43] Z výše uvedeného je patrné, že statutární město Děčín neuplatnilo práva osoby zúčastněné na řízení, ačkoli městský soud, veden svým právním názorem, že takovéto právo uvedenému městu přísluší, mu řádně umožnil je uplatnit.

[44] Za takové situace není důvodu, aby se rozšířený senát zabýval právní otázkou, zda s obcí, jež vydala obecně závaznou vyhlášku v samostatné působnosti, jíž se reguluje přípustnost, rozsah a jiné modality provozování sázkových her a jiných podobných her podle zákona o loteriích, je třeba jednat jako s osobou zúčastněnou na řízení ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s., pokud se vede řízení o žalobě ve správním soudnictví proti rozhodnutí správního orgánu, pro něž byla tato obecně závazná vyhláška normativním podkladem. Řešení uvedené právní otázky totiž pátý senát nepotřebuje k posouzení zákonnosti rozhodnutí městského soudu. Nepotřebuje je ani k tomu, aby sám určil okruh účastníků řízení o kasační stížnosti, neboť ten je odvozen od – jak je shora patrné, jednoznačně určeného – okruhu účastníků a případně osob zúčastněných na řízení z řízení před městským soudem.

[45] I pro řízení o kasační stížnosti je závazné to, že statutární město Děčín neuplatnilo práva osoby zúčastněné na řízení v řízení před městským soudem. Jak vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 5. 2016, čj. 3 As 9/2015-34, „[p]odle ustanovení § 105 odst. 1 s. ř. s. jsou účastníky řízení o kasační stížnosti stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení. Paní O. Č. není ve věci stěžovatelem a nebyla ani účastníkem původního řízení. Ačkoliv byla v řízení před městským soudem v souladu s § 34 s. ř. s. připísem ze dne 11. 11. 2010, čj. 8 A 146/2010-31, vyrozuměna a poučena o tom, že v uvedené věci může uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, jestliže tento úmysl soudu ve stanovené lhůtě výslovně oznámí, na uvedenou výzvu z její strany nebylo nijak reagováno. Marrým uplynutím stanovené lhůty tedy O. Č. pozbyla i možnost vystupovat v postavení osoby zúčastněné na řízení, a nemůže proto v tomto procesním postavení vystupovat ani v řízení o kasační stížnosti.“ Zcela totožná je i v nynějším řízení situace statutárního města Děčín.

[46] Proto ve vztahu ke druhé otázce rozšířený senát shledal, že nemá pravomoc ji posuzovat.

[47] Rozšířený senát na okraj poznamenává, že jediný jemu známý právní názor týkající se druhé právní otázky, jenž byl výslovně a s důkladnou argumentací vysloven v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je obsažen v rozsudku ze dne 22. 7. 2013, čj. 8 Afs 49/2011-75.

## Řízení před soudem: přezkum opatření obecné povahy

### Územní plánování: chráněný veřejný zájem

k § 101b odst. 3 soudního řádu správního

**I. Pravidlo přezkoumávání opatření obecné povahy podle skutkového a právního stavu ke dni jeho vydání (§ 101b odst. 3 s. ř. s.) dopadá i na stanoviska dotčených orgánů, a to z hlediska jak nutnosti jejich existence, tak jejich obsahu a formálních náležitostí.**

**II. Došlo-li v průběhu pořizování územního plánu ke změně právní úpravy pro její posouzení z hlediska některého z chráněných veřejných zájmů, musí pořizovatel ve spolupráci s příslušným dotčeným orgánem zajistit, že připravovaná územní plánovací dokumentace bude v souladu s právní úpravou účinnou ke dni jejího vydání.**

### III. Při posuzování přezkoumatelnosti napadeného územního plánu z hlediska dotčení některého z chráněných veřejných zájmů musí krajský soud přihlížet k obsahu celého napadeného opatření.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2021, čj. 1 As 161/2019-56)

**Prejudikatura:** č. 73/2004 Sb. NSS, č. 1462/2008 Sb. NSS, č. 1910/2009 Sb. NSS, č. 2383/2011 Sb. NSS, č. 2397/2011 Sb. NSS, 2434/2011 Sb. NSS, č. 2552/2012 Sb. NSS, č. 2698/2012 Sb. NSS, č. 3903/2019 Sb. NSS, č. 4077/2020 Sb. NSS, č. 4079/2020 Sb. NSS; náleznost Ústavního soudu č. 76/2013 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 1669/11).

**Věc:** L. L. proti obci Petrovice u Karviné, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, o kasační stížnosti odpůrkyně.

Navrhovatelka se u Krajského soudu v Ostravě domáhala zrušení opatření obecné povahy – územního plánu obce Petrovice u Karviné, vydaného usnesením zastupitelstva obce Petrovice u Karviné ze dne 4. 4. 2016, který nabyl účinnosti dne 27. 4. 2016, v části vymezující plochu Z – Plochy zemědělské – obhospodařované půdy na pozemcích parc. č. X a parc. č. Y v k. ú. Z. Navrhovatelka je vlastníkem uvedených pozemků, odpůrkyně vydáním územního plánu změnila jejich funkční využití, čímž omezila možnost jejich využití.

Krajský soud návrhu vyhověl a územní plán ve výše vymezené části zrušil z důvodu nepřezkoumatelnosti stanoviska dotčeného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu (koordinovaného stanoviska Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 17. 7. 2014) a taktéž nedostatečného odůvodnění proporcionality napadené části územního plánu.

Krajský soud uvedl, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu se při vydávání závazného stanoviska musí řídit zásadami ochrany zemědělského půdního fondu podle § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně ZPF“). Stanovisko musí obsahovat konkrétní zdůvodněné závěry dotčeného orgánu, tedy z jakých důvodů je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu konkrétní záměr přípustný či nikoli, které řešení je z hlediska chráněných zájmů vhodnější, resp. výhodnější, přičemž stanovisko musí obsahovat také srovnání s řešeními jinými.

Závazné stanovisko Krajského úřadu Moravskoslezského kraje však uvedená kritéria dle krajského soudu nespňuje a je tak nepřezkoumatelné. Odůvodnění je velmi obecné a více než kusé; nezabývá se hledisky zásad ochrany zemědělského půdního fondu ve vztahu ke konkrétním záměrům jednotlivě. Není zřejmé, z jakých důvodů s některými záměry (byť např. s výhradami) souhlasí a s jinými ne. Je nezbytné trvat na zcela zřetelné konkretizaci důvodů souhlasu či nesouhlasu u jednotlivých posuzovaných záměrů, a to zvláště se zaměřením na jednotlivé zásady ochrany zemědělského půdního fondu. Je také nezbytné zdůvodnit případné rozdílné závěry u jednotlivých záměrů, zvláště pak za situace, dává-li dotčený orgán souhlasné stanovisko k užití ploch pro zástavbu v případě půdy s vyšší mírou ochrany a nesouhlasné u půdy s mírou ochrany nižší. Pouze takto zpracované závazné stanovisko může být reálným závazným podkladem pro územní plán ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“).

Dle soudu je odpůrkyně povinna pečlivě zvážit způsob řešení využití území na pozemcích ve vlastnictví navrhovatelky, přičemž musí vzít v potaz veškeré v úvahu připadající okolnosti, a to nikoliv jen z hledisek veřejného zájmu, jako např. existence vodovodního řádu a nadmístního vodovodního přivaděče, veřejné investice do melioračního zařízení a další, ale zejména, zda navrhované řešení nepředstavuje nepřipustný zásah do vlastnických práv navrhovatelky, zda takový zásah je uskutečněn pouze v míře nezbytné, z ústavně legitimních důvodů, vedoucí k rozumně zamýšlenému cíli a je uskutečňován nediskriminačním způsobem (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Při uvedeném posuzování nelze odhlédnout od skutečnosti, že navrhovatelka získala pozemky v rámci restitucí podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, tedy v rámci vyrovnání majetkových křivd.

Krajský soud přesvědčivě odůvodnění spravedlivosti míry omezení v posuzovaném případě v napadeném územním plánu, potažmo závazném stanovisku dotčeného orgánu, nenalezl. Závěrem připomněl, že argumenty

týkající se možnosti faktické výstavby na dotčených pozemcích, nemají v rámci územního plánování místo a jsou vyhrazeny až do stavebního řízení.

Proti rozsudku krajského soudu podala odpůrkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Dle ní se krajský soud neřídil zásadami zdrženlivosti, subsidiarity a minimalizace zásahu, k čemuž cituje z judikatury (rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, ze dne 27. 7. 2017, čj. 9 As 302/2016-68, dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 11. 2016, čj. 67 A 4/2016-114, usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. II. ÚS 482/10).

Stěžovatelka namítá, že krajský soud posuzoval zákonnost stanoviska dotčeného orgánu na úseku ZPF optikou právní úpravy účinné k době vydání napadeného územního plánu (4. 4. 2016), stanovisko ovšem bylo vydáno již dne 17. 7. 2014, kdy bylo platné a účinné zcela odlišné znění § 4 a § 5 zákona o ochraně ZPF. Na stanovisko nelze klást požadavky, které v době jeho vydání neplatily.

Soud dále pomínil, že konkrétní odůvodnění k pozemkům navrhovatelky, které ve stanovisku postrádal, je obsaženo v rozhodnutí o námitce a také v zápisu z dohodovacího jednání ze dne 9. 9. 2014, které navazovalo na vydání nesouhlasného závazného stanoviska ze dne 17. 7. 2014. Stěžovatelka se domnívá, že nesouhlas dotčeného orgánu s navrženým řešením je odůvodněn dostatečně srozumitelně, jasně, byť možná stručně a v různých částech dokumentu. Krajský soud se těmito podklady vůbec nezabýval a nevyhodnotil je v souhrnu se stanoviskem orgánu ZPF z 17. 7. 2014. Stěžovatelka je přesvědčena, že stanoviska dotčených orgánů je nutno hodnotit komplexně, a je třeba na ně aplikovat obdobné požadavky jako na vypořádání námitek k návrhu územně plánovací dokumentace dle nálezů Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11. Možnost pořizovatele a odpůrce ovlivnit jejich obsah a kvalitu je minimální.

Otázku vhodnosti zemědělských půd pro zástavbu nelze redukovat na pouhé posouzení bonity půdy. Nadto stěžovatelka namítá, že drtivá většina půdy na pozemcích navrhovatelky je zařazena do IV. bonitní třídy ochrany (celkem 11 421 m<sup>2</sup>), nikoliv V. (pouze 6023 m<sup>2</sup>). Navíc dne 20. 4. 2015 dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí (SEA) vydal souhlasné stanovisko s návrhem napadeného OOP za podmínky dodržení podmínek dohodovacího řízení, tj. vrácení posuzované plochy do plochy zemědělské.

Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud svůj závěr o neproporciálním zásahu do práv navrhovatelky nijak nezdůvodnil.

Krajský soud se také vůbec nezabýval otázkou, že výsledné řešení napadeného OOP ve vztahu k pozemkům navrhovatelky nepředstavuje žádnou změnu oproti původnímu platnému územnímu plánu, nemohlo tak dojít k zásahu do stěžovatelčiných práv. Podle předchozího ÚP se pozemky navrhovatelky nacházely v ploše Zóna zemědělské krajiny [N-P], která neumožňovala zástavbu rodinným domem. K tomu stěžovatelka cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 302/2016-68.

Je v rozporu s cíli a úkoly územního plánování (§ 18 stavebního zákona) vymezovat zastavitelné plochy, které jsou zatíženy takovými limity, které již dopředu vylučují jejich zastavitelnost. Jestliže se na pozemcích nacházejí v současné době takové inženýrské sítě, které požadované využití dopředu znemožňují, je logické námitce navrhovatelky nevyhovět. Stěžovatelka zdůrazňuje konstantní judikaturu správních soudů ve věci hospodárnosti – veřejnoprávní povolitelnosti záměru (rozsudek NSS čj. 1 Ao 7/2011-526). Tvrzení krajského soudu, že možnosti faktické výstavby nemají v rámci územního plánování své místo, je s uvedenou judikaturou v rozporu.

Navrhovatelka v rámci restitucí získala pouze jeden z pozemků (viz tvrzení navrhovatelky v žalobním návrhu), navíc tento pozemek získala jako náhradní pozemek za restituce. Tyto pozemky nabyla navrhovatelka v době platnosti předchozí územně plánovací dokumentace. Jak vyplývá z konstantní judikatury správních soudů, na změnu funkčního využití není právní nárok a spoléhat se na změnu územního plánu je rizikem a zodpovědností kupce. Nelze tím zdůvodňovat neproporcionalitu zásahu, jak činí krajský soud.

Navrhovatelka ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že krajský soud při posuzování jejího návrhu nepřekročil zásadu zdrženlivosti. Stěžovatelka v řízení před krajským soudem neodkázala na zápis z dohodovacího jednání ze dne 9. 9. 2014, navrhovatelka tak zpochybňuje přípustnost tohoto kasačního bodu ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Stanovisko bylo nedostatečné, neboť se vůbec nezabývalo konkrétními důsledky navrhovaného řešení na ZPF



a tento nedostatek nebyl zhojen ani podklady, na které stěžovatelka odkazuje. Nadto navrhovatelka nesouhlasí s tím, že by bylo možné doplnit odůvodnění závazného stanoviska dalšími dokumenty. Nedostatečné odůvodnění stanoviska nepřislušelo doplňovat ani odpůrkyni v rozhodnutí o námitce, neboť pouze dotčený orgán disponuje dostatečnou odbornou erudicí, podklady a informacemi potřebnými k zodpovědnému posouzení zájmů chráněných zákonem o ochraně ZPF. Krajský soud při přezkumu vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, tedy ke dni 4. 4. 2016, kdy nepochybně platil zákon o ochraně ZPF ve znění účinném od 1. 4. 2015, tj. ve znění novely č. 41/2015 Sb. Nadto i před nabytím účinnosti této novely platil metodický pokyn Ministerstva životního prostředí, který jako jedno z kritérií pro posuzování návrhu územně plánovací dokumentace stanovil také kvalitu zemědělské půdy určenou bonitovanými půdně ekologickými jednotkami a k jehož povaze se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185.

Dále navrhovatelka poukazuje na to, že zóna [N-P], do které byly zařazeny její pozemky v předchozí územně plánovací dokumentaci, umožňovala stavbu zemědělské usedlosti či oplocování pozemků, což plocha Z, do níž byly novým územním plánem dotčené pozemky zařazeny, nepřipouští. Navrhovatelka doložila znaleckým posudkem, že v důsledku změny územního plánu došlo ke snížení obvyklé ceny pozemku o téměř 70 %, funkční změna využití pozemků tak nepochybně přímo zasáhla do jejího vlastnického práva. Navrhovatelka nabyla hlavní pozemek parc. č. X o výměře 16.953 m<sup>2</sup> v rámci restituace a pozemek parc. č. Y o výměře 491 m<sup>2</sup> (tedy jen nepatrná část celkové plochy pozemků navrhovatelky), byl zakoupen jako přístupová cesta k hlavnímu pozemku. Navrhovatelka zdůrazňuje, že předmětný pozemek byl vybrán právě s ohledem na to, že na něm bylo možno realizovat výstavbu zemědělské usedlosti, měl tedy odpovídající hodnotu vůči výši restitučního nároku. Uložení místního vodovodního řádu je marginální ve vztahu k celkové rozloze pozemku, přiváděč pitné vody pak vede i přes pozemky, které jsou dle napadeného OOP zastavitelné.

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

#### Z odůvodnění:

[21] Ze shodných tvrzení účastníků řízení vyplývá, že pozemky parc. č. X a parc. č. Y ve vlastnictví stěžovatelky byly za účinnosti předchozího územního plánu zařazeny do plochy se způsobem využití Zóna zemědělské krajiny [N-P]. Dle návrhu nového územního plánu mělo být těmito plochám přiřazeno funkční využití Plochy výroby a skladování – farmy (VF). Výsledný územní plán vydaný dne 4. 4. 2016 však dotčené pozemky zařadil do Ploch zemědělských – obhospodařované půdy (Z).

[22] Nelze přisvědčit stěžovateli, že navrhovatelce novým územním plánem nemohlo být zasaženo do jejích práv z důvodu, že ani předchozí územní plán neumožňoval zastavění pozemku rodinným domem, a stěžovatelčino postavení se tak nijak nezhoršilo. Z rekapitulace provedené v úvodu posouzení Nejvyšším správním soudem vyplývá, že předchozí plánovací dokumentace zahrnovala stěžovatelčiny pozemky do ploch s funkčním vymezením Zóna zemědělské krajiny. Na takových pozemcích bylo přípustné zřídit zařízení související se zemědělskou výrobou, zemědělské usedlosti, byty pro osoby zajišťující dohled a pohotovost, stejně jako byty pro majitele, resp. vedoucí hospodářství. Dále bylo možno za předpokladu kladného stanoviska orgánu ochrany přírody a zemědělského půdního fondu pozemky oplotit. V napadeném územním plánu jsou oproti tomu stěžovatelčiny pozemky zařazeny do Plochy zemědělské – obhospodařované půdy, na kterých není možná jakákoliv nová výstavba mimo stavby uvedené mezi stavbami přípustnými. Těmito stavbami jsou pouze stavby a zařízení nezbytné pro zemědělskou výrobu a pastevní chov hospodářských zvířat (např. stavby pro skladování zemědělských produktů, včelíny, ohrady jezdeckých a pastevních areálů, přístřešky pro hospodářská zvířata, napáječky, stavby sloužící k úschově zahradní techniky, náradí atd.). Ani další stavby, které je možné v těchto plochách umísťovat, nejsou určené k bydlení. Oplotit či ohradit je možné pouze objekty technického vybavení, plochy s komerčním využitím (např. pěstováním dřevin, zahradnictvím) a zahrady a sady s ohledem na propustnost krajiny.

[23] Z uvedeného je zřejmé, že nový územní plán omezil možnost navrhovatelky nakládat s pozemky v jejím vlastnictví určitým způsobem, který byl dle předchozí regulace možný, a není tak pravdou, že pro ni nepředstavuje žádnou změnu.

[24] Především ale Nejvyšší správní soud poukazuje na svou konstantní judikaturu, podle níž v případech vydání nového územního plánu (tedy nikoliv pouze změny dosavadní územně plánovací dokumentace) přiznává navrhovateli plnou soudní ochranu. Odpůrce totiž dosavadní regulaci novým opatřením obecné povahy odstraňuje, začíná takřkajíc „s čistým stolem“ a do práv dotčených subjektů tak zasahuje v celém rozsahu nově, neboť vše je otevřeno ke změnám. (srov. rozsudek ze dne 28. 8. 2020, čj. 6 As 141/2019-64, č. 4077/2020 Sb. NSS, body [19] – [21] a tam uvedený přehled předchozí judikatury). Stěžovatelčin argument, že nový územní plán na postavení navrhovatelky nic nemění, tak již z tohoto důvodu nemůže obstát.

[25] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud měl zákonnost stanoviska dotčeného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu hodnotit dle právní úpravy účinné ke dni vydání tohoto stanoviska, nikoliv ke dni vydání napadeného opatření obecné povahy.

[26] Podle § 101b odst. 3 s. ř. s. „*při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy*“.

[27] V projednávané věci v mezidobí od vydání stanoviska do vydání územního plánu došlo k novelizaci § 4 zákona o ochraně ZPE, který stanovuje zásady ochrany zemědělského půdního fondu, jež musí dotčený orgán při vydávání stanoviska k návrhu územního plánu zohlednit, a to zákonem č. 41/2015 Sb.

[28] Nejvyšší správní soud sdílí názor krajského soudu, že pravidlo přezkoumávání opatření obecné povahy podle skutkového a právního stavu ke dni jeho vydání (§ 103b odst. 3 s. ř. s.) dopadá i na stanoviska dotčených orgánů, a to jak z hlediska nutnosti jejich existence, tak jejich obsahu a formálních náležitostí. Není-li změna právní úpravy, která nabyla účinnosti v průběhu procesu pořizování územně plánovací dokumentace, doprovázena intertemporálními pravidly, uplatní se totiž ve vztahu k procesním i hmotněprávním otázkám princip nepravé retroaktivity (viz zejména rozsudek NSS ze dne 6. 5. 2016, čj. 10 As 250/2015-92, a četnou judikaturu tam uvedenou). To ve vztahu k procesním otázkám znamená okamžitý účinek nových procesních pravidel; pokud jde o aspekty hmotněprávní (v nyní posuzovaném případě zásady ochrany ZPF jako hlediska pro posouzení návrhu územního plánu), je rozhodná ta právní úprava, která je účinná v době, kdy je o její aplikaci závazně (konstitutivně) rozhodováno ve vztahu k dotčeným subjektům. Právě tímto okamžikem totiž ve sféře výkonu veřejné moci správními orgány dochází ke vzniku (změně či zániku) právních vztahů.

[29] V rozsudku ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, věc *Závazná stanoviska II*, konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve vztahu k závazným stanoviskům vydávaným pro účely správního řízení mj. že závazné stanovisko není s to založit práva nebo povinnosti, ta založí orgán veřejné správy až konečným rozhodnutím ve věci. Na tom nic nemění ani skutečnost, že obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, neboť to se týká jen samotného procesu tvorby konečného rozhodnutí. Tato závaznost potvrzuje zakládání práv a povinností vyplývajících ze závazného stanoviska a materializuje se v rozhodnutí konečném. Závazná stanoviska „*sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti*“.

[30] Přinejmenším tyto dílčí závěry nutně dopadají i na stanoviska vydávaná dotčenými orgány pro účely pořízení územně plánovací dokumentace (resp. jiných opatření obecné povahy). Jakkoliv se nejedná o závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu, jde také o závazné podklady [nikoliv samostatná rozhodnutí, viz § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona] pro vydání úkonu správního orgánu, jímž teprve je zasahováno do právní sféry adresátů.

[31] Proto i stanoviska podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona podléhají soudnímu přezkumu až v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62, či rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 2. 2015, čj. 79 A 6/2014-193, aprobevovaný rozsudkem NSS ze dne 25. 9. 2015, čj. 4 As 81/2015-120).

[32] Nestanoví-li právní úprava jinak, musí i správní orgány při vydávání rozhodnutí nebo opatření obecné povahy vycházet ze skutkového a právního stavu ke dni vydání takového aktu. Došlo-li proto v průběhu pořizování územního plánu ke změně právní úpravy pro její posouzení z hlediska jednoho z chráněných veřejných zájmů

(zde ochrana ZPF), musí pořizovatel ve spolupráci s příslušným dotčeným orgánem zajistit, že připravovaná územně plánovací regulace bude v souladu s právní úpravou účinnou ke dni jejího vydání.

[33] Přejícná ustanovení zákona č. 41/2015 Sb., kterým v průběhu pořizování územního plánu argumentovala odpůrkyně, nestanovují, že by i po nabytí účinnosti nové právní úpravy byla stanoviska orgánu ZPF vydaná za předchozí právní úpravy použitelná jako závazný podklad pro vydání územního plánu. Takové pravidlo neobsahuje ani čl. II. odst. 4, který stanoví, že: *[j]estliže je podkladem pro rozhodování o odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu územně plánovací dokumentace, pro kterou bylo dáno stanovisko podle § 5 zákona č. 334/1992 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, použije se § 4 zákona č. 334/1992 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.*“ Jak ze samotného textu tohoto ustanovení, tak z důvodové zprávy k citovanému zákonu totiž plyne, že se vztahuje na případy individuálního rozhodování o odnětí ze zemědělského půdního fondu, nikoliv pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace.

[34] Krajský soud proto nepochybil tím, že při přezkumu napadeného územního plánu vycházel pouze z novelizovaného znění § 4 zákona o ochraně ZPF. Tato namítaná vada by ostatně ani nemohla mít vliv na zákonnost jeho rozsudku, a to z důvodů dále předstřehých.

[35] Dle § 4 zákona o ochraně ZPF účinného k datu vydání závazného stanoviska: *„Pro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu, zejména nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo toto území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežitých budov a zařízení. Musí-li však v nezbytných případech dojít k odnětí zemědělského půdního fondu, nutno zejména*

*a) co nejméně narušovat organizaci zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území a síť zemědělských účelových komunikací,*

*b) odnímat jen nejnntnější plochu zemědělského půdního fondu,*

*c) při umístování směrových a liniových staveb co nejméně ztěžovat obhospodařování zemědělského půdního fondu,*

*d) po ukončení povolení nezemědělské činnosti neprodleně provést takovou terénní úpravu, aby dotčená půda mohla být rekultivována a byla způsobilá k plnění dalších funkcí v krajině podle schváleného plánu rekultivace.“*

[36] Dle § 4 zákona o ochraně ZPF účinného ke dni vydání napadeného územního plánu: *„Pro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo toto území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežitých budov a zařízení. Musí-li v nezbytném případě dojít k odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, je nutno především*

*a) odnímat zemědělskou půdu přednostně na zastavitelných plochách,*

*b) odnímat přednostně zemědělskou půdu méně kvalitní; kritériem kvality půdy jsou třídy ochrany,*

*c) co nejméně narušovat organizaci zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území a síť zemědělských účelových komunikací,*

*d) odnímat jen nejnntnější plochu zemědělského půdního fondu a po ukončení nezemědělské činnosti upřednostňovat zemědělské využití pozemků,*

*e) při umístování směrových a liniových staveb co nejméně zatěžovat obhospodařování zemědělského půdního fondu a*

*f) po ukončení povolení nezemědělské činnosti neprodleně provést takovou terénní úpravu, aby dotčená půda mohla být rekultivována a byla způsobilá k plnění dalších funkcí v krajině podle plánu rekultivace.*

*(2) Za nezbytný případ se považuje zejména neexistence ploch uvedených v odstavci 1 na území obce, na kterém má být záměr, který se dotýká zemědělského půdního fondu (dále jen „záměr“), realizován, popřípadě na území dvou nebo více obcí, jedná-li se o záměr, který přesahuje území obce, nebo veřejně prospěšnou stavbu anebo veřejně prospěšné opatření.*

(3) *Zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.*

(4) *Odstavec 3 se nepoužije při posuzování těch ploch, které jsou obsaženy v platné územně plánovací dokumentaci, pokud při nové územně plánovací činnosti nemá dojít ke změně jejich určení.“*

[37] Ze srovnání obou dotčených znění je zřejmé, že pozdější právní úprava je detailnější a obsahuje více kritérií, která je třeba zohledňovat při odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu. Zároveň je však třeba přisvědčit navrhovatelce, poukazuje-li na Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí, který byl v době vydání stanoviska platný a účinný. K povaze tohoto pokynu se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS. Soud konstatoval, že „*metodický pokyn podrobněji upravuje postup orgánů ochrany zemědělského půdního fondu včetně hledisek a kritérií, jež mají tyto orgány posuzovat v případě územně plánovací dokumentace, a sjednocuje tak správní praxi. Bylo by zpravidla v rozporu se zásadou zákazu libovůle a rovného zacházení, pokud by se orgán ochrany zemědělského půdního fondu v jednotlivých případech od hledisek a kritérií tohoto metodického pokynu odchýlil.“*

[38] Dle čl. II. odst. 3 tohoto pokynu: „*orgán ochrany ZPF při posuzování předložené dokumentace hodnotí zejména: a) dosavadní využití ploch nezemědělské půdy v řešeném území, především nezastavěných a nedostatečně využitých pozemků v současně zastavěném území obce; b) využití zemědělské půdy na nezastavěných částech stavebních pozemků a enkláv zemědělské půdy v zastavěném území obce; c) využití ploch získaných odstraněním budov a zařízení a využití stavebních proluk; d) využití ploch, které byly pro potřeby rozvoje sídel orgánem ochrany ZPF již odsouhlaseny v dosavadní schválené dokumentaci; e) důsledky navrhovaného řešení na uspořádání ploch ZPF, kterým by měla být s ohledem na § 2 zákona č. 14/1992 Sb., o životním prostředí, co nejméně narušena původní krajina a její funkce; f) ovlivnění hydrologických a odtokových poměrů a stávajících melioračních zařízení v území; g) síť zemědělských účelových komunikací, které by měly být v maximální míře zachovány; v případě jejich dotčení musí dokumentace obsahovat návrh náhradní sítě, která dotčené území zpřístupní; h) další údaje o řešeném území prokazující nezbytnost požadavku na odnětí zemědělské půdy (počet obyvatel, účelové využití ploch, navržené řešení lokalit apod.); i) vedení směrových a liniových staveb ve vztahu k možnému eroznímu ohrožení a pozemkovým úpravám; j) návrhy funkčního využití území s ohledem na erozní ohrožení; k) kvalitu zemědělské půdy určenou bonitovanými půdně ekologickými jednotkami (dále jen BPEJ) a zařazení těchto BPEJ do tříd ochrany zemědělské půdy.“*

[39] Dotčený správní orgán by tak i v době účinnosti méně podrobného znění zákona o ochraně ZPF byl na základě metodického pokynu povinen hodnotit předložený návrh územního plánu optikou v zásadě stejných kritérií, jako dle novelizované úpravy zákona o ochraně ZPF. Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 1 Ao 2/2010-185 také uvedl, že příslušný orgán by se měl ve svém stanovisku především zabývat kritérii uvedenými v metodickém pokynu a uvést k nim své závěry.

[40] Krajský soud shledal, že koordinované stanovisko, konkrétně stanovisko orgánu ochrany ZPF, neobsahuje dostatečné odůvodnění, proč dotčený orgán nesouhlasí se záměrem zařazení stěžovatelských pozemků (plocha PR-Z15) do ploch výroby a skladování – farem. Stěžovatelka ovšem namítá, že soud měl důvody, pro které nebyla navrhovatelčina plocha zařazena do plochy s požadovaným funkčním využitím, hodnotit nejen na základě obsahu tohoto stanoviska, ale i na základě dalších podkladů, a to zejména rozhodnutí o námitce, kterou navrhovatelka vznesla, a zápisu z dohodovacího jednání ze dne 9. 9. 2014.

[41] Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že nepovažuje tuto námitku za nepřijatelnou dle § 104 odst. 4 s. ř. s., jak nadnesla navrhovatelka ve vyjádření ke kasační stížnosti. Zákaz uvádění novot dle § 104 odst. 4 s. ř. s. se vztahuje pouze na žalobce, nikoli na žalovaný správní orgán (v projednávané věci odpůrkyni) (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008-104). To je důsledek skutečnosti, že rozsah soudního přezkumu vymezuje svými námitkami navrhovatel, odpůrce tuto možnost nemá. Současně dává Nejvyšší správní soud stěžovatelce za pravdu v tom, že neměla v řízení před krajským soudem povinnost dokládat zápis z dohodovacího řízení, neboť se jedná o součást správního spisu, kterým soud neprovádí dokazování (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

[42] Krajský úřad Moravskoslezského kraje v koordinovaném stanovisku ze dne 17. 7. 2014 k návrhu územního plánu ve vztahu k zákonu o ochraně ZPF vyjmenoval 15 záměrů v návrhu územního plánu, se kterými

nesouhlasí, mezi nimiž se nacházel i záměr týkající se navrhovatelčiných pozemků. Svůj závěr odůvodnil následovně: „krajský úřad posoudil uvedené požadavky z hlediska zájmů ochrany zemědělské půdy a ust. § 4 a § 5 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, přičemž současně posuzoval návaznost záměrů na stávající zastavitelné území, využití proluk a snahu využít ploch v rozptýlené zástavbě tak, aby nedocházelo dalšími požadavky k narušení dosud ucelených výměr. Významným faktorem bylo i posouzení zásahů do kvalitních zemědělských půd s významnou produkční schopností, mnohdy s intenzifikačními opatřeními (meliorace). Vzhledem k tomu, že se v daném případě jedná o návrh nového územního plánu, krajský úřad ve svém stanovisku nezohlednil případné předchozí projednání a schválení lokalit pro nezemědělské využití, neboť bude nezbytné projednat odůvodněnou potřebu záboru zemědělské půdy jako celku a to tak, aby mohly být uplatněny i zájmy ochrany zemědělské půdy ve smyslu postupů daných § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.“

[43] Nejvyšší správní soud musí dát krajskému soudu za pravdu, že koordinované stanovisko krajského úřadu ze dne 17. 7. 2014 neobsahuje dostatečné odůvodnění ve vztahu k ochraně zemědělského půdního fondu ve smyslu požadavků uvedených v rozsudku čj. 1 Ao 2/2010-185. Stanovisko vyjmenovává 15 různých záměrů, s nimiž z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu nesouhlasí, celé odůvodnění se však omezuje na výše citovaný odstavec obecných důvodů, které bral dotčený orgán v úvahu při posuzování těchto záměrů. Není však zřejmé, které důvody se vztahují ke kterým záměrům.

[44] Zákonost stanovisek dotčeného orgánu v nejširším slova smyslu přezkoumává soud v rámci posuzování toho, zda byl územní plán vydán v souladu se zákonem, neboť jsou součástí procesu, v němž je zpracováván a přijímán. Z ustálené judikatury vyplývá, že důvodem pro zrušení opatření obecné povahy nemůže být jakékoli porušení procesních předpisů při vydávání opatření obecné povahy, nýbrž pouze podstatná procesní vada, v důsledku níž mohlo dojít k zásahu do právní sféry navrhovatele (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS z 21. 7. 2009, čj. 1 Ao1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 41, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, bod 38). V případě územních plánů vydávaných v samostatné působnosti obcí musí soudy být navíc obzvláště zdrženlivé při posuzování zjištěných nezákonností, aby se vyvarovaly neproporcionálního zásahu do práva obcí na samosprávu (nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, č. 76/2013 Sb. ÚS).

[45] Krajský soud dostatečně neposoudil, zda nedostatečnost původního stanoviska dotčeného orgánu byla v procesu přijímání opatření obecné povahy zhojena či nikoliv. Jen pokud ne, mohla totiž zasáhnout do veřejných subjektivních práv navrhovatelky. Stěžovatelka tvrdí, že dostatečné odůvodnění, které krajský soud postrádal, poskytují další dokumenty, které byly podklady či jsou součástí územního plánu.

[46] Stanoviska dotčených orgánů dle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona mají v procesu přijímání územních plánů nezastupitelnou roli, neboť reprezentují ochranu veřejného zájmu v procesu, který je jinak utvářen zejména politickou vůlí územního celku (viz rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-62, č. 2552/2012 Sb. NSS či ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Územní plán nelze vydat, pokud by byl v rozporu se stanovisky dotčených orgánů (§ 54 odst. 2 stavebního zákona). Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že ačkoliv je pořizovatel územního plánu vázán závěry stanovisek dotčených orgánů, nezbavuje ho to povinnosti řádně odůvodnit rozhodnutí o námitkách, které se týkají obsahu těchto stanovisek (viz např. rozsudek ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62, ze dne 6. 4. 2011, čj. 9 Ao 1/2011-96, či ze dne 21. 9. 2017, čj. 2 As 265/2017-29).

[47] V projednávané věci ze správního spisu vyplývá, že v průběhu procesu pořizování územního plánu probíhala komunikace mezi pořizovatelem a krajským úřadem jako dotčeným orgánem na úseku ZPF. Poté, co pořizovatel obdržel koordinované stanovisko krajského úřadu, vyvolal s dotčeným orgánem jednání, které proběhlo dne 9. 9. 2014 a z něhož byl pořízen písemný záznam. Po tomto jednání upravil pořizovatel návrh územního plánu a požádal krajský úřad o vydání navazujícího stanoviska. Krajský úřad toto stanovisko vydal dne 28. 4. 2015 (ve správním spise označené jako písemnost č. 47). Jeho přílohu tvoří právě zápis z dohodovacího jednání ze dne 9. 9. 2014. V tomto zápise je uvedeno, že ve vztahu k návrhové ploše PR-Z15 (stěžovatelčiným pozemkům) dotčený orgán po terénním šetření trvá na svém požadavku vypuštění této plochy ze zastavitelných ploch, neboť by se jednalo o narušení celistvosti půdy a vytvoření předpokladu pro další rozvoj výstavby v území, které je z mnoha aspektů pro výstavbu nevhodné. Návrh územního plánu byl upraven v souladu s požadavkem orgánu

ochrany ZPF a navrhovatelčiným pozemkům bylo přiřazeno funkční využití Ploch zemědělských – obhospodařované půdy.

[48] Proti tomuto zařazení brojila navrhovatelka námitkou ze dne 19. 6. 2015. V námitkách poukazovala na skutečnost, že získala pozemek parc. č. X v rámci restituce se záměrem stavby zemědělské usedlosti s možností bydlení a jejího oplocení, což tehdejší územní plán umožňoval, nové zařazení do Ploch zemědělských – obhospodařované půdy to však neumožňuje. Poukazovala také na to, že v bezprostřední blízkosti pozemku parc. č. X se nacházejí pozemky zastavěné rodinnými domy. Textová část územního plánu je dle navrhovatelky obecná a nesděluje důvody, které vedly pořizovatele k nezařazení pozemků parc. č. X a parc. č. Y do Ploch výroby a skladování – farem. Pokud jsou důvodem věcná břemena (přiváděč pitné vody Petrovice – Piaski a vodovod) nacházející se na pozemcích, namítala navrhovatelka, že pozemky získala v dobré víře, že nejsou zatíženy věcnými břemeny. Plocha PR-Z14 navržená do Ploch bydlení v rodinných domech je evidována jako orná půda a leží v bezprostřední vzdálenosti dotčených pozemků parc. č. X a parc. č. Y. U plochy PR-Z12, navržené též jako Plocha bydlení v rodinných domech, dochází k narušení celistvosti orné půdy, navíc prochází pozemkem přiváděč pitné vody.

[49] Pořizovatel navrhovatelčině námitce nevyhověl. Zopakoval důvody nesouhlasu uvedené orgánem ochrany ZPF a uvedl, že musí respektovat stanoviska dotčených orgánů. Dále konstatoval, že vymezením plochy PR-Z15 by skutečně došlo k narušení celistvého bloku zemědělské půdy a pozemky jsou meliorovány, tzn. byly zde provedeny veřejné investice do melioračního zařízení. Vzhledem k tomu, že jde o poměrně svažité terén, zásahem do melioračního systému by mohlo také dojít k podmáčení níže položených pozemků. Pokud zastupitelstvo schválí požadavek na změnu ve využití pozemku, neznamená to, že využití pozemku bude skutečně v územním plánu změněno. Nový územní plán je zpracováván na základě aktuální právní úpravy a oborových podkladů, nemusí být vázán na platný územní plán a podmínky, které v území stanovoval, neboť vycházel z jiných podkladů. K pozemku parc. č. Y pořizovatel dodal, že je celý zasažen existencí místního vodovodního řadu a nadmístního vodovodního přiváděče, a tedy by v žádném případě neumožňoval zastavění. S ohledem na limity využití území jej tedy není důvodné zahrnovat do zastavitelných ploch. Pořizovatel dále uvedl, že v blízkosti pozemku parc. č. X se žádná další stavba nenachází, nejbližší výstavba je vzdálena cca 55 metrů na pozemku parc. č. XY, ta je však odcloněna porostem vzrostlé zeleně a na pozemcích kolem parc. č. YZ, který je vzdálen cca 100 metrů a je utopen ve svahu. Že se v nedalekém okolí vyskytuje stávající zástavba, neznamená bez dalšího, že musí být v území vytvořeny podmínky pro výstavbu další. Dále pořizovatel uvedl odlišnosti ploch PR-Z14 a PR-Z12 oproti stěžovatelčiným pozemkům. Závěrem pořizovatel konstatoval, že územní plánování musí v souladu s § 18 stavebního zákona chránit nezastavěné území ve veřejném zájmu a vymezovat zastavitelné plochy na základě potenciálu rozvoje území a míru využití zastavěného území. Územním plánem Petrovice u Karviné je vymezeno celkem 45,84 ha ploch bydlení v rodinných domech. Dle demografického rozboru je potřeba 39 ha zastavitelných ploch, je tak vytvořen převis nabídky ploch 6,84 ha, tj. cca 17,5 %. Tento převis je doporučen nadřízenými orgány územního plánování a je z odborného hlediska ideální pro rozvoj území a ekonomii prodeje pozemků. Vlastník pozemků nemá právní nárok na stanovení takových podmínek, které by vyhovovaly plně pouze jeho soukromoprávním zájmům, neboť cílem územního plánování je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.

[50] Další argumentaci ve vztahu k zařazení navrhovatelčiných pozemků pak obsahuje odvodnění územního plánu na straně 22.

[51] Ustanovení § 53 odst. 1 stavebního zákona stanoví, že: „*Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání, zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu. Návrhy doručí dotčeným orgánům a krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu a vyzve je, aby k nim ve lhůtě 30 dnů od obdržení uplatnily stanoviska. Pokud dotčený orgán nebo krajský úřad jako nadřízený orgán neuplatní stanovisko v uvedené lhůtě, má se za to, že s návrhy pořizovatele souhlasí. [...].“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 6. 2017, čj. 4 As 253/2016-45, uvedl, že pokud dotčený orgán neuplatní své stanovisko k návrhu dle výše uvedeného ustanovení, a tedy se má za to, že bylo kladné, přivlastní si tak důvody uvedené v návrhu rozhodnutí o námitkách či vypořádání připomínek. Ty je tak třeba pokládat za důvody uvedené ve stanovisku dotčeného orgánu. V projednávané věci dle správního spisu krajský*

úřad jako dotčený orgán ochrany ZPF nevydal další stanovisko k návrhu rozhodnutí o námitkách. Na důvody tohoto rozhodnutí je tak třeba hledět také jako na důvody, pro které dotčený orgán s řešením souhlasí.

[52] Obdobně Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 12. 3. 2020, čj. 43 A 15/2019-38, č. 4079/2020 Sb. NSS, vyložil, že pokud orgán ochrany zemědělského půdního fondu udělil souhlasné stanovisko s nezemědělským využitím pozemků podle návrhu územního plánu, který se zabýval důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a sám dotčený orgán žádné odůvodnění ve svém stanovisku nevedl, je třeba vycházet z toho, že důvody uvedené v návrhu územního plánu (potažmo v jeho odůvodnění) představují důvody stanoviska orgánu ochrany ZPF.

[53] Krajský soud zrušil napadené opatření obecné povahy z důvodu nepřezkoumatelnosti stanoviska dotčeného orgánu, aniž vyhodnotil, zda toto pochybení nebylo dostatečně napraveno dalším postupem pořizovatele a dotčeného orgánu, nebo zda vyústilo v nezákonnost napadeného opatření obecné povahy. Dle Nejvyššího správního soudu odůvodnění zařazení navrhovatelčiných pozemků do ploch s příslušným funkčním využitím lze nalézt v rozhodnutí o její námitce, jež je součástí územního plánu, příp. v dalších pokladech pro jeho vydání. Krajský soud měl proto věcně posoudit zákonnost napadené regulace na základě všech důvodů obsažených ve výše uvedených podkladech.

[54] Také k posouzení proporcionality přijaté regulace krajský soud pouze konstatoval, že přesvědčivé odůvodnění spravedlivosti míry omezení navrhovatelčiných práv v napadeném územním plánu, potažmo stanovisku dotčeného orgánu, nenalezl. Nejvyšší správní soud musí přisvědčit stěžovateli námitce ohledně absence důvodů pro takové konstatování. Jak plyne z provedené rekapitulace obsahu rozhodnutí o námitce, to zjevně obsahuje argumentaci, z jakých důvodů navrhovatelce nebylo vyhověno. Zda tato argumentace ob stojí i věcně, a to posuzováno optikou judikatury, na kterou krajský soud správně poukázal (zejména výše citované usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120), je na jeho posouzení.

[55] Stěžovatelka dále tvrdí, že navrhovatelčiny pozemky jsou zatíženy takovými limity v území (existence vodovodního řadu a nadmístního vodovodního přívaděče), které dopředu vylučují jejich zastavitelnost, a proto bylo na místě její námitce proti územnímu plánu nevyhovět.

[56] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS, na který odkazuje navrhovatelka a který se týkal zásad územního rozvoje, konstatoval, že je třeba zásadně rozlišovat mezi zásadami územního rozvoje jako koncepcí a územním řízením jako realizací konkrétního projektu, neboť každá z těchto fází má odlišné nástroje regulace a jinou míru podrobnosti. Uvedl také, že v průběhu pořizování zásad by mělo být koncepčně prověřeno, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány a preventivně tak bránit vynakládání energie a peněz na projekty zcela nesmyslné, nerealizovatelné či (veřej-noprávně) nepovolitelné. To platí tím spíše pro územní plán, který oproti zásadám územního rozvoje obsahuje podrobnější regulaci využití území.

[57] Ačkoliv možnost realizace konkrétního záměru je detailně prověřována až v rámci územního řízení, stěžovatelce je třeba přisvědčit, že právní a za určitých okolností i faktický limit v území může být důvodem nezařazení takového území k určitému způsobu využití. Takové odůvodnění však také podléhá přezkumné činnosti soudu. V projednávané věci je však třeba zejména uvést, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách obsahuje argumentaci limitem v území v podobě existence vodovodního řadu a nadmístního vodovodního přívaděče pouze ve vztahu k pozemku parc. č. Y o výměře 491 m<sup>2</sup>, tedy dle navrhovatelky pouze přístupového pozemku k pozemku hlavnímu parc. č. X s výměrou 16 953 m<sup>2</sup>. Nejedná se tak o odůvodnění, které by bylo relevantní k pozemku hlavnímu. Doplňovala-li stěžovatelka argumentaci v tomto smyslu až ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, nemůže být pro krajský soud rozhodná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58, nebo rozsudek ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS), ostatně i krajský soud tuto poznámku uvedl pouze nad rámec svých rozhodovacích důvodů.