

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

8<sup>2021 / XIX. ROČNÍK / 31. 8. 2021</sup>

## OBSAH

4210	Daňové řízení: výzva k podání prohlášení o majetku; námitky .....	771
4211	Pandemický zákon: zjevná neopodstatněnost návrhu .....	773
4212	Zaměstnanost: vyřazení uchazeče z evidence; ekonomická situace uchazeče jako důvod hodný zvláštního zřetele.....	780
4213	Rozpočty: nicotnost rozhodnutí; prominutí části odvodu za porušení rozpočtové kázně; vztah porušení rozpočtové kázně a naplnění skutkové podstaty přestupku, správního deliktu či trestného činu.....	785
4214	Daň z nemovitostí: osvobození od daně; remízek, háj, větrolam či mez; ostatní plocha .....	795
4215	Advokacie: zápis do seznamu advokátních koncipientů; povinnost poučit žadatele.....	803
4216	Pandemický zákon: působnost Ministerstva zdravotnictví; nezbytně nutný rozsah mimořádných opatření .....	810
4217	Soudní exekutoři: časové omezení pro uložení výtky .....	818
4218	Daňové řízení: lhůta pro placení daně po zápisu zástavního práva do veřejného registru; šestiletá prekluzivní lhůta pro placení daně .....	822
4219	Řízení před soudem: nepřijatelnost kasační stížnosti .....	828
4220	Pandemický zákon: odpadnutí předmětu řízení.....	830
4221	Zbraně a střelivo: odnětí zbrojního průkazu; ztráta zdravotní způsobilosti .....	833
4222	Policie ČR: oprávnění zajistit osobu přistiženou při jednání majícím znaky přestupku.....	838
4223	Mezinárodní ochrana: řádné doručení výzvy k převzetí rozhodnutí.....	843
4224	Ochrana životního prostředí: přeshraniční vliv záměru; účast zahraniční dotčené veřejnosti.....	847
4225	Daňové řízení: počítání běhu nové lhůty pro stanovení daně; počítání času; <i>lex specialis</i> .....	855

**Daňové řízení: výzva k podání prohlášení o majetku; námitky**

k § 159 a § 180 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákonů č. 167/2012 Sb. a 375/2015 Sb. a zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb. (v textu jen daňový řád“)

k § 65 soudního řádu správního

**I. Výzva k podání prohlášení o majetku vydaná dle § 180 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.**

**II. Podání žaloby proti výzvě nemusí předcházet vyčerpání námitek podle § 159 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2021, čj. 51 Af11/2019-19)*

**Prejudikatura:** č. 3873/2019 Sb. NSS, č. 3931/2019 Sb. NSS.

**Věc:** První železářská společnost Kladno, s.r.o. proti Finančnímu úřadu pro Středočeský kraj o výzvě k podání prohlášení o majetku.

Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení výzvy k podání prohlášení o majetku ze dne 15. 5. 2019 (dále jen „výzva“) vydané podle § 180 odst. 1 daňového řádu. Touto výzvou uložil žalovaný žalobkyni povinnost podat prohlášení o majetku ve lhůtě 15 dnů ode dne jejího doručení. Žalobkyně namítala, že pro vydání výzvy nebyly splněny zákonné podmínky ve smyslu § 180 odst. 1 daňového řádu.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě zejména uvedl, že výzvou nedochází k dotčení práv a povinností, které by žalobkyně již dříve neměla. Výzva je procesním úkonem, jehož cílem je získat přehled o majetku dlužníka, ze kterého by mohl správce daně uspokojit svoji daňovou pohledávku, nikoli rozhodnutím z materiálního hlediska. Současně je úkonem správce daně při placení daní, který není učiněn v řízení, jež by jejím vydáním předcházelo, a ani se vydáním výzvy žádné řízení nezahajuje nebo nekončí. Neexistuje tedy ani předmět řízení, o kterém by bylo výzvou rozhodnuto, a tím zasaženo do práv a povinností daňového dlužníka. Institut prohlášení o majetku je upraven i v § 260a a násl. o. s. ř. Prohlášení o majetku se podle o. s. ř. činí ve formě výslechu povinného, ke kterému je předvolán. Předvolání k ústnímu jednání k prohlášení o majetku a výzvu k písemnému podání prohlášení je možné postavit na roveň. Dle názoru žalovaného tak výzva k podání prohlášení o majetku není rozhodnutím podléhajícím soudnímu přezkumu podle § 65 s. ř. s., může ale představovat nezákonný zásah, vůči němuž by se žalobkyně mohla domáhat soudní ochrany podle § 82 a násl. s. ř. s., ale až po vyčerpání prostředků nápravy poskytovaných daňovým řádem (námitek podle § 159 daňového řádu).

Krajský soud v Praze žalobu zamítl.

**Z odůvodnění:**

[14] Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že splňuje všechny formální náležitosti na ně kladené. Soud přitom dospěl k závěru, že je žaloba přípustná, neboť výzva naplňuje znaky „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 s. ř. s. jak z formálního, tak z materiálního hlediska, a zároveň lze dospět k závěru, že žalobkyně neměla vůči ní k dispozici žádné řádné opravné prostředky.

[15] Formální náležitosti rozhodnutí jsou uvedeny zejména v § 101 a § 102 daňového řádu, přičemž napařená výzva tyto náležitosti obsahuje. I když ji daňový řád přímo za rozhodnutí neoznačuje, to není rozhodné. Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, „v případě pochybností o naplnění formálního znaku hraničních či nestandardních úkonů pro jejich klasifikaci jako rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. má být upřednostněna právě možnost obrany proti takovým úkonům cestou žaloby proti rozhodnutí, a to proto, že právě toto řízení nejlépe naplňuje principy, na nichž je správní soudnictví v České republice vybudováno, zatímco řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem má pouze doplňkovou (subsidiární) povahu. Jedním z nejdůležitějších aspektů při úvahách, jakou cestou má být zajištěn soudní

*přezkum proti konkrétnímu úkonu správního orgánu, musí být zajištěni účinnosti poskytované soudní ochrany (bod 51 usnesení ve věci Kráčení dotace). K naplnění formálního znaku rozhodnutí tedy zpravidla postačuje to, aby založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) bylo vřeleno do aktu správního orgánu, u něž je předepsána písemná forma a k jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit. Tím budou pravidelně dány znaky „individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva“ [zvýraznění zde i dále v textu doplněno soudem].“*

[16] Pro výzvu je přítom předepsána písemná forma s konkrétními náležitostmi, daňový řád žalovanému světuje kompetenci takovou výzvu vydat a podrobuje ji konkrétním podmínkám, jež musí žalovaný před jejím vydáním posoudit. Jedná se o správní akt individuálně směřující vůči žalobkyni vydaný v rámci konkrétního řízení (daňové exekuce). Skutečnost, že výzva nepředstavuje konečné vyústění takového řízení, není na překážku. Co do formálních náležitostí je totiž výzva podle § 180 daňového řádu zcela souměřitelná s exekučními příkazy vydávanými podle § 178 daňového řádu, jež také exekuční řízení nezakončují a u nichž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 19. 2. 2019, čj. 1 Afs 271/2016-53, č. 3873/2019 Sb. NSS, jednoznačně uzavřel, že představují rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[17] Přirovnání k blízkému institutu dle § 260a o. s. ř. tak, jak jej činí žalovaný, pak soud nepovažuje za významné. V občanském soudním řízení totiž příslušnou výzvu zasílá přímo soud. V daňovém řízení však výzvu činí orgán finanční správy, tedy orgán moci výkonné, a proto je třeba povinnému zajistit přístup k účinné soudní ochraně.

[18] V případě výzvy k podání prohlášení k majetku jsou splněny i materiální požadavky na „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť výzva je „*úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*“ a je způsobila zkrátit žalobkyni na jejich právech, resp. zasáhnout do její právní sféry.

[19] Je tomu tak v první řadě proto, že výzvou byla žalobkyni založena povinnost, při jejímž nesplnění jí hrozil postih za přečin porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku dle § 227 trestního zákoníku („*Kdo v řízení před soudem nebo jiným orgánem veřejné moci odmítne splnit zákonnou povinnost učinit prohlášení o majetku nebo se takové povinnosti vyhýbá nebo v takovém prohlášení uvede nepravdivé nebo hrubě zkrleslé údaje, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta, peněžitým trestem nebo zákazem činnosti.*“). Třebaže nelze vyloučit, že v trestním řízení by žalobkyně mohla dosáhnout přezkumu zákonnosti výzvy, soud považuje za dostatečně vážný zásah do právní sféry žalobkyně již samotné její vystavení reálné nutnosti obhajovat svůj právní názor v trestním řízení, jelikož samo trestní řízení je spojeno s řádově závažnějšími negativními dopady než případné uložení pořádkové pokuty podle § 247 odst. 2 daňového řádu či vedení hypotetického přestupkového řízení a uložení pokuty, proti nimž by bylo možné se následně bránit v řízení před správními soudy. Dostupnost právní ochrany veřejných subjektivních práv by měla být posuzována v zásadě v mezích kognice správního soudnictví, nikoliv z pohledu norem práva soukromého (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39) či norem „velkého“ trestního práva.

[20] Nelze přehlédnout ani důsledek výzvy spočívající v tom, že právní jednání žalobkyně týkající se jejího majetku jsou od okamžiku doručení výzvy vůči správci daně a dalším osobám, které mají proti žalobkyni vymahatelnou pohledávku na základě exekučního titulu, neúčinné (jak přímo stanoví § 180 odst. 6 daňového řádu). Jedná se o přímý zásah do právní sféry žalobkyně limitující rozsah výkonu jejího vlastnického práva, který nepochybně může ztížit výkon její podnikatelské činnosti. Nemožnost podat proti správnímu aktu s takovými účinky správní žalobu by znamenala odepření přístupu k soudu za situace, kdy žalobkyni hrozí poměrně závažné dopady v důsledku vydání výzvy, kterou považuje za nezákonnou.

[21] Vzhledem k tomu, že proti výzvě není možné podat odvolání (§ 109 odst. 2 daňového řádu) a současně ani bezprostředně nenásleduje vydání jiného rozhodnutí, které by si žalobkyně mohla vynutit, které by bylo možné napadnout správní žalobou a při jehož přezkumu by byla plnohodnotně řešena zákonnost výzvy jako předběžná otázka (neexistuje tedy efektivní prostředek nápravy uvnitř veřejné správy), nelze ani hovořit o tom, že by ve věci nebyly vyčerpány řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. Na věci nic nemění ani skutečnost, že žalobkyně měla možnost podat proti výzvě námitky ve smyslu § 159 daňového řádu. Jak

potvrzují závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovené v usnesení ze dne 19. 2. 2019, čj. 1 AfS 271/2016-53, č. 3873/2019 Sb. NSS, námitky nelze považovat za řádný opravný prostředek, a to nejen proto, že nejsou obsaženy v taxativním výčtu řádných opravných prostředků v § 108 odst. 1 písm. a) daňového řádu, ale také proto, že nemají odkladný (a nadto ani devolutivní) účinek.

[22] S ohledem na uvedené závěry proto soud dospívá k závěru, že žaloba je přípustná a je správně formulována jako žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, a nikoli jako žaloba proti zásahu správního orgánu. Soud se neztotožnil se závěry, jež byly v obdobné situaci vysloveny Krajským soudem v Ústí nad Labem v usnesení ze dne 27. 11. 2018, čj. 15 Af 48/2018-9. (...)

## 4211

### Pandemický zákon: zjevná neopodstatněnost návrhu

k § 13 odst. 3 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (v textu jen „pandemický zákon“)

**Zjevná neopodstatněnost návrhu ve smyslu § 13 odst. 3 věty první zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, může vyplynout *prima facie* z předchozí rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, v níž se již obdobnou věcí zabýval.**

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2021, čj. 5 Ao 2/2021-52)

**Prejudikatura:** č. 116/2008 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 83/06), č. 251/2008 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 1/08).

**Věc:** J. C. proti Ministerstvu zdravotnictví o návrhu na zrušení mimořádného opatření.

Navrhovatel se domáhal zrušení opatření obecné povahy – mimořádného opatření odpůrce ze dne 6. 4. 2021 vydaného s odkazem na § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“).

Tímto mimořádným opatřením podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví odpůrce – k ochraně obyvatelstva a prevenci nebezpečí vzniku a rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2 – nařídil, že určitým skupinám dětí, žáků a studentů blíže uvedeným v jiném mimořádném opatření (ze dne 6. 4. 2021) se umožní osobní přítomnost v mateřské, základní, základní speciální, střední nebo vyšší odborné škole pouze tehdy, pokud dítě, žák či student nemá příznaky onemocnění COVID-19, podstoupí ve frekvenci dvakrát týdně vyšetření prostřednictvím neinvazivního preventivního antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2, které si provedl sám nebo které mu byly provedeny jinou osobou a které mu poskytla škola, a prokáže se negativním výsledkem tohoto vyšetření; v podrobnostech viz čl. I. napadeného opatření, kterým bylo rovněž stanoveno, že škola může pro toto preventivní testování použít pouze testy určené pro sebetestování anebo odpůrcem povolené testy k použití laickou osobou.

Navrhovatel byl žákem 1. stupně základní školy. Napadené mimořádné opatření, kterým odpůrce podmiňovalo osobní přítomnost žáků ve škole, tím, že podstoupí testování na onemocnění COVID-19, nemělo podle navrhovatele zákonnou oporu; odpůrce překročil meze zákonem vymezené působnosti a jednal *ultra vires*. Povinnost dětí podstoupit testování nebyla v žádném právním předpise stanovena. Pandemický zákon v § 2 odst. 2 písm. m) umožňuje odpůrci, aby vydal formou mimořádného opatření příkaz testovat zaměstnance a jiné pracovníky, nikoli však děti ve školách. A tuto možnost nelze dovést ani na základě zbytkového ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví.

Z hlediska zákonnosti napadeného opatření poukázal navrhovatel na rozpor se zákonem č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (dále jen „zákon o zdravotních službách“), s tím, že k výkonu zdravotní služby je nutný informovaný souhlas a službu lze poskytovat pouze prostřednictvím zdravotnických pracovníků. Zdůraznil rovněž rozpor s ochranou citlivých údajů dítěte, a to v souvislosti se separací pozitivně testovaných dětí. Dále připomněl to, že plnění povinné školní docházky nesmí bránit žádná diskriminační

kritéria a platí zásada rovného přístupu ke vzdělání, na níž je založen zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále jen „školský zákon“). Podle navrhovatele bylo však rozlišování mezi dětmi kvůli neprovedenému testu nepřímou diskriminací z důvodu zdravotního stavu.

V tomto kontextu navrhovatel uvedl, že základní právo na vzdělání nelze podmiňovat splněním povinnosti ze strany dítěte – viz zejm. čl. 28 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.). Navrhovatel byl toho názoru, že právu na vzdělání lze dát jisté zákonné limity, avšak podmíněn nesmí být samotný přístup ke vzdělávání jako základ práva na vzdělání ve smyslu čl. 33 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Právě k tomu docházelo díky napadenému mimořádnému opatření, které navrhovatel považoval za nedostatečně odůvodněné a ve svém důsledku nepřiměřené. V rámci namítané nepřiměřenosti se snažil zpochybnit vhodnost testování pomocí tzv. PCR testů i antigenních testů. K antigennímu testování poukázal mj. na odborné stanovisko H. Z. či informaci Společnosti pro lékařskou mikrobiologii ČLS JEP, podle níž by toto testování nemělo být používáno u bezpříznakových jedinců. Namítl též nesmyslnost zvoleného intervalu testování, jakož i to, že nejsou použity neinvazivní testy ze slin.

Odpůrce ve svém vyjádření naopak uvedl, že k překročení zákonného rámce nedošlo, neboť zákon o ochraně veřejného zdraví mu v § 69 odst. 1 písm. i) umožňuje nařídít určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku, přičemž do této kategorie spadá i podmínění vstupu do školy testováním. K námitce rozporu se zákonem o zdravotních službách odpůrce připomněl, že v případě sebetestování se nejedná o výkon zdravotní služby, ke kterému by byl nutný souhlas. Jako nedůvodnou odpůrce odmítl též námitku týkající se ochrany osobních údajů s tím, že škola musí vědět, zda je některý z jejích žáků COVID-19 pozitivní či negativní, a to zejména z toho důvodu, aby mohla zajistit bezpečnost a zdraví ostatních osob. Antigenní testy považoval odpůrce nejen za přiměřeně spolehlivé, ale také za vhodné pro využití u asymptomatických jedinců. Podle odpůrce odůvodnění napadeného opatření splňovalo požadavky dané § 3 odst. 2 pandemického zákona, které nelze vykládat příliš přísně. V opačném případě by bylo prakticky nemožné jakékoli opatření vydat; s ohledem na dynamičnost vývoje pandemie je třeba postupovat rychle a i bez úplné znalosti všech detailů (ohledně stavu rozšíření viru v populaci, patogenity jeho jednotlivých druhů, mechanismů přenosu atd.) činit kroky vedoucí ke zpomalení šíření viru SARS-CoV-2 v populaci a záchraně životů osob v České republice. K namítanému zásahu do práva na vzdělání odpůrce uvedl, že v daném případě proti němu stojí právo na ochranu zdraví a života. Bylo proto potřeba provést test proporcionality, který napadené mimořádné opatření splňovalo, jak bylo zřejmé i z jeho odůvodnění.

Nejvyšší správní soud návrh odmítl pro jeho zjevnou neopodstatněnost.

### Z odůvodnění:

[8] Nejvyšší správní soud je k posouzení věci povolán na základě § 13 pandemického zákona ve spojení s § 101a a násl. s. ř. s. O splnění podmínky aktivní procesní legitimity neměl soud pochyb, přesto pro pořádek připomeneme, že navrhovatel je žákem 1. stupně základní školy. Napadené opatření obecné povahy na něho tedy přímo dopadá a právě v důsledku toho navrhovatel tvrdí zkrácení svých práv – především práva na vzdělání.

[9] Na podkladě této aktivní procesní legitimity navrhovatele a v mezích jím tvrzeného zásahu do práv se poté Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda se nejedná o návrh zjevně neopodstatněný ve smyslu § 13 odst. 3 pandemického zákona: *„Je-li návrh zjevně neopodstatněný, soud jej mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením odmítne. Pokud soud nepostupuje podle věty první, návrh se projednává přednostně.“*

[10] Z citovaného ustanovení je jasný záměr zákonodárce, který směřoval k tomu, aby návrhy na zrušení mimořádných opatření podle pandemického zákona a podle § 69 odst. 1 písm. b) či i) zákona o ochraně veřejného zdraví vydané ve stavu pandemické pohotovosti byly projednány ve zrychleném režimu. Ostatně tomu odpovídá i obsah rozpravy na půdě Poslanecké sněmovny, kde k podaným pozměňovacím návrhům poslanec Jakub Michálek uvedl, že *„[...] každé opatření bude přezkoumatelné soudem. Prosadili jsme tam rychlejší přezkum, takže Nejvyšší správní soud bude posuzovat opatření, která vydalo Ministerstvo zdravotnictví. Bude tam přednostní projednání, bude skutečně rychlejší spravedlnost.“* (srov. sněmovní tisk č. 1158, pozměňovací návrhy přednesené ve druhém čtení dne 18. 2. 2021, 8. volební období od 2017, digitální repozitář, www.psp.cz).

[11] Zákonomárcé na straně jedné usiloval o rychlý věcný přezkum podaných návrhů. Na straně druhé ovšem evidentně vycházel i z potřeby určité ekonomie řízení a umožnil soudu relativně snadné odmítnutí návrhu, shledá-li, že je „zjevně neopodstatněný“. O jaké situaci by se mělo v praxi jednat, pandemický zákon nijak nevynezuje. Nicméně podle názoru Nejvyššího správního soudu lze dovodit, že to budou zpravidla takové situace, kdy bude *prima facie* jasné, že podaný návrh nemůže být úspěšný, neboť půjde o skutkově i právně jednoznačnou věc, v níž právní závěr vyplývá z textu zákona bez potřeby interpretace. Podobná je i situace, kdy se Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi již obdobnou věcí zabýval a rozhodl zamítavým rozsudkem. Neshledá-li soud důvod pro odchýlení se od svého předchozího právního názoru, není důvod, aby ve velmi specifickém režimu soudního přezkumu podle pandemického zákona nemohl využít právě institut zjevné neopodstatněnosti. Jeho smysl a účel je třeba vnímat tak, že jde o kompenzaci tlaku vyvolaného potřebou přednostního projednání návrhu a současně jistou ochranu Nejvyššího správního soudu před zahlcením (viz dále).

[12] Odmítnutí návrhu pro jeho zjevnou neopodstatněnost podle § 13 odst. 3 věty první pandemického zákona je – obdobně jako odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost – jistým mezistupněm mezi odmítnutím návrhu pro čisté procesní překážky a jeho věcným projednáním neboli meritorním přezkumem. Toto odlišení mezi prostým procesním odmítnutím návrhu a jeho odmítnutím pro zjevnou neopodstatněnost, o kterém se někdy hovoří jako o kvazimeritorním přezkumu, je podstatné. V případech kvazimeritorního přezkumu se totiž účastníkům určitého věcného posouzení vždy dostane; k tomu srov. nedávné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, čj. 8 As 287/2020-33, jenž se zabýval otázkou vrácení již zaplaceného soudního poplatku a konstatoval, že je dána povinnost vrátit poplatek, pokud soud odmítne kasační stížnost bez věcného projednání. Naopak, v případech odmítnutí kasační stížnosti jako nepřijatelné na meritorní přezkum (byť zjednodušený) dojde vždy, a proto soud nemá povinnost poplatek vracet. Podle rozšířeného senátu představuje odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost „jemný filtr“, který zajišťuje obě role Nejvyššího správního soudu, „tj. posláni sjednocovatele judikatury, zaručujícího právní jistotu a efektivitu práva, a posláni ochránce spravedlnosti každého jednotlivého případu, zajišťujícího posouzení dopadů napadeného rozhodnutí do subjektivních veřejných práv člověka a umožňujícího mu domoci se nápravy. Na straně druhé, dospěje-li soud k závěru, že ani jednoho není v konkrétní věci třeba, postačí, odůvodní-li svůj závěr na věc jen stručným odkazem na judikaturu, která se již obdobnou věcí zabývala.“

[13] V principu podobné nastavení – založené na jisté precedenční závaznosti tzv. nosných důvodů rozhodnutí (*ratio decidendi*) – lze uplatnit také u odmítnutí návrhu pro zjevnou neopodstatněnost. I zde je totiž patrná snaha nastavit určitý „filtr“ či „pojistku“ vůči nutnosti meritorně projednat každý jednotlivý návrh, u něhož jsou splněny elementární podmínky řízení. Zákonomárcé vytvořil Nejvyššímu správnímu soudu při přezkumu mimořádných opatření podle § 13 pandemického zákona prostor pro jistou selekci návrhů a zabránění jeho zahlcení návrhy, kterým nelze vyhovět, ale jejichž projednání běžnou procedurou by blokovalo rozhodovací kapacitu tohoto soudu jako vrcholného soudního orgánu ve věcech patřících do správního soudnictví. To platí tím spíše, že se jedná o přezkum mimořádných opatření, která nejsou rozhodnutími, nýbrž opatřeními obecné povahy, jež si jako právní akty tzv. smíšené povahy v mnohém nezadají s právními předpisy; Nejvyšší správní soud pak provádí v podstatě jejich abstraktní přezkum – byť na podkladě aktivní legitimize konkrétního navrhovatele a v mezích jím tvrzeného dotčení.

[14] Na základě uvedených východisek přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení nyní podaného návrhu, který je ke dni vydání tohoto rozhodnutí jedním z celkem 16 návrhů napadajících mimořádné opatření ze dne 6. 4. 2021, kterým odpůrce – v návaznosti na uvolnění provozu škol – podmínil osobní přítomnost vybraných skupin dětí/záků/studentů na prezenční výuce negativním antigenním testem na přítomnost onemocnění COVID-19. Tímto mimořádným opatřením a otázkou antigenního testování ve školách se Nejvyšší správní soud velmi podrobně zabýval při meritorním přezkumu prvního z podaných návrhů, který rozsudkem ze dne 6. 5. 2021, čj. 5 Ao 1/2021-65, zamítl.

[15] Nejvyšší správní soud neshledal důvodu odchýlit se od závěrů přijatých v uvedeném rozsudku, nota bene v situaci, kdy tyto závěry v mnohém vycházejí a navazují na předchozí judikaturu – a sice na zamítavé rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2021, čj. 6 Ao 1/2021-323, a ze dne 27. 4. 2021, čj. 6 Ao 2/2021-160, ve věci antigenního testování zaměstnanců; současně soud nevidí ani žádný jiný důvod, pro který by bylo

rozumné a respektující ekonomii soudního procesu, aby nyní podaný návrh projednal běžnou procedurou, a dospěl proto k následujícímu závěru.

[16] Návrh je zjevně neopodstatněný.

[17] Podstatu návrhu, resp. jeho důvody, jimiž je soud vázán (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), je možné rozdělit do tří základních okruhů: a) absence pravomoci odpůrce k vydání mimořádného opatření, vč. jeho nedostatečného odůvodnění, b) rozpor napadeného mimořádného opatření se zákonem (konkrétně zákonem o zdravotních službách, školským zákonem a ochranou osobních údajů), c) právo na vzdělání a otázka přípustnosti omezení tohoto základního práva navrhovatele; uvedené důvody v zásadě kopírují důvody návrhu, který Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem sp. zn. 5 Ao 1/2021, na jehož odůvodnění v podrobnostech odkazuje a pro potřeby odůvodnění této věci ho shrnuje a doplňuje takto:

[18] [Ad a)] Zákonné zmocnění odpůrce k vydání mimořádného opatření podle § 69 odst. 1 písm. i) ve spojení s § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví není pandemickým zákonem nijak dotčeno, nicméně je zde určitá souvztažnost obou těchto norem – viz § 2 odst. 4 písm. b) pandemického zákona, z něhož plyne, že mimořádné opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jehož účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a které má celostátní působnost, může být vydáno jen v době stavu pandemické pohotovosti. Tato skutečnost se promítá mj. i do samotného procesu vydávání těchto mimořádných opatření, a je tedy třeba souhlasu vlády, jakož i náležitého odůvodnění, vč. zohlednění přiměřenosti zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob; srov. § 3 odst. 1 až 5 v návaznosti na § 4 pandemického zákona.

[19] V daném případě vláda předběžný souhlas vydala a odpůrce mimořádné opatření odůvodnil v intencích požadovaných v § 3 odst. 2 pandemického zákona, podle něhož musí odůvodnění obsahovat následující části: 1) aktuální analýzu epidemické situace onemocnění COVID-19, 2) konkrétní míru rizika spojenou s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami, 3) přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob, tedy tzv. test proporcionality. Odpůrce se soustředil zejména na otázku přiměřenosti zásahu do práv a oprávněných zájmů dětí/žáků/studentů; nerezignoval však ani na ostatní náležitosti odůvodnění, i když zde zjevně navazoval na odůvodnění souvisejícího mimořádného opatření ze dne 6. 4. 2021, čj. MZDR 14600/2021-1/MIN/KAN, omezujícího provoz škol a školských zařízení, jež právě vůči blíže určeným skupinám dětí, žáků a studentů připustilo výjimku ze zákazu osobní přítomnosti ve školách.

[20] Odůvodnění napadeného opatření navrhovatel zpochybňuje zejména proto, že zde dle jeho názoru absentuje uvedení odborných podkladů, které by dokládaly účinnost a účelnost tohoto opatření ve vztahu k deklarovanému cíli; k tomu viz dále [ad c)], kde zdejší soud mj. i s odkazem na odůvodnění napadeného opatření konstatuje, že je jím rozumným způsobem sledován legitimní cíl – ochrana veřejného zdraví.

[21] Pokud jde o navrhovatelem zmíněný § 2 odst. 2 písm. m) pandemického zákona, který odpůrci umožňuje mimořádným opatřením uložit „*příkaz testovat zaměstnance a jiné pracovníky na přítomnost onemocnění COVID-19*“, Nejvyšší správní soud – i přes zmíněnou souvztažnost pandemického zákona a zákona o ochraně veřejného zdraví – zdůrazňuje, že napadené mimořádné opatření podle pandemického zákona vydáno nebylo; základem zákonného zmocnění odpůrce je zde zákon o ochraně veřejného zdraví. Přehled jednotlivých mimořádných opatření, která je odpůrce oprávněn nařídit při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku, je vymezen v § 69 odst. 1 písm. a) až i) zákona o ochraně veřejného zdraví. V dané věci vydal odpůrce mimořádné opatření podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, dle něhož platí, že „[m]imořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku“.

[22] Není pochyb, že citované ustanovení představuje jakousi zbytkovou kategorii mimořádných opatření při epidemii, jak správně poukázal navrhovatel. Nicméně Nejvyšší správní soud při použití výkladového pravidla *eiusdem generis* (stejného druhu) dovodil, že odpůrce nepřekročil meze své zákonem vymezené pravomoci a působnosti – nejednal tedy *ultra vires*.



[23] Povinnost testování ve školách uložená podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví je totiž srovnatelná svou povahou a zásahem do práv s povinností očkování upravenou pod písm. g) odst. 1 § 69 téhož zákona. Jednoduše řečeno – může-li odpůrce při epidemii nařídít mimořádné očkování jednotlivce, může nařídít i jeho testování v souvislosti s epidemií a prevencí jejího dalšího šíření. Povaha obou těchto opatření je obdobná a rovněž tak intenzita jejich zásahu do základních práv jednotlivce, především práva na ochranu soukromí v podobě garance nedotknutelnosti osoby (čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 2 Listiny). Pokud jde o další povinnosti v případě, že je výsledek testování pozitivní, je nutno poznamenat, že jde o povinnosti odvozené, jež mají převážně organizačně-technický charakter a odpovídají možnosti dané v § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Je-li výsledek testu pozitivní, lze předpokládat podezření na přítomnost viru, a tudíž i podezření z nákazy nemocí COVID-19. Uvedené platí nejen pro povinnost opustit školu, ale také pro povinnost informovat poskytovatele zdravotních služeb a podrobit se konfirmačnímu PCR testu (tyto povinnosti navíc odpovídají i jiným ustanovením zákona o ochraně veřejného zdraví, např. § 62a či § 64).

[24] Lze proto shrnout, že povinnosti uložené napadeným mimořádným opatřením vydaným podle zbytkového ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví jsou srovnatelné s povinnostmi plynoucími z předchozích písm. a) až h) v odst. 1 § 69 téhož zákona. Nelze tedy konstatovat nedostatek pravomoci odpůrce k vydání napadeného mimořádného opatření, byť není na místě zastírat určité legislativní deficity dané právní úpravou. Opačný výklad by však byl podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu příliš formalistický a nerespektoval by základní zákonné nastavení pravomocí odpůrce jako orgánu ochrany veřejného zdraví, jejichž rozsah musí být vykládán uvážlivě; výčet jednotlivých mimořádných opatření jen těžko může být vždy a za každých okolností vyčerpávající a postihující všechny konkrétní případy, a to zvláště za současné zcela atypické a neustále se vyvíjející situace celosvětové pandemie onemocnění COVID-19.

[25] [Ad b)] Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadeným opatřením zavedené antigenní testování ve školách není zdravotní službou, neboť je založeno na tom, že se děti, žáci nebo studenti budou testovat sami. Školy v tomto směru nemají volbu, a není proto pochyb o tom, že jimi prováděné testování není a nemůže být bráno jako výkon zdravotní služby, k němuž by bylo nutné poskytnutí svobodného a informovaného souhlasu, jak se mylně domnívá navrhovatel.

[26] Nejvyšší správní soud neshledal rozpor napadeného opatření se zákonem o zdravotních službách a dodává, že opatření nikterak neupravuje, jaké konkrétní preventivní testy mají být ve školách zajištěny, avšak musí jít o „*vyšetření prostřednictvím neinvazivního preventivního antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2*“. Už z toho je patrné, že testování ve školách musí probíhat co nejméně zatěžující metodou antigenního testování, za níž lze obecně považovat odběr vzorku přímo ze slin; tento typ testování se jeví jako nevhodnější, nicméně obecně lze tolerovat i odběr vzorku z nosu. Soud má pochopení pro případné obavy některých dětí z testování, současně má však za to, že je primárně na jejich rodičích, jakým způsobem dětem celou věc podají, vysvětlí a příp. pomohou jejich obavy překonat – třeba i tím, že jim při testování budou asistovat. V podstatě totéž platí pro zaměstnance školy, i oni nepochybně mohou přispět k rozptýlení obav a vůbec k pochopení celé záležitosti související se snahou zvládnout současnou krizi vyvolanou pandemií nemoci COVID-19 mj. za pomoci opakovaného plošného testování ve školách.

[27] Je-li výsledek testování pozitivní, je logické, že dotčené dítě je odděleno od ostatních a je opět na rodičích, resp. zaměstnancích školy, aby vše dětem vysvětlili a eliminovali možné riziko stigmatizace. Jistě, negativní sociální dopad na dané dítě nelze zcela vyloučit. Na druhou stranu představa, že pozitivně testované dítě nebude odděleno od ostatních, je naprosto absurdní a vedla by k popření samotného smyslu testování. Soud přitom vychází z toho, že odpůrce považuje test za přiměřeně spolehlivý a dostatečný pro to, aby bylo dáno alespoň zvýšené podezření na přítomnost viru SARS CoV-2. V takovém případě je oddělení od ostatních osob a bezodkladné opuštění školy adekvátním opatřením a rozhodně se nejedná o postup, který by byl v rozporu s ochranou citlivých údajů dítěte.

[28] Při provádění testování pochopitelně dochází ke zpracování zvláštní kategorie osobních údajů vypočítaných z zdravotního stavu (výsledek testu a datum jeho provedení). Vše se ovšem děje z důvodu veřejného zájmu v oblasti veřejného zdraví; základem pro zpracování osobních údajů je plnění právních povinností podle napadeného mimořádného opatření, přičemž obecné nařízení o ochraně osobních údajů – nařízení Evropského

parlamentu a Rady (EU) 2016/679, známé též jako „GDPR“ dle zkratky anglického názvu „*General Data Protection Regulation*“ – na takovou mimořádnou situaci pamatuje; viz čl. 9 odst. 2 písm. i) GDPR, dle kterého lze zpracovávat údaje o zdravotním stavu osob, jestliže je to nezbytné z důvodů veřejného zájmu v oblasti veřejného zdraví a ochrany před vážnými přeshraničnými zdravotními hrozbami.

[29] Současně je nutno připomenout povinnost pedagogických pracovníků zajišťovat bezpečnost a ochranu zdraví dětí, žáků a studentů při vzdělávání – viz § 29 odst. 2 školského zákona; tento zákon přitom institut oddělení dítěte nebo mladistvého zná a § 7 odst. 3 umožňuje jeho aplikaci – byť pro případy „*dítěte nebo mladistvého, kteří vykazují známky akutního onemocnění*“. Pozitivně testovaný známky akutního onemocnění vykazovat nemusí, přesto je na něho nutno hledět prizmatem právě citovaného ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví. Jak již bylo vysvětleno, je logické, že k oddělení dítěte nebo mladistvého dojde v případě epidemie, tj. výjimečné situace, kdy má odpůrce jako orgán ochrany veřejného zdraví možnost nařídit testování, jehož imanentní součástí je i oddělení pozitivně testovaných osob. Jde o přirozený důsledek pozitivního výsledku testování, který napadené opatření předvídá, stejně jako to, že osoba s pozitivním výsledkem je povinna kontaktovat svého praktického lékaře a podstoupit tzv. konfirmační PCR test za účelem relevantního ověření výsledku.

[30] Dalším důsledkem pozitivního výsledku preventivního testování je též to, že se dítě, žák anebo student nemůže účastnit prezenčního vzdělávání; totéž platí i pro případ, že dítě/žák/student testování podstoupit odmítne, což podle navrhovatele vede k porušení zásady rovného přístupu ke vzdělání [§ 2 odst. 1 písm. a) školského zákona] a k jeho nepřímé diskriminaci z důvodu zdravotního stavu.

[31] Zdravotní stav či zdravotní postižení je obecně řazeno mezi zakázané diskriminační důvody (obdobně jako rasa, národnost, pohlaví, věk či náboženské vyznání), avšak v tomto případě se o popření rovného přístupu ke vzdělání a o diskriminaci – ať už přímou nebo nepřímou – nejedná. Odlišnost v zacházení je diskriminační a v rozporu s ústavním pořádkem (principem rovnosti), jestliže jí schází objektivní a rozumné ospravedlnění. Jednoduše řečeno, ve stejné nebo srovnatelné situaci by nemělo docházet k rozdílnému zacházení. Navrhovatel a další žáci či studenti, jež odmítnou podstoupit testování ve školách, ovšem ve srovnatelné situaci jako ostatní nejsou. V důsledku odmítnutí podstoupit vyšetření prostřednictvím preventivního antigenního testu se dostávají do významně jiné situace než žáci a studenti, kteří testování podstoupí s negativním výsledkem na přítomnost koronaviru. Právě v tom je postavení navrhovatele (příp. dalších osob v obdobném postavení) zvláštní a odpovídá mu i zvláštní zacházení. Důležité je, že toto zacházení – tedy neumožnění osobní přítomnosti na prezenční výuce ve výsledku nepopírá právo na vzdělání, byť jeho výkon částečně omezuje; toto omezení ovšem není diskriminační ani svévolné, ale odpovídající tomu, že i ve složité epidemické situaci je snaha umožnit prezenční vzdělávání, avšak při současně minimalizaci rizika dalšího šíření nákazy.

[32] Netřeba zastírat, že prezenční výuka je velmi důležitá – a to nejen z hlediska samotného obsahu a kvality výuky, ale vůbec sociálního kontaktu s učiteli a ostatními žáky a studenty. Distanční výuka není a nemůže být trvalou alternativou, což je ostatně důvodem, proč odpůrce přistoupil k uvolnění provozu škol a některým dětem, žákům a studentům umožnil jejich osobní přítomnost ve škole při prezenční výuce – byť za podmínky povinného preventivního testování. Stanovení této povinnosti v napadeném mimořádném opatření Nejvyšší správní soud neshledává rozporným se zákonem ani ústavním pořádkem – především ústavně zaručeným právem na vzdělání.

[33] [Ad c)] Právo na vzdělání podle čl. 33 Listiny není právem absolutním a lze do něj zasáhnout. Právo na vzdělání patří mezi hospodářská, sociální a kulturní práva, která jsou standardní součástí katalogu základních práv, avšak vymahatelnost některých z nich je omezena čl. 41 odst. 1 Listiny: „*Práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.*“

[34] Citovaný článek Listiny otevírá široký prostor pro zákonodárce při volbě nejrůznějších řešení, jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, č. 116/2008 Sb., na který navázal náleznem ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, č. 251/2008 Sb., v němž metodicky rozvedl 4 kroky, které je třeba při ústavní kontrole zákonné úpravy práv vyjmenovaných v čl. 41 odst. 1 Listiny provést:

1. vymezení smyslu a podstaty základního práva, tedy určitého esenciálního obsahu;

2. zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence tohoto práva nebo jeho skutečné realizace (esenciálního obsahu); teprve při případném zjištění, že tomu tak je, měl by přijít na řadu test proporcionality. Pokud se zákon esenciálního obsahu tohoto práva nedotýká, následuje
3. posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl – tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a konečně
4. zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

[35] V zásadě ve stejné struktuře postupoval i Nejvyšší správní soud, přičemž volil velmi zdrženlivý přístup, neboť jeho úlohou je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovaně i ostatní dotčené osoby) před excesy v oblasti veřejné správy, která je napadeným opatřením regulována, nikoliv však opatření dotvářet či hledat optimální řešení. Přihlédl přitom i k mimořádné situaci epidemie onemocnění COVID-19, která odůvodňuje vyšší míru přípustného zásahu do práva na vzdělání, avšak při zachování jeho podstaty a smyslu. Smysl a podstata práva na vzdělání – tedy jakési jeho nepodmíněné „tvrdé jádro“ je třeba v rovině subjektivního práva jednotlivce vnímat především jako požadavek elementární úrovně kvality obsahu a formy vzdělávání. Tento základ práva na vzdělání není popřen; netestovaní žáci (děti, studenti) jsou i nadále žáky konkrétní školy, která na jejich vzdělání nemůže a nesmí rezignovat. K netestovaným dětem není možné přistupovat „jakoby nebyly“, což si ostatně uvědomuje i sám odpůrce, jak je patrné z odůvodnění napadeného opatření. Ve svých důsledcích se ovšem nejedná o otázku spadající do jeho působnosti, nýbrž do působnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, jež musí v součinnosti se školami zajistit netestovaným žákům alespoň minimální formu studijní podpory (posílání plánu učiva, individuální konzultace apod.).

[36] S ohledem na povinnost zajistit tuto podporu – danou již tím, že v čl. 33 odst. 1 větě druhé Listiny je zakotvena povinná školní docházka – soud konstatuje, že napadené mimořádné opatření nezasahuje do minimálního standardu (esenciálního obsahu) práva na vzdělání; viz výše [ad] kroky 1. a 2.]. A podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu se v případě tohoto mimořádného opatření nejedná ani o svévolné omezení základního práva na vzdělání, jež by nesledovalo legitimní cíl anebo ho sledovalo nerozumnými prostředky; viz níže [ad] kroky 3. a 4. – tzv. test racionality].

[37] O legitimitě cíle, jehož má být napadeným opatřením dosaženo, nemá soud pochybnosti. Onemocnění COVID-19 nemusí být doprovázeno viditelnými příznaky, a proto konkrétním cílem opatření zjevně bylo to, aby se předešlo situaci, kdy ve třídě (škole nebo školském zařízení) dojde ke kontaktu dětí, žáků nebo studentů s jiným dítětem, žákem nebo studentem, který je infikován koronavirem SARS-CoV-2, aniž by o tom věděl. Odpůrce považoval za vhodné využít nástroj pravidelného preventivního antigenního testování, jež ve svém důsledku může omezit právo na vzdělání, odmítne-li se dotyční nechat testovat. Právo na vzdělání (čl. 33 Listiny) je v takovém případě omezeno ve prospěch práva na život (čl. 6 Listiny) a na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny) v jeho objektivní dimenzi, tedy ve prospěch ochrany veřejného zdraví, kdy je nutná aktivní ochrana, vč. přijímání potřebných preventivních opatření. Jedním z takových preventivních opatření je právě testování, skrze které dochází k naplňování legitimního cíle (ochrany veřejného zdraví), aniž by se přitom toto opatření jevílo nerozumným.

[38] Navrhovatel nevznesl argumenty ani dostatečné důkazy o tom, že by antigenní testování nemohlo přinejmenším přispět k naplňování uvedeného legitimního cíle, tj. nalézt nakažené jedince a následným omezením jejich kontaktů alespoň zpomalit šíření koronaviru. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu vnímá antigenní testy jako jakési „hrubé síto“, které je možná méně spolehlivé, nikoli však zcela zbytečné, a tudíž nerozumné. Vychází přitom z odůvodnění napadeného mimořádného opatření, kde je adresně odkazováno na několik relevantních a obecně dostupných studií. Z nich je zřejmé, že jedním z opatření umožňujících snížit nákazu je i omezení provozu škol s tím, že při jejich postupném otevírání hraje významnou roli i testování; toto opatření bezpochyby snižuje četnost přenosu onemocnění ve školách – a byť modelová situace v jedné ze studií byla založena na užití PCR testů, neznamená to, že by antigenní testy využitelné nebyly. Jejich výhodou je velmi rychlé vyhodnocení, což spolu s vyšší frekvencí testování kompenzuje nižší účinnost.

[39] Navíc Nejvyšší správní soud už ve svých předchozích zamítavých rozsudcích ve věcech testování zaměstnanců (sp. zn. 6 Ao 1/2021 a sp. zn. 6 Ao 2/2021) opakovaně akceptoval, že odpůrce vzal na zřetel nejen hlediska

čistě lékařská (omezenou účinnost antigenních testů), ale rovněž ekonomická a organizační, jako jsou náklady na opakované testování vysokého počtu osob, kapacita pro provádění a vyhodnocení testů apod.; současně se zde vyslovil i k navrhovatelem zmíněnému stanovisku H. Z. Nejvyšší správní soud nemá důvod, aby se od těchto závěrů v této věci jakkoli odchýlil, posuzoval do důsledku účinnost antigenních testů, a fakticky tak nahrazoval roli odpůrce, který je k tomu odborně vybaven; k dispozici mu je nejen Ústav zdravotnických informací a statistiky, ale také Státní zdravotní ústav, jenž je zapsán i jako znalecký ústav a jenž se – skrze Národní referenční laboratoř pro chřipku a nechrípková respirační virová onemocnění – rovněž podílel na zpracování informace Společnosti pro lékařskou mikrobiologii ČLS JEP, na kterou navrhovatel odkazuje (dle ní má antigenní test nižší senzitivitu v porovnání s metodou PCR, avšak při nedostupnosti PCR ho je možné využít i pro diagnostické a epidemiologické testování).

[40] Omezených možností zvolené metody testování si byl vědom i samotný odpůrce, ale přijal ji jako doplňkové opatření, jež Nejvyšší správní soud respektuje. V době dynamicky se vyvíjející pandemie je rozhodně na místě postupovat v souladu s principem předběžné opatrnosti, a proto je třeba se snažit využít všechny dostupné prostředky, které mohou menší či větší měrou napomoci eliminovat nákazu, vč. antigenních testů, byť je s ohledem na dosavadní stav poznání obtížné předem jednoznačně určit míru jejich účinku.

[41] O potřebnosti a rozumnosti použití antigenních testů ve školách svědčí i nedávno vydané a všeobecně dostupné doporučení Rady (EU) o společném rámci pro používání a validaci rychlých testů na antigen a o vzájemném uznávání výsledků testů na COVID-19 (2021/C 24/01), podle něhož by členské státy – aniž je dotčena jejich odpovědnost za stanovení jejich vnitrostátních politik testování – měly zvážit použití rychlých testů na antigen mj. v těchto situacích a prostředích: „*Screening ve vysoce rizikových oblastech a uzavřených prostředích, jako jsou nemocnice, jiná zdravotnická zařízení, zařízení dlouhodobé péče, např. domovy důchodců a pečovatelské domy nebo rezidenční zařízení pro osoby se zdravotním postižením, školy [...]. Opakovaný screening by se měl provádět pokud možno každé 2–4 dny a alespoň první pozitivní výsledek zjištěný rychlým testováním na detekci antigenu by měl být potvrzen testem RT-PCR.*“

[42] Již jen pro úplnost, Nejvyšší správní soud v souvislosti s odkazem navrhovatele na čl. 28 Úmluvy o právech dítěte uvádí, že tento článek zavazuje smluvní státy, aby na základě rovných možností zaváděly pro všechny děti bezplatné a povinné základní vzdělání. O to ovšem v daném případě nejde – podstata věci stojí jinak. Podle Úmluvy o právech dítěte (čl. 3) je třeba, aby při jakékoli činnosti byl předním hlediskem tzv. nejlepší zájem dítěte. Dle názoru soudu je jím v daném kontextu zájem na osobní, prezenční formě vzdělávání – a to nejen navrhovatele, ale všech dětí. Na druhou stranu, je-li zde epidemie a s ní související riziko nákazy při prezenční výuce ve školách, je jistě lepší toto riziko alespoň v určité míře eliminovat pomocí antigenního testování nežli setrvat u virtuální, distanční výuky všech (právě k tomu by mohlo vést setrvalé popírání antigenního testování jako jednoho preventivních opatření, jehož schopnost s větší či menší účinností napomoci snížit šíření nákazy ve společnosti nebyla vyvrácena).

### **Zaměstnanost: vyřazení uchazeče z evidence; ekonomická situace uchazeče jako důvod hodný zvláštního zřetele**

k § 5 písm. c) bodu 7 a § 30 odst. 2 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění k 14. 10. 2016

**Ekonomická situace uchazeče o zaměstnání může dle individuálních okolností případu představovat důvod hodný zvláštního zřetele ve smyslu § 5 písm. c) bod 7 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, který zabraňuje vyřazení uchazeče z evidence podle § 30 odst. 2 písm. f) tohoto zákona, pokud by důsledky vyřazení byly nepřiměřené míře porušených povinností vyplývajících z individuálního akčního plánu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, čj. 1 Ads 62/2021-43)

**Věc:** J. B. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 16. 8. 2016 vyřadil Úřad práce České republiky – krajská pobočka pro hlavní město Prahu (dále jen „úřad práce“) žalobce podle § 30 odst. 2 písm. c) a odst. 3 zákona o zaměstnanosti z evidence uchazečů o zaměstnání, neboť bez vážného důvodu neplnil podmínky stanovené v aktualizovaném individuálním akčním plánu, konkrétně se dne 11. 7. 2016, tj. ve stanoveném termínu, dostavil na pobočku úřadu práce, avšak nedoložil soupis alespoň pěti oslovených zaměstnavatelů. Úřad práce nepovažoval skutečnost, že žalobce pobírá pouze dávky hmotné nouze a nemá dostatek finančních prostředků na hledání zaměstnání, za vážný důvod ve smyslu § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti.

Odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 14. 10. 2016 zamítl.

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobou, jíž Krajský soud v Brně vyhověl a zrušil rozhodnutí žalovaného i úřadu práce.

Dle krajského soudu bylo nutné při výkladu a použití § 5 písm. c) bod 7 zákona o zaměstnanosti přihlédnout k ekonomické situaci žalobce. Jeho finanční i sociální situace byla natolik nepříznivá, že v kontextu zprísnění jeho povinností aktualizovaným individuálním akčním plánem představovala důvod zvláštního zřetele hodný ve smyslu tohoto ustanovení. Žalobce podle krajského soudu předložil vážné důvody, proč nesplnil své povinnosti.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ads 62/2010-69, nebyl dle krajského soudu na věc přílehlavý, a jeho závěry o povinnosti uchazečů o zaměstnání vytvořit si dostatečnou finanční rezervu, aby mohli plnit své povinnosti vůči úřadu práce, nelze číst tak zobecňujícím a paušálním způsobem, jakým to činí žalovaný. Nelze vycházet ani z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2020, čj. 7 Ads 288/2019-55, který se týkal kasační stížnosti žalobce, u něhož šlo o vyřazení z důvodu maření nástupu do zprostředkovaného zaměstnání a s tím i součinnosti s úřadem práce, což je o mnoho závažnější než pouhé první nedoložení povinností stanovených aktualizací individuálního akčního plánu.

Krajský soud připomenul, že Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence by mělo představovat až krajní opatření při výkonu agendy úřadu práce, nikoliv jeho běžný nástroj (srov. rozsudky NSS ze dne 10. 9. 2019, čj. 1 Ads 160/2019-30, bod 23; či ze dne 30. 6. 2014, čj. 4 Ads 124/2013-82, bod 25). Správní orgány by měly rovněž zohlednit závažnost důsledků vyřazení z evidence uchazečů v konkrétní situaci účastníka řízení. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, čj. 7 Ads 268/2015-30, vyplývá, že úřad práce je povinen hledat proporcionalitu mezi důsledky vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání a závažností porušení povinnosti ze strany uchazeče o zaměstnání a posuzování této proporcionality se musí promítnout do interpretace pojmu „vážný důvod“. Správní orgány proporcionalitu vyřazení z evidence nezkoumaly a dle krajského soudu by s ohledem na osobní situaci žalobce vyřazení z evidence ani v testu proporcionality neobstálo. Při hodnocení přiměřenosti postupu správních orgánů v prvé řadě nelze odhlédnout od silného zprísnění režimu, které pro žalobce představovala aktualizace individuálního akčního plánu. K zintenzivnění došlo v míře, kterou úřad práce v průběhu řízení nijak nevysvětlil. Zatímco předtím musel žalobce méně formálním způsobem dokládat kontakt se třemi zaměstnavateli ve frekvenci zhruba dvou měsíců, po aktualizaci měl povinnost dodávat pět takových kontaktů za jeden měsíc. Úřad práce si byl vědom bytové a příjmové situace žalobce, a muselo mu být tedy zřejmé, že žalobce takto stanovené podmínky nezávadně splnit.

Žalobce podle krajského soudu předkládal důvody nesplnění svých povinností, jež lze v konkrétních okolnostech této věci označit za hodné zvláštního zřetele ve smyslu § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti, neboť mu zbylo na život zhruba 2 000 Kč, a z takového příjmu si lze jen stěží zajistit na celý měsíc stravování či jiné základní životní potřeby. Podmínky aktualizace individuálního akčního plánu vyžadují, aby žalobce cestoval z Vyskytné nad Jihlavou do Prahy nebo do Jihlavy a tam se sešel se zaměstnavateli, neboť kontakt se zaměstnavatelem se za běžných okolností neobejde bez osobního setkání. Již samotné oslovení (telefonicky, poštou či elektronicky) potenciálních zaměstnavatelů by si ovšem vyžádalo náklady, které by v poměru k příjmu žalobce nemusely být zanedbatelné.

Vyřazení při prvním nesplnění povinností bylo dle krajského soudu nepřiměřeně tvrdé i z toho důvodu, že s „disciplínou“ žalobce doposud nebyly problémy. Úřad práce se měl zamyslet nad možnostmi přehodnocení obsahu individuálního akčního plánu či jinými alternativami naplnění cíle, jímž je asistentce při nalezení práce pro žalobce.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, ve které zdůraznil, že nesouhlasí s krajským soudem, dle kterého je možné podřadit osobní situaci uchazeče, a to i finanční, pod pojem vážný důvod ve smyslu § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti. Žalobce svou majetkovou situaci po šest let nijak neřešil, jeho pasivní přístup nemůže být důvodem k prominutí neplnění povinností.

Smyslem evidence uchazečů o zaměstnání je zprostředkování zaměstnání a vyřešení nezaměstnanosti uchazeče (tedy i zlepšení jeho finanční situace), což žalobce svým pasivním přístupem komplikoval. Za takové situace nebylo možné přihlídnout k jeho finanční situaci.

Finanční náklady vynaložené na hledání zaměstnání mohl žalobce snížit. Úřad práce mu opakovaně sdělil, že může oslovit zaměstnavatele v okolí místa, kde se zdržuje (Vyskytné nad Jihlavou), nikoli v Praze. Rovněž jej úřad práce upozornil, že evidenci lze převést na krajskou pobočku bližší k jeho bydlišti. Žádnou z těchto možností žalobce nevyužil, což také dokládá jeho pasivitu.

Krajský soud svým výkladem přenáší veškerou snahu a aktivitu ke zprostředkování zaměstnání na úřad práce. Jedná se o výklad nesprávný. Úkolem úřadu práce je uchazeči pomoci v jeho situaci na trhu práce, k čemuž slouží i individuální akční plán. Ani sebelepší individuální akční plán nezařadí uchazeče do pracovního procesu, pokud sám nevyvine dostatečnou aktivitu. Tu v žalobcově případě s ohledem na jeho šestileté setrvání v evidenci nelze spatřovat.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 Ads 62/2010 byl i přes změnu právní úpravy pro věc relevantní, neboť závěry z něj plynoucí jsou nadále platné. Konkrétně bylo zcela nereálné, aby uchazeči o zaměstnání nevznikaly ze zprostředkování zaměstnání žádné dodatečné náklady. Výklad krajského soudu by vedl k tomu, že s určitými skupinami by bylo prakticky nereálné pracovat, neplnily by své povinnosti a účelně by setrvaly v evidenci.

Úřad práce splnil i podmínky kladené rozsudkem Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 3 Ads 183/2011, neboť žalobcovy náklady by byly minimální, mohl využít e-mailovou komunikaci. Zvýšení požadovaných kontaktů ze tří na pět s sebou nese také zvýšené náklady, které by vedly k úplné ztrátě finančních prostředků žalobcem.

Stěžovatel nesouhlasil také s tím, že aktualizovaný individuální akční plán zintenzivnil původní povinnosti až příliš. Aktualizace byla opodstatněná, neboť prvních šest let vedení žalobce v evidenci nevedlo k žádným výsledkům. Nejednalo se o zásadní změnu, měl doložit snahu o kontaktování a projevení jeho zájmu o zaměstnání u pěti na místo u tří zaměstnavatelů. Zkrácení doby ze dvou na jeden měsíc odpovídá snaze úřadu práce zintenzivnit „práci“ se žalobcem. Povinnost žalobce spočívala pouze v oslovení potenciálních zaměstnavatelů, nikoli v jejich samotném nalezání.

Pokud žalobci jeho životní situace bránila v plnění povinností uchazeče o zaměstnání, mohl sám svou evidenci ukončit, aby se vyhnul nepříznivému důsledku neplnění svých povinností, které vedly až k vyřazení z evidence.

Nejvyšší správní soud v jiném sporu mezi stěžovatelem a žalobcem (sp. zn. 7 Ads 288/2019) konstatoval, že špatnou finanční a osobní situaci žalobce nelze považovat za důvod hodný zvláštní zřetele ve smyslu § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti. Z tohoto rozsudku lze také dovodit účelovost přístupu žalobce.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval důvody, pro které nemohl splnit povinnosti vyplývající z aktualizovaného individuálního akčního plánu, které tvrdil již v průběhu správního řízení a v žalobě. Postup úřadu práce označil za ustálenou praxi vyřazování nepohodlných uchazečů z evidence. Žalobce chtěl převést svou evidenci do Jihlavy, ale tamní úřad práce podmiňoval převod nájemní smlouvou na užívané obydlí, k čemuž žalobce nedisponuje finančními prostředky. Stěžovatel byl nadřízeným správním orgánem té části úřadu práce, která vůči žalobci již od roku 2010 nedostatečně využívá zákon o hmotné nouzi. Jeho výchozí podmínky jsou jiné

než u osob se zázemím a finanční rezervou. Zintenzivnění povinností plynoucích z aktualizovaného individuálního akčního plánu s sebou přináší zvýšení úsilí i finančních prostředků.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...)

[25] Mezi stěžovatelem a žalobcem není sporu o tom, že žalobce nesplnil požadavky aktualizovaného individuálního akčního plánu ve stanoveném termínu, což při neexistenci vážného důvodu vede k vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Stěžovatel brojí proti hodnocení krajského soudu, který dospěl k závěru, že žalobce své povinnosti nesplnil z důvodu hodného zvláštního zřetele ve smyslu § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že pod tyto důvody lze podřadit i finanční nesnáž žalobce.

[26] Podle § 30 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti „[u]chazeče o zaměstnání krajská pobočka Úřadu práce z evidence uchazečů o zaměstnání rozhodnutím vyřadí, jestliže bez vážného důvodu neposkytne součinnost při vypracování individuálního akčního plánu, jeho aktualizaci nebo vyhodnocování anebo neplní podmínky v něm stanovené“.

[27] Dle § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti se za vážné důvody považují mimo jiné „důvody spočívající v jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo důvodech hodných zvláštního zřetele“.

[28] Nejvyšší správní soud považuje za potřebné zdůraznit, že činnost správních orgánů je v první řadě službou veřejnosti a při výkonu svých pravomocí by měl mít správní orgán vždy na zřeteli účel, pro který byl zřízen. Smyslem činnosti úřadu práce je především zprostředkování zaměstnání. K tomuto účelu by měla vést veškerá činnost úřadu, přičemž vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání by mělo představovat pouze krajní opatření, nikoliv běžný nástroj řešení agendy úřadu práce. Soud nikterak nezpochybuje, že uchazeč o zaměstnání si musí plnit své zákonné povinnosti. Bez jeho součinnosti ostatně ani není úřad práce schopen dostat své úlože. Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání má však pro uchazeče dosti tvrdé právní důsledky, a to nejen v oblasti naplnění jeho ústavního práva na práci (čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod) tím, že je mu odepřena pomoc při zajištění zaměstnání a eventuálně i hmotné zabezpečení v podobě podpory v nezaměstnanosti, ale i v oblasti účasti na důchodovém a zdravotním pojištění. Úmyslem zákonodávce při zakotvení možnosti vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání přitom bezesporu nebylo „trestat“ uchazeče za každé bagatelní pochybení, ale zajistit, aby výhod spojených s vedením v seznamu uchazečů o zaměstnání nemohly požívat osoby, které své postavení zneužívají a znemožňují úřadu práce vykonávat jeho činnost (obdobně rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2021, čj. 1 Ads 52/2021-31).

[29] V rozsudku ze dne 3. 12. 2015, čj. 7 Ads 268/2015-30, Nejvyšší správní soud dovodil, že s ohledem na dalekosáhlé důsledky vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání „musí úřad práce hledat proporcionalitu mezi těmito důsledky a závažností porušení povinnosti ze strany uchazeče o zaměstnání (respektive důvody, pro které povinnost porušil). Posuzování této proporcionality se musí promítnout do interpretace pojmu ‚vážný důvod‘ a následně také do aplikace zákonných ustanovení na konkrétní případ.“

[30] V rozsudku ze dne 4. 4. 2019, čj. 3 Ads 349/2017-28, Nejvyšší správní soud připustil, že § 5 písm. c) bod 7 zákona o zaměstnanosti nepodává exaktní definici pojmu „vážné důvody“. Vysvětlil, že zákon neuvádí ani „taxativní výčet, jaké skutečnosti těmito vážnými důvody mohou být. Vážné důvody jsou vymezeny ve dvou skupinách – první skupina uvádí vážné důvody osobní, které jsou zde také demonstrativně vyčteny, druhou skupinu pak tvoří důvody hodné zvláštního zřetele, které nejsou blíže vymezeny vůbec. Právě tato část ustanovení § 5 písm. c) vytváří správnímu orgánu právní prostor pro to, aby zvážil všechny okolnosti případu a aby rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání odpovídalo míře porušení povinností ze strany uchazeče (nejedná se zde o správní uvážení [...]), ale o výklad neurčitého právního pojmu.“ Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí rovněž rozvedl myšlenku proporcionality a poukázal na to, že je třeba zohlednit také přístup uchazeče o zaměstnání ke splnění povinnosti. Přesto, že v posuzovaném případě nebylo pochyb, že uchazeč o zaměstnání svou povinnost včas nesplnil (nedostavil se na úřad práce ve stanovený termín), soud uvedl, že je třeba brát v potaz to, že se uchazeč aktivně snažil

svoje pochybení napravit a že za poměrně dlouhou dobu vedení v evidenci plnil své povinnosti a jeho pochybení nenese žádné znaky účelového vyhýbání se stanoveným povinnostem.

[31] V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud rovněž uvedl, že vyřazení z evidence má odpovídat míře porušení povinností uchazečem, resp. má být zachována proporcionalita mezi mírou porušení povinnosti a tvrdostí tohoto opatření. Nedostatek intenzity porušení povinnosti pak Nejvyšší správní soud považuje za jiný důvod hodný zvláštního zřetele ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti. Ustanovení vykládá extenzivně, a to tak, aby byla nastolena rovnováha mezi mírou závažnosti porušení povinnosti ze strany uchazeče a opatřením, které ho za to stíhá.

[32] Dle rozsudku ze dne 8. 2. 2012, čj. 3 Ads 182/2011-93, na který odkázal i krajský soud, „*je třeba vždy přihlídnout k osobní situaci toho kterého uchazeče o zaměstnání. Nejvyšší správní soud si umí představit situace, kdy se uchazeč o zaměstnání může bez svého zavinění dostat do situace, kdy na cestu do sídla doporučeného zaměstnavatele peněžní prostředky mít skutečně nebude. Důležitá bude samozřejmě i okolnost, jak velké náklady by musel na takovou cestu vynaložit. Taková situace (byť by měla být s ohledem na shora uvedenou zásadu výjimečná) by mohla vážný osobní důvod hodný zvláštního zřetele ve smyslu shora citovaného ustanovení zákona o zaměstnanosti představovat. To již bude v jednotlivých případech na uvážení správních orgánů.*“

[33] S ohledem na citovanou judikaturu Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že pokud žalobce nesplnil podmínky stanovené v individuálním akčním plánu, nezbyvalo úřadu práce než jej vyřadit z evidence uchazečů o zaměstnání. Právní úprava sice výslovně neskýtá prostor pro správní uvážení (tj. v případě zákonem stanovených podmínek úřad práce musí uchazeče o zaměstnání z evidence vyřadit), avšak pracuje s neurčitými právními pojmy, které umožňují zohlednit individuální okolnosti posuzovaného případu (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2021, čj. 1 Ads 52/2021-31).

[34] Mezi tyto individuální okolnosti pak lze zařadit i finanční a osobní situaci žalobce, která mu znemožňuje povinnosti vyplývající z individuálního akčního plánu plnit. K opačnému závěru dospěl stěžovatel pouze na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 7 Ads 288/2019. Jak však uvedl již krajský soud, v této věci se jednalo o vyřazení z evidence na základě maření činnosti úřadu práce, jednalo se tedy o kvalitativně jiné, vážnější porušení povinnosti. Naplnění pojmu vážný důvod musí být přitom hodnoceno i s ohledem na závažnost porušení povinnosti uchazečem (viz níže). Kasační námitka stran nemožnosti posoudit ekonomickou situaci uchazeče jako důvod hodný zvláštního zřetele je tedy nedůvodná.

[35] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem i v tom, že úřad práce i stěžovatel pracovali s neurčitým právním pojmem „důvody hodné zvláštního zřetele“ nedostatečně. Především vůbec neposoudili, zda jsou důsledky vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání přiměřené vůči míře porušení povinnosti ze strany žalobce. Nezohlednili rovněž, že až do aktualizace individuálního akčního plánu své povinnosti plnil. Není tedy pravdou, že žalobce byl po šest let pasivní, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti.

[36] Rovněž hodnocení aktualizovaného individuálního akčního plánu a jeho důsledků pro žalobce, jak jej provedl krajský soud, považuje Nejvyšší správní soud za správné. Důsledkem aktualizace nebylo pouze navýšení požadovaných předložených kontaktů se zaměstnavateli ze tří na pět, ale zkrácení období, za které mají být tyto kontakty vykazovány, ze dvou na jeden měsíc. Jedná se tedy téměř o čtyřnásobné navýšení aktivity žalobce. Je zřejmé, že taková intenzita hledání zaměstnání s sebou ponese i zvýšené náklady. Jak správně poukázal krajský soud, hledání zaměstnání se stěží obejde bez osobního kontaktu, a to i za situace, kdy se žalobce bude ucházet o místo v nedaleké Jihlavě.

[37] Není samozřejmě možné, aby při hledání zaměstnání nevznikaly náklady žádné, na což poukazuje stěžovatel. To však netvrdí ani krajský soud. Je však nutné takový zásah do finanční situace zohlednit při hodnocení existence důvodů hodných zvláštního zřetele, při jejichž existenci úřad práce nepřistoupí k vyřazení uchazeče z evidence.

[38] Ze závěrů krajského soudu rovněž neplyne, že se veškerá snaha a aktivita přenáší z uchazeče na úřad práce. Krajský soud naopak nabídl řešení, jak zajistit, aby žalobce mohl být nadále aktivním a plnit své povinnosti vyplývající z individuálního akčního plánu, a to např. jeho opětovnou aktualizací, nikoli uchazeče rovnou vyřadit.



Řešením rovněž nemůže být uchazeče odkázáno na možnost ukončit své vedení v evidenci, jak nastiňuje v kasační stížnosti stěžovatel, neboť takovým tvrzením správní orgán rezignuje na samotné poslání úřadu práce, kterým je zprostředkování zaměstnání (viz výše).

[39] Kasační soud ke svým závěrům dospěl na základě zhodnocení individuální situace žalobce. Je tedy nutné odmítnout obavy stěžovatele, který se domnívá, že závěry krajského soudu povedou k tomu, že bude nemožné vyřadit z evidence uchazeče, kteří budou zcela pasivní. Situace každého uchazeče o zaměstnání je individuální a vždy bude třeba zhodnotit všechny okolnosti daného případu. Ze samotného právního závěru, že pod důvod hodný zvláštního zřetele, při jehož existenci úřad práce nepřistoupí k vyřazení uchazeče z evidence, je možné podřadit i nepříznivou ekonomickou situaci žalobce, nevyplyvají žádné apokalyptické důsledky, které v kasační stížnosti naznačuje stěžovatel.

[40] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud postupoval správně, když rozhodnutí stěžovatele i úřadu práce z důvodu nezákonnosti zrušil. Krajský soud totiž správně posoudil spornou právní otázku, zda v určitých případech může být i ekonomická situace uchazeče důvodem hodným zvláštního zřetele ve smyslu § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti, při jehož existenci úřad práce nepřistoupí k vyřazení uchazeče z evidence podle § 30 odst. 2 písm. c) téhož zákona.

## 4213

### **Rozpočty: nicotnost rozhodnutí; prominutí části odvodu za porušení rozpočtové kázně; vztah porušení rozpočtové kázně a naplnění skutkové podstaty přestupku, správního deliktu či trestného činu**

k § 105 odst. 2 písm. b) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (v textu jen „daňový řád“)

k § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění do 29. 12. 2011 (v textu jen „územní rozpočtová pravidla“)

**I. Rozhodnutí je nicotné z důvodu zjevné vnitřní rozpornosti podle § 105 odst. 2 písm. b) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, pokud závažnost této vady dosáhne obdobné intenzity, jaká je dána u jiných vad způsobujících nicotnost rozhodnutí.**

**II. Prominutí části odvodu za porušení rozpočtové kázně má za následek, že výrok týkající se odvodu za porušení rozpočtové kázně nemůže ukládat odvod vyšší, než byla částka obdržené dotace snížena o částku, v níž byl odvod za porušení rozpočtové kázně prominut (k § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů).**

**III. K porušení rozpočtové kázně dochází porušením povinnosti stanovené zákonem bez ohledu na to, zda toto porušení představuje zároveň naplnění skutkové podstaty přestupku, správního deliktu či trestného činu (§ 22 odst. 1 a 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2021, čj. 8 Afs 114/2019-52)*

**Prejudikatura:** č. 462/2005 Sb. NSS, č. 523/2005 Sb. NSS, č. 1629/2008 Sb. NSS, č. 1865/2009 Sb. NSS, č. 3268/2015 Sb. NSS, č. 3539/2017 Sb. NSS, č. 3994/2020 Sb. NSS.

**Věc:** město Chrastava proti Ministerstvu financí o porušení rozpočtové kázně, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce uzavřel s Regionální radou regionu soudržnosti Severovýchod dne 20. 8. 2009 smlouvu o poskytnutí dotace a dne 27. 10. 2009 dodatek k této smlouvě (dále jen „smlouva o poskytnutí dotace“). Na jejích základě mu bylo přislíbeno poskytnutí účelové dotace na úhradu 92,5 % způsobilých výdajů projektu s názvem „RTN – Terminál Chrastava“. Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod (dále jen „správce daně“) vydal 10. 2. 2014 platební výměr, kterým uložil žalobci odvod ve výši 15 638 592 Kč za porušení rozpočtové kázně podle územních rozpočtových pravidel. Žalobci vytkl, že při zadávání podlimitní zakázky na stavební

práce požadoval, aby uchazeči prokázali splnění technických kvalifikačních předpokladů uvedením alespoň jedné dokončené referenční zakázky, kterou realizovali v pozici hlavního dodavatele a která byla financovaná s využitím fondů EU. Správce daně vyhodnotil tento požadavek jako diskriminační, a proto porušující § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Odvod stanovil ve výši celé částky dotace, která byla v souvislosti s touto zakázkou na základě žádosti o platbu vyplacena.

Proti tomuto platebnímu výměru podal žalobce odvolání, kterému žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 1. 2017 částečně vyhověl. Ztotožnil se se závěrem správce daně, podle něhož se žalobce dopustil porušení rozpočtové kázně. Považoval však za neproporcionální výši uloženého odvodu. Rozhodl proto o snížení částky odvodu na 781 930 Kč (5 % původní částky). Rada Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod dne 10. 3. 2014, tedy dříve, než bylo rozhodnuto o odvolání, rozhodla o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně ve výši 14 856 662,40 Kč tj. 95 % dotace.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, který ji zamítl rozsudkem ze dne 7. 3. 2019, čj. 31 Af 6/2017-96. Krajský soud uvedl, že s ohledem na značný rozsah žaloby nepovažoval za účelné podrobně vyvracet jednotlivé námitky, ale spíše proti nim postavil vlastní ucelený argumentační systém. Mimo jiné se zabýval námitkou, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu jde o neoprávněné použití či zadržení dotace pouze tehdy, pokud došlo k využití dotace v rozporu s jejím účelem. Soud poukázal na usnesení rozšířeného senátu, kterým došlo ke sjednocení judikatury a kterým Nejvyšší správní soud zaujal odlišný právní názor oproti žalobcem citované judikatuře.

Pokud jde o vztah institutů porušení rozpočtové kázně a správního deliktu podle zákona o veřejných zakázkách, krajský soud uvedl, že mají odlišný obsah. Ke spáchání správního deliktu musí kromě porušení zákona o veřejných zakázkách přistoupit ještě to, že toto porušení podstatně ovlivnilo nebo mohlo ovlivnit výběr nejhodnější nabídky. Oproti tomu podle územních rozpočtových pravidel je porušením rozpočtové kázně každé neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků. Výlučnou povinností příjemce dotace je bezpodmínečné splnění všech kritérií pro udělení dotace. Hodnocení otázek, zda určitým jednáním byly naplněny znaky správního deliktu podle zákona o veřejných zakázkách a zda tím samým jednáním došlo k porušení rozpočtové kázně, jsou na sobě do značné míry nezávislé. Výjimkou by byl případný závěr Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) o tom, že zadavatel veřejné zakázky spáchal správní delikt dle zákona o veřejných zakázkách. Ten by pak byl závazný i pro správce daně. Není tak relevantní ani to, zda žalobce naplnil liberační důvody podle zákona o veřejných zakázkách, zda mu odpovědnost za správní delikt zanikla a nebylo třeba uvažovat o nápravných opatřeních podle § 118 zákona o veřejných zakázkách. K úvahám žalobce o tom, že na základě tzv. akčního plánu z roku 2012 bylo rozhodnuto o vyřazení ÚOHS ze hry, se krajský soud necítil být oprávněn jakkoliv vyjadřovat, neboť jde v podstatě o určité právně politické úvahy, které nemohou mít vliv na rozhodnutí v této věci.

Krajský soud nepřisvědčil ani tomu, že je rozhodnutí správce daně nicotné. Nicotným rozhodnutím je takové rozhodnutí, které trpí natolik závažnými a nezhoditelnými vadami, že je nutné na něj hledět, jako by vůbec neexistovalo. Žádnou takovou zásadní vadou rozhodnutí žalovaného ani platební výměr vydaný správcem daně netrpělo. Odůvodnění platebního výměru vydaného správcem daně sice obsahovalo určité nepřesnosti, ale tyto nepřesnosti zcela jistě nebyly natolik významné, aby založily jeho nicotnost. Odůvodněním napadeného rozhodnutí žalovaného byly tyto vady plně zhojeny.

Vydáním rozhodnutí o prominutí části daně byla založena v prominuté části překážka věci rozhodnuté a správce daně již o této části daně nebyl oprávněn znovu rozhodovat. Postup žalovaného ale nebyl v rozporu s tímto obecným pravidlem. Neprominutá část odvodu činila 781 929,60 Kč. Žalovaný byl povinen toto prominutí části odvodu respektovat, což dodržel. Rozhodl o snížení odvodu na 781 930 Kč (tj. na částku 781 929,60 Kč zaokrouhlenou v souladu s § 146 odst. 1 daňového řádu). Krajský soud neviděl důvod k tomu, proč by měl žalovaný snížit odvod na 39 097 Kč (tj. na 5 % z částky 781 929,60 Kč). Existence překážky věci rozhodnuté se projeví tím způsobem, že částka stanoveného odvodu (po jeho snížení) nesmí překročit částku odpovídající neprominuté části odvodu.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítal, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku nicotnosti platebního výměru správce daně a na ni navazující nicotnost rozhodnutí

žalovaného. Sice uvedl různé důvody nicotnosti, ale zcela opomněl tu, na kterou stěžovatel v žalobě poukazoval, tedy zjevnou vnitřní rozpornost podle § 105 odst. 2 písm. b) daňového řádu. V odůvodnění platebního výměru totiž správce daně na jednu stranu uvedl, že sporný požadavek byl v rozporu s § 6 zákona o veřejných zakázkách, ale zároveň uvedl, že toto porušení nemělo vliv na výběr vítězného uchazeče. Platební výměr se v podrobnostech odkazoval na oznámení o výsledku administrativní kontroly ze dne 30. 7. 2011 (dále jen „**oznámení o výsledku administrativní kontroly**“). V něm bylo výslovně uvedeno, že § 6 zákona o veřejných zakázkách porušil tím, že se z jeho strany jednalo o diskriminační požadavek, čímž omezil účast uchazečů, nicméně toto nemělo vliv na výběr nevhodnějšího dodavatele. Obdobné závěry byly v předcházejícím zápisu z výsledků kontroly. Buď platí, že nebyl ovlivněn výběr nevhodnější nabídky, a pak požadavek nebyl diskriminační, nebo platí, že požadavek byl diskriminační, a pak to mělo vliv na výběr vítězného dodavatele. Nelze totiž vyloučit, že by uchazeč, jehož účastí bylo požadavkem zabráněno, zadávací řízení nevyhrál. Stejný názor zastával i Auditní orgán Ministerstva financí a Platební a certifikační orgán. V zápisu z jednání z 11. 2. 2015 bylo mimo jiné uvedeno, že se jedná o vnitřně rozporné a nelogické tvrzení, protože pokud byli potenciální uchazeči diskriminováni, nelze tvrdit, že to nemělo vliv na výběr vítězného uchazeče. Pokud byl nicotný platební výměr, pak muselo být nicotné i rozhodnutí žalovaného, a to i s ohledem na § 105 odst. 2 písm. c) daňového řádu.

Krajský soud také nesprávně posoudil výši odvodu za porušení rozpočtové kázně, jestliže při výpočtu vycházel z toho, že jde o 5 % z celého objemu poskytnuté dotace ve výši 15 638 592 Kč. V souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2012, čj. 5 Afs 54/2011-167, věc *Rybníkářství Pobořelice*, však měl považovat za správný výpočet pouze z neprominuté části dotace, tedy z částky 781 929,60 Kč. Žalovaný uznal (na rozdíl od správce daně), že pochybení stěžovatele odpovídalo dle zásad proporcionality jen výši 5 % poskytnuté dotace. Nicméně pominul, že předtím došlo k prominutí odvodu ve výši 95 %. Rozhodnutí o prominutí daně má hmotněprávní účinky a jeho vydáním zaniká nejen platební povinnost, ale i daňová povinnost v prominuté výši. Vydáním rozhodnutí o prominutí části odvodu byla také založena v této prominuté části překážka věci rozhodnuté. Správce daně proto již nebyl oprávněn o této části odvodu znovu rozhodovat. Proto byl žalovaný povinen vypočítávat 5 % pouze z neprominuté části. Podle rozsudku *Rybníkářství Pobořelice* mělo být řízení ohledně prominuté části zastaveno. To se však nestalo. Paradoxně tak žalovanému vyšel odvod (při tvrzení, že dle zásad proporcionality stanovuje odvod ve výši 5 %), dokonce o 40 haléřů vyšší, než by činil neproporcionální 100% odvod z neprominuté části.

Krajský soud nesprávně posoudil právní otázku neexistence odpovědnosti či zániku odpovědnosti ze zákona. Krajský soud nepřímou (ale jednoznačně) zdůraznil, že se v daném případě jednalo o postup, kterým nebyl podstatně ovlivněn nebo mohl být ovlivněn výběr nevhodnější nabídky, což stěžovatel dovozoval z bodu 43 odůvodnění rozsudku. Z něj podle stěžovatele vyplývalo, že se podle krajského soudu správního deliktu nedopustil. Porušení zákona o veřejných zakázkách bylo správním deliktem podle § 120 odst. 1 písm. a) tohoto zákona jen tehdy, pokud tím zadavatel podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nevhodnější nabídky. Tento zákon také upravoval, za jakých podmínek odpovědnost za správní delikt nevzniká či zanikne. Logicky se v případech, kdy ze zákona nenese zadavatel odpovědnost za nedodržení postupu stanoveného zákonem, nemůže takovéto nedodržení postupu stát podkladem pro porušení rozpočtové kázně. Stěžovatel dokázal, což nijak nevyvracel krajský soud ani žalovaný, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby zabránil porušení rozpočtové kázně. To podle § 121 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách znamenalo, že za porušení právní povinnosti neodpovídal. Ustanovení § 121 odst. 3 téhož zákona stanovilo zánik odpovědnosti za správní delikt, pokud byly překročeny subjektivní či objektivní lhůty pro zahájení řízení. To musí platit i pro porušení rozpočtové kázně.

Krajský soud aproboval nesprávný závěr žalovaného, že porušení rozpočtové kázně stěžovatelem nebylo správním deliktem, přestože obvinění z porušení rozpočtové kázně postavil výlučně na skutečnosti, která jednoznačně odpovídá definici správního deliktu. To však žalovaný bez rozhodnutí ÚOHS ze zákona nesmí. Žalovaný uvedl, že mohli být diskriminováni potenciální uchazeči. To by ale současně znamenalo, že by byl spáchán správní delikt dle § 121 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Přestože to slovní ekvilibristikou popíral, žalovaný si zcela jednoznačně učinil úsudek, že byl spáchán správní delikt, přestože mu to zákon explicitně zakazuje. Do konce se sám usvědčil, když se opíral o rozhodnutí ÚOHS, ve kterém bylo dovozeno, že takováto diskriminace je správním deliktem. Žalovaný tak porušil § 99 odst. 1 daňového řádu, neboť měl v tomto případě požádat ÚOHS

o zahájení řízení. Podle § 99 odst. 2 daňového řádu si totiž není oprávněn o této otázce učinit úsudek sám. To souvisí i s porušením § 2 odst. 2 daňového řádu. Pokud totiž podle žalovaného bylo pro stanovení výše odvodu podstatné to, zda byl či nebyl podstatně ovlivněn výběr nejhodnější nabídky, pak to nemohl učinit bez závěrů ÚOHS. Krajský soud sice uvedl, že k porušení rozpočtové kázně může dojít i tehdy, kdy nedojde ke spáchání správního deliktu podle zákona o veřejných zakázkách, ale opomněl, že nejde o nyní posuzovaný případ, neboť pokud jsou správné závěry stěžovatele, pak se o správní delikt jednalo.

Stěžovateli byl znám rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016, čj. 4 Afs 167/2016-47, věc *Svazek obcí Novoborska*. Přesto považoval za chybný závěr krajského soudu, že může existovat porušení rozpočtové kázně spočívající v porušení zákona o veřejných zakázkách, které zároveň není správním deliktem podle tohoto zákona. To vyplývá z § 118 zákona o veřejných zakázkách, podle něhož při nepodstatném (tím spíše žádném) ovlivnění výběru nejhodnější nabídky je zadavatel oprávněn uzavřít smlouvu, ačkoliv došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách. Zákon tedy stanoví, že je přípustné nedodržet postup pro zadávání veřejných zakázek, který ovlivní výběr nejhodnější nabídky nepodstatně. Bylo by absurdní, aby ÚOHS nezrušil po kontrole zadávací řízení, načež by po řádném splnění veřejné zakázky musel zhotovitel vrátit dotaci za porušení rozpočtové kázně odvozeného od nepodstatného či dokonce žádného porušení zákona o veřejných zakázkách v zadávacím řízení. Takovýto postup by byl porušením čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „**Listina**“) vůči zadavateli.

Krajský soud se nevypořádal, respektive zcela nesprávně posoudil právní otázku a předložené důkazy ohledně akčního plánu a spiknutí, jak vyřadit ÚOHS ze „hry“. Dospěl k závěru, že se necítí být oprávněn jakkoliv vyjadřovat, neboť jde v podstatě o určité právně politické úvahy, které nemohou mít vliv na rozhodnutí v této věci. Je naprosto alarmující, že krajský soud připustí politický vliv na správní rozhodování. Soudy o této skutečnosti neměly doposud tušení, včetně rozsudku *Svazek obcí Novoborska*. Ze zápisu ze zasedání Řídicího a koordinačního výboru z 11. 5. 2012 vyplývalo, že bude upravena Metodika finančních toků tak, aby řídicí orgány mohly aktivně zahájit řízení o odvodu a nemusely čekat na vyjádření ÚOHS. To v nyní přezkoumávaném rozhodnutí potvrdil i žalovaný. Tento pokyn k porušení zákonnosti se pokoušel ospravedlnit tím, že jde o ty situace, kdy nedošlo ke spáchání správního deliktu. Nicméně ani to nedávalo smysl, protože by správce daně neměl posuzovat, zda se přeci jen nejedná o takové porušení, které podstatně ovlivnilo či mohlo ovlivnit výběr nejhodnější nabídky. To, že skutečně bylo cílem obejít ÚOHS, je zřejmé i z toho, že před 11. 5. 2012 nebyl nikdo obviněn z porušení rozpočtové kázně v důsledku porušení zákona o veřejných zakázkách, aniž by došlo ke spáchání správního deliktu. Po tomto datu jich bylo nespočet.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že s rozsudkem krajského soudu souhlasí. Pokud jde o nicotnost, nepovažoval vady v řízení před správcem daně za takové, že by způsobovaly nicotnost platebního výměru. Řízení o vyměření odvodu spolu s řízením o odvolání představují jeden celek, což umožňuje namítat skutečnosti, se kterými se musí vyrovnat správci daně v obou stupních. Stěžovatel svých práv využil v plném rozsahu, když jeho odvolání bylo celkem čtyřicet čtyřikrát doplněno a se všemi doplněními se žalovaný řádně vypořádal. Procesní pochybení správce daně shledal, ale uvedl, proč dle jeho názoru nezpůsobují nezákonnost rozhodnutí.

Pokud jde o rozhodnutí o prominutí části odvodu, pak jím zanikla platební povinnost stěžovatele, ale nezanikla odpovědnost za porušení rozpočtové kázně, o které žalovaný rozhodoval. O platební povinnosti nerozhodl nad rámec vyměřeného a částečně prominutého odvodu. S ohledem na princip proporcionality výrazně snížil udělený odvod tak, aby odpovídal pravidlům rozhodnutí Komise C(2013) 9527 final ze dne 19. prosince 2013, kterým se stanoví a schvalují pokyny ke stanovení finančních oprav, jež má Komise provést u výdajů financovaných Unii v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek (dále jen „**COCOF**“), která se užívají pro zohlednění proporcionality odvodu. Výše odvodu 5 % je dle COCOF nejnižší možná. To, že by se mělo 5 % počítat pouze z neprominuté části odvodu, nemá oporu v žádném právním předpisu. To by vedlo naopak k tomu, že by odvod odpovídal 0,25 % poskytnuté dotace, což by byl opačný extrém. Žalovaný si je vědom určité nesystematičnosti promíjení odvodů, kdy na jedné straně správce daně určí vyšší odvod v nepřiměřené výši, aby ji pak poskytovatel dotace snížil rozhodnutím o prominutí, aniž by čekal na výsledek odvolacího řízení. Rozhodnutí o prominutí části odvodu však není přijato v daňovém řízení, nijak nehodnotí konkrétní okolnosti případu, nevydává ho správce daně a ze své podstaty má být užíváno ve výjimečných

případech. Prominutí části odvodu má za následek zánik platební povinnosti příjemce dotace. Nijak ho však nezbavuje odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně. I pokud by poskytovatel hypoteticky prominul odvod v celé výši a nemohl by být udělen odvod žádný, výrok o porušení rozpočtové kázně by zůstal zachován.

Ohledně směšování odpovědnosti za správní delikt a odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně odkázal žalovaný na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména na rozsudek *Svazek obcí Novoborska*, přičemž v něm obsažený závěr Nejvyšší správní soud potvrdil v dalších rozsudcích, například v rozsudku ze dne 8. 11. 2017, čj. 10 Afs 86/2017-42, věc *město Žatec*. Z této judikatury vyplývá, že i když příjemce dotace nebyl potrestán za správní delikt podle zákona o veřejných zakázkách, neznamená to, že porušení zákona o veřejných zakázkách nemůže zakládat odpovědnost za porušení rozpočtové kázně. Nejde o spiknutí, jak usuzuje stěžovatel, ale o pravomoc svěřenou orgánům finanční správy v případě dotací dle zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), či orgánům územní samosprávy a regionálního rozvoje v případě dotací podle územních rozpočtových pravidel. ÚOHS vykonává státní správu v jiném úseku správních činností, než je kontrola nakládání s veřejnými prostředky dle legislativy upravující veřejné rozpočty. Činnost orgánů finanční správy a ÚOHS si tedy nekonkurují.

Nelze souhlasit ani s tím, že by jakékoliv pochybení správce daně v řízení o porušení rozpočtové kázně mělo mít za následek ztrátu možnosti uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně z důvodu zachování rovnosti stran, jen kvůli tomu, že příjemce dotace své pochybení považoval za marginální a nepodstatné. Spor byl veden v rovině veřejného práva a byl provázen veřejným zájmem jak na správném vedení řízení o správě daně, tak na dobré a hospodárné správě veřejných rozpočtů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

##### III.A Nicotnost rozhodnutí

[31] Stěžovatel dovozuje, že platební výměr správce daně byl nicotný z důvodu zjevné vnitřní rozpornosti. V odůvodnění platebního výměru totiž správce daně na jednu stranu uvedl, že sporný požadavek byl v rozporu se zákazem diskriminace podle § 6 zákona o veřejných zakázkách, ale zároveň uvedl, že toto porušení nemělo vliv na výběr vítězného uchazeče. Odvozené je proto nicotné i rozhodnutí žalovaného.

[32] Podle § 105 odst. 2 písm. b) daňového řádu je rozhodnutí nicotné, pokud „*trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným*“. Podle písm. c) téhož ustanovení je rozhodnutí nicotné, pokud „*je vydáno na základě jiného nicotného rozhodnutí vydaného správcem daně*“.

[33] Podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[s]oud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí“. Podle § 76 odst. 2 věty první s. ř. s. „[z]jistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu“.

[34] Za vadu nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je konstantní judikaturou považována též situace, kdy je rozhodnutí správního orgánu vnitřně rozporné, a to dokonce i pokud jde o výrok rozhodnutí (viz například rozsudky NSS ze dne 12. 12. 2003, čj. 2 Ads 33/2003-78, č. 523/2005 Sb. NSS, ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 127/2002-28, č. 462/2005 Sb. NSS, ze dne 13. 10. 2010, čj. 1 As 16/2010-105, body 28 a 29, ze dne 20. 12. 2012, čj. 1 Afs 67/2012-48, bod 24). Tyto závěry potvrdil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který uvedl, že je třeba, aby správní orgány srozumitelně formulovaly výrokovou část rozhodnutí a aby se při této formulaci vyvarovaly vnitřních rozporů, přičemž tyto nedostatky mohou vést k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí (usnesení ze dne 14. 7. 2015, čj. 8 As 141/2012-57, č. 3268/2015 Sb. NSS, věc *CET 21*, bod 18, a ze dne 21. 2. 2017, čj. 1 As 72/2016-48, č. 3539/2017 Sb. NSS, bod 19).

[35] Pokud je vnitřní rozpornost rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pak nemůže být bez dalšího zároveň důvodem nicotnosti, neboť tu by musel soud vyslovit i bez návrhu v souladu s § 76 odst. 2 s. ř. s.

[36] Ustanovení § 105 odst. 2 písm. b) daňového řádu však nehovoří o vnitřní rozpornosti bez dalšího, ale o zjevné vnitřní rozpornosti. Shodný pojem ostatně používá při definici nicotného správního rozhodnutí i § 77 odst. 1 správního řádu. Jedná se tedy o vnitřní rozpornost, která dosahuje vyšší intenzity, než představuje běžná vnitřní rozpornost. Při posouzení toho, zda se jedná již o zjevnou vnitřní rozpornost způsobující nicotnost rozhodnutí, je třeba zvážit, co vůbec nicotnost znamená, včetně jejích důsledků, a jaké jiné vady způsobují nicotnost rozhodnutí.

[37] K nicotnosti rozhodnutí se v návaznosti na závěry doktríny opakovaně vyjádřil Nejvyšší správní soud, včetně jeho rozšířeného senátu. V usnesení ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, k otázce nicotnosti rozšířený senát například uvedl: „59. *Nicotnost rozhodnutí byla vždy chápána jako vadnost o intenzitě vylučující právní účinky aktu. Za paakt byla doktrínou označována rozhodnutí vydaná orgánem, který vůbec není orgánem veřejné moci nebo nemá příslušnou pravomoc. K tomuto závěru se klonila i judikatura. Tak např. Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 10. 3. 1995, čj. 6 A 28/94-20 (zveřejněném v časopise Správní právo č. 5/96), vyslovil, že při absolutní inkompetenci rozhodujícího orgánu se jedná o akt nulitní, který soud zruší z moci úřední. V tomto rozsudku dále ozřejmil případy těžkých vad, které soud považuje za důvod nulity aktu: těžké vady působnosti a příslušnosti, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné, anebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva k něčemu, co v právním slova smyslu neexistuje apod. [...] v rozsudku ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001-96 (zveřejněno pod č. 793/2006 Sb. NSS), rozšířený senát vyslovil: ‚Nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přihlíží z úřední povinnosti. Dílčí nedostatky platebního výměru nemohou způsobit jeho nicotnost.‘ [...] 61. *Nicotnost byla vykládána doktrinálně nebo soudem až do doby vydání správního řádu č. 500/2004 Sb. Ten v § 77 nicotnost definuje. Podle odst. 1 je nicotné rozhodnutí ‚k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný‘, podle odst. 2) je dále nicotné rozhodnutí ‚které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu‘. Jde tak o případy nejtěžších vad, pro které vydaný správní akt právně neexistuje, není schopen vyvolat právní následky, což je z rozhodnutí zjevné. [...] 63. *Nicotný akt tedy právně neexistuje, není schopen vyvolat právní následky. Nicotnost je koncipována tak, že jde o závažné vady, zjevné přímo z aktu samého.*“ S ohledem na tyto důsledky pak jsou například soudy ve správním soudnictví oprávněny k případné nicotnosti přihlídnout rovněž při posouzení žaloby na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s. a otázku nicotnosti si posoudit jako prejudiciální otázku při posuzování důvodnosti žaloby (rozsudky NSS ze dne 17. 7. 2013, čj. 6 Ans 3/2013-31, nebo ze dne 8. 6. 2016, čj. 1 As 38/2016-41). Rozšířený senát za důvod nicotnosti platebního výměru označil například skutečnost, že směřoval vůči zemřelému poplatníkovi (rozsudek ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS). Tyto akty ani nejsou nadány presumpcí správnosti, která obecně správním rozhodnutím svědčí (rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2020, čj. 8 Ads 194/2019-27, č. 3994/2020 Sb. NSS).**

[38] Nicotný správní akt tedy trpí natolik intenzivními vadami, že jej ani nelze považovat za rozhodnutí, přičemž nicotnost by měla být zjevná v podstatě komukoliv. Pokud má být vnitřní rozpornost důvodem nicotnosti, pak její úroveň musí být obdobně závažná jako například absolutní věcná nepřislušnost nebo vydání rozhodnutí vůči neexistující osobě. Mělo by se tedy jednat o vnitřní rozpornost, pro kterou nelze rozumně vůbec seznat, jakým způsobem chtěl správní orgán (správce daně) rozhodnout, neboť jeho závěry budou ve zjevném protikladu. Zároveň nepůjde jen o nepřesnost či neobratnost ve formulacích, ale půjde o dva kvalitně odůvodněné závěry, které budou navzájem zcela neslučitelné, přičemž půjde o klíčovou část argumentace, na které je rozhodnutí vystavěno. Například by odvolací orgán jedním výrokem napadený platební výměr zrušil a zastavil řízení a druhým by odvolání zamítl a tentýž platební výměr potvrdil, přičemž by v polovině rozhodnutí na základě podrobného odůvodnění tvrdil, že došlo k prekluzi lhůty pro stanovení daně a z toho důvodu již nemohlo dojít k jejímu doměření, a v druhé části by naopak opět s podrobnou argumentací tvrdil, že lhůta pro stanovení daně ještě

neuplynula, a proto daň stanovena být mohla. Úvahy správního orgánu by tak v důsledku této protikladnosti byly naprosto nesrozumitelné.

[39] Stěžovatelem vytýkaná rozpornost platebního výměru správce daně rozhodně této intenzity nedosahuje. Lze jistě souhlasit s tím, že důsledně vzato bylo odůvodnění platebního výměru rozporné. Pokud totiž správce daně shledal, že se jedná o diskriminační požadavek, pak to z povahy věci samozřejmě mohlo mít vliv na výběr dodavatele, neboť pokud by to výběr nejhodnější nabídky ani potenciálně ovlivnit nemohlo, pak by požadavek být diskriminační nemohl. Jedná se však spíše o formulační neobratnost správce daně. Ten zjevně dospěl k závěru, že požadavek diskriminační byl. Právě k tomuto závěru se upínala i většina odůvodnění a odpovídá to i výroku, kterým byl stěžovateli uložen odvod za porušení rozpočtové kázně za porušení zákona o veřejných zakázkách z důvodu stanovení diskriminačního požadavku. Správce daně však zjevně nedomyslel, že pokud požadavek diskriminační byl, pak to vždy mohlo mít vliv na výběr nejhodnější nabídky. Nelze totiž vyloučit, že by se do zadávacího řízení přihlásil ještě jiný uchazeč, který podmínku nesplňoval a mohl by nabídnout ještě lepší podmínky, než nabídl vítězný uchazeč. Závěr správce daně, že porušení zákona o veřejných zakázkách nemělo vliv na výběr vítězného uchazeče, nebyl jakkoliv dále odůvodněn. Správce daně tím tedy zřejmě měl na mysli pouze to, že nebylo prokázáno, že by skutečně došlo k ovlivnění výběru nejhodnější nabídky, ale jednalo se pouze o možnost, že k němu mohlo dojít. Z oznámení o výsledku administrativní kontroly ze dne 4. 10. 2013, která předcházela vydání platebního výměru, totiž mj. vyplývá, že si je správce daně vědom, že se do zadávacího řízení mj. přihlásilo 15 uchazečů, přičemž všichni sporný požadavek splnili. Je tak evidentní, že i přes diskriminační požadavek byla zajištěna široká pluralita dodavatelů, kteří se o zakázku ucházeli.

[40] Rozpornost závěrů správce daně v platebním výměru tedy nedosahovala intenzity zjevné vnitřní rozpornosti, která by vedla k nicotnosti platebního výměru. Nicotnost rozhodnutí žalovaného pak stěžovatel odvoloval právě od nicotnosti platebního výměru správce daně. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že platební výměr nebyl z důvodu zjevné vnitřní rozpornosti nicotný, nemůže být z tohoto důvodu nicotné ani rozhodnutí žalovaného. Pro úplnost soud uvádí, že neshledal ani jiné důvody nicotnosti obou rozhodnutí správních orgánů.

### **III.B Vzťah rozhodnutí o prominutí daně na řízení o odvolání**

[41] Stěžovatel namítá, že proporcionální částka odvodu se měla odvíjet nikoliv od celé výše dotace, ale pouze od výše maximální možné výše odvodu po prominutí ze strany poskytovatele dotace.

[42] Podle § 22 odst. 5 tehdejšího znění územních rozpočtových pravidel „[o]dvod za porušení rozpočtové kázně odpovídá částce neoprávněně použitých nebo zadržovaných prostředků“. Podle odst. 12 téhož ustanovení „[p]rominutí nebo částečně prominutí povinnosti odvodu a penále podle odstavců 4 až 6 může z důvodů hodných zvláštního zřetele povolit orgán, který o poskytnutí peněžních prostředků rozhodl, na základě písemné žádosti toho, kdo porušil rozpočtovou kázeň“.

[43] Stěžovateli je třeba dát za pravdu, že prominutí odvodu má i hmotně právní účinky, jak správně uvedl též krajský soud. Není tedy správná argumentace žalovaného, že prominutí má dopady jen v rovině platební.

[44] V tomto směru je třeba odkázat zejména na závěry rozsudku *Rybníkářství Pohořelice*. Ten se týkal výkladu institutu prominutí daně podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Jeho závěry však byly potvrzeny i novějšími rozsudky Nejvyššího správního soudu, které vycházely již z úpravy v daňovém řádu a z promíjení dotací podle územních rozpočtových pravidel. Je třeba poukázat zejména na rozsudek ze dne 22. 5. 2019, čj. 6 AfS 332/2018-22, věc *statutární město Liberec*, v němž soud mimo jiné uvedl: „Rozhodnutí o prominutí daně, resp. odvodu má totiž hmotněprávní účinky, jak potvrdil již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 7. 2012, čj. 5 AfS 54/2011-167, v němž podobně jako v nyní projednávané věci žalovaný odvolací orgán nezohlednil existenci rozhodnutí o prominutí daně, resp. odvodu. V této souvislosti přitom zdejší soud v citovaném rozsudku zdůraznil, že rozhodnutí o odvolání spolu s platebním výměrem je exekucním titulem, přičemž nelze připustit, aby částka, jež může být na základě tohoto titulu vymáhána, byla vyšší než ta, pro kterou svědčí stěžovateli platební povinnost. Pokud žalovaný o již prominuté dani znovu rozhodoval, pochybil. V prominuté části odvodu bylo na místě řízení dle § 27 odst. 1 písm. e) ZSDP zastavit.“ [22] Z uvedené je zjevné, že není možné připustit, aby stěžovatelem snížená částka odvodu byla vyšší než částka, pro kterou svědčí platební povinnost žalobce, tj. neprominutá část odvodu,

která měla být žalobci započtena oproti jeho žádosti o platbu. Stěžovatelem namítané odlišení roviny platební tak nelze s ohledem na okolnosti projednávané věci akceptovat, stejně jako to, že snad bylo možné „vyřešit“ věc tím, že by v rozhodnutí poukázal na platební povinnost žalobce pouze ve výši 7 192 948,40 Kč. Především je nutno uvést, že nic takového v rozhodnutí žalovaného obsaženo není. Ve výroku rozhodnutí se objevuje pouze změna částky stanoveného odvodu, o nějaké nižší platební povinnosti se zde vůbec nehovoří. Nedůležitější částí rozhodnutí je přitom právě jeho výrok, který je závazný a který v případě žalobou napadeného rozhodnutí nemohl obsahovat vyšší částku než 7 192 948,40 Kč. Pouze ve výši této částky zde totiž neexistovala překážka věci rozhodnuté (rei administratae), jak vyplývá ze závěrů uvedených v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 54/20111-167. Ten se sice vztahuje k předchozí právní úpravě (zákonu č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků – viz užitá zkratka „ZSDP“), ovšem jeho závěry jsou aktuální i ve vztahu k současně právní úpravě, která upravuje prominutí daně v § 259 a § 260 daňového řádu. [...] Poskytovatel dotace nepochybně mohl rozhodnout o prominutí odvodu, nicméně pokud tak učinil dříve, než bylo pravomocně rozhodnuto o odvodu samotném, pak musel stěžovatel rozhodnutí o prominutí odvodu zohlednit (nebylo-li v mezidobí zrušeno, změněno ani opraveno v souladu s § 104 daňového řádu); to stěžovatel evidentně neučil, čímž se dopustil nezákonnosti, neboť v části prominutého odvodu znovu rozhodoval namísto toho, aby řízení zastavil [dle § 106 odst. 1 písm. d) daňového řádu].“ Obdobné závěry pak byly potvrzeny i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2021, čj. 4 Afs 297/2018-29.

[45] Z citovaných rozhodnutí je tedy zřejmé, že i v nyní posuzované věci měl žalovaný postupovat jinak, než jak postupoval. Vzhledem k hmotněprávní povaze rozhodnutí o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně měl žalovaný řízení o odvolání co do prominuté částky zastavit a mohl rozhodovat pouze o zbývajících částí odvodu, tedy o odvodu ve výši 781 929,60 Kč. Tento ne zcela správný postup nicméně stěžovatel nijak nespornuje, pouze ve své argumentaci zmiňuje, že paradoxně mu byl uložen odvod o 40 hal. vyšší, než je neprominutá část dotace, tedy odvod ve výši 781 930 Kč. V tomto směru nicméně krajský soud poukázal na § 146 odst. 1 daňového řádu, podle něhož „[d]aň se zaokrouhluje na celé koruny nahoru“. Proti tomuto závěru krajského soudu stěžovatel žádné námítky nevzněl a je ostatně zřejmé, že nezákonnost rozhodnutí žalovaného nespatřuje v tom, že mu měl být uložen odvod o 40 hal. menší; nezákonnost spatřuje v tom, že 5 % se mělo počítat pouze z neprominuté části odvodu.

[46] Takový závěr však z citované judikatury Nejvyššího správního soudu nijak nevyplývá, ačkoliv stěžovatel bez bližšího rozvedení dovozuje opak. I z citované části rozsudku *statutární město Liberec* je zřejmé, že prominutí části odvodu má za následek pouze to, že výrok týkající se odvodu za porušení rozpočtové kázně nemůže ukládat odvod vyšší, než byla částka obdržené dotace snížená o částku, v níž byl odvod za porušení rozpočtové kázně prominut. V citovaných rozhodnutích bylo naopak poukázáno na to, že jde o situaci atypickou, neboť rozhodnutí o prominutí by pravidelně mělo být vydáváno až tehdy, kdy je odvod pravomocně stanoven. Zákonná úprava nicméně nevyklučuje, aby odvod byl prominut, i když je zatím vyměřen jen nepravomocně, případně teoreticky i v situaci, kdy ještě vyměřen není, neboť povinnost odvodu vzniká již okamžikem porušení rozpočtové kázně (§ 22 odst. 4 územních rozpočtových pravidel). V řízení o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně se jednak zkoumá, zda došlo k porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 odst. 1 územních rozpočtových pravidel a následně případně to, jaká má být výše odvodu i s ohledem na princip proporcionality (§ 22 odst. 5 územních rozpočtových pravidel). Oproti tomu k prominutí odvodu nebo jeho části má přistupovat poskytovatel dotace tehdy, pokud k tomu jsou důvody zvláštního zřetele hodné (§ 22 odst. 12 územních rozpočtových pravidel). Ačkoliv je rozhodováno o stejné povinnosti příjemce dotace, zákon stanoví odlišná kritéria posuzování daného postupu.

[47] Orgán rozhodující o odvodu za porušení rozpočtové kázně tedy pohledem § 22 odst. 5 územních rozpočtových pravidel stále rozhoduje o částce neoprávněně použitých nebo zadržovaných prostředků. Tato částka odpovídala podle závěrů žalovaného 5 % z poskytnuté dotace, tedy částce 781 929,60 Kč. Podle závěrů žalovaného proto stěžovatel neoprávněně použil právě tuto částku a měl povinnost ji odvést. Žalovaný však mohl dospět i k závěru, že neoprávněně byla použita celá výše dotace nebo vyšší částka, než odpovídá 5 % poskytnuté dotace.

[48] S tím nijak nesouvisí úvaha poskytovatele dotace, že se rozhodl podle § 22 odst. 12 územních rozpočtových pravidel prominout 95 % původně vyměřeného odvodu, a tudíž zároveň neprominout zbývajících 5 %, tedy částku 781 929,60 Kč.

[49] Vzájemný vztah obou institutů spočívá pouze v tom, že pokud orgán rozhodující o odvodu rozhoduje v době, kdy již byla část odvodu prominuta, může uložit odvod nejvýše do částky, která dosud prominuta nebyla.



Nemůže tedy uložit odvod vyšší, i pokud dospěje k závěru, že neoprávněně byla použita vyšší částka, protože v rozsahu prominutí již bylo o odvodu rozhodnuto. Nadále však při zvažování proporcionality odvodu vychází z celé částky poskytnuté dotace. Prominutím odvodu totiž nenastává situace, že by snad mělo být nově nahlíženo na neprominutou část odvodu, jako kdyby se jednalo o celou výši poskytnuté dotace. Není totiž žádný rozumný důvod i nadále nevycházet při zvažování proporcionality odvodu z celé poskytnuté částky dotace.

[50] Nejvyššímu správnímu soudu je známo, že předtím, než judikatura uzavřela, že proporcionalita odvodu má být řešena již při jeho ukládání, sloužil institut prominutí odvodu právě k zajištění proporcionality uloženého odvodu. K tomu došlo zjevně i v nyní posuzované věci. V zápisu z administrativní kontroly je uvedeno: „S ohledem na Pokyny pro stanovení finančních oprav dle bodu 6 COCOF 07/0037/03-CS a závažnost podezření na nesrovnalost vyčíslujeme nedostatek na 100 % z hodnoty způsobilých výdajů veřejné zakázky na stavební práce s možností prominutí ve výši 95 % z částky odvodu.“ Jedná se tedy vlastně o situaci, kdy jak poskytovatel dotace, tak žalovaný, dospěli ke stejnému závěru, že přiměřená výše odvodu by měla být 5 % z poskytnuté dotace, tedy částka 781 929,60 Kč. Ani úvaha poskytovatele dotace, ani úvaha žalovaného tedy zjevně nesměřovaly k tomu, že odvod by měl být ještě nižší, jak tvrdí stěžovatel.

### III.C Vzťah porušení rozpočtové kázně a správního deliktu podle zákona o veřejných zakázkách

[51] Nejobsáhlejší část argumentace stěžovatele směřuje zjednodušeně řečeno k tomu, že pokud by se dopustil porušení zákona o veřejných zakázkách, přičemž tím podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, pak by se jednalo o správní delikt podle zákona o veřejných zakázkách, přičemž o takovém porušení zákona o veřejných zakázkách nepřisluší rozhodovat nikomu jinému, než ÚOHS. Tyto námitky však nejsou důvodné.

[52] Podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách platilo, že „[z]adavatel se dopustí správního deliktu tím, že a) nedodrží postup stanovený tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky, přičemž tím podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a uzavře smlouvu na veřejnou zakázku“. Podle § 22 odst. 1 písm. c) územních rozpočtových pravidel v tehdy platném znění „[p]orušením rozpočtové kázně je každé neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti“. Podle § 22 odst. 2 téhož zákona pak bylo neoprávněné použití peněžních prostředků definováno jako „jejich použití, kterým byla porušena povinnost stanovená zákonem, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušeny podmínky, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity“.

[53] Již z textu daných ustanovení je zřejmé, že k porušení rozpočtové kázně dochází nikoliv spácháním správního deliktu, ale porušením povinnosti stanovené zákonem pro nakládání s peněžními prostředky. Do těchto povinností nepochybně spadá též jejich vynakládání v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Vzťah porušení rozpočtové kázně a správního deliktu podle zákona o veřejných zakázkách je proto na sobě nezávislý. Jakékoliv porušení zákona o veřejných zakázkách bude většinou představovat porušení rozpočtové kázně, přičemž oproti tomu pouze některá jeho porušení budou představovat i naplnění skutkové podstaty správního deliktu. Z územních rozpočtových pravidel však nijak neplyne, že pokud porušení rozpočtové kázně zároveň znamená naplnění skutkové podstaty správního deliktu, musel by orgán rozhodující o porušení rozpočtové kázně vyčkávat na to, zda ÚOHS udělí pokutu za porušení zákona o veřejných zakázkách.

[54] Na těchto závěrech nic nemění ani § 99 odst. 2 daňového řádu, podle něhož „[s]právce daně si nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek, nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu“. Takovou úvahu totiž správce daně (orgán rozhodující o porušení rozpočtové kázně) nečiní, protože věc posuzuje nezávisle na základě autonomní úpravy v územních rozpočtových pravidlech, které se s úpravou správního deliktu v zákoně o veřejných zakázkách pouze částečně obsahově překrývá. Nicméně ani tam, kde dojde k překryvu, to neznamená, že by si takovou úvahu nemohl učinit správce daně, minimálně do okamžiku, kdy by ÚOHS rozhodl, že došlo ke spáchání správního deliktu. Argumentace stěžovatele by navíc vedla k absurdním závěrům. Porušení dotačních podmínek totiž také často vede k naplnění skutkové podstaty trestného činu. Zejména může jít o trestný čin dotačního podvodu podle § 212 odst. 2 trestního zákoníku, podle něhož bude potrestán ten, „kdo použije, v nikoli malém rozsahu, prostředky získané účelovou dotací, subvencí nebo

*návratnou finanční výpomocí nebo příspěvkem na jiný než určený účel*. V případě dotací spolufinancovaných ze zdrojů Evropské unie, jako je tomu i v nyní posuzované věci, přichází v úvahu také trestný čin poškození finančních zájmů Evropské unie podle § 260 trestního zákoníku. Pokud by byla správná argumentace stěžovatele, pak by to také muselo znamenat, že orgán rozhodující o odvodu by nemohl sám posoudit jako porušení rozpočtové kázně například to, že někdo úmyslně použil dotaci v částce vyšší než 25 000 Kč (§ 138 trestního zákoníku v tehdy účinném znění) na jiný účel, protože by tím zároveň došlo k naplnění skutkové podstaty minimálně trestného činu dotačního podvodu. Tento závěr je však zjevně nesprávný. Obdobný vztah ostatně platí například i ohledně běžných daňových povinností a daňových trestných činů (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2015, čj. 9 Afs 70/2014–204, bod 32). Navíc takovým jednáním může být způsobena též škoda třetím osobám, za kterou může odpovídat příjemce dotace podle soukromoprávních předpisů. Jedno a totéž protiprávní jednání tak může mít pro porušitele práva různé důsledky, které mohou být oprávněny řešit nezávisle na sobě různé orgány. Není důvod, aby tomu mělo být jinak právě v případě porušení rozpočtové kázně a správního deliktu podle zákona o veřejných zakázkách.

[55] Ostatně k závěru o oprávnění orgánů rozhodujících o porušení rozpočtové kázně přezkoumávat i možná porušení zákona o veřejných zakázkách dochází judikatura Nejvyššího správního soudu již dlouhodobě (viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2016, čj. 4 Afs 167/2016–47, věc *Svazek obcí Novoborska*, nebo ze dne 8. 11. 2017, čj. 10 Afs 86/2017–42, bod 23, věc *město Žatec*). Nejvyšší správní soud šel dokonce v rozsudku ze dne 6. 9. 2017, čj. 6 Afs 281/2016–86, č. 3647/2017 Sb. NSS, věc *Krajská zdravotní*, tak daleko, že dospěl k závěru, že ani rozhodnutí ÚOHS o spáchání správního deliktu není ve vztahu k uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně závazným rozhodnutím o předběžné otázce ve smyslu § 117 odst. 1 písm. d) daňového řádu. Nyní rozhodující senát má až o takto velké nezávislosti obou řízení pochybnosti, nicméně to není pro nyní projednávanou věc podstatné. Podstatné je to, že judikatura Nejvyššího správního soudu dochází k jednoznačným závěrům o tom, že minimálně do doby rozhodnutí ÚOHS o spáchání správního deliktu je orgán rozhodující o uložení odvodu oprávněn zcela samostatně posoudit, zda příjemce dotace porušil zákon o veřejných zakázkách bez ohledu na to, zda toto porušení mohlo zároveň znamenat naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle zákona o veřejných zakázkách. Pro odpovědnost stěžovatele za porušení rozpočtové kázně tak nejsou důvodné ani úvahy o tom, zda porušení zákona o veřejných zakázkách mohlo nebo nemohlo ovlivnit výběr nejhodnější nabídky. Ty mohou být relevantní pouze při posuzování přiměřenosti výše odvodu, ale ne pro samotnou odpovědnost za porušení rozpočtové kázně.

[56] Stěžovatel se závěry rozsudku *Svazek obcí Novoborska* polemizoval, přičemž poukázal na to, že z § 118 zákona o veřejných zakázkách plyne, že při nepodstatném (tím spíše žádném) ovlivnění výběru nejhodnější nabídky je zadavatel oprávněn uzavřít smlouvu, ačkoliv došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách. Podle něj tedy zákon stanoví, že je přípustné nedodržet postup pro zadávání veřejných zakázek, který pouze nepodstatně ovlivní výběr nejhodnější nabídky. Tento závěr je však nesprávný. Ustanovení § 118 zákona o veřejných zakázkách upravovalo jedno z nápravných opatření ÚOHS spočívající v tom, že „[n]edodrží-li zadavatel postup stanovený pro zadání veřejné zakázky nebo pro soutěž o návrh, přičemž tento postup podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejhodnější nabídky nebo návrhu, a dosud nedošlo k uzavření smlouvy, Úřad zruší zadávací řízení nebo soutěž o návrh nebo jen jednotlivý úkon zadavatele“. Jde tedy o vymezení pravomoci ÚOHS k uložení nápravného opatření. V případě zjištění porušení postupu pro zadání veřejné zakázky, který podstatně neovlivnil ani nemohl ovlivnit výběr nejhodnější nabídky, tedy nemůže ÚOHS zrušit zadávací řízení nebo jednotlivý úkon zadavatele. Dané ustanovení však neříká nic o tom, že zadavatel nemůže odpovídat za takové porušení zákona o veřejných zakázkách jiným způsobem. Ostatně ÚOHS nemůže zrušit zadávací řízení ani jednotlivý úkon zadavatele též v případě, že již došlo k uzavření smlouvy; z čehož také rozhodně nevyplývá, že takový postup zadavatele byl v pořádku a nemůže za něj nést odpovědnost; naopak v takovém případě bude přicházet v úvahu odpovědnost za správní delikt podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, která byla podmíněna mj. právě tím, že již byla uzavřena smlouva na veřejnou zakázku.

[57] Shora uvedené závěry, byť stručněji pojaté, správně dovodil již krajský soud. Nedospěl k závěru, že by bylo možné postihnout odvodem za porušení rozpočtové kázně jen taková porušení zákona o veřejných zakázkách, která nejsou správním deliktem podle zákona o veřejných zakázkách, jak mylně tvrdí stěžovatel. Nic

takového nevyplývá ani z bodu 43 odůvodnění, na který poukazuje. Krajský soud v něm naopak jednoznačně mj. uvedl, že „[p]okud však žádný podnět k ÚOHS podán nebyl (ale i v případech, kdy ÚOHS neshledal, že by došlo ke spáchání správního deliktu), je správce daně oprávněn posoudit si samostatně, zda příjemce dotace respektoval povinnosti mu uložené zákonem o veřejných zakázkách a zda tím (ne)porušil rozpočtovou kázně“.

[58] S ohledem na tato obecná východiska jsou nedůvodné i další námitky stěžovatele s touto problematikou související. Nelze akceptovat úvahy stěžovatele, že pokud by podle zákona o veřejných zakázkách neodpovídal za správní delikt, ať už z důvodu jeho vyvinění (§ 121 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách) nebo z důvodu zániku odpovědnosti za správní delikt v důsledku plynutí času (§ 121 odst. 3 téhož zákona), pak zanikla jeho odpovědnost za porušení rozpočtové kázně. Jak bylo uvedeno shora, oba instituty odpovědnosti jsou na sobě do značné míry nezávislé. To platí jak pro míru odpovědnosti (promítající se u porušení rozpočtové kázně do proporcionality odvodu), tak i pro vliv běhu času na odpovědnost za porušení rozpočtové kázně (podle § 22 odst. 11 územních rozpočtových pravidel „[o]dvod a penále podle odstavců 4 až 6 lze uložit do 10 let počítaných od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně“). Pokud jde o poukaz stěžovatele na zápis ze zasedání Řídícího a koordinačního výboru z 11. 5. 2012, pak ten nemůže nijak ovlivnit posouzení nynější věci. I pokud byla dřívější praxe správců daně taková, že posouzení toho, zda došlo nebo nedošlo k porušení zákona o veřejných zakázkách, nechávali na ÚOHS, pak k takovému postupu nebyl žádný důvod. Taková praxe se snad může jevit v některých směrech jako vhodnější, neboť ÚOHS je správním orgánem, kterému v první řadě přísluší dohled nad plněním zákona o veřejných zakázkách. To ale na druhou stranu nijak nevylučuje pravomoc správců daně posuzovat si otázky porušení rozpočtové kázně autonomně. V mnoha případech to ani není jinak možné, protože porušení rozpočtové kázně představuje jakékoliv porušení zákona o veřejných zakázkách, zatímco pouze kvalifikovaná porušení zakládají pravomoc ÚOHS. Je otázka, nakolik tedy byla v souladu se zákonem předchozí praxe, pokud nebyla podle tvrzení stěžovatele postižována porušení rozpočtové kázně spočívající v porušení zákona o veřejných zakázkách bez předchozího rozhodnutí ÚOHS. Navíc pokud jde o ochranu práv příjemců dotací, tak správnost úvah správců daně může být přezkoumána v soudním řízení správním zcela shodně jako správnost závěrů ÚOHS. Příjemci dotací tak v konečném důsledku nejsou nijak kráceni na své možnosti obrany proti případně nesprávným závěrům správních orgánů týkajícím se výkladu zákona o veřejných zakázkách. (...)

## 4214

### **Daň z nemovitostí: osvobození od daně; remízek, háj, větrolam či mez; ostatní plocha**

k § 4 odst. 1 písm. k) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném do 31. 12. 2019 (v textu jen „zákon o dani z nemovitých věcí“)

**Ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění účinném do 31. 12. 2019, je třeba vykládat tak, že nachází-li se remízek, háj, větrolam či mez po změnách ve vedení katastru nemovitostí na pozemku evidovaném v katastru nemovitostí jako ostatní plocha, je třeba zkoumat, zda plní ekologickou funkci, pro niž zákonodárce osvobození od daně z nemovitých věcí stanovil. Plní-li ji, nelze osvobození od daně nepřiznat jen proto, že se tyto prvky nenacházejí na pozemku evidovaném jako orná půda, nebo trvalý travní porost.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, čj. 9 Afs 7/2021-31)

**Predjudikatura:** č. 689/2005 Sb. NSS, č. 787/2006 Sb. NSS, č. 1486/2008 Sb. NSS, č. 1752/2009 Sb. NSS, č. 2112/2010 Sb. NSS, č. 3540/2017 Sb. NSS, č. 3571/2017 Sb. NSS, č. 4037/2020 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 63/1997 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 21/96), č. 2/2008 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 268/06), č. 26/2009 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 989/08), č. 14/2011 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 2920/09).

**Věc:** AGRO 2000 s.r.o. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z nemovitých věcí, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad pro Jihomoravský kraj (dále jen „správce daně“) platebním výměrem ze dne 14. 2. 2018 (dále jen „platební výměr“) po provedení postupu k odstranění pochybnosti ve vztahu k obsahu podaného daňového přiznání stanovil žalobkyni daň z nemovitých věcí za zdaňovací období roku 2017 ve výši 278 370 Kč.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 6. 2019 zamítl odvolání žalobkyně proti platebnímu výměru a potvrdil jej. Neshledal důvodnými odvolací námitky proti neosvobození některých pozemků od daňové povinnosti. Správce daně konkrétně neuznal osvobození dle § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí u pozemků p. č. 2252 v obci Čejkovice, k. ú. Čejkovice u Znojma; p. č. 197/4, p. č. 197/6, p. č. 197/8 a p. č. 306/6 v obci Moravský Krumlov, k. ú. Rokytná; p. č. 4445/1, p. č. 4445/13 a p. č. 4429/4 v obci a k. ú. Moravský Krumlov; a p. č. 1125/25 v obci a k. ú. Starovičky. Dále neuznal osvobození podle § 4 odst. 1 písm. l) zákona o dani z nemovitých věcí u pozemků p. č. 2097/31, p. č. 4334/104, p. č. 1708/1, p. č. 2097/32, p. č. 4393/18 a p. č. 4393/19 v obci a k. ú. Moravský Krumlov; a p. č. 238/3, p. č. 388/1 a p. č. 364/25 v obci Moravský Krumlov, k. ú. Rokytná. Na základě místního šetření, provedeného během odvolacího řízení, dospěl žalovaný k závěru, že daň z těchto pozemků byla stanovena v souladu se zákonem a nebyly splněny podmínky pro jejich osvobození od daňové povinnosti.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného u Krajského soudu v Brně, který její žalobu rozsudkem ze dne 16. 12. 2020, čj. 31 Af 71/2019-58, zamítl. Žalobkyně se domáhala osvobození od daně podle § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí u pozemků, které jsou podle katastru nemovitostí druhem pozemku ostatní plocha, způsobem využití neplodná půda, a označovala je za pozemky remízků, hájů a větrolamů. Za základní zákonnou podmínku pro osvobození pozemků remízků, hájů, větrolamů a mezí od daně označil krajský soud skutečnost, že se nacházejí na pozemku evidovaném jako druh pozemku orná půda nebo trvalý travní porost. Pojmy orná půda a trvalý travní porost je nutné vykládat v souvislosti s vyhláškou č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (dále jen „katastrální vyhláška“), jako to učinil žalovaný. Nejde o vyjádření celkového rázu území, ale o označení druhu pozemku u konkrétní parcely v katastru nemovitostí, na níž se má remízek, háj, větrolam nebo mez nacházet.

Tyto pozemky nebylo možné od daně osvobodit ani z důvodu, že by šlo o pozemky druhu ostatní plocha, které nelze žádným způsobem využít. Způsob využití pozemku neplodná půda, evidovaný v katastru nemovitostí, nevede k automatickému uznání nároku na osvobození od daně. Podstatné je naopak posouzení reálného stavu pozemku a nemožnost jeho využití žádným způsobem z objektivních důvodů, nikoli jen to, že je evidován jako neplodná půda. U žádného z pozemků se nepodařilo prokázat, že je takto zcela nevyužitelný. Obsah znaleckých posudků nebyl pro posouzení rozhodný, protože byly pořízeny dříve a za účelem převodu nemovitých věcí, takže se jejich popis pozemků k využitelnosti přímo nevztahoval.

Co se týče neosvobození druhé skupiny pozemků od daně z nemovitých věcí podle § 4 odst. 1 písm. l) zákona o dani z nemovitých věcí, krajský soud shledal závěry žalovaného správnými a zákonnými. Tyto pozemky byly zapsané v katastru jako ostatní plocha, způsob využití ostatní komunikace. Vedle zapsaného způsobu využití bylo třeba posoudit veřejnou přístupnost pozemku a další objektivní okolnosti v době, kdy se vlastník osvobození domáhal. Krajský soud se ztotožnil se žalovaným, že z provedeného dokazování nevyplývalo, že by se na pozemcích nacházela veřejně přístupná cesta nebo prozatímně nevyužívaná cesta. Po přenesení důkazního břemene žalobkyně nerozptýlila pochybnosti o tom, že pozemky byly dočasně nevyužívanými cestami (např. výpověďmi osob, které je využívaly).

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namítala, že krajský soud opomenul vypořádat její argumentaci týkající se historického vývoje uplatňování práva v dané věci, rozporu použitého výkladu zákona s veřejným zájmem a nerovností, která z tohoto výkladu vyplývala. Z tohoto historického vývoje plynul jasný úmysl zákonodárce osvobodit od daně pozemky remízků, mezí, hájů a větrolamů bez ohledu na to, jak byly tyto krajinné prvky evidovány v katastru nemovitostí. Není logické, aby pouhou digitalizací katastrálních map došlo ke změně evidence v katastru nemovitostí, a tím k zániku nároku na osvobození od daně, i když fakticky k žádné změně v terénu nedošlo. Pakliže byly v katastru nemovitostí evidovány jako ostatní plocha, byly paradoxně zatíženy vyšší daní než zemědělsky využívané pozemky, což by v rozporu s veřejným zájmem mohlo vést ke snaze o jejich odstranění. Úmyslem zákonodárce proto nemohlo být osvobodit od daně pozemky s těmito krajinnými prvky v závislosti na tom, jak jsou evidovány v katastru nemovitostí. Rozdílnost daňové zátěže demonstrovala na příkladu.

Je-li pozemek evidován v katastru nemovitostí jako ostatní plocha – neplodná půda, odráží se v tom i minulé zkušenosti s jeho využitelností. Nejde o krátkodobý nebo účelový rozmar jejich vlastníka, který by byl motivován snahou o osvobození od daně z nemovitých věcí. Stěžovatelka podnikala, a proto měla zjevně zájem na výnosnosti svých pozemků. Správce daně nebyl jedinou relevantní autoritou schopnou posoudit objektivní využitelnost pozemků, jak se domníval krajský soud. Stěžovatelka navrhovala řadu důkazních prostředků, jimiž chtěla doložit faktický způsob využití pozemků. To, že se krajský soud spokojil s názorem správních orgánů, bylo popřením práva na spravedlivý proces a zásady dokazovací.

Závěry krajského soudu k osvobození podle § 4 odst. 1 písm. l) zákona o dani z nemovitých věcí neměly oporu ve správním spisu. Komunikace na těchto pozemcích sice fyzicky v současnosti nemusejí existovat (např. byly dočasně rozorány). Jde však o dočasný stav. Nebyly zrušeny; k tomu by bylo nutné provedení změny v katastru nemovitostí na základě rozhodnutí silničního správního orgánu, a ani stěžovatelka jako vlastník pozemků nebyla k takové změně oprávněna. Během komplexních pozemkových úprav vznikají běžně nově účelové komunikace, které dosud nejsou v terénu fyzicky zřetelné; jde o to, že tyto pozemky po zápisu pozemkové úpravy do katastru nemovitostí přechází do vlastnictví obce, která je využije ke zpřístupnění pozemků dalších vlastníků, bude-li to nutné, tedy pokud bude potřebné zpřístupnit pozemek určitého vlastníka. Naopak komunikací lze rozorát a obdělávat tehdy, je-li zemědělský hon obděláván jedním velkoplošným uživatelem pozemků, takže není třeba zpřístupňovat jednotlivé parcely. Ani v takovém případě však komunikace nezaniká a je možné ji obnovit. Je proti smyslu zákonné úpravy, aby vlastník platil několikanásobně vyšší daň, je-li jeho vlastnické právo ve skutečnosti omezeno ve veřejném zájmu.

Závěry krajského soudu byly taktéž vnitřně rozporné. Zatímco u osvobození podle § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí nařídil zohlednit možný budoucí stav pozemku a jeho využitelnost, u osvobození podle písm. l) považoval budoucí stav pozemku za nerozhodný, naopak rozhodné bylo jen aktuální reálné využití. Stěžovatelka poukázala na to, že pozemky, u nichž se domáhala osvobození pro jejich určení jako veřejně přístupné účelové komunikace, chtěla původně zdanit jako ornou půdu, tj. v souladu s jejich aktuálním používáním, na což však správce daně nepřistoupil, protože tak nebyly evidované v katastru nemovitostí.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že se s napadeným rozsudkem po právní stránce zcela ztotožňuje, a navrhl kasační stížnost zamítnout. Co se týče údajně opomenuté námitky historického kontextu, krajský soud na ni reagoval v bodě 22 svého rozsudku. Pozemky stěžovatelky nesplňovaly základní podmínku pro osvobození podle § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí, protože se remízky, háje a větrolamy nenacházely na parcele evidované v katastru nemovitostí jako orná půda nebo trvalý travní porost. Stěžovatelka se dovolávala nepřipustně rozšiřujícího výkladu, který by byl založen jen na subjektivním označení hospodářsky nevyužívaných pozemků jako remízky. Žalovaná aplikovala dané ustanovení podle doslovného výkladu, který dříve přijaly i další krajské soudy. Teleologický výklad nemůže vést k libovůli. Stěžovatelka se navíc mýlila, když tvrdila, že v minulosti nebylo vyžadováno, aby se remízky nacházely na určitém druhu pozemků. Osvobození pozemků evidovaných jako ostatní plocha podle druhé části § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí je možné, jsou-li objektivně zcela nevyužitelné. Označení jako „neplodná půda“ není rozhodné. Osvobození od daně lze odepřít, i pokud pozemek může být využíván v budoucnu.

Ani pro osvobození pozemků podle § 4 odst. 1 písm. l) zákona o dani z nemovitých věcí nebyla splněna podmínka, aby byla hlavním účelem pozemků jejich veřejná přístupnost. Obnovení komunikace v budoucnu nelze předjímat. Pokud k obnově komunikací dojde, bude na stěžovatelce, aby prokázala naplnění zákonných podmínek pro osvobození od daně. Nelze však dospět k osvobození jen na základě hypotetické možnosti zbudovat komunikaci.

Nejvyšší správní soud rozhodnutí Krajského soudu v Brně a Odvolacího finančního ředitelství zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zaměřil na kasační námitku, že krajský soud opomenul vypořádat část žalobních námitek týkajících se historického vývoje právní úpravy a rozporu interpretace zvolené žalovaným s

veřejným zájmem. Úplné opomenutí žalobní námitky vede k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a je důvodem pro jeho zrušení (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS; obecně k požadavkům na odůvodnění soudních rozhodnutí viz např. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[15] Krajský soud stěžovatelčiny námitky neopomenul. Nereagoval sice výslovně na argumentaci vývojem právní úpravy. V bodě 22 napadeného rozsudku však zřetelně vyložil svůj právní názor na interpretaci pojmu „orná půda“ a „trvalý travní porost“ v § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí. Z toho implicitně plyne, že se neztotožnil se žalobní argumentací tvrdící, že je zbytečným formalismem vycházet z druhu pozemku evidovaného v katastru nemovitostí, a naopak je třeba jej posuzovat „materiálně“ podle skutečného rázu území. Nejvyšší správní soud připomíná, že soud není povinen reagovat jednotlivě na každou dílčí námitku, pokud ve svém celku zdůvodní své rozhodnutí tak, že představí vlastní ucelený argumentační systém, který současně vypořádá hlavní obsah a smysl žalobní argumentace (viz náleží ÚS ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, č. 26/2009 Sb. ÚS, nebo rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43, či ze dne 13. 6. 2019, čj. 7 As 95/2019-29). Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný ani z jiných důvodů, včetně tvrzené vnitřní rozpornosti jeho odůvodnění (viz níže).

### III. a) Daň z nemovitých věcí

[16] Předmětem daně z nemovitých věcí jsou pozemky evidované v katastru nemovitostí (§ 2 zákona o dani z nemovitých věcí).

[17] Některé konstrukční prvky této daně (základ daně v § 5 a sazba daně v § 6 téhož zákona) se odvozují od druhu pozemku, který je předmětem daně. Údaj o druhu pozemku je jedním z údajů evidovaných v katastru nemovitostí, jak stanoví § 3 odst. 2 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon). Oba předpisy jsou zjevně vzájemně provázané.

[18] Zákon o dani z nemovitých věcí používá pro označení jednotlivých druhů pozemků stejné pojmy jako katastrální zákon v § 3 odst. 2. Těž z vývoje právní úpravy je zřejmá snaha zákonodárce „sladit“ používanou terminologii v obou předpisech. Příkladem může být dále rozebíraný § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí. Jeho znění účinné od přijetí zákona do 31. 12. 2001 stanovilo, že se od daně osvobozují „*pozemky remízků, hájů a větrolamů a mezi na orné půdě, loukách a pastvinách, pozemky pásma hygienické ochrany vod I. stupně a pozemky ostatních ploch, které nelze žádným způsobem využívat*“. Zákonem č. 483/2001 Sb. došlo k novelizaci, která nahradila formulaci „*na orné půdě, loukách a pastvinách*“ formulací „*na orné půdě, trvalých travních porostech*“ (znění platné do 31. 12. 2019). Tato změna odráží novelu tehdy účinného zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, která s účinností od 1. 9. 2000 nahradila v jeho § 2 odst. 3 druhu pozemku louky a pastviny pojmem trvalý travní porost. Závěr o vzájemné provázanosti obou předpisů lze navíc dovozovat i z principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 4. 5. 2010, čj. 4 Ads 77/2007-91, č. 2112/2010 Sb. NSS, bod [22]).

[19] Podle § 1 odst. 2 písm. a) katastrálního zákona je katastr nemovitostí zdrojem informací, které slouží mj. pro účely daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění. Správce daně proto při správě daně vychází z údaje o druhu pozemku evidovaného v katastru nemovitostí, není jím ale bezpodmínečně vázán (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2008, čj. 5 Afs 24/2008-63, č. 1752/2009 Sb. NSS). Mezi účastníky je nesporné, že daň byla stanovena v souladu s tím, o jaký druh pozemků jde podle údaje v katastru nemovitostí.

[20] Stěžovatelka se domáhá rozdílného výkladu § 4 odst. 1 písm. k) a písm. l) zákona o dani z nemovitých věcí, z nichž podle ní plyne nárok na osvobození od daně u pozemků vymezených výše v bodě [2].

### III. b) K osvobození pozemků podle § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí

[21] Podle § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí se od daně z nemovitých věcí osvobozují (ve znění účinném v rozhodném období, až do 31. 12. 2019) „*pozemky remízků, hájů a větrolamů a mezi na orné půdě, trvalých travních porostech, pozemky ochranného pásma vodního zdroje I. stupně a pozemky ostatních ploch, které nelze žádným způsobem využívat*“.

[22] Stěžovatelka odkazuje na jasný úmysl zákonodárce stanovit nárok na osvobození od daně u všech remízků a mezi bez ohledu na to, na jakém druhu pozemku se podle katastru nemovitostí nacházejí. Zdaňování pozemků druhu ostatní plocha, na nichž se nacházejí meze a remízky, má jinak poté, co byla provedena změna vedení katastru nemovitostí ze zjednodušené evidence, paradoxní a nerovné dopady.

[23] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že z jazykového výkladu § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí plyne souvislost mezi osvobozením pozemku, na němž se nachází remízek, háj, větrolam nebo mez, a druhem pozemku, na němž se tento krajinný prvek [srov. § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny] nachází. Osvobození je navázáno na to, že se nachází na pozemku evidovaném jako orná půda či trvalý travní porost. Tato souvislost mezi druhem pozemku, na němž se krajinný prvek nacházel, a nárokem na jeho osvobození od daně existovala již od přijetí zákona o dani z nemovitých věcí, což Nejvyšší správní soud demonstroval výše v bodě [18] srovnáním novelizací textu obou předpisů.

[24] Současně však Nejvyšší správní soud shodně jako stěžovatelka usuzuje, že úmyslem historického zákonodárce bylo osvobodit od daně všechny pozemky, které plnily ekologické funkce remízků, hájů, mezí a větrolamů, a motivovat tak vlastníky či uživatele pozemků k jejich zachování. To lze jednoznačně dovodit ze znění důvodové zprávy k zákonu o dani z nemovitých věcí, která uvádí: „*Pod písm. j), k) a m) se osvobozují pozemky z důvodu ekologického zájmu.*“ (sněmovní tisk č. 659, VI. volební období České národní rady)

[25] Také teleologickým výkladem § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí lze dojít k tomu, že cílem osvobození bylo daňově zvýhodnit ty pozemky, na nichž se nacházejí z ekologického hlediska hodnotné prvky. Kvůli jejich existenci vlastník nemůže svůj pozemek plně obhospodařovat, přesto je jejich zachování nanejvýš žádoucí kvůli významnému pozitivnímu vlivu na širší okolí. Osvobození od daně má mít motivační funkci pro zachování těchto prvků v zemědělské krajině, protože zajišťuje, aby poplatník daně nenesl daňové náklady za tento jinak hospodářsky nevýnosný pozemek (přínos těchto ekologických prvků je dlouhodobý, neprojevuje se ale přímým ziskem vlastníka).

[26] Od přijetí této úpravy však došlo k významným změnám souvisejících okolností. Právní úprava byla přijata v době, kdy se značná část zemědělské půdy evidovala tzv. zjednodušeným způsobem (§ 62 katastrálního zákona). Jak shrnula obecná část důvodové zprávy k zákonu č. 364/2019 Sb. novelizujícímu zákon o dani z nemovitých věcí v § 4 odst. 1 písm. k): „*Od počátku účinnosti zákona o dani z nemovitých věcí, tj. od 1. 1. 1993, je osvobozen remízků, hájů, větrolamů a mezi dle první části uvedeného ustanovení vázáno pouze na pozemky evidované v katastru nemovitostí v druhu pozemku orná půda a trvalý travní porost. V současné době se ukazuje, že řada pozemků, na nichž se nachází zmíněné významné krajinné prvky, byly dříve evidovány v katastru nemovitostí tzv. zjednodušených způsobem. V těchto případech druh pozemku evidován nebyl. Pokud byla v určitém katastrálním území zjednodušená evidence odstraněna, pozemky jsou evidovány standardně v katastru nemovitostí, tj. je veden i druh pozemku. Praxe ukázala, že v řadě případů pozemky s vybranými významnými krajinnými prvky jsou evidovány v druhu pozemku ostatní plocha. Jinou možností je i to, že u pozemku došlo ke změně druhu pozemku v důsledku obnovy katastrálního operátu provedené na podkladě výsledků komplexních pozemkových úprav. Dnes se proto vybrané významné krajinné prvky mohou nacházet i na jiných druzích pozemků (nejen na zemědělských pozemcích). V rámci podpory opatření proti dopadům klimatických změn, zejména nedostatku vody v krajině a zachování biodiverzity zemědělské krajiny se proto navrhuje stávající úpravu tohoto osvobození upřesnit a zjednodušit podmínky, za kterých jsou pozemky, na nichž se nachází vybrané krajinné prvky, osvobozeny od daně z pozemků.*“ (důraz doplněn NSS).

[27] Pro úplnost Nejvyšší správní soud doplňuje, že tímto novelizačním zákonem došlo s účinností od 1. 1. 2020 ke změně úpravy v § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí. Nárok na osvobození od daně nyní zákon spojuje se zápisem do evidence ekologicky významných prvků podle zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství. Z důvodové zprávy k této novele je zřejmé, že jde o reakci zákonodárce právě na paradoxní situaci popisovanou v kasační stížnosti stěžovatelkou, kdy pouze z důvodu administrativní změny ve způsobu vedení katastru nemovitostí pozbyly pozemky remízků (dočasně) osvobození od daně, přestože fakticky jde stále o pozemky remízků obklopených ornou půdou nebo trvalým travním porostem.

[28] Nejvyšší správní soud proto vycházel z toho, že ačkoli se podle jazykového výkladu nárok na osvobození pozemků od daně vztahuje jen k vyjmenovaným krajinným prvkům s ekologickou funkcí nacházejícím se na druhu pozemku orná půda nebo trvalý travní porost, představuje jazykový výklad pouze „*prvotní přiblížení se normě*“ (srov. např. nález ÚS ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. I. ÚS 2920/09, č. 14/2011 Sb. ÚS, bod 31 a v něm citovaná judikatura). Je třeba řádně zohlednit smysl a účel zákona: „*Soud přitom není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případech, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.*“ (nález ÚS ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb.)

[29] Zohlednění dalších metod interpretace § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí pak vede k závěru, že u pozemků evidovaných jako druh pozemku ostatní plocha, jež plní ekologickou funkci remízků, mezí, hájů či větrolamů, nelze vycházet výhradně z toho, že se nenacházejí na druhu pozemku, s nímž se podle textu zákona pojí nárok na osvobození od daně. Pokud se plátce daně dovolává osvobození podle tohoto ustanovení u pozemku evidovaného v katastru nemovitostí jako druh ostatní plocha, je třeba posoudit, zda tento pozemek plní ekologickou funkci jako remízek, háj, větrolam nebo mez, které jsou jinak obklopeny ornou půdou či trvalým travním porostem. Nejvyšší správní soud nemůže akceptovat argument naznačený žalovaným, že takové posouzení by bylo „čistě subjektivní“. I v době, kdy se tyto krajinné prvky nacházely na pozemcích orné půdy nebo trvalého travního porostu, správce daně vyhodnocoval, zda jsou naplněny zákonné podmínky pro osvobození od daně, tedy zda se na pozemku či jeho části skutečně nachází remízek, háj, větrolam nebo mez. Stejná kritéria je možné použít i nadále. Pokud tuto funkci pozemek nadále plní a k evidenci druhu pozemku ostatní plocha došlo změnou způsobu vedení katastrálního operátu (přechod ze zjednodušeného způsobu vedení katastru nemovitostí), případně i jinou administrativní úpravou, nikoli však změnou charakteru pozemku, způsobu jeho využití (odrážejícímu se ve změně druhu pozemku) nebo ztrátou jeho ekologické funkce, zůstává zachován nárok na osvobození od daně z nemovitých věcí.

[30] Nejvyšší správní soud ostatně srovnatelný přístup zaujal v rozsudku ze dne 3. 6. 2020, čj. 10 Afs 366/2019-35, č. 4037/2020 Sb. NSS. V něm se zabýval otázkou osvobození příjmu získaného z prodeje pozemku a na něm stojící chaty od daně z příjmu podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. V bodě [20] odmítl, že by důsledkem změny soukromoprávní úpravy (vnesení zásady *superficies solo cedit* do stávajících právních vztahů pomocí § 506 odst. 1 ve spojení s § 3058 odst. 1 zákona občanského zákoníku) byla ztráta osvobození od daně z příjmu: „[P]ouze v důsledku odlišného soukromoprávního vymezení nemovitých věcí nelze podrobit zdanění příjem do té doby daňově osvobozený.“ Dále zkritizoval doslovný jazykový výklad, neboli „*mechanický způsob, jakým stěžovatel aplikuje nové pojetí nemovitých věcí na posuzovanou věc, [který] vede k nepřiměřeným dopadům, které jsou v rozporu se smyslem a účelem zákona*“ (bod [19]). Pro Nejvyšší správní soud bylo naopak rozhodující, že změnou právní úpravy nedošlo ke změně rozsahu ani obsahu vlastnictví k chatě, která se stala součástí pozemku, že daňový subjekt mohl legitimně očekávat osvobození příjmu z jejího prodeje od daně a že zákonodárce tyto negativní důsledky zcela jistě nezamýšlel.

[31] Podobné úvahy jsou relevantní i v případě stěžovatelky. Podle stejné logiky jako v rozsudku čj. 10 Afs 366/2019-35, ani v důsledku změny způsobu evidence těchto pozemků v katastru nemovitostí není namístě podrobit zdanění nemovitost, která do této změny způsobu evidence byla osvobozena, přičemž na důvodech pro její osvobození se v důsledku změny způsobu vedení katastru nemovitostí nic nezměnilo. Je-li jediným důvodem neosvobození od daně z nemovitých věcí to, že po změnách ve způsobu vedení katastru nemovitostí jde o pozemek druhu ostatní plocha, zatímco jeho funkce remízku, háje, větrolamu nebo meze zůstala zachována, pak tato změna nemůže vést k odeprání nároku na osvobození od daně z nemovitých věcí, navíc když na tuto změnu stěžovatelka neměla vliv a na nárok na osvobození od daně mohla do té doby spoléhat. Povaha pozemku, stejně jako důvody jeho osvobození od daně, jimiž jsou potřeba ochrany a zachování jeho ekologické funkce, nebyly takovou změnou administrativního charakteru dotčeny. I skutečnost, že zákonodárce na situaci reagoval cestou legislativní změny, naznačuje, že výklad zastávaný žalovanou nezamýšlel. To však Nejvyššímu správnímu soudu nebrání odstranit dočasně paradoxní důsledky nerovného zdanění různých pozemků interpretací právní úpravy pro dobu před nabytím účinnosti novelizovaného zákona.



[32] Důsledkem striktního postupu podle jazykového výkladu první části § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitých věcí by naopak mohlo být i to, že smysl a účel tohoto ustanovení sledované zákonodárcem budou zcela popřeny. Aby Nejvyšší správní soud tento důsledek ilustroval, musí připomenout závěry, k nimž dospěli krajský soud a žalovaný ohledně aplikace druhé části § 4 odst. 1 písm. k) ve vztahu k posouzení nemožnosti osvobození pozemků stěžovatelky od daně z důvodu, že jde o pozemky druhu ostatní plocha, které nelze žádným způsobem využívat.

[33] Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl následující skutkové závěry. Pozemek p. č. 2252 (14 m<sup>2</sup>) v obci Čejkovice, k. ú. Čejkovice u Znojma, je svažité, neudržovaný, zatrávněný s náletovými dřevinami; je možné jej užívat jako ornou půdu, z odpovědi obce Čejkovice plyne, že je možné jej využít i pro vybudování komunikace nebo honitbu. Pozemek p. č. 197/4 (65 m<sup>2</sup>) je rovinatý, na rozhraní orné půdy, zarostlý keři, náletovými dřevinami a vzrostlými stromy; pozemek je možné využívat. Táž zjištění žalovaný zopakoval u pozemků p. č. 197/6 (41 m<sup>2</sup>) a p. č. 197/8 (31 m<sup>2</sup>); všechny se nacházejí v obci Moravský Krumlov, k. ú. Rokytná. Pozemek p. č. 306/6 (46 m<sup>2</sup>) v témže k. ú. pak slouží zčásti jako orná půda, zčásti jako nezpevněná cesta, a tak je pozemek možné využívat. Pozemky p. č. 4445/1 (130 m<sup>2</sup>), p. č. 4445/13 (49 m<sup>2</sup>) a p. č. 4429/4 (709 m<sup>2</sup>), v obci a k. ú. Moravský Krumlov, jsou přístupné, mírně svažité, neudržované, zatrávněné s náletovými dřevinami; u všech by bylo možné je po úpravě využívat (bez bližšího určení), u pozemku p. č. 4445/1 žalovaný výslovně navrhuje využití jako ornou půdu. Pozemek p. č. 1125/25 (716 m<sup>2</sup>) v obci a k. ú. Starovičky, nacházející se na rozhraní orné půdy a polní cesty, zarostlý neudržovanými křovinami, nelze podle sdělení obce Starovičky doručeného žalovanému dne 10. 4. 2018 ekonomicky využívat, plní funkci svahové terasy a brání před větrnou a vodní erozí; táž obec sdělením doručeným dne 30. 1. 2019 naopak uvedla, že pozemek lze využít k chovu hospodářských zvířat nebo honitbě, což vzal žalovaný zjevně za svůj závěr.

[34] Podmínka, že pozemek nejde využívat žádným způsobem, není naplněna tam, kde je pozemek nevyužitelný pouze z hlediska zemědělské produkce či k jinému hospodářskému účelu. Sama „neplodnost půdy“, evidovaná jako způsob využití pozemku z důvodu její nízké kvality, proto není dostačující pro osvobození pozemku od daně z nemovitých věcí podle tohoto ustanovení. Tak je tomu přesto, že tento údaj o způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí by měl skutečně vypovídat spíše o objektivní kvalitě půdy a její zemědělské využitelnosti, nikoli o subjektivním přístupu vlastníka k jejímu využívání. V tomto ohledu považuje Nejvyšší správní soud závěry krajského soudu za správné.

[35] Žalovaný nicméně dospěl u všech pozemků k závěru, že je možné je po určité úpravě využívat, a uváděl, že stěžovatelce nic nebrání pozemky zkultivovat (odstranit dřeviny, rozorot) a obhospodařovat, tedy učinit z nich ornou půdu. Ve světle teleologického výkladu první části ustanovení je však zcela proti smyslu zákona doporučovat stěžovatelce takové způsoby využití pozemku remízku, hájů, mezí či větrolamů, které by vedly ke zničení jejich ekologické funkce. Zákonodárce jasně vyjádřil zájem tuto ekologickou funkci uchovat, ačkoli tak učinil v jiném ustanovení [v první části § 4 odst. 1 písm. k) zákona].

[36] Krajský soud naopak nepochybil tím, jak zhodnotil části znaleckých posudků jako důkazní prostředek. V bodě 34 rozsudku krajský soud logickým a srozumitelným způsobem zdůvodnil, proč na jejich základě nepovažoval za prokázáný závěr o nevyužitelnosti pozemků. Nejvyšší správní soud nezjistil, že by krajský soud nějaký stěžovatelčin důkazní návrh opomenul (stěžovatelka ani žádný konkrétní opomenutý důkaz neuvádí). I přes to, že v těchto dílčích otázkách postup krajského soudu ob stojí, jeho rozsudek i rozhodnutí žalovaného jsou postaveny na nesprávném právním názoru [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a kasační stížnost je proto v této části důvodná.

### **III. c) Osvobození od daně podle § 4 odst. 1 písm. l) zákona o dani z nemovitých věcí**

[37] U dalších pozemků (vymezených v bodě [2] tohoto rozsudku) se stěžovatelka domáhala osvobození podle § 4 odst. 1 písm. l) zákona o dani z nemovitých věcí, podle něhož se od daně osvobozují „*pozemky veřejně přístupných parků, prostor a sportovišť*“. Tvrdí, že se na nich nacházejí nebo v budoucnosti opět mohou nacházet veřejně přístupné účelové komunikace (polní cesty) ve smyslu § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Nesouhlasí s krajským soudem v tom, že pozemky nelze osvobodit od daně na základě toho, že jsou v katastru evidovány jako ostatní plocha se způsobem využití ostatní komunikace, a v některých případech s jejich využitím jako komunikace počítá i územní plán obce, na jejímž katastrálním území se nacházejí.

[38] Stěžovatelka se v podstatě dovolává toho, aby její pozemky, evidované jako druh pozemku ostatní plocha, byly osvobozeny, protože jsou podle katastru nemovitostí využívány způsobem „ostatní komunikace“ ve smyslu přílohy ke katastrální vyhlášce, tzn. jako místní nebo účelové komunikace. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. l) zákona o dani z nemovitých věcí však nespojuje nárok na osvobození s určitým druhem nebo způsobem využití pozemku, ale s tím, že se jedná o veřejně přístupný prostor. Proto je třeba na toto kritérium nahlížet z pohledu fakticity, nikoli z pohledu údajů evidovaných v katastru nemovitostí.

[39] Nejvyšší správní soud musí taktéž poukázat na to, že § 4 odst. 1 písm. o) zákona o dani z nemovitých věcí specificky upravuje osvobození od daně pro pozemky, které jsou „zastavěné stavbou podle stavebního zákona, která je dálnicí, silnicí, místní komunikací, veřejnou účelovou komunikací, stavbou dráh a na dráze, leteckou, vodních cest a přístavů, pokud jsou v souladu s kolaudačním rozhodnutím nebo kolaudačním souhlasem stavebního úřadu užívány k veřejné dopravě, a to v rozsahu zastavěné plochy těchto staveb, **a jiné pozemky určené pro veřejnou dopravu**“ (důraz doplněn). Podle tohoto ustanovení je od daně osvobozen pozemek, který plní funkci dopravní, tedy jedná se o pozemní komunikaci (srov. § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Tou je i účelová komunikace, jak stanoví § 2 odst. 2 písm. d) zákona o pozemních komunikacích, neboť i ty jsou obecně veřejně přístupné (srov. § 7 a § 19 téhož zákona). Proto dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že § 4 odst. 1 písm. o) zákona o dani z nemovitých věcí je speciálním ustanovením vůči § 4 odst. 1 písm. l) téhož zákona, který sleduje „pouze“ charakter pozemku jako veřejně přístupného prostoru.

[40] V rozsudku ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007-128, č. 1486/2008 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vysvětlil, že „[k]e vzniku veřejně přístupné účelové komunikace tedy není třeba správního rozhodnutí ani není podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti. Podstatné je, zda tento pozemek splňuje veškeré znaky veřejně přístupné účelové komunikace uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy zda jde o dopravní cestu, určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.“ (obdobně i judikatura civilních soudů, viz např. rozsudek NS ze dne 29. 1. 2009, sp. zn. 22 Cdo 1601/2006) Ani vymezení komunikace v územním plánu nezakládá účelovou komunikaci, pokud nejsou splněny další zákonné znaky (viz rozsudek NS ze dne 27. 6. 2011, sp. zn. 22 Cdo 3158/2009). Ke vzniku účelové komunikace tudíž dochází fakticky naplněním zákonných a judikatorně dovozených znaků; k jejich vymezení a výkladu existuje rozsáhlá a ustálená judikatura (srov. nálezy ÚS ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS, nebo usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 2. 2. 2017, čj. 5 As 140/2014-76, č. 3540/2017 Sb. NSS, a na něj navazující rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS).

[41] Stěžovatelka v kasační stížnosti nijak konkrétně nerozporuje skutkový závěr, že se na jejích pozemcích v současnosti účelové komunikace nenacházejí. Podle skutkových závěrů žalovaného byla část z nich rozorána, jiné jsou zarostlé travou a náletovými dřevinami. Stěžovatelka se v kasační stížnosti blíže nevěnovala ani poznatku správce daně ohledně pozemku p. č. 4334/104 v obci a k. ú. M, na němž se nachází nezapevněná, částečně zatravněná polní cesta, jak uvedl v bodě [20] svého rozhodnutí žalovaný.

[42] Jak správně uvedl krajský soud, důkazní břemeno k prokázání, že tento pozemek či další pozemky (na nichž se v době místního šetření zřetelná cesta nenacházela) naplňovaly ve zdaňovacím období znaky veřejně přístupné účelové cesty, tížilo stěžovatelku. Žádné důkazní prostředky, např. výslech svědků užívajících cestu, stěžovatelka nenavrhla a nepředložila ani deklaratorní rozhodnutí příslušného silničního úřadu o existenci veřejně přístupných účelových komunikací. Protože z výše citované judikatury plyne, že samotné evidované využití pozemku jako „ostatní komunikace“ ve smyslu přílohy ke katastrální vyhlášce není závazným dokladem toho, že se na něm komunikace skutečně nachází, nepostačuje tato skutečnost ani pro osvobození od daně podle § 4 odst. 1 písm. o) zákona o dani z nemovitých věcí.

[43] Dále Nejvyšší správní soud posoudil námitku, že ačkoli nyní účelové komunikace na pozemcích nejsou, mohou na nich v budoucnu opět vzniknout, že je stěžovatelka jako jejich vlastník omezena z hlediska využití pozemku a že jsou pozemky veřejně přístupné. Pouhá možnost, že na pozemcích účelové komunikace vzniknou, však stěžovatelce nemohla založit nárok na osvobození, a to ani podle § 4 odst. 1 písm. o) zákona o dani z nemovitých věcí, ani podle jeho písm. l).

[44] Evidence způsobu využití pozemku v katastru nemovitostí není závazným údajem a nevyovídá o faktické veřejné přístupnosti pozemků. V tom jsou správné závěry žalovaného, uvedené v bodě [44] jeho rozhodnutí. Jak příhodně uvedl, pozemek není veřejně přístupným prostorem jen proto, že není oplocený. Evidovaný způsob využití pozemku „ostatní komunikace“ ani nepředjímá, že skutečně v budoucnosti vznikne nutná komunikační potřeba, kterou bude nezbytné uspokojovat právě umístěním účelové komunikace na tomto pozemku. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s posouzením této otázky krajským soudem.

[45] Nelze přisvědčit ani tomu, že není v možnostech stěžovatelky změnit způsob využití pozemku, eventuelně i druh pozemku, evidovaný v katastru nemovitostí. Pokud pozemek skutečně splňuje znaky účelové komunikace, může se stěžovatelka obrátit na příslušný silniční úřad s žádostí, aby v řízení podle § 142 správního řádu deklaroval, že se na jejím pozemku účelová komunikace nachází. Na základě tohoto rozhodnutí pak může usilovat o změnu druhu pozemku v katastru nemovitostí. Omezení vlastnického práva, které údajně pociťuje, považuje Nejvyšší správní soud spíše za hypotetické, neboť ze zjištění správce daně a žalovaného plyne, že část dotčených pozemků byla obhospodařována.

[46] Upozorňuje-li stěžovatelka na skutečnost, že po provedení pozemkových úprav vznikají účelové komunikace i přes to, že dosud v terénu nejsou patrné, pak Nejvyšší správní soud připomíná, že závěr, že jsou navzdory tomu účelovými komunikacemi, vyslovila odborná literatura proto, aby existoval právní základ pro jejich užívání do doby, než budou patrné i v terénu (srov. komentář k § 7 v Černínová, M.; Černín, K. a Tichý, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2015, cit. dle ASPI podle právního stavu k 2017). Nelze z toho však dovozovat, že pokud posléze z nejrůznějších příčin na těchto pozemcích účelové komunikace fakticky nevzniknou (tzn. pozemek se nevyužívá k uspokojení nutné komunikační potřeby), je dán nárok na jejich osvobození od daně. Námitky týkající se neosvobození pozemků od daně podle § 4 odst. 1 písm. l) tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými.

[47] Důvodná není ani námitka, že by právní závěry krajského soudu byly vnitřně rozporné proto, že v případě § 4 odst. 1 písm. k) zákona o daní z nemovitých věcí příkazují zohlednit potenciální budoucí využití pozemku, a v případě § 4 odst. 1 písm. l) téhož zákona k budoucímu využití pozemku naopak nepřihlíží. Tento rozpor pramení přímo z konstrukce jednotlivých ustanovení upravujících nárok na osvobození od daně. Nejde o vnitřní nekonzistentnost argumentace krajského soudu.

## 4215

### **Advokacie: zápis do seznamu advokátních koncipientů; povinnost poučit žadatele**

k § 37 a § 45 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění zákonů č. 210/1999 Sb., č. 228/2002 Sb., č. 79/2006 Sb., č. 219/2009 Sb., č. 214/2011 Sb., č. 303/2013 Sb. a č. 258/2017 Sb.

k § 9 a § 67 a části čtvrté správního řádu

**I. Česká advokátní komora nesmí v pochybnostech o tom, zda žadatel prokázal splnění zákonných podmínek pro zápis do seznamu advokátních koncipientů, odmítnout jeho zápis dříve, než jej srozumitelně poučí, jakým konkrétním způsobem a v jaké lhůtě může prokázat splnění podmínek podle § 37 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii.**

**II. Zákonná úprava (ne)provedení zápisu do seznamu advokátních koncipientů nepodléhá režimu běžného správního řízení, jaké probíhá ve věcech vyjmenovaných v § 45 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii. Zápis do seznamu advokátních koncipientů je vrchnostenským jednáním České advokátní komory, avšak nemá povahu správního rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, nýbrž faktického úkonu. Na postup podle § 37 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, se tedy použije pouze postup podle části čtvrté správního řádu.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, čj. 2 As 305/2020-26)

**Prejudikatura:** č. 603/2005 Sb. NSS, č. 688/2005 Sb. NSS, č. 1569/2008 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 3629/2017 Sb. NSS.

**Věc:** D. R. proti České advokátní komoře o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 8. 2020, čj. 10 A 31/2020-46, zamítl žalobu žalobce na ochranu před nezákonným zásahem žalované. Žalobce spatřoval zásah v tom, že jej žalovaná na jeho žádost ze dne 17. 2. 2020 nezapsala do seznamu advokátních koncipientů z důvodu nesplnění podmínek pro zápis ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o advokacii.

Žalobce získal vysokoškolské právnické vzdělání na zahraniční vysoké škole, konkrétně na Vladimírské státní univerzitě Alexandra Grigorjeviča a Nikolaja Grigorjeviča Stoletových (dále jen „Vladimírská univerzita“). Toto vzdělání bylo v České republice uznáno Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“) podle § 89 odst. 1 písm. a) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve spojení s Úmluvou o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu (č. 60/2000 Sb. m. s.). Tím byla splněna první podmínka § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o advokacii, tedy že žalobcovo vzdělání bylo v České republice uznáno. Zákon však vyžaduje ještě splnění druhé podmínky, podle níž musí obsah a rozsah vzdělání odpovídat tomu, které lze získat v České republice. Žalobce prokázal, že studuje obor právo a právní věda na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, avšak toto studium dosud nedokončil, ačkoliv již úspěšně splnil téměř všechny studijní povinnosti.

Podle městského soudu nelze označit zahraniční vzdělání za nedostačující jen proto, že jeho předmětem nebylo studium českého práva, a je třeba především zkoumat, zda dané vzdělání vybavilo absolventa dostatečnými dovednostmi a praktickými schopnostmi. Posuzovat je třeba úroveň právnického vzdělání jak na dané univerzitě, tak i v zemi studia obecně (nález ÚS ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16, bod 44). Žalobce však neuvedl v podstatě žádná konkrétní tvrzení týkající se kvality vzdělání poskytovaného na jím absolvované univerzitě ani k tomuto nenavrhol žádné důkazy. Tvrdil pouze srovnatelnost právního vzdělání a právní kultury v České republice a v Rusku. Vladimírská univerzita není v České republice všeobecně známá, a o kvalitách jí poskytovaného právnického vzdělání si tedy nelze bez dalšího učinit žádný obrázek. Nepostačí ani pouhý výčet názvů předmětů, které žalobce při studiu absolvoval. Žalobce netvrdil, že by některý absolvent této univerzity v České republice již vykonával advokacii, upozornil pouze na zápis absolventů jiných zahraničních vysokých škol. Žalobce neunesl své důkazné břemeno a srovnatelnost jeho vzdělání se vzděláním poskytovaným na českých vysokých školách nebyla prokázána. Podmínku vzdělání podle § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o advokacii tedy žalobce nesplnil.

Městský soud dále uvedl, že žalobcova argumentace byla postavena na kombinaci dokončeného zahraničního vzdělání, jehož kvalita nebyla prokázána, nedokončeného vzdělání na české vysoké škole a dosavadních pracovních zkušeností v České republice. Zákon však pro zápis do seznamu advokátních koncipientů vyžaduje dokončené vysokoškolské právnické vzdělání, a to buď české, nebo srovnatelné zahraniční. Žalobce nedisponuje ani jedním. Tento závěr nelze zvrátit prostřednictvím posuzování, zda je žalobce fakticky nadán znalostmi a schopnostmi potřebnými pro výkon koncipientké praxe, neboť tím by byl zákonný požadavek dosaženého formálního vzdělání zcela popřen.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Měl za to, že splnil podmínky stanovené § 37 zákona o advokacii, městský soud však nesprávně posoudil právní otázku týkající se jeho vzdělání. Stěžovatelovo právnické vzdělání, získané v Ruské federaci, uznalo ministerstvo jako rovnocenné magisterskému vzdělání v oboru právo získanému v České republice. I obsahově bylo jeho vzdělání odpovídající vzdělání českému, což stěžovatel ilustroval počtem vyučovacích hodin absolvovaných v předmětech různých právních odvětví. Obsah a rozsah svého studia prokázal stěžovatel předložením přílohy k diplomu, v níž jsou uvedeny jednotlivé předměty a odpovídající počet vyučovacích hodin.

Stěžovatel byl zapsán do seznamu advokátů Ruské federace a působil na území České republiky jako zahraniční advokát. Ze seznamu zahraničních advokátů byl vyškrtnut, neboť to podle žalované bránilo jeho zápisu do seznamu advokátních koncipientů. Skutečnost, že stěžovatel vykonával povolání advokáta, svědčí o tom, že jeho vzdělání odpovídá nezbytným požadavkům na výkon advokacie v Ruské federaci. Obsahem a rozsahem je ruské vzdělání stěžovatele analogické českému. Stěžovateli nemůže být kladena k tíži skutečnost, že na zahraniční

vysoké škole nestudoval české právo; žalovaná by mu měla umožnit vykonávat právní praxi na odpovědnost školitele a vytvořit mu prostor, aby si osvojil znalosti a zkušenosti potřebné k výkonu advokacie, což by mohl později prokázat u advokátní zkoušky (nález ÚS ve věci sp. zn. II. ÚS 443/16 a rozsudek NSS ze dne 8. 12. 2016, čj. 9 As 140/2016-46). Zároveň žalovaná ve věci sp. zn. II. ÚS 443/16 tvrdila, že absolventům zahraničních právnických fakult postačí doplnit si znalosti českého práva v základních oborech ústavního práva, trestního práva hmotného a procesního, občanského práva hmotného a procesního, obchodního práva a správního práva v rámci mimořádného studia na právnické fakultě v České republice. Během ústního jednání před soudem žalovaná potvrdila, že některé uchazeče zapsala do seznamu advokátních koncipientů na základě zahraničního vysokoškolského právnického vzdělání a kurzu českého práva v délce pěti semestrů, který odpovídal státnicovým předmětům a zkouškám na úrovni postupové zkoušky. Všechny tyto zkoušky přítom stěžovatel úspěšně složil v rámci studia na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

Městský soud však tuto skutečnost nijak nezohlednil. Stěžovatelovo zahraniční vzdělání v oboru práva, uznané ministerstvem za rovnocenné, je v kombinaci se složenými postupovými zkouškami ze všech povinných předmětů na Právnické fakultě Univerzity Karlovy dostatečné pro jeho zápis do seznamu advokátních koncipientů. Žalovaná nerespektovala názor Ústavního soudu, že při hodnocení srovnatelnosti zahraničního vzdělání nelze přihlížet pouze k získaným znalostem, ale je nutné přihlížet i k získaným dovednostem a případné praxi žadatele o zápis do seznamu advokátních koncipientů. V daném případě stěžovatel disponuje jak dovednostmi a praxí, tak i znalostmi českého práva získanými během studia na české právnické fakultě, byť zatím formálně nedokončeného. Proto zde není důvod, aby žalovaná zasahovala do stěžovatelova práva být zapsán do seznamu advokátních koncipientů.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel pouze opakuje žalobní námitky, s nimiž se městský soud podrobně vypořádal. Stěžovatel nerozporoval závěr městského soudu, podle něhož neprokázal, že jeho dosažené vzdělání v Ruské federaci odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice.

Odkaz na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 443/16 nebyl podle žalované případný, neboť v tam projednávané věci stěžovatel prokázal, že vzdělání získané na jím absolvované Právnické fakultě Jagellonské univerzity v Krakově má vysokou úroveň. V této věci stěžovatel nepředložil žádný důkaz o obdobně vysoké kvalitě vzdělání na Vladimírské univerzitě. Důvodem zamítnutí žaloby tedy bylo neunesení důkazního břemene stěžovatele o tom, že jím dosažené vysokoškolské vzdělání na vysoké škole v zahraničí splňuje podmínky stanovené v § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o advokacii. Stěžovatel neuvádí, v čem má být tento závěr nesprávný.

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

### Z odůvodnění:

(...)

#### III. A. Právní rámec postupu žalované

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudí zákonné požadavky kladené na postup žalované i žadatele o zapsání do seznamu advokátních koncipientů. Poté zhodnotí, zda nezapsání stěžovatele do tohoto seznamu mohlo být nezákonným zásahem. Podle § 1 odst. 2 správního řádu se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení používají, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Mezi obecnou úpravou obsaženou ve správním řádu a zvláštními právními předpisy je tedy dán vztah speciality. Správní řád se tak použije i tehdy, pokud na něj zvláštní zákon výslovně neodkazuje. I pokud by zvláštní zákon vyloučil užití správního řádu, avšak současně by neobsahoval úpravu odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů, uplatnily by se vždy základní zásady správního řízení ve smyslu § 2 až § 8 správního řádu (rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2013, čj. 3 Ads 133/2012-19).

[17] Podle § 37 odst. 1 zákona o advokacii „[k]omora zapíše do seznamu advokátních koncipientů každého,

a) kdo je plně svéprávný,

b) kdo získal vysokoškolské vzdělání v oboru právo

1. *v magisterském studijním programu studiem na vysoké škole v České republice, nebo*

2. *studiem na vysoké škole v zahraničí, pokud je takové vzdělání v České republice uznáváno za rovnocenné vzdělání uvedenému v bodě 1 na základě mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, anebo pokud takové vzdělání bylo uznáno podle zvláštního právního předpisu, a současně takové vzdělání odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v oboru právo na vysoké škole v České republice,*

c) *kdo je bezúhonný;*

d) *komu nebylo uloženo kárné opatření vyškrtnutí ze seznamu advokátních koncipientů nebo na něhož se hledí, jako by mu toto kárné opatření nebylo uloženo, a*

e) *kdo je k advokátovi, usazenému evropskému advokátovi, ke společnosti nebo k zahraniční společnosti v pracovním poměru sjednaném na stanovenou týdenní pracovní dobu podle zvláštního právního předpisu“.*

[18] Podle § 37 odst. 2 zákona o advokacii „[s]plňuje-li žadatel podmínky uvedené v odstavci 1, Komora ho zapíše do seznamu advokátních koncipientů na základě jeho písemné žádosti, a to ke dni uvedenému v této žádosti; tento den však nesmí předcházet dni vzniku pracovního poměru podle odstavce 1 písm. e) ani dni podání žádosti. Není-li takový den v žádosti o zápis do seznamu advokátních koncipientů uveden, zapíše Komora žadatele do seznamu koncipientů ke dni podání žádosti. Zápis do seznamu advokátních koncipientů zaznamená Komora v seznamu advokátních koncipientů bez odkladu, nejpozději do jednoho týdne ode dne zápisu, a vydá advokátnímu koncipientovi identifikační průkaz advokátního koncipienta; identifikačním průkazem se advokátní koncipient prokazuje při výkonu právní praxe včetně při zastupování advokáta na základě jeho pověření při jednotlivých úkonech právní pomoci. Vzor, náležitosti a způsob používání identifikačního průkazu advokátního koncipienta stanoví prováděcí právní předpis; prováděcí právní předpis může též stanovit dobu platnosti identifikačního průkazu advokátního koncipienta. Pro identifikační průkazy advokátních koncipientů se použije § 5d odst. 3 a 4 obdobně.“

[19] Zákon o advokacii jako zvláštní právní předpis ve vztahu ke správnímu řádu upravuje podmínky a postup žalované při zápisu do seznamu advokátních koncipientů. S ohledem na výklad v bodě [16] je zjevné, že žalovaná má v tomto procesu podpůrně použít správní řád. Nyní je třeba posoudit, zda § 37 zákona o advokacii, který se týká zápisu do seznamu advokátních koncipientů, upravuje zvláštní správní řízení; pak by byla žalovaná povinna subsidiárně postupovat podle části druhé a třetí správního řádu. Naopak pokud by zápis do seznamu advokátních koncipientů byl tzv. jiným úkonem podle části čtvrté správního řádu, znamenalo by to subsidiární použití této části správního řádu.

[20] Při posouzení této otázky vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS. V něm soud hodnotil povahu úkonu spočívajícího v provedení nebo neprovedení zápisu práv k nemovitosti záznamem podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem. Nejvyšší správní soud zde konstatoval, že „[h]istorický zákonodárce [...] zjevně neměl v úmyslu podrobit provedení či neprovedení záznamu proceduře běžného správního řízení, jaké probíhá ve věcech vkladů. U vkladového řízení se v § 3 odst. 2 zákona č. 265/1992 Sb. výslovně uvádí, že „[n]a řízení o povolení vkladu se vztahuje zákon o správním řízení, pokud tento zákon nestanoví jinak“; u záznamu však obdobná zmínka chybí a zákon o zápisech v § 8 pouze stručně popisuje postup provedení či neprovedení záznamu. Je zřejmé, že „produkt“ postupu podle § 8 zákona č. 265/1992 Sb. nemá být formální pozitivní nebo negativní akt, nýbrž buď **faktický úkon spočívající v provedení záznamu do státem vedené evidence, anebo faktický úkon, jenž je kombinací nečinnosti (neprovedení záznamu) a činnosti (vrácení listiny, která měla být podkladem provedení záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil, případně doplněné nad rámec výslovných zákonných požadavků oznámením o tom, že příslušný orgán záznam neprovede a z jakých důvodů). Úkon, ať již pozitivní (provedení záznamu) či negativní (neprovedení záznamu), podle § 7 a § 8 zákona č. 265/1992 Sb. tedy podle všeho má povahu tzv. jiného úkonu podle § 158 odst. 1 správního řádu.**“ (zvýraznění provedl Nejvyšší správní soud).

[21] Touto optikou hodnotil Nejvyšší správní soud i úpravu obsaženou v zákoně o advokacii, který v § 55 odst. 1 a § 55a odst. 1 výslovně stanoví užití správního řádu ve věcech uvedených v § 44 odst. 3 (rozhodovací pravomoc představenstva žalované), § 45 odst. 2 (rozhodovací pravomoc předsedy Komory žalované), v § 46 odst. 6 (nahrazení souhlasu zástupce Komory) a v § 18a až 18c zákona o advokacii (určení advokáta). Pro posuzovanou

věc je však podstatný § 45 odst. 3 zákona o advokacii, podle něhož „[p]ředseda Komory provádí záznamy v seznamu advokátů, v seznamu advokátních koncipientů [...]“. Toto ustanovení však není uvedeno mezi těmi, pro která zákon o advokacii výslovně stanoví užití správního řádu. Obdobně jako ve věci sp. zn. 7 Aps 3/2008 tedy lze dovodit, že zákonodárce zjevně neměl v úmyslu podrobit provedení či neprovedení záznamu do seznamu koncipientů proceduře běžného správního řízení, jaké probíhá ve věcech vyjmenovaných v § 45 odst. 2 zákona o advokacii. Systematickým výkladem zákona o advokacii Nejvyšší správní soud dovodil, že zápis do seznamu koncipientů je vrchnostenským jednáním žalované, avšak nemá povahu správního rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, nýbrž faktického úkonu. Na postup podle § 37 zákona o advokacii se tedy aplikuje toliko postup podle části čtvrté správního řádu.

[22] Uvedený závěr podporuje i odůvodnění již citovaného usnesení zvláštního senátu čj. Konf 28/2014-55. Zvláštní senát vycházel z důvodové zprávy k návrhu zákona, jímž byl do zákona o advokacii doplněn § 55b (důvodová zpráva k tisku 134, rok 1999, Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky, zvláštní část, k čl. I bodu 50 a 51, pátý odstavec): „Záznam v seznamu advokátů nebo v seznamu advokátních koncipientů je opatřením evidenční povahy, které musí vycházet z rozhodnutí příslušného orgánu Komory (například rozhodnutí představenstva Komory o vyškrtnutí ze seznamu advokátů nebo z jiných právních skutečností (například splnění zákonem stanovených předpokladů pro zápis do seznamu advokátů nebo advokátních koncipientů nebo předpokladů pro umožnění konání advokátní zkoušky, dále např. těž vyškrtnutí ze seznamu advokátů ex lege v případě úmrtí). Stav vyznačený v těchto seznamech musí odpovídat skutečnému právnímu stavu; v případě, kdy by tomu tak nebylo, navrhuje se výslovně stanovit, že advokát nebo advokátní koncipient, který by byl takovým nesprávným záznamem dotčen, bude mít právo domáhat se ochrany u soudu v řízení podle části třetí o. s. ř. Stejná soudní ochrana bude možná i v případě, kdy by příslušný orgán Komory tj. její předseda nesplnil svou povinnost záznam v seznamech provést.“ Podle zvláštního senátu si byl historický zákonodárce vědom, „že ačkoli je jednání České advokátní komory mj. v souvislosti se zápisem žadatele do seznamu advokátních koncipientů nepochybně vrchnostenským jednáním při výkonu veřejné moci, nemá povahu správního rozhodnutí ve formálním (tedy úzce pojímaném) smyslu, nýbrž jde o jakýsi jiný úkon. [...] Zjednodušeně řečeno, zákonodárce v § 55b zákona o advokacii zavedl jakousi ‚sektorově omezenou‘ žalobu na ochranu před nezákonným zásahem resp. před nečinností veřejné správy za situace, kdy obecná úprava takového typu žalob ve správním soudnictví v té době chyběla.“

[23] Lze tedy uzavřít, že v souladu s výše uvedenými závěry postupuje žalovaná v procesu zápisu žadatele do seznamu advokátních koncipientů podle části čtvrté správního řádu v tom rozsahu, v jakém její postup není upraven v § 37, § 45 odst. 3 a § 55b zákona o advokacii.

### III. B. Postup žalované a aplikace zákonného rámce na případ stěžovatele

[24] Stěžovatel se žalobou proti nezákonnému zásahu bránil proti svému nezapsání do seznamu advokátních koncipientů, o němž byl vyrozuměn sdělením žalované ze dne 2. 3. 2020. Z korespondence stěžovatele a žalované z roku 2018 lze zjistit, že stěžovatel se již v té době pokoušel o zápis do seznamu advokátních koncipientů jako absolvent zahraniční vysoké školy.

[25] Ve sdělení ze dne 25. 5. 2018 žalovaná uvedla, že „pro zápis je, mimo uvedenou základní podmínku, a to předložení Osvědčení o srovnatelnosti dosaženého vzdělání se vzděláním dosaženým na české státní vysoké škole i nutnost doložení praxe v českém právu. Advokátní koncipient by měl v rámci své právní praxe české právo aplikovat, nikoli se jej teprve učit. Dle Zásad je pro absolventy zahraničních vysokých škol určena podmínky min. dvouleté, max. tříleté právní praxe v českém právu. Tuto skutečnost je možno prokázat pracovními smlouvami, pracovními náplněmi, apod. V případě zápisu je postupováno individuálně s tím, že je možnost zvážit i jinou činnost, jejímž předmětem je výkon vědecké, pedagogické či publikační činnosti v oboru právo.“ Ve sdělení ze dne 22. 8. 2018 žalovaná doplnila, že podmínku praxe v českém právu „nelze zkrátit a nahradit, jediné snad pedagogickou či publikační činností!“

[26] Ve sdělení ze dne 7. 11. 2018 žalovaná uvedla, že „mimo doložení Osvědčení o srovnatelnosti dosaženého vzdělání, je další podmínkou zápisu doložení praxe v českém právu, což komoře náleží ústavního soudu [sic!] umožňují. Nemusíte s tímto rozhodnutím představenstva ČAK souhlasit, ovšem Komora si jako profesní organizace, s odkazem na dané rozhodnutí, mohla takovou podmínku, stanovit. Ve vašem případě je doba praxe v českém právu stanovena na dobu min. 2 let. Vy jste však k žádosti, mimo pracovní smlouvu s advokátem-zaměstnavatelem, žádné doklady o

*Vaší praxi nedoložil, ani jste ji nijak neprokázal. Do 30. 9. 2018 jste právní služby poskytoval jako advokát v souladu s § 5a zákona o advokacii, v platném znění. Byl jste tedy oprávněn poskytovat právní služby v právu země, ve kterém jste získal oprávnění a mezinárodním právu. Tuto praxi však nelze považovat za praxi v českém právu. Vážený pane, máte možnost domáhat se zápisu do seznamu advokátních koncipientů soudní cestou. Spor, který event. ovedete, bude pravděpodobně časově náročný. Zvažte tedy, zda uvedenou dobu raději nevyužít k získání znalostí českého práva prací např. na pozici právníka či právního asistenta.“*

[27] Ve sdělení ze dne 2. 3. 2020 žalovaná uvedla, že stěžovatel v minulosti dokládal dokumenty, na jejichž základě měl být zapsán do seznamu advokátních koncipientů jako absolvent zahraniční univerzity. Dále stěžovateli sdělila, že nyní „*předložil doklad o studiu ve čtvrtém ročníku PF UK. Není mi tedy jasné, z jakého důvodu žádáte o zápis, jestliže ust. § 37 odst. 1 písm. a) zákona o advokacii, v platném znění uvádí, že Komora zapíše do seznamu advokátních koncipientů absolventy ukončeného vysokoškolského studia v magisterském programu právo. Žádost jsem přesto předložila k rozhodnutí předsedovi Komory, který rozhodl, že se pro nesplnění uvedené podmínky do seznamu adv. koncipientů nezapisujete.“*

[28] Podle § 154 správního řádu „*[j]estliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná“*. Žalovaná má tedy ve věci zápisu do seznamu advokátních koncipientů postupovat obdobně podle § 37 správního řádu, z čehož lze dovodit přinejmenším obecnou povinnost žalované posuzovat podání žadatelů o tento zápis podle jejich obsahu a také povinnost umožnit žadatelům odstranění vady či nedostatky jejich žádosti. Ze žádosti stěžovatele ze dne 17. 2. 2020 je zjevné, že žádal o zápis jako absolvent zahraniční univerzity. V žádosti stěžovatel odkázal na listiny týkající se jeho zahraničního vzdělání, které již měla žalovaná k dispozici, a doložil další podklady. Ze zákona o advokacii přitom přímo nevyplývá, čím má žadatel prokázat, že jím dosažené vzdělání odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice. Žalovaná tak měla povinnost stěžovateli před nezapsáním do seznamu advokátních koncipientů sdělit, jakými konkrétními listinami má uvedeně prokázat, a umožnit mu tento požadavek splnit.

[29] Je třeba zdůraznit, že k právní jistotě uchazečů o zápis do seznamu advokátních koncipientů nepřispívá, že zákon o advokacii nepředepisuje konkrétní podklady, kterými může zahraniční zájemce prokázat splnění podmínky podle § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o advokacii. To však nemůže vést k tomu, že žalovaná bude podklady od žadatelů vyžadovat svévolně, případě je k doložení chybějících podkladů vůbec nevyzve. Její přístup vůči žadatelům musí zachovávat principy dobré správy a v jejím jednání nesmí být přítomna libovůle. Zároveň by si žalovaná při určování kritérií pro posouzení obsahové srovnatelnosti zahraničního vzdělání měla počínat transparentně. Měla by tedy zajistit, aby tato kritéria včetně podkladů požadovaných k prokázání jejich naplnění byla žadatelům známa již v době podání žádosti o zápis do seznamu advokátních koncipientů.

[30] Ve výčtu ustanovení části druhé a třetí správního řádu, podle kterých se v souladu s § 154 správního řádu postupuje obdobně, nejsou zahrnuta ustanovení o podkladech pro vydání rozhodnutí a dokazování (tedy § 50 a násl. správního řádu). Avšak § 154 správního řádu stanoví, že se další ustanovení správního řádu použijí přiměřeně, pokud jsou přitom potřebná. Z uvedeného vyplývá, že podklady, kterými žadatel dokládá splnění zákonných podmínek pro zápis do seznamu advokátních koncipientů, bude žalovaná hodnotit v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů. I toto hodnocení však musí být prosto libovůle.

[31] Postup žalované musí být zároveň vždy v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 správního řádu (srov. bod 16 tohoto rozsudku). V případě stěžovatele měla žalovaná dodržet zejména zásady vyplývající z § 2 odst. 4 správního řádu, podle kterého „*[s]právní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“*. Z § 4 odst. 1 správního řádu dále vyplývá, že „*[v]ěřná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříč.“* Podle § 4 odst. 2 správního řádu „*[s]právní*



*orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné“.*

[32] V přístupu k žadatelům, který by byl v souladu se zásadami správního řízení, přitom žalované nebrání ani lhůta pro zápis do seznamu advokátních koncipientů stanovená § 37 odst. 2 zákona o advokacii, tedy povinnost provést zápis bez odkladu, nejpozději však do jednoho týdne. Je nasnadě, že tuto lhůtu lze počítat pouze od podání bezvadné žádosti. Pokud by tedy žalovaná vyzvala stěžovatele k odstranění vad jeho žádosti, sama by se po dobu odstraňování těchto vad do prodlení nedostala.

[33] Lze uzavřít, že žalovaná pochybila, pokud o nezapsání stěžovatele do seznamu advokátních koncipientů rozhodla z důvodu, že neprokázal splnění podmínek pro zápis, aniž by jej poučila o tom, jakým konkrétním způsobem má jejím požadavkům na zápis vyhovět, a stanovila mu k odstranění nedostatků jeho žádosti přiměřenou lhůtu.

### **III. C. Kritéria hodnocení splnění zákonných podmínek pro zápis do seznamu advokátních koncipientů**

[34] Stěžovatel je přesvědčen, že žalované doložil vše, co bylo zapotřebí pro jeho zápis do seznamu advokátních koncipientů. Nejvyšší správní soud je názoru, že nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 443/16 vydaný ve věci absolventa Jagellonské univerzity je použitelný i na nyní projednávanou věc, neboť se v něm Ústavní soud zabýval kritérii, která je nutné hodnotit v rámci úvahy o nezapsání žadatele do seznamu advokátních koncipientů. Ústavní soud konstatoval, že nezapsání žadatele – absolventa zahraniční fakulty – mělo za předpokladu naplnění zákonných podmínek představovat výjimku ze zásady jeho zapsání. Rozdílem oproti nyní projednávané věci je skutečnost, že stěžovatel neabsolvoval studium na zahraniční univerzitě v rámci Evropské unie. Ústavní soud tedy věc hodnotil s ohledem na požadavky práva Evropské unie včetně harmonizace právních řádů jednotlivých členských států. Hodnocená kritéria je proto třeba posoudit s ohledem na odlišnosti případu stěžovatele.

[35] Kritéria pro posouzení, zda je absolvované zahraniční právnické vzdělání srovnatelné s českým, jsou následující: míra znalostí relevantních oblastí práva (Ústavní soud vzal např. v potaz zařazení do výuky právních kliník); míra právních dovedností (práce s informacemi, řešení právních problémů, zvládání konfliktů, komunikace v psané i ústní formě, vedení pohovoru s klientem a právní poradenství aj.); dosavadní praktické zkušenosti; úroveň získaného zahraničního vzdělání. Ústavní soud v odkazované věci posuzoval i to, že stěžovatel působil několik let na pozici právníka české advokátní kanceláře, kde po materiální stránce vykonával praxi obdobnou praxi advokátního koncipienta, a nic nenasvědčuje tomu, že by jeho vzdělání bylo na překážku. Ústavní soud také připomenul, že žalovaná ani po případném zápisu absolventa zahraniční právnické fakulty do seznamu advokátních koncipientů neztrácí kontrolu nad kvalitou poskytovaných právních služeb, kterou realizuje při advokátních zkouškách a také dohledem nad dalším vzděláváním koncipientů a advokátů. Ústavní soud konstatoval, že z neznalosti českého práva nelze *a priori* dovozovat nesrovnatelnost zahraničního vzdělání. Vyjádřil také pochybnosti o přiměřenosti požadavku žalované, aby si stěžovatel dostudoval potřebné znalosti v rámci mimořádného studia.

[36] V nyní posuzované věci stěžovatel jako skutečnost prokazující úroveň jeho zahraničního vzdělání tvrdil a dokládal množství vyučovacích hodin absolvovaných v rámci studia jednotlivých předmětů. Stěžovatel se nevyjádřil konkrétně k tomu, zda má vzdělání na Vladimírské univerzitě vysokou úroveň v rámci Ruské federace i v zahraničí včetně České republiky. Netvrdil ani vysokou úroveň způsobu výuky, resp. nepodal kvalitativní výpověď o vystudovaných předmětech (srov. právní kliniky v případě Jagellonské univerzity apod.). Spolu se zahraničním vzděláním však dokládal pokročilou úroveň studia na české vysoké škole v magisterském oboru právo. Doložil doklad o absolvování všech postupových zkoušek a uvedl, že k úspěšnému absolvování studia mu chybí pouze státnice. Bylo tedy na žalované, aby tvrzení stěžovatele o ukončeném vzdělání v Ruské federaci a probíhajícím studiu na české právnické fakultě hodnotila a při tom posoudila, zda je uvedené tvrzení o absolvovaných předmětech spolu s dalšími podklady a skutečnostmi dostačujícím k prokázání srovnatelnosti zahraničního vzdělání. Pokud měla žalovaná pochybnosti o úplnosti předložených dokumentů, měla stěžovatele poučit o tom, jaké konkrétní podklady má doplnit (k tomu podrobněji viz výše).

[37] Žalovaná je při posouzení žádosti o zapsání do seznamu advokátních koncipientů vázána zákonem, svými vnitřními předpisy a judikaturou správních soudů a Ústavního soudu. Ani skutečnost, že je věcí žalované, jaká další kritéria bude v uvedených mezích zákona a judikatury požadovat k prokázání splnění zákonných podmínek

pro zápis, neznamená, že žalovaná může v této věci jednat svévolně až šikanózně. Naopak je povinna jednat předvídatelně, transparentně a šetřit práva žadatelů o zápis do seznamu advokátních koncipientů. Žalovaná tak neměla bez dalšího opomenout, že ve druhé žádosti stěžovatel dokládal splnění všech předmětů magisterského studia na Právnické fakultě Univerzity Karlovy kromě závěrečných státnic. Bylo zjevné, že stěžovatel tím chtěl pro účely svého zápisu jako absolventa zahraniční vysoké školy prokázat znalost českého práva, která může nahradit nutnost praxe v českém právu, kterou po něm žalovaná požadovala v korespondenci z roku 2018. Z této korespondence zároveň vyplývá, že žalovaná považovala za stěžejní důvod pro nezapsání stěžovatele do seznamu advokátních koncipientů absenci praxe v oblasti českého práva v délce minimálně dvou let. To považoval stěžovatel za odporující tvrzenému postupu žalované v jiných řízeních.

[38] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že žalovaná má povinnost každou žádost o zápis do seznamu advokátních koncipientů posuzovat individuálně, komplexně a z hlediska kritérií, která jí stanovuje zákon a judikatura správních soudů a Ústavního soudu. V případě pochybností žalované, zda žadatel prokázal splnění zákonných podmínek pro zápis do seznamu advokátních koncipientů, nesmí žalovaná odmítnout jeho zápis dříve, než jej srozumitelně poučí, jakým konkrétním způsobem a v jaké lhůtě může splnění podmínek prokázat. Žalovaná si přitom musí počínat konzistentně, předvídatelně a v souladu s výše vyzloženým zákonným rámcem jejího postupu. Postup žalované by byl více předvídatelný, pokud by byla pro žadatele předem snadno zjistitelná jednak kritéria, která žalovaná hodnotí při úvaze, zda získané zahraniční vzdělání odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v oboru právo na vysoké škole v České republice, a jednak prostředky, kterými lze splnění této podmínky prokázat.

[39] Jelikož žalovaná takto nepostupovala, zasáhla nezákonně do stěžovatelova práva být při splnění zákonných podmínek zapsán do seznamu advokátních koncipientů. Nejvyšší správní soud shledal, že bylo naplněno všech pět podmínek, které musí být kumulativně splněny pro poskytnutí ochrany v řízení na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. Městský soud pochybil, pokud nezákonný zásah žalované neshledal a žalobu stěžovatele zamítl.

## 4216

### **Pandemický zákon: působnost Ministerstva zdravotnictví; nezbytně nutný rozsah mimořádných opatření**

k § 2 odst. 2 písm. a) a § 3 odst. 1 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (v textu jen „pandemický zákon“)

**I. Provoz lanových drah a lyžařských vleků je veřejnou dopravou ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19. Chybějící odkaz (v návěti mimořádného opatření) na toto konkrétní ustanovení zákona je pochybením, které však nezpůsobuje nezákonnost mimořádného opatření z důvodu nedostatku působnosti.**

**II. Požadavek plynoucí z § 3 odst. 1 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, aby mimořádné opatření bylo nařízeno pouze v nezbytně nutném rozsahu, lze obsahově připodobnit k druhému kroku tzv. testu proporcionality, kterým je požadavek potřebnosti (nezbytnosti zásahu). Protože ale jde o přímý požadavek zákona, musí se soud touto otázkou zabývat při posouzení obsahu mimořádných opatření z hlediska jejich případného rozporu se zákonem.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, čj. 8 Ao 14/2021–45)*

**Prejudikatura:** č. 740/2006 Sb. NSS, č. 3237/2015 Sb. NSS.

**Věc:** SKIAREAL ČHS, s. r. o. proti Ministerstvu zdravotnictví o návrhu na zrušení mimořádného opatření.

Navrhovatelka se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Nejvyššího správního soudu dne 29. 4. 2021 domáhala zrušení mimořádného opatření odpůrcem ze dne 23. 4. 2021 v části čl. I bodu 5 písm. h),

podle kterého „se omezuje provoz lyžařských vleků a lanových drah tak, že se v nich zakazuje přítomnost veřejnosti, s výjimkou využití lanových drah pro zajištění dopravní obslužnosti v rámci veřejných služeb a dále s výjimkou využití lyžařských vleků a lanových drah pro zajištění zásobování nebo chodu kritické infrastruktury nebo pro potřeby složek Integrovaného záchranného systému včetně Horské služby“.

Mimořádné opatření bylo vydáno dne 23. 4. 2021, s účinností ode dne 26. 4. 2021 od 00:00 hod. do odvolání, s odkazem na § 80 odst. 1 písm. g) a § 69 odst. 1 písm. b) a i) a odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), a § 2 odst. 1 a odst. 2 písm. b) až e) a i) pandemického zákona.

Následně bylo mimořádné opatření s účinností ode dne 3. 5. 2021 od 00:00 hod. zrušeno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 29. 4. 2021.

V reakci na zrušení mimořádného opatření navrhovatelka upravila petit návrhu tak, že požadovala, aby Nejvyšší správní soud v souladu s § 13 odst. 4 pandemického zákona určil, že (původně napadené) mimořádné opatření bylo v části čl. I bodu 5 písm. h) v rozporu se zákonem.

Navrhovatelka napadenou část mimořádného opatření nepovažovala za omezení, ale za faktický zákaz. Souhlasila, že odpůrce takový zásah mohl v obecné rovině stanovit na základě § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož lze zakázat nebo nařídít další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Naopak písm. b) citovaného ustanovení na danou věc podle navrhovatelky nedopadá, neboť míří na omezení styku osob na určitých místech a nikoli na záměrné omezení podnikatelské činnosti. Z několika důvodů však nesouhlasila s tím, že by napadeným mimořádným opatřením konkrétně stanovený zákaz sloužil k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Zákaz lyžařských vleků a lanových drah s cílem omezení mobility byl totiž opatřením bez reálného efektu. Odpůrce se nezabýval jeho účelností ani neodůvodnil, z jakého důvodu je dle něho zapotřebí tohoto zákazu v souvislosti s bojem proti epidemii COVID-19. Překročil proto meze své zákonem vymezené působnosti.

Podle navrhovatelky odpůrce nedodržel ani zákonem stanovený postup, neboť řádně neodůvodnil napadenou část mimořádného opatření, jak mu ukládá § 3 odst. 2 pandemického zákona. Konkrétně nedostatky odůvodnění spatřovala v tom, že mimořádné opatření bylo vydáno na neomezenou dobu, že zcela chybělo odůvodnění napadené části, a odpůrce tak v souvislosti s omezením lyžařských vleků a lanových drah vůbec nerefletoval míru rizika nebo přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob.

Napadená část mimořádného opatření byla dle navrhovatelky rovněž v rozporu s § 3 odst. 1 pandemického zákona, neboť nebyla nařízena „pouze v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu“. Namísto faktického zákazu provozování lyžařských vleků a lanových drah stačilo pouhé omezení nebo stanovení podmínek provozu (např. maximální možná provozní doba, technické požadavky pro provoz, povinnost zakrýtí úst, maximální počet osob atp.) a / nebo lokální omezení pouze v rizikových a těžce postižených oblastech. Časově neomezená regulace „do odvolání“ pak nerespektovala lidská práva a svobody a povinnost uplatňovat státní moci jen v mezích zákona. Napadená část mimořádného opatření byla proto neproporcionální, neboť stanovená regulace nebyla vhodným, nezbytným ani přiměřeným (v užším slova smyslu) prostředkem k zamezení šíření epidemie. Současně šlo o opatření diskriminační, neboť odpůrce reguloval jen určité druhy podnikání, aniž zdůvodnil jejich výběr, tj. proč současně nereguloval i ostatní druhy podnikání. Takový postup je v rozporu s čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listiny“).

Navrhovatelka jako společnost provozující lyžařské středisko s lanovkou a vlekem tak v důsledku regulace stanovené napadenou částí mimořádného opatření nemohla vykonávat svou hlavní podnikatelskou činnost, čímž byla omezena ve svém právu podnikat ve smyslu čl. 26 Listiny.

K námitce nedostatečného odůvodnění odpůrce uvedl, že účelem regulace byla snaha omezit shromažďování lidí a jejich mobilitu. Hlavním cílem bylo přerušení plošného komunitního přenosu mimo jiné i snížením pohybu a shromažďování osob a omezování provozování epidemicky závažných činností, což bylo v odůvodnění vymezeno jako obecné zhodnocení závažného rizika pro všechny pak dále vymezené činnosti a jako obecně známé riziko při shromažďování osob.

Odpůrce byl přesvědčen, že § 3 odst. 1 a 2 pandemického zákona ve spojení s navrhovatelkou uvedenými ustanoveními zákona o ochraně veřejného zdraví umožňují stanovit omezení nařízená mimořádným opatřením. Odpůrce, vědom si znění pandemického zákona, vydal mimořádné opatření tak, aby bylo podle jeho názoru v souladu s právními předpisy a reflektovalo aktuální epidemickou situaci v zemi. Nešlo o absolutní zákaz provozu vleků a lanovek, ale došlo k omezení kromě provozu pro účely zásobování, chod kritické infrastruktury anebo pro potřeby Integrovaného záchranného systému včetně Horské služby.

Odpůrce nesouhlasil ani s námitkou diskriminační povahy napadené části mimořádného opatření, které nesměřovalo k samoúčelnému omezování, ale vycházelo z úsilí omezit plošný komunitní přenos onemocnění COVID-19. Proto odpůrce zvolil konkrétní omezování, avšak s celou řadou výjimek. Současně byl přesvědčen, že právo na život a zdraví má přednost před právem podnikat.

K požadavku soudu na předložení správního spisu odpůrce uvedl, že spis obsahoval pouze napadené opatření a opatření jemu předcházející a na ně navazující. Z toho důvodu odpůrce předložil pouze napadené mimořádné opatření, které bylo veřejně dostupné prostřednictvím úřední desky a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Odůvodnění napadeného opatření obsahovalo i podklady pro jeho vydání.

Navrhovatelka odmítla vyjádření odpůrce, že se nejednalo o absolutní zákaz, ale o pouhé omezení, neboť lanovku a vlek lze využít pro chod kritické infrastruktury či zásobování. Předmětem podnikání navrhovatelky byl provoz lanovky a vleků pro veřejnost a vyloučení veřejnosti znamenalo vyloučení veškerých příjmů a možnosti podnikat. Fakticky tak šlo o absolutní zákaz provozu. Odpůrce svým vyjádřením sdělil, že takto razantní omezení možnosti podnikat učinil na základě obecných domněnek a neurčitých dat bez konkrétního zdroje, což je v rozporu s ústavním pořádkem zaručenými právy a svobodami.

Nejvyšší správní soud shledal, že opatření odpůrce bylo v napadené části v rozporu se zákonem.

#### **Z odůvodnění:**

(...)

#### **III.3 Překročení mezí zákonem vymezené pravomoci a působnosti**

[23] Podle čl. 4 odst. 1 Listiny „*mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*“. Podle odst. 2 téhož ustanovení „*meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou [...] upraveny pouze zákonem*“.

[24] Ustanovení § 2 odst. 1 pandemického zákona zmocňuje odpůrce, aby mohl pro území celého státu nebo několika krajů „*za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku nařídít mimořádné opatření [obsahově konkretizované v odstavci 2], kterým příkáže určitou činnost přispívající k naplnění uvedeného účelu, nebo zakáže nebo omezí určité činnosti nebo služby, jejichž výkonem by mohlo být šířeno onemocnění COVID-19, anebo stanoví podmínky provádění takových činností nebo poskytování takových služeb*“.

[25] Jedním z takových mimořádných opatření je dle § 2 odst. 2 písm. a) pandemického zákona „*omezení veřejné dopravy nebo stanovení podmínek jejího provozování*“.

[26] Podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví „*[m]imořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou*

*b) zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu;*

*i) zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*“.

[27] Podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví „*Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví nařizuje mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku [...]*“.

[28] Pravomocí soud rozumí oprávnění odpůrce vydávat na základě zákonného zmocnění opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně upravuje práva a povinnosti subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem. Jde o vlastní výkon veřejné moci vrchnostenským způsobem. V daném případě je pravomoc odpůrce k vydávání opatření obecné povahy (mimořádných opatření) dána citovanými § 2 odst. 1 pandemického zákona a § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví (ve spojení s § 3 odst. 6 věta první pandemického zákona). Je zřejmé, že mimořádné opatření dané kritérium splňuje. Ostatně, s tím souhlasí i sama navrhovatelka.

[29] Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat).

[30] Podle navrhovatelky odpůrce v obecné rovině napadenou regulací mohl stanovit na základě zmocnění v § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví. V konkrétním případě však nesouhlasí, že by stanovená regulace sloužila k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Odpůrce se nezabýval účelností ani neodůvodnil, proč je dle něho regulace zapotřebí v souvislosti s bojem proti epidemii COVID-19. V uvedených nedostatcích navrhovatelka spatřuje překročení mezi zákonem vymezené působnosti ze strany odpůrce.

[31] Navrhovatelka uvedené námitky nesprávně vztahuje ke druhému kroku algoritmu přezkumu, tj. překročení mezi působnostmi. Podstatou námitek totiž není otázka působnosti, ale tvrzený rozpor napadené části mimořádného opatření se zákonem. Nejvyšší správní soud se proto uvedenými námitkami navrhovatelky bude zabývat až v rámci čtvrtého kroku přezkumu. Zmocněním odpůrce k regulaci provozu lyžařských vleků a lanových drah se přesto zabýval, neboť tuto otázku musí posoudit i z moci úřední.

[32] Odpůrce vydal mimořádné opatření s odkazem na § 69 odst. 1 písm. b) a i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a na § 2 odst. 2 písm. b) až e) a i) pandemického zákona.

[33] Podle Nejvyššího správního soudu je však třeba zmocnění odpůrce k regulaci provozu lyžařských vleků a lanových drah dovodit z § 2 odst. 2 písm. a) pandemického zákona, podle něhož lze omezit veřejnou dopravu nebo stanovit podmínky jejího provozování. Provozování lanové dráhy je provozováním drážní dopravy podle zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách (§ 1). Podle § 24 odst. 1 až 3 zákona o dráhách může být drážní doprava „*provazovaná veřejně nebo neveřejně. Veřejná drážní doprava je doprava provozovaná dopravcem k uspokojování obecných přepravních potřeb podle předem vyhlášených přepravních podmínek, zveřejněného jízdního řádu a tarifu. Neveřejná drážní doprava je doprava provozovaná dopravcem k uspokojování individuálních přepravních potřeb podle smluvních podmínek*“. Provoz lanové dráhy je dle Nejvyššího správního soudu obecně dopravou určenou veřejnosti, tedy k uspokojování obecných přepravních potřeb. Obdobný závěr platí i pro lyžařský vlek, byť ten není v přesném slova smyslu lanovou dráhou, nýbrž spadá do kategorie určených technických dopravních zařízení dle § 47 zákona o dráhách a § 1 odst. 6 písm. e) vyhlášky Ministerstva dopravy č. 100/1995 Sb., kterou se stanoví podmínky pro provoz, konstrukci a výrobu určených technických zařízení a jejich konkretizace (Řád určených technických zařízení); viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2014, čj. 3 As 131/2013-36, č. 3237/2015 Sb. NSS. I lyžařský vlek je v tomto smyslu totiž dopravou určenou veřejnosti, byť zpravidla za poněkud specifickým účelem, kterým je volnočasová aktivita v podobě individuálního lyžování.

[34] Tomu, že omezení provozu lyžařských vleků a lanových drah vychází z § 2 odst. 2 písm. a) pandemického zákona svědčí i jedna z výjimek, podle níž se dané omezení nevztahuje na využití lanových drah pro zajištění dopravní obslužnosti v rámci veřejných služeb. Jde o oblast upravovanou zákonem č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, který reguluje i služby poskytované veřejnou drážní osobní dopravou, včetně lanové.

[35] Odpůrce sice § 2 odst. 2 písm. a) pandemického zákona v návěti mimořádného opatření výslovně neuvedl, tento chybějící odkaz však lze považovat za pochybení, které neznamená, že by čl. I bod 5 písm. h)

mimořádného opatření byl nezákonný z důvodu nedostatku působnosti. Mimořádné opatření tedy v druhém kroku algoritmu přezkumu obstálo. Přestože v nyní projednávané věci nemělo uvedené pochybení vliv na zákonost napadeného opatření, je samozřejmě třeba trvat na tom, aby u mimořádných opatření odpůrce vždy řádně vážil, na základě jakých ustanovení tato opatření vydává a i formálně správně taková ustanovení v opatření uvedl. U mimořádného opatření, které v sobě zahrnuje větší množství opatření ve smyslu § 2 pandemického zákona, považmo § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, je pak s ohledem na právní jistotu adresátů mimořádného opatření třeba, aby tak odpůrce učinil u každého dílčího opatření, nikoli jen souhrnně v návěti (viz rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44, bod 60).

[36] Na okraj soud poznamenává, že se pro nadbytečnost již nezabýval tím, zda by napadenou regulací nebylo možné vydat i na základě § 69 odst. 1 písm. b) či i) zákona o ochraně veřejného zdraví (který je vůči pandemickému zákonu obecným, subsidiárním předpisem – srov. rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48, bod 35). K možností využití těchto ustanovení soud pouze pro úplnost odkazuje na závěry plynoucí z rozsudku čj. 6 Ao 22/2021-44, bodů 39–48. Stejně tak soud pouze stručně konstatuje, že do úvahy by nemohl přicházet ani § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona. Ten totiž dopadá pouze na obchodní či výrobní provozovny, nikoli na provozovny, v nichž jsou poskytovány služby (viz závěry rozsudku NSS čj. 6 Ao 22/2021-44, body 28–33). I kdyby tedy místo, kde navrhovatelka provozuje lanovou dráhu a lyžařské vleky bylo možné považovat za provozovnu, nebylo by možné službu v podobě provozování lanové dráhy a lyžařských vleků na základě tohoto ustanovení pandemického zákona vůbec omezit.

[37] Nedodržení zákonem stanoveného postupu (třetí krok) navrhovatelka spatřovala v tom, že odpůrce nesplnil podmínku nezbytně nutné doby dle § 3 odst. 1 pandemického zákona a neodůvodnil napadenou část mimořádného opatření, jak mu ukládá § 3 odst. 2 pandemického zákona. Podstatou i těchto námitek nicméně je tvrzený rozpor napadené části mimořádného opatření se zákonem (s hmotným právem), nikoli procesní postup odpůrce při vydávání mimořádného opatření. Navrhovatelka sporuje samotný obsah (části) mimořádného opatření, nikoli formální proceduru jeho přijetí (viz rozdíl mezi formálními kritérii v prvním až třetím kroku a obsahovými kritérii ve čtvrtém a pátém kroku algoritmu, na něž poukázal NSS v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). K procesnímu postupu pak navrhovatelka nic neuvádí a Nejvyšší správní soud se touto otázkou tudíž nezabýval, neboť tuto povinnost nemá ani z moci úřední. Pouze na okraj uvádí, že vláda podle § 3 odst. 3 pandemického zákona vydala předběžný souhlas se záměrem odpůrce vydat mimořádné opatření – viz usnesení vlády ze dne 23. 4. 2021 č. 396 (rozsudek čj. 6 Ao 11/2021-48 *a contrario*).

### III.4 Dodržení požadavků na odůvodnění mimořádného opatření

[38] Navrhovatelka namítala nesoulad napadené části mimořádných opatření se zákonem, a to zejména s obsahovými podmínkami pro vydání takového opatření stanovenými pandemickým zákonem. Poukazovala na to, že odpůrce může podle § 3 odst. 1 tohoto zákona mimořádná opatření vydat jen v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu, a dále musí v odůvodnění mimořádných opatření podle § 3 odst. 2 tohoto zákona zohlednit aktuální epidemickou situaci ve spojení s konkrétní mírou rizika vyvolaného omezenou činností. Nadto musí také zohlednit přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob.

[39] První otázkou, kterou se soud zabýval, je dodržení požadavků na odůvodnění mimořádného opatření stanovených v § 3 odst. 2 pandemického zákona. Podle daného ustanovení platí, že v odůvodnění mimořádného opatření „*se zohlední aktuální analýza epidemiologické situace onemocnění COVID-19 a konkrétní míra rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob*“.

[40] Požadavky na odůvodňování mimořádných opatření vydávaných za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133. Tam připomněl, že požadavek na zlepšení dosavadní praxe při odůvodňování mimořádných opatření byl jedním z důležitých důvodů přijetí pandemického zákona (srov. body 91–95 rozsudku), který v reakci na to výslovně vyžaduje odůvodnění mimořádného opatření a stanoví, co má být jeho obsahem. Poukázal ale také na to, že tuto povinnost judikatura správních soudů dovodila již před účinností pandemického zákona (k tomu srov. závěry v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, čj. 18 A 22/2020-140, a na

něj navazující úvahy v rozsudku NSS ze dne 25. 3. 2021, čj. 4 As 301/2020-147). Potřeba náležitě odůvodňovat mimořádné opatření plyne také z toho, že o jeho vydání není vedeno žádné řízení, což je jinak u tohoto tytu právního aktu standardní postup (srov. bod 100 rozsudku čj. 8 Ao 1/2021-133). Je ale odůvodněna také tím, že „opatření proti šíření nemoci covid-19 zasahují v historii samostatné České republiky zcela bezprecedentně do práv a povinností fyzických a právnických osob. Mnohých se dotýkají i existenčně a mají obavu o svou budoucnost. Soud samozřejmě také vnímá, že si mnoho lidí stěžuje na to, že smyslu mnohých ukládaných opatření nerozumí. Základem akceptace uwalovaných opatření a v důsledku toho i jejich dobrovolného dodržování je srozumitelné vysvětlení jejich potřeby a nezbytnosti při zvážení negativních důsledků do práv a oprávněných zájmů osob, které jsou opatřeními dotčeny.“ (srov. bod 96 rozsudku).

[41] Požadavek na náležité odůvodňování mimořádných opatření posléze Nejvyšší správní soud připomněl také v rozsudku čj. 6 Ao 11/2021-48, kterým zrušil mimořádná opatření odpůrce, která přímo předcházela vydání nyní přezkoumávaného mimořádného opatření. Ačkoli soud tehdejší mimořádná opatření zrušil primárně z důvodu, že nebyla vydána zákonem předepsaným způsobem, neboť odpůrce vydal opatření bez předchozího souhlasu vlády, aniž svůj postup jakkoli odůvodnil a náležitě vysvětlil, v čem spatřuje nebezpečí z prodlení ospravedlňující výjimečný postup dle § 3 odst. 4 pandemického zákona, zabýval se soud i dalšími otázkami (napadenými omezeními). V rámci toho opakovaně a důrazně apeloval na odpůrce, aby mimořádná opatření v budoucnu lépe odůvodňoval (srov. body 61 nebo 91 a 92 tohoto rozsudku). Byť tak učinil ve vztahu k jiným částem mimořádného opatření (omezení shromažďovacího práva či omezení schůzí), šlo o zcela jednoznačný obecný apel na to, aby odpůrce přehodnotil svůj minimalistický přístup k odůvodňování mimořádných opatření. Důrazný apel Nejvyšší správní soud zopakoval i v rozsudku ze dne 11. 5. 2021, čj. 3 Ao 3/2021-27, jímž zrušil mimořádné opatření odpůrce ukládající povinnosti zaměstnancům a osobám samostatně výdělečně činným, kteří si sami provedli nebo jim byl laickou osobou proveden test na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2.

[42] Na tyto závěry Nejvyšší správní soud navázal v rozsudku ze dne 20. 5. 2021, čj. 8 Ao 4/2021-75, ve kterém se zabýval odůvodněním napadeného mimořádného opatření, a to ve vztahu k jeho čl. I bodu 7. V tomto rozsudku soud uvedl, že odůvodnění mimořádného opatření je dostatečné, pokud jde o požadavek pandemického zákona na aktuální analýzu epidemické situace nemoci COVID-19 (viz bod 32 rozsudku). Dále tam soud rekapituloval obecné úvahy odpůrce k hlavnímu cíli mimořádného opatření, ze kterých je podle soudu v základní míře zřejmé, proč právě se zvýšenou koncentrací osob na jednom místě, tj. s akcemi a aktivitami, u kterých zpravidla dochází k větší koncentraci návštěvníků či účastníků, jež spolu do styku jinak nepřicházejí (nehomogenní skupiny), je spojeno vyšší riziko přenosu viru SARS-CoV-2. Na základě poskytnutého odůvodnění je tedy srozumitelné, proč odpůrce přistupuje k omezení činností, při nichž se setkávají nehomogenní skupiny lidí. Odpůrce v obecné části odůvodnění podle soudu také reaguje na podmínku plynoucí z § 3 odst. 2 pandemického zákona, který vyžaduje, aby v odůvodnění byla zohledněna konkrétní míra rizika spojeného s vymezeními činnostmi. Soud k této podmínce v bodě 35 rozsudku konstatoval: „[t]omu, že tak odpůrce činí primárně v souhrnu, kdy onou vymezenou činností je obecně setkávání a kontakty nehomogenních skupin osob ve vnitřních prostorech, nelze nic vytknout. Jen toto obecné odůvodnění ale ve všech případech neobstojí, a to z důvodu, že odpůrce přistupuje k omezení velkého množství aktivit s různou intenzitou setkávání osob. Po odpůrci, který následně za účelem dosažení cíle v podobě zamezení zvýšené koncentrace osob na jednom místě (zejména ve vnitřních prostorech) stanoví celou škálu dílčích opatření, nelze sice požadovat, aby vypočítával a odůvodňoval konkrétní míru rizika u každé jednotlivé omezené aktivity či akce, protože takový požadavek na odůvodnění opatření obecné povahy by byl zjevně nerealizovatelný. Soud po odpůrci nežadá, aby u takto rozsáhlých mimořádných opatření vyhotovoval ‚telefonní seznam‘ všech omezených aktivit, ve kterém do detailů rozebere hygienické aspekty každé z nich. Je však třeba po něm za této situace žádat, aby omezené aktivity alespoň typově rozčlenil na ty, které jsou z pohledu sledované činnosti (setkávání a kontakty nehomogenních skupin osob) více, nebo naopak méně rizikové. Nelze vycházet jednoduše z toho, že stejné riziko, pokud jde o setkávání osob, představuje v noci otevřená malá prodejna potravin a divadelní sál plný lidí, kolektivní a oproti tomu individuální sportovní aktivita, byť provozovaná ve vnitřních prostorech, maloobchodní prodej ve vnitřních prostorech a naopak na venkovních trzích. Není-li tedy reálné zdůvodnit každou jednotlivou regulovanou činnost, musí odpůrce regulované aktivity alespoň typově rozdělit a v rámci těchto skupin zvážit a odůvodnit konkrétní míru jejich rizika s ohledem na cíl sledovaný regulací. Za tím účelem je na místě zvážit, že u některých aktivit dochází k setkávání skutečně velkého počtu osob (tam by obstálo i obecné odůvodnění rekapitulované shora, pokud by bylo zcela zřejmé, že

*jde o opravdu masové akce), zatímco u jiných aktivit se setkává méně osob, ale z povahy věci v těsnějším kontaktu nebo je u nich vyloučeno použití prostředků sloužících k ochraně dýchacích cest (i zde by mohlo obstát obecnější odůvodnění, pokud by odpůrce vysvětlil specifika takových činností, ať už ta soudem naznačená či jiná). Na základě této úvahy pak zůstane i skupina aktivit, u kterých sice dochází k setkávání osob, které se za jiných okolností pravidelně nepotkávají, avšak mají spíše individuální charakter, nedochází u nich k těsným mezilidským kontaktům a ani u nich není vyloučeno použití prostředků sloužících k ochraně dýchacích cest či dalších opatření (podmínek). U těchto aktivit jen obecné odůvodnění tím, že kontakty nehomogenních skupin osob jsou rizikové, nemůže obstát a bude třeba bližšího odůvodnění, proč i u takové aktivity zůstává míra rizika natolik vysoká, aby odůvodňovala zásah do dalších práv s ohledem na aktuální epidemickou situaci. Takovým kritériem může být například skutečnost, že s některými aktivitami může být spojena vyšší mobilita osob či jiná riziková činnost (např. větší produkce kontaminovaných kapének).*

[43] Na tyto úvahy soud v nyní projednávané věci navázal a zabýval se otázkou, zda, příp. jaké konkrétnější odůvodnění odpůrce uvedl ve vztahu k omezení (zákazu) provozu lyžařských vleků a lanových drah plynoucím u napadeného čl. I bodu 5 písm. h) a zda toto odůvodnění dostojí výše naznačeným požadavkům.

[44] K regulaci stanovené čl. I bodem 5 písm. h) mimořádného opatření, jakož i dalším bodům (3 a 4 a ostatním písm. bodu 5) odpůrce v odůvodnění souhrnně uvedl, že jsou „zakázány vyjmenované provozy, akce a aktivity, u kterých zpravidla dochází k větší koncentraci návštěvníků či účastníků“ s tím, že další informaci doplňuje již jen k bodu 3 písm. a) a písm. c), které se týkají podmínek pro umělecká představení.

[45] Z citovaného odůvodnění je evidentní, že odpůrce regulaci provozu lyžařských vleků a lanových drah neodůvodnil způsobem odpovídajícím výše naznačeným požadavkům. Odůvodnění neobstojí jak z hlediska naplnění náležitostí odůvodnění plynoucích z § 3 odst. 2 pandemického zákona, tak ani z hlediska věcného. Smyslem odůvodnění je srozumitelně a přesvědčivě vysvětlit potřebnost a nezbytnost všech stanovených omezení při zvažování práv a oprávněných zájmů dotčených osob. To ostatně plyne nejen z § 3 odst. 2 pandemického zákona, který stanoví obecné požadavky na obsah odůvodnění mimořádných opatření, ale také z § 3 odst. 1 téhož zákona, podle kterého lze mimořádné opatření nařídit jen v nezbytně nutném rozsahu. Právě proti tomu, že omezení (zákaz) provozu lyžařských vleků a lanových drah nesplňuje podmínku nezbytně nutného rozsahu opatření, navrhovatelka brojí svými konkrétními námitkami. A stejně tak tvrdí, že není odůvodněna konkrétní míra rizika této regulované aktivity. Pokud jde o posledně uvedenou námitku, musí jí soud dát zapravdu, a to v kontextu toho, že jde skutečně o individuální aktivitu probíhající v otevřeném venkovním prostoru, při které by bylo možné využít celé řady hygienických pravidel tak, aby nedocházelo ke shlukování osob a rizikovým kontaktům mezi nimi. Pouze obecné odůvodnění tím, že samotné setkávání osob je rizikové, ve vztahu k napadené regulaci neobstojí. Touto logikou by totiž bylo možné zakázat jakýkoli kontakt mezi lidmi. Ve vztahu k povinnosti odůvodnit míru rizika omezené aktivity je napadené mimořádné opatření v rozsahu čl. I bodu 5 písm. h) nedostatečně odůvodněno, tedy nepřezkoumatelné.

[46] Chybějící odůvodnění míry rizika nelze považovat jen za dílčí nedostatek v odůvodnění mimořádného opatření mající za následek pouze nižší kvalitu takového odůvodnění. Jde totiž o povinnou náležitost odůvodnění plynoucí z § 3 odst. 2 pandemického zákona, která nadto ve vztahu k nyní projednávané části mimořádného opatření není bez významu, neboť je jí regulována činnost, při které lze k naplnění hlavního cíle regulace (tedy zamezení komunitnímu přenosu nemoci COVID-19) využít celé sady dalších opatření tak, aby nedocházelo ke shlukování osob a rizikovým kontaktům mezi nimi.

### **III.5 Splnění podmínky nezbytně nutného rozsahu mimořádného opatření**

[47] Dále se soud zabýval otázkou, zda regulace provozu lyžařských vleků a lanových drah splňuje podmínku nezbytně nutného rozsahu mimořádného opatření. Podle § 3 odst. 1 pandemického zákona nařídí odpůrce nebo krajská hygienická stanice mimořádné opatření „pouze v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu“. V důvodové zprávě k pandemickému zákonu se k tomuto ustanovení uvádí, že je tomu tak z důvodu, aby „byla v co největší míře šetřena práva a oprávněné zájmy osob“. Obsahově lze tento požadavek pandemického zákona připodobnit k druhému kroku tzv. testu proporcionality (v rámci pátého kroku algoritmu přezkumu), kterým je požadavek potřebnosti (nezbytnosti zásahu). V rámci testu se zvažuje, zda spolu sledovaný cíl, kterého má být regulací dosaženo, a samotná regulace (konkrétní zákazy, omezení a podmínky stanovené mimořádným opatřením)



logicky souvisí (kritérium vhodnosti), zda není k dispozici žádný mírnější (způsobující menší zásah do práva), avšak stejně vhodný prostředek a zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium potřebnosti/nezbytnosti). U mimořádných opatření podle pandemického zákona jde však o přímý požadavek zákona, a proto se touto otázkou musí soud zabývat ještě v rámci čtvrtého kroku algoritmu, tedy v rámci posouzení obsahu mimořádných opatření z hlediska jejich případného rozporu se zákonem, spočívajícím zde v nenaplnění podmínek pro jejich vydání.

[48] Soud nemá pochybnosti o legitimitě cíle, jehož má být mimořádným opatřením dosaženo. Vychází jednak z jeho výše reprodukováného odůvodnění a jednak z obecně známých skutečností o epidemické situaci v České republice v době jeho vydání (hodnota sedmidenního průměru činila 2615 PCR testem potvrzených případů). Nezbytnost dalšího snižování počtu případů, kdy osoby, které mohou být infikovány virem SARS-CoV-2, přicházejí do každodenního kontaktu s dalšími osobami, nepochybně v té době prakticky žádný z relevantních názorů na řešení epidemie nemoci COVID-19, a nehodlá tak činit ani Nejvyšší správní soud.

[49] Nesporná je i logická souvislost sledovaného cíle s posuzovanou regulací, neboť snížení přímých kontaktů mezi lidmi s ohledem na způsob šíření viru SARS-CoV-2 nepochybně povede k přerušení komunitního přenosu tohoto viru. Jedním z vhodných opatření, které by mohlo k takovému cíli přispět, je tedy jistě i zákaz přítomnosti veřejnosti při provozu lyžařských vleků a lanových drah, neboť i toto opatření sníží množství lidí a jejich kontaktů na daných místech. Navrhovatelka nicméně snesla dostatečné argumenty k tomu, aby se toto opatření v kontextu dalších opatření, kterými by mohla být stanovena podrobnější hygienická pravidla a omezení pro provoz lanových drah a lyžařských vleků, již nejevilo jako nezbytné. Navrhovatelka poukázala na to, že při zachování provozu lanových drah a lyžařských vleků byla a je schopna stanovit a dodržovat požadavky na provoz a na koordinaci zákazníků (rozestupy a další hygienická pravidla). Dále poukázala na skutečnost, že lyžařská sezona již byla v době vydání mimořádného opatření u konce a nelze předpokládat, že by ještě docházelo ke kumulaci osob. Upozornila také na to, že ač se řídí stejnými pravidly jako například provozovatelé metra, provoz jiných dopravních prostředků nebyl omezen ani zakázán. Odpůrce však, přestože to pandemický zákon vyžaduje, v odůvodnění mimořádného opatření žádné racionální důvody přezkoumávané regulace neuvedl. Primárně vůbec nevyvětlil, proč na rozdíl od jiných typů veřejné dopravy považoval právě dopravu zajišťovanou lanovými drahami a lyžařskými vleků, až na drobné výjimky, za zcela zbytečnou. Jeho odůvodnění v rozsahu jedné věty ani vzdáleně neobjasňuje, proč byl prostřednictvím zákazu přítomnosti veřejnosti regulován jen tento typ dopravy a žádný jiný, na což navrhovatelka přiléhavě poukazuje. I s jinými typy dopravy je totiž spojena vyšší koncentrace osob, a proto tento jediný použitý argument nedává odpověď na námitku navrhovatelky. Stejně tak z odůvodnění odpůrce neplyne, že by tu ve srovnání s úplným zákazem přítomnosti veřejnosti nebyl k dispozici žádný mírnější, avšak stejně vhodný prostředek. Zejména pak chybí úvaha o tom, jak tato regulace naplňuje kritérium potřebnosti (nezbytnosti), tedy omezuje své adresáty co nejméně. Nejvyšší správní soud netvrdí, že žádné argumenty pro zdůvodnění nezbytnosti řešení zvoleného odpůrcem neexistují. Není však jeho úkolem tyto argumenty za odpůrce hledat či domýšlet.

[50] Mimořádné opatření je tedy nepřezkoumatelné, i pokud jde o podmínku nezbytně nutného rozsahu (nezbytnosti) regulace stanovené v čl. I bodu 5 písm. h), neboť na základě odpůrcem poskytnutých důvodů nebylo možné posoudit, zda toto omezení naplňuje podmínku nezbytnosti plynoucí z § 3 odst. 1 pandemického zákona.

[51] Nepřezkoumatelnost mimořádného opatření ohledně podmínky nezbytně nutného rozsahu (nezbytnosti) regulace neumožňuje ve výsledku ani posouzení proporcionality dané regulace, tedy překročení k pátému kroku algoritmu přezkumu. Námitkami uplatněnými v tomto směru se proto soud již nezabýval. Nejvyšší správní soud se s ohledem na shora uvedené důvody nezákonnosti napadené části mimořádného opatření dále detailně nezabýval ani námitkou navrhovatelky, podle níž jde o faktický zákaz provozu lyžařských vleků a lanových drah, tedy otázkou, zda napadená část mimořádného opatření odpovídá zákonu, jde-li o pojmy „zákaz“, „omezení“ a „stanovení podmínek“, mezi nimiž pandemický zákon rozlišuje (srov. rozsudek NSS čj. 6 Ao 11/2021-48, bod 59). Proto pouze na okraj soud poznamenává, že významné omezení provozu lyžařských vleků a lanových drah se sice může jevit jako úplný zákaz tohoto segmentu dopravy, avšak nemusí tomu tak být v kontextu veřejné dopravy jako celku. Veřejná doprava totiž zahrnuje například dopravu poskytovanou železničním dopravcem, dopravcem

na dráze tramvajové nebo trolejbusové, popřípadě lanové, či dopravcem v silniční dopravě. Aniž by tedy soud tuto otázku věcně hodnotil, upozorňuje též na možný výklad spočívající v tom, že i kdyby byla z veřejné dopravy vyňata určitá výše, nemuselo by nutně jít o nedovolený absolutní zákaz veřejné dopravy jako takové, ale jen o omezení možností, které zůstanou k využití. I takový způsob omezení by však musel být odůvodněn, aby bylo možné posoudit, nakolik je nezbytný a přiměřený, jak již bylo uvedeno shora.

## 4217

**Soudní exekutoři: časové omezení pro uložení výtky**

k § 7a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění zákonů č. 347/2007 Sb., č. 183/2009 Sb. a č. 164/2015 Sb. (v textu jen „exekuční řád“)

k § 9 odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění zákona č. 314/2008 Sb. (v textu jen „kárný řád“)

**Na ukládání výtky dle § 7a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, se nevztahují lhůty uvedené v § 117 odst. 3 téhož zákona a v § 9 odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. To však neznamená, že by výtku bylo možné uložit bez jakéhokoliv časového omezení. Orgán ukládající výtku je i v tomto ohledu limitován základními zásadami činnosti správních orgánů (mj. zásadou minimalizace zásahů do právní sféry dotčeného subjektu a zásadou rychlosti a hospodárnosti postupu správního orgánu). Dodržení těchto zásad je třeba zkoumat s ohledem na konkrétní okolnosti věci.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2021, čj. 7 As 8/2021-56)*

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

**Věc:** J. P. proti Ministerstvu spravedlnosti o uložení výtky, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 2. 2020 (dále též „rozhodnutí o výtce“, či „výtka“) uložil žalobci (soudnímu exekutorovi Exekutorského úřadu Praha 5) podle § 7a exekučního řádu výtku za tři pochybení, kterých se měl dopustit v exekučních řízeních vedených pod sp. zn. 067 EX 18674/17 a sp. zn. 067 EX 1802/12.

První pochybení žalovaný spatřoval v tom, že žalobce v exekučním řízení sp. zn. 067 EX 18674/17 porušil § 52 odst. 3 exekučního řádu ve spojení s § 47 odst. 2 a § 46 odst. 1 téhož zákona a dále povinnost stanovenou v čl. 5 odst. 1 Pravidel profesionální etiky a pravidel soutěže soudních exekutorů (dále též „pravidla profesionální etiky“). Tohoto porušení se měl žalobce dopustit tím, že ačkoliv povinný po vydání exekučního příkazu srážkami ze mzdy ze dne 18. 9. 2017 podal dne 10. 10. 2017 ve lhůtě návrh na zastavení exekuce, o kterém pravomocně rozhodl okresní soud dne 16. 11. 2017, přijal žalobce v období od zahájení exekuce do jejího pravomocného zastavení několik srážek ze mzdy povinného od plátce mzdy, kterého neinformoval o procesním stavu exekučního řízení, tedy o tom, že exekuční příkaz dosud nenabyl právní moci.

Jako druhé pochybení žalovaný žalobci vytkl porušení § 50 odst. 2 o. s. ř. ve spojení s § 52 exekučního řádu a čl. 5 odst. 1 pravidel profesionální etiky, kterého se měl žalobce v exekučním řízení sp. zn. 067 EX 1802/12 dopustit tím, že po neúspěšném doručování exekučního titulu vyvěsil na úřední desce svého exekutorského úřadu obálku doručované písemnosti a oznámení povinnému o neúspěšném doručování, nikoliv samotnou doručovanou písemnost.

Třetího pochybení se žalobce měl dopustit v řízení sp. zn. 067 EX 1802/12 tím, že uložil povinnému uhradit náklady oprávněného v exekuci, přestože byl povinný úspěšně oddlužen a osvobozen od placení dosud neuspokojených pohledávek, čímž měl žalobce porušit povinnosti stanovené v § 414 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve spojení s § 2 odst. 1 a 2 exekučního řádu.

Žalobce podal proti rozhodnutí o výtce žalobu u Městského soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 7. 1. 2021, čj. 14 A 47/2020-49. Nepřisvědčil žalobci v tom, že by se na institut výtky ve smyslu § 7a odst. 1 exekučního řádu měly vztahovat prekluzivní lhůty k podání kárného návrhu ve věci soudních exekutorů, tj. tříletá objektivní lhůta dle § 117 odst. 3 exekučního řádu a šestiměsíční subjektivní lhůta dle § 9 odst. 1 kárného řádu, která se podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jako soudu kárného ze dne 10. 9. 2019, čj. 15 Kse 5/2018-135, uplatní i na řízení ve věcech soudních exekutorů. Soud předně zdůraznil, že samotný exekuční řád nestanoví dohledovému orgánu lhůtu pro uložení výtky soudnímu exekutorovi. Úprava obsažená v § 9 odst. 1 kárného řádu se pak výslovně vztahuje toliko na podání kárného návrhu (kárné žaloby). I kárný senát Nejvyššího správního soudu danou úpravu v rozhodnutí sp. zn. 15 Kse 5/2018 vztáhl na podávání kárných návrhů, nikoliv na udělování výtce. Městský soud proto uzavřel, že prekluzivní lhůty se při uložení výtky dle § 7a exekučního řádu neuplatní. Ve shodě s žalovaným však dodal, že na ukládání výtky je třeba aplikovat základní zásady činnosti správních orgánů. Dle zásady řádné správy a minimalizace zásahů do právní sféry dotčeného subjektu spolu se zásadou hospodárnosti je nutno výtku uložit v přiměřené době poté, co se dohledový orgán dozvěděl o skutkových okolnostech umožňujících předběžné vyhodnocení protiprávnosti chování soudního exekutora. Městský soud zrekapituloval obsah správního spisu a uzavřel, že ačkoliv se ze strany žalované nejednalo o „*zcela pružné řešení žalobcova pochybení, jeho řešení zároveň nedosáhlo takové délky, aby byla výtka v jeho důsledku uložena nezákonně*“.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, ve které tvrdil, že městský soud nesprávně posoudil otázku subjektivní lhůty k udělení výtky. Stěžovatel byl názoru, že žalovaný je oprávněn mu výtku udělit pouze do 6 měsíců ode dne, kdy se o předmětných pochybeních dozvěděl. Po uplynutí této lhůty odpovědnost soudního exekutora zaniká. Poukazoval v této souvislosti na rozhodnutí sp. zn. 15 Kse 5/2018, ve kterém Nejvyšší správní soud dovodil, že i ve věcech kárné žaloby proti soudním exekutorům je nutno aplikovat subjektivní šestiměsíční lhůtu. Výtka podle § 7a exekučního řádu je druhem trestu, i na ni je proto dle názoru stěžovatele nutno aplikovat uvedenou subjektivní lhůtu. Není důvodu, aby pro závažná porušení povinností (kárný delikt a závažný kárný delikt) byly lhůty stanoveny, avšak pro méně závažná porušení (výtka) nikoliv. Nebylo-li by tomu tak, došlo by k porušení práva na spravedlivý proces, neboť kární žalobci by mohli, nestihli-li by podat v zákonných lhůtách kárný návrh, soudního exekutora za závažné porušení povinností potrestat kdykoliv právě pomocí udělení výtky. Stěžovatel pak v této souvislosti poukazoval i na to, že žalovaný třetí vytýkaný skutek považoval za závažné provinění, avšak právě kvůli uplynutí subjektivní lhůty k podání kárného návrhu za něj uložil stěžovateli výtku. Závěry týkající se subjektivní lhůty bylo pak dle stěžovatele nutno vztáhnout i na tříletou lhůtu objektivní. Stěžovatel nesouhlasil s městským soudem ani v tom, že lhůtu více jak jednoho a půl roku by bylo lze považovat za přiměřenou k uložení výtky. Nelze akceptovat nečinnost žalovaného, který téměř po roce a půl stěžovatele potrestal za „drobná“ pochybení v exekuční činnosti. Stěžovatel k tomu poukázal i na § 175 odst. 5 správního řádu.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě a na rozsudek městského soudu, se kterými se ztotožnil. Nesouhlasil se stěžovatelem v tom, že na institut výtky dle § 7a exekučního řádu by bylo nutno vztáhnout lhůty pro podání kárného návrhu. Poukázal na odlišnosti postupu při podávání kárného návrhu a při udělování výtky. Příklad stěžovatele k vyřizování stížnosti podle § 175 správního řádu nepovažoval žalovaný za přiléhavý. Výtka musí být dle žalovaného uložena v přiměřené době poté, co se dohledový orgán dozvěděl o skutkových okolnostech umožňujících předběžné vyhodnocení protiprávnosti jednání exekutora. Přiměřenost této doby je vždy třeba posuzovat s ohledem na všechny relevantní okolnosti případu a také s ohledem na všechny úkony, které je ve věci potřeba učinit.

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

#### Z odůvodnění:

(...)

[11] Předmětem sporu je otázka, zda byla výtka stěžovateli uložena v zákonné lhůtě.

[12] Podle § 7a exekučního řádu: „(1) *Drobné nedostatky v exekuční a další činnosti exekutora, drobné nedostatky v činnosti exekutorského kandidáta (dále jen ‚kandidát‘) nebo exekutorského koncipienta (dále jen ‚koncipient‘) nebo drobné poklesky v chování ministerstvo, Komora nebo předseda okresního soudu exekutorovi, kandidátovi nebo koncipientovi písemně vytkne. (2) Neprokáže-li se, že exekutor provedl veškerá opatření, která lze po něm spravedlivě požadovat při řízení exekutorského úřadu podle § 13 odst. 1, vytkne ministerstvo, Komora nebo předseda okresního soudu exekutorovi i drobné nedostatky v činnosti nebo drobné poklesky v chování kandidáta nebo koncipienta, kteří jsou jeho zaměstnanci.*“

[13] Uvedené ustanovení tedy neuvádí, že by výtka bylo nutno uložit v určité lhůtě. Takovou lhůtu ostatně neobsahují ani ustanovení týkající se výtek ukládaných příslušníkům dalších právních profesí [srov. např. § 88a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), § 47 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), či § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství].

[14] Lhůtu pro podání výtky nelze dovozovat ani ze stěžovatelem akcentovaného § 9 kárného řádu, resp. § 117 odst. 3 exekučního řádu.

[15] Podle § 9 odst. 1 kárného řádu: „*Návrh na zabíjení kárného řízení musí být podán nejpozději do 6 měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o skutečnostech týkajících se kárného provinění, které jsou rozhodné pro podání návrhu.*“ (důraz přidán).

[16] Podle § 116 odst. 1 věty první exekučního řádu: „*Exekutor, kandidát a koncipient jsou kárně odpovědní za kárný delikt nebo závažný kárný delikt (dále jen ‚kárné provinění‘).*“ Podle § 117 odst. 1 téhož zákona: „*Kárné řízení se zabýváje na návrh, který se nazývá kárnou žalobou.*“ Podle § 117 odst. 3 exekučního řádu: „*Kárná žaloba musí být podána do 3 let ode dne, kdy ke kárnému provinění došlo.*“ (důraz přidán).

[17] Kárný řád tedy stanoví, že *kárnou žalobu* je třeba podat nejpozději do 6 měsíců ode dne, kdy se kárný navrhovatel dozvěděl o skutečnostech týkajících se kárného provinění, které jsou rozhodné pro podání návrhu (subjektivní lhůta). O výtce se však nezmiňuje. To stejné platí i pro exekuční řád. Ten v § 117 stanoví, že *kárná žaloba* musí být podána nejpozději do 3 let ode dne, kdy ke kárnému provinění došlo (objektivní lhůta). Pokud není kárná žaloba podána v uvedených lhůtách, je třeba kárné řízení zastavit pro zánik kárné odpovědnosti kárně obviněného [§ 14 písm. a) kárného řádu]. Zákon tedy neuvádí, že by se uvedené lhůty měly aplikovat i na ukládání výtky. To nevyplývá ani z rozhodnutí sp. zn. 15 Kse 5/2018. V něm se Nejvyšší správní soud (jako soud kárný) zabýval lhůtou pro podání kárného návrhu (žaloby), a nikoliv výtky.

[18] Nejvyšší správní soud neshledává důvod k aplikaci lhůt pro podání kárné žaloby na výtku ani na základě další stížní argumentace. Ač je nutno připustit, že jak výtka, tak podání kárné žaloby představují určité formy reakce na pochybení soudního exekutora, nelze současně přehlédnout zásadní rozdílnosti daných institutů. Výtka je udělována za drobné nedostatky či drobné poklesky v chování, tedy za jednání méně závažná než jednání zakládající již kárnou odpovědnost a představující kárný delikt nebo závažný kárný delikt. Prostřednictvím institutu výtky je tedy dohledovému orgánu umožněno flexibilně postihnout méně závažné nedostatky a v zásadě pouze poskytnout formalizovanou informaci o tom, že došlo ze strany soudního exekutora k určitému pochybení. Toto sdělení probíhá zcela mimo rámec kárného řízení a s ním spjatých principů (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS).

[19] Výtka je úkonem vydávaným v oblasti veřejné správy; jde o opatření věcně spadající do oblasti státního dohledu nad činností soudních exekutorů prováděné ministerstvem, respektive jinými orgány. Nejedná se tedy o výkon moci soudní, jako je tomu u kárného řízení, kteréžto je podle kárného řádu prováděno nezávislými a nestrannými soudy, konkrétně kárným senátem Nejvyššího správního soudu. Kárný senát přitom nemůže uložit výtku (výtka není obsažena v taxativním výčtu kárných opatření vyjmenovaných v § 116 exekučního řádu), nerozhoduje pak ani o opravném prostředku proti výtce. V případě kárného řízení nemají dohledové orgány postavení rozhodujících orgánů, nýbrž pouze orgánů dané řízení iniciujících, tj. podávajících kárnou žalobu. V případě výtky dohledové orgány naopak samy provádějí jak postup před udělením výtky, tak i samotnou výtku udělují – mají tedy postavení rozhodujících orgánů. Nutno pak dodat i to, že kárné řízení je formálním řízením vedeným podle kárného řádu za subsidiárního použití trestního řádu. Jedná se tedy o řízení ovládané zásadami

blízkými trestnímu řízení, resp. řízení přestupkovému, jimž je vlastní právě i úprava prekluzivních lhůt pro zahájení řízení, jak správně připomněl již městský soud. Proces udělování výtky je na druhé straně v zásadě neformalizovaný postup, který není upraven v exekučním řádu a nedopadá na něj ani úprava správního procesu obsažená ve správním řádu, tj. mj. ani stěžovatelem připomínaná úprava obsažená v § 175 správního řádu (výjimkou jsou pouze základní zásady činnosti správních orgánů – srov. usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 9 As 79/2016-41).

[20] Přehlédnout pak nelze ani samotný smysl a účel prekluzivních lhůt k podání kárné žaloby. Tyto slouží k tomu, aby kárný žalobce prověřil získané indicie a podal kárný návrh (žalobu) soudu. Podáním kárného návrhu logicky věc nekončí, naopak dochází k zahájení kárného řízení před kárným senátem Nejvyššího správního soudu. Kárný senát je oprávněn provést ve věci další šetření – obstarat další podklady, vyslechnout kárně obviněného atd. Následně ve věci rozhodne. Na postup kárného soudu se prekluzivní lhůty již nevztahují. Povaha institutu výtky však vede k tomu, že byly-li by na výtku vztaheny uvedené prekluzivní lhůty, v těchto by bylo nutno o výtce již přímo rozhodnout. Bylo by tedy nutné v dané lhůtě obstarat veškeré nutné podklady, objasnit veškeré skutkové okolnosti a posouzení věci vtělit do písemného odůvodnění výtky. Takto však zákon koncipován není.

[21] Z ničeho tedy nevyplývá, že by bylo třeba o výtce rozhodnout ve lhůtě uvedené v § 9 kárného řádu (resp. ve lhůtě dle § 117 odst. 3 exekučního řádu). Ostatně, to by v mnoha případech ani nebylo objektivně možné. Prověřování indicií, obstarávání vyjádření a podkladů a prověřování skutkového stavu může mnohdy trvat déle. Zákon přitom ani nestanoví, že by se běh lhůt přerušoval činěním úkonů směřujících k uložení výtky, popř. jinými úkony. Uvedená koncepce by tedy vedla k tomu, že by výtky nebylo možné často ani udělit z důvodu uplynutí (velmi) krátké subjektivní lhůty. To zcela jistě nebylo úmyslem zákonodávce.

[22] Právě uvedené však neznamená, že by výtku bylo možno soudnímu exekutorovi uložit v ničím neomezené lhůtě. Rozšířený senát zdejšího soudu ve výše citovaném usnesení čj. 9 As 79/2016-41 uvedl, že ačkoliv postup při udělování výtky nepodléhá obecné právní úpravě správního řízení, je nutno při tomto respektovat základní zásady činnosti správních orgánů: „*Jelikož ale jakákoli činnost veřejné moci musí podléhat zákonným omezením (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), musí se uplatnit při i ukládání výtky základní zásady činnosti správních orgánů v § 2 až § 8 správního řádu (srov. § 177 odst. 1 správního řádu). Jejich použitím jsou – s ohledem na značně neformální povahu výtky – dostatečně zajištěna práva adresáta tohoto aktu proti případné libovůli správního orgánu.*“

[23] Aplikací uvedených zásad, zejména pak zásady minimalizace zásahů do právní sféry dotčeného subjektu a zásady rychlosti a hospodárnosti postupů správních orgánů, je nutno ve shodě s městským soudem (a ostatně i ve shodě s žalovaným) dospět k závěru, že výtka musí být uložena v době přiměřené dané věci. Jak v této souvislosti uvedl rozšířený senát zdejšího soudu, výchovný účinek ukládané výtky je podtržen tím, že orgán ukládající výtku reaguje bezprostředně a rychle. Posouzení, zda byla lhůta přiměřená či nikoliv, je přitom nutno provést podle toho, jaké okolnosti jsou předmětem vytýkaného jednání, jak se o těchto dohledový orgán dozvěděl, jaké úkony činil k objasnění věci atp. Takový postup dle názoru kasačního soudu lépe (než zavedení rigidních prekluzivních lhůt) odpovídá neformálnosti výtky a zaručuje pružné *ad hoc* řešení odpovídající nastalé situaci.

[24] Městský soud byl názoru, že v nynější věci byla podmínka přiměřené doby dodržena. Konkrétně uvedl, že ač žalovaný nejednal „zcela pružně“, jeho postup nedosáhl takové délky, aby to ovlivnilo zákonnost udělení výtky.

[25] Stěžovatel s uvedeným posouzením přiměřenosti délky postupu žalovaného nesouhlasí. Tvrdí, že nelze akceptovat nečinnost žalovaného, který téměř po roce a půl stěžovatele potrestal za „drobná“ pochybení v exekuční činnosti.

[26] Nejvyšší správní soud nemohl jinak než stěžovateli přisvědčit.

[27] Ze souvisejícího spisového materiálu plyne, že stížnost, která zapříčinila zahájení dohledu nad stěžovatelem, byla žalovanému doručena v březnu roku 2018. V reakci na toto podání žalovaný přípisem ze dne 18. 4. 2018 požádal stěžovatele o poskytnutí souvisejícího spisového materiálu (sp. zn. 067 EX 18674/17) a o vyjádření. Výzvě žalovaného stěžovatel vyhověl podáním doručeným žalovanému dne 9. 5. 2018. Přípisem ze dne 12. 9. 2018 žalovaný po stěžovateli požadoval zaslání spisu sp. zn. 067 EX 1802/12 a podání vysvětlení, proč při

doručování exekučního titulu čj. 067 EX 1802/12-68 nepostupoval v souladu s § 50 odst. 2 o. s. ř. Této výzvě stěžovatel vyhověl podáním doručeným žalovanému dne 1. 10. 2018, ve kterém mj. uvedl, že z podání žalovaného není zřejmé, v čem je spatřováno porušení daného ustanovení o. s. ř. Ve spisovém materiálu se dále nachází přípis žalovaného ze dne 9. 10. 2019, kterým byl stěžovatel vyzván k doplnění svého vyjádření. Výzvě stěžovatel vyhověl podáním ze dne 18. 10. 2019. Výtka za tři výše specifikované skutky pak byla stěžovateli uložena písemností žalovaného ze dne 18. 2. 2020 (stěžovatel si tuto vyzvedl ze své datové schránky dne 21. 2. 2020).

[28] Popsaný sled událostí dle názoru kasačního soudu nesvědčí o tom, že by žalovaný postupoval přiměřeně a respektoval základní zásady činnosti správních orgánů (zejména zásadu rychlosti a efektivity a zásadu proporcionality a minimalizace zásahů). Zaprvé je nutno zdůraznit, jaká pochybení byla stěžovateli vytýkána – jednalo se o nedostatečné poučení plátce mzdy, nesprávné vyvěšení písemnosti na úřední desce a nesprávné stanovení povinnosti uhradit náklady oprávněného v exekuci (viz výše). Závěr o takových pochybeních bylo možné učinit jednoduše – v zásadě pouhým nahlédnutím do exekučních spisů. Nejednalo se tedy o skutečnosti, jež by bylo nutno složitě prověřovat, dokazovat atp. Nutno dodat, že stěžovatel poskytl žalovanému dostatečnou součinnost. Bezodkladně reagoval na jeho žádosti o předložení spisů, podal k žádostem včasná písemná vyjádření atp. I přesto celý postup žalovaného trval téměř dva roky, a to aniž by ze spisu plynulo, že žalovaný v této době činil úkony odůvodňující takovou délku předmětného postupu. Akcentovat je nutno zejména to, že žalovaný poté, co mu byla doručena reakce stěžovatele na přípis žalovaného ze dne 12. 9. 2018, nečinil nic po dobu jednoho roku, aby pak stěžovatele vyzval k doplnění jeho vyjádření. To vše přitom v situaci, kdy již žalovaný disponoval několika vyjádřeními stěžovatele a oběma rozhodnými exekučními spisy. Uvedený postup nemůže kasační soud aprobovat.

[29] Je tedy nutno uzavřít, že žalovaný výtku stěžovateli neudělil v přiměřené lhůtě, čímž porušil základní zásady činnosti správních orgánů (nepostupoval efektivně, rychle a hospodárně, čímž pak návazně zasáhl do práv stěžovatele nad nutnou míru). V takové situaci udělená výtka nemohla obstát a bylo namístež ji zrušit. Městský soud však takto nepostupoval.

[30] Z uvedeného důvodu Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než zrušit napadený rozsudek městského soudu. S ohledem na to, že již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], zrušil Nejvyšší správní soud i žalobou napadený akt (výtku) a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Vzhledem k výše uvedeným důvodům nebylo nutné se zabývat kasačními námitkami mířícími do jádra věci. V tomto ohledu považuje soud za nutné pouze akcentovat, že z právní úpravy nevyplývá explicitní povinnost uvědomovat plátce mzdy o tom, že exekuční příkaz nenabyl právní moci (právní úprava přitom současně obsahuje komplexní úpravu postupu soudního exekutora v situaci srážek ze mzdy – viz zejména § 282 a násl. o. s. ř.). Pozastavit se lze i nad postupem žalovaného stran třetího skutku. Jak plyne přímo z předmětné výtky, sám žalovaný považoval předmětné jednání za závažné pochybení, avšak protože nestihl podat kárnou žalobu, udělil stěžovateli výtku (viz argumentaci žalovaného na poslední straně výtky), kterou však lze podle výslovné dikce zákona udělit pouze za drobné nedostatky v činnosti exekutora (§ 7a exekučního řádu).

## **Daňové řízení: lhůta pro placení daně po zápisu zástavního práva do veřejného registru; šestiletá prekluzivní lhůta pro placení daně**

k § 160 odst. 1, 3, 5 a 6 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákonů č. 458/2011 Sb. a č. 344/2013 Sb. (v textu jen „daňový řád“)

**I. Ustanovení § 160 odst. 6 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, nelze vykládat tak, že po zápisu zástavního práva do veřejného registru běží nepřetržitá lhůta pro placení daně v délce 30 let; odst. 6 citovaného ustanovení je *lex specialis* k odst. 5, nikoli však k odst. 1 citovaného ustanovení.**

**II. Právo správce daně vybrat daňový nedoplatek, který je zajištěn zástavním právem, zaniká za 30 let od data, kdy bylo zapsáno. Tato doba správci daně svědčí pouze tehdy, pokud v rámci šestileté prekluzivní lhůty pro placení daně dle § 160 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, učinil relevantní úkon předvídaný v § 160 odst. 3 citovaného zákona.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2021, čj. 5 Afs 90/2020-40)*

**Prejudikatura:** č. 3454/2016 Sb. NSS.

**Věc:** M. V. proti Finančnímu úřadu pro Jihomoravský kraj o prekluzi daňových nedoplatků, o kasační stížnosti žalobce.

Kasační stížností se žalobce (stěžovatel) domáhal zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2020, čj. 62 Af 99/2017-74, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2017. Tímto rozhodnutím – exekučním příkazem na prodej movitých věcí (dále jen „exekuční příkaz“), žalovaný podle § 178 odst. 1 a odst. 5 písm. f) a § 218 daňového řádu, s použitím občanského soudního řádu, nařídil daňovou exekuci prodejem nemovitých věcí k vymození daňového nedoplatku včetně úroku z prodlení a exekučních nákladů v celkové výši 4 719 903 Kč. Předmětem exekuce byly nemovité věci – pozemek p. č. X o výměře 388 m<sup>2</sup> (zahrada) a pozemek p. č. Y o výměře 316 m<sup>2</sup> (zastavěná plocha a nádvoří), jehož součástí byla zestavěná stavba.

V žalobě stěžovatel především namítal prekluzi daňových nedoplatků uvedených ve výkazu nedoplatků, na jehož základě byl exekuční příkaz vydán, uvedených pod bodem 1 až 24; dále namítl, že při nahlížení do daňového spisu u žalovaného dne 16. 11. 2017 zjistil, že spis k dani z přidané hodnoty neobsahuje listiny (platební výměry), o něž se nedoplatky opírají; poukázal na to, že doposud nebyly tyto platební výměry nalezeny, a má tedy za to, že neexistují, nelze proto nepodložené nedoplatky ve výkazu nedoplatků uvádět a nelze na jejich základě vydat exekuční příkaz. Dále namítl, že nemovité věci v jeho vlastnictví jsou neprodejně a vydání exekučního příkazu je v rozporu se zásadou hospodárnosti. Uvedl, že exekuce na prodej nemovitých věcí byly nařizeny exekučními příkazy vydanými správcem daně již dříve; tato exekuční řízení však byla rozhodnutími žalovaného následně zastavena, neboť bylo zjištěno, že se jedná o nemovitosti neprodejně; poukázal na to, že dne 27. 1. 2014 žalovaný požádal o provedení aktuálního cenového posouzení dotčených nemovitostí; neprodejnost nemovitostí stále trvá.

Krajský soud neshledal námitky stěžovatele důvodné a žalobu zamítl; při posouzení sporné otázky skutkových podkladů pro vydání exekučního příkazu vycházel především z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2018, čj. 5 Afs 342/2017-40, podle kterého je soud v rámci rozhodování o žalobě proti exekučnímu příkazu povinen přezkoumat rovněž výkaz nedoplatků, který je zákonným podkladem pro vydání exekučního příkazu (exekučním titulem); v daném případě především co se týče údajů o jednotlivých nedoplatcích, neboť k tomu směřovaly námitky stěžovatele, který zpochybňoval samotnou existenci platebních výměrů.

Vzhledem k tomu, že předložený spisový materiál neobsahoval jednotlivé platební výměry, krajský soud se v rámci provedení dokazování při jednání zabýval tím, zda žalovaný naplnil zákonné podmínky pro vydání exekučního příkazu. Konstatoval přitom, že pokud stěžovatel spatřuje vadu napadeného rozhodnutí, resp. postupu žalovaného v exekučním řízení, v tom, že daňový spis v době nahlížení neobsahoval rozhodnutí uvedená ve výkazu nedoplatků (a v totožné podobě v napadeném rozhodnutí), nemůže být s takovým argumentem úspěšný, neboť z právní úpravy ani z judikatury neplyne, že by skutkovým podkladem exekučního příkazu měly být přímo i jednotlivé platební výměry; řádným skutkovým podkladem napadeného rozhodnutí (exekučního příkazu) je v tomto případě výkaz nedoplatků. Krajský soud současně připustil, že pokud je namítána věcná nesprávnost údajů dle ADISu vykázaných nedoplatků, a tím vygenerovaného výkazu nedoplatků, musí být žalovaný připraven vznik a výši nedoplatku doložit. V rámci ústního jednání žalovaný existenci platebních výměrů dostatečně prokázal předložením zrekonstruovaného daňového spisu. Krajský soud po provedeném dokazování konstatoval, že podklady pro výkaz nedoplatků jsou dostatečně určité a nezaměnitelně identifikovány, aby jejich existenci bylo možno ověřit; tvrzení stěžovatele o neexistenci platebních výměrů bylo provedeným dokazováním dle krajského soudu vyvráceno.

Pokud jde o námitku prekluze, krajský soud vzal za prokázané, že penále vzniklo dle jednotlivých doložených platebních výměrů na základě neuhrazení (resp. pozdního uhrazení) daně z přidané hodnoty za zdaňovací období

měsíců října 1995 až prosince 1995, ledna 1996 až prosince 1996, dále ledna 1997 až října 1997 a daně z příjmů za zdaňovací období roku 1995. Krajský soud odkázal na relevantní právní úpravu obsaženou v § 70 a § 72 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, potažmo v § 160 daňového řádu, dle kterého může k zajištění daňové pohledávky a jejího příslušenství správce daně zřídít rozhodnutím zástavní právo; takové právo správci daně v případě stěžovatele prokazatelně svědčilo, což bylo rovněž při jednání prokázáno a doloženo.

Dle názoru krajského soudu § 160 daňového řádu umožňuje, aby v rámci objektivní a subjektivní lhůty pro placení daně správce daně zřídil (za předpokladu splnění všech zákonem stanovených podmínek) zástavní právo k zajištění daňového nedoplatku, a tím se pravidla pro běh a počítání této lhůty změní; tímto úkonem si dle krajského soudu správce daně prodlouží možnost k vymožení daně o dalších 30 let, aniž by bylo třeba v rámci této lhůty vždy po šesti letech běh této lhůty dalším kvalifikovaným úkonem „znovu obnovit“ (teoreticky tedy může jít ve výsledku o dobu až 50 let, po kterou správci daně může svědčit právo vymoci daňový nedoplatek). Dle krajského soudu se v § 160 odst. 6 daňového řádu jedná o speciální pravidlo, resp. výjimku z pravidel plynutí a počítání prekluzivní lhůty pro placení daně. V této souvislosti krajský soud podpůrně odkázal na § 148 odst. 6 daňového řádu, podle kterého, přestože podle § 148 odst. 5 daňového řádu lhůta pro stanovení daně končí nejpozději uplynutím 10 let od jejího počátku podle odstavce 1, tak v důsledku jednání, které bylo předmětem pravomocného rozhodnutí soudu o spáchání daňového trestného činu, lze daň stanovit do konce druhého roku následujícího po roce, v němž nabylo rozhodnutí soudu právní moci, bez ohledu na to, zda již uplynula lhůta pro stanovení daně.

Krajský soud následně dospěl k závěru, že rozhodnutí o zřízení zástavního práva k zajištění nedoplatků na penále ze dne 1. 11. 2007 s účinky ke dni 4. 12. 2007, vyvolalo účinky speciálního režimu – třicetileté lhůty od zápisu do katastru nemovitostí. Na základě tohoto rozhodnutí, které bylo stěžovateli doručeno dne 2. 11. 2007, tak právo vybrat a vymáhat tyto nedoplatky zanikne až uplynutím 30 let po tomto zápisu. Byl-li tedy v roce 2017 vydán napadený exekuční příkaz, byl vydán v rámci této třicetileté lhůty. Námitka, že zaniklo právo žalovaného vybrat a vymoci nedoplatky na penále, neshledal krajský soud důvodnou.

Stěžovatel v касаční stížnosti namítal nesprávné posouzení právní otázky ve vztahu k zániku práva vybrat daň dle § 160 daňového řádu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a dále tvrdil, že skutková zjištění krajského soudu nemají oporu ve spise [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Rovněž tvrdil, že se krajský soud v rámci svého rozhodnutí nikterak nevypořádal se skutečností, že ke dni vydání žalobou napadeného exekučního příkazu neexistovaly podklady pro toto rozhodnutí a s nepřezkoumatelností výkazu nedoplatků a exekučního příkazu, proto je rozsudek nepřezkoumatelný [§ 103 písm. d), s. ř. s.].

Dle stěžovatele z § 160 daňového řádu vyplývá, že právo vybrat a vymáhat nedoplatek zaniká ve lhůtě 6 let, pokud v dané době nedojde k učinění úkonů přerušujících běh lhůty pro placení daně dle odst. 3 tohoto ustanovení (subjektivní lhůta); v odstavci 5 je potom upravena objektivní lhůta pro zánik práva vybrat a vymáhat nedoplatek, která činí 20 let, a to s výjimkou dle odst. 6, která dle stěžovatele pouze prodlužuje objektivní prekluzivní lhůtu na 30 let a mění její počátek v případě zřízení zástavního práva, jako tomu bylo v tomto případě.

Dle stěžovatele krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že lhůta 30 let nenahrazuje pouze objektivní lhůtu 20 let, ale současně dovodil, že v případě zřízení zástavního práva se subjektivní lhůta 6 let v podstatě neuplatní a správce daně v uvedené lhůtě 30 let není povinen činit jakékoli úkony. Tento svůj závěr krajský soud odůvodňuje zejména odkazem na důvodovou zprávu k § 160 daňového řádu. Dle stěžovatele však takovýto výklad neodpovídá znění uvedeného ustanovení, a přestože nelze důvodovou zprávu považovat za jakkoli závaznou, nevyplyvá tento závěr dle stěžovatele ani z její soudem citované části.

Závěr krajského soudu o tom, že lhůta 30 let je výjimkou z pravidel o běhu lhůt, a to pro běh lhůty subjektivní i objektivní, dle stěžovatele nemá oporu ve znění zákona, jedná se dle stěžovatele o neodůvodněný výklad ve prospěch správce daně. Stěžovatel již v rámci řízení před krajským soudem poukazoval na to, že v případě možnosti dvojího výkladu ustanovení veřejného práva je nezbytné aplikovat výklad pro daňový subjekt příznivější. Přestože je stěžovatel přesvědčen, že lhůta 30 let pouze prodlužuje objektivní lhůtu 20 let a nikterak nezasahuje do subjektivní lhůty 6 let, je nutné k dané věci přistupovat tak, že výklad stěžovatele je výkladem přinejmenším



možným a již jen z tohoto důvodu musí mít přednost před výkladem, kterého užil krajský soud v napadeném rozhodnutí.

Stěžovatel poukazuje na to, že výkaz nedoplatků pod položkami č. 1 až č. 24 uvádí nedoplatky na dani z přidané hodnoty, s výjimkou č. 13, který se vztahuje k dani z příjmů, kdy ve vztahu k těmto nedoplatkům byly ze strany žalovaného dle jeho sdělení provedeny následující úkony: zřízeno zástavní právo k nemovitým věcem, vydáno dne 1. 11. 2007; vydán exekuční příkaz na příkázání pohledávky z účtu, a to dne 27. 3. 2014. Mezi jednotlivými úkony žalovaného tak ve vztahu k nedoplatkům uvedeným pod položkami č. 1-24 výkazu nedoplatků uplynulo více než 6 kalendářních let. Stěžovatel trvá na svém v žalobě uplatněném závěru, že došlo k zániku práva vybrat a vymáhat nedoplatky uvedené pod č. 1–24 ve výkazu nedoplatků, na jehož základě byl vydán žalobou napadený exekuční příkaz, neboť ve vztahu k nim marně uplynula prekluzivní lhůta pro placení daně dle § 160 odst. 1 daňového řádu. Jestliže došlo k zániku práva vybrat a vymáhat nedoplatky uvedené pod č. 1–24 ve výkazu nedoplatků, nemohl být na základě takového výkazu nedoplatků vydán ani exekuční příkaz na prodej nemovitých věcí ze dne 18. 10. 2017, resp. měl být krajským soudem zrušen.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti; rozsudek krajského soudu považuje za správný. Poukázal na právní úpravu, z níž jednoznačně vyplývá, že účinky zástavního práva zřízeného podle § 70 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků rozhodnutím správce daně ze dne 29. 10. 2007 odeslaným dne 1. 11. 2007 a doručeným dne 2. 11. 2007, které nabylo právní moci dne 4. 12. 2007, stále trvají a právo vybrat a vymáhat jím zajištěné nedoplatky se nepromlčuje ani nezaniká po dobu třiceti let od jeho zápisu do katastru nemovitostí. Pro úplnost žalovaný dodává, že uvedené účinky by zástavní právo mělo i tehdy, pokud by bylo podle § 72 zákona o správě daní a poplatků zřízeno k zajištění již promlčených nedoplatků, u kterých by však dlužník nenamítl jejich promlčení do nabytí právní moci rozhodnutí o zřízení zástavního práva.

Dle žalovaného při interpretaci § 160 daňového řádu prostřednictvím jazykové, logické a systematické metody výkladu práva nelze než dospět k závěru, že odstavec šestý, který zakončuje celý § 160 daňového řádu, obsahuje výjimku ze standardní šestileté lhůty a zároveň maximální dvacetileté lhůty pro placení daně v případě, že je nedoplatek tak, jak je definovaný v § 153 daňového řádu, platně zástavním právem zajištěn. Dle žalovaného není pravdou, že by výklad provedený stěžovatelem byl obecně pro daňový subjekt příznivější, neboť by mu zkracoval možnou lhůtu dobrovolné úhrady nedoplatku, příp. maximální lhůtu k povolení posečkáni (srov. § 156 odst. 5 daňového řádu), a nutil tak správce daně co nejrychleji realizovat nucený výkon zástavního práva či exekuci prodejem nemovitých věcí i v situacích, kdy chce daňový subjekt své nedoplatky dobrovolně postupně zcela uhradit. Žalovaný poukázal na to, že i zástavní právo zřízené podle daňového řádu působí na trvání práva správce daně vybrat a vymáhat nedoplatek způsobem, že brání nástupu účinků prekluze po celou dobu, co trvá. Právo správce daně vybrat a vymáhat takto zajištěný nedoplatek pak zaniká uplynutím 30 let po zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí. Jinými slovy, existuje-li zástavní právo, pak právo vybrat a vymáhat nedoplatek zajištěný zástavním právem zaniká až uplynutím 30 let po zápisu tohoto práva do katastru nemovitostí.

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

#### Z odůvodnění:

(...)

[34] Podle § 160 odst. 1 daňového řádu nelze nedoplatek vybrat a vymáhat po uplynutí **lhůty pro placení daně, která činí 6 let**. Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že zákonem je stanovena **lhůta pro placení daně 6 let**; jinou lhůtu pro placení daní daňový řád nezná. Není přitom pochyb o tom, že k uplynutí lhůty je správce daně povinen přihlížet z úřední povinnosti, ani o tom, že tato lhůta je lhůtou prekluzivní a lhůtou hmotněprávní.

[35] Délku této (subjektivní) prekluzivní lhůty 6 let je možno ovlivnit úkony, které běh lhůty přeruší (v důsledku čehož se lhůta prodlouží); tyto jsou vyjmenovány v § 160 odst. 3 daňového řádu. Jsou-li tyto úkony správcem daně učiněny, běží nová 6letá lhůta pro placení znovu ode dne následujícího po dni učinění úkonu. Lhůtu lze takto opakovaně přerušovat až do uplynutí objektivní lhůty dle § 160 odst. 5 a 6 daňového řádu. Běh lhůty ovlivňují též úkony, které jsou způsobitelné běh 6leté lhůty stavit; tyto jsou pak uvedeny v § 160 odst. 4 daňového řádu. Pro posouzení nyní projednávané věci jsou nepodstatné.

[36] Podle § 160 odst. 5 daňového řádu „*lhůta pro placení daně končí nejpozději uplynutím 20 let od jejího počátku podle odstavce 1, s výjimkou nedoplatku zajištěného podle odstavce 6 tohoto ustanovení*“. Podle § 160 odst. 6 daňového řádu, „*je-li nedoplatek zajištěn zástavním právem, které se zapisuje do příslušného veřejného registru, zani-ká právo vybrat a vymáhat nedoplatek uplynutím 30 let po tomto zápisu*“. Uvedená ustanovení nestanoví žádnou zvláštní jinou lhůtu pro placení daně, ale toliko lhůtu, v níž ještě lze nedoplatek vymáhat.

[37] Krajský soud dospěl ke správnému závěru, že zákon umožňuje, aby v rámci základní lhůty pro placení daně správce daně zřídil (za předpokladu splnění všech zákonem stanovených podmínek) zástavní právo k zajištění daňového nedoplatku, a tím se pravidla pro běh a počítání této lhůty změní. Nelze však již souhlasit s tím, že „*tímto úkonem si správce daně prodlouží možnost k vymožení daně o dalších 30 let, aniž by bylo třeba v rámci této lhůty vždy po šesti letech běh této lhůty dalším kvalifikovaným úkonem znovu obnovit*“.

[38] Není zřejmé, na základě jakých úvah krajský soud dospěl (v bodě 50) k následujícímu závěru: „*Výjimku z výše uvedených pravidel o běhu lhůty pro placení daně však představuje pravidlo o běhu lhůty k placení daně u nedoplatku, který je zajištěn zástavním právem zapsaným do katastru nemovitostí (či do jiné evidence); zde má správce daně možnost vybrat daň do 30 let od zápisu zástavního práva do příslušné evidence*“.

[39] Nejvyšší správní soud odkazuje na relevantní část důvodové zprávy k § 160 daňového řádu, která se vztahuje k odst. 6 citovaného ustanovení: „*V odstavci 5 stanoví maximální možnou délku lhůty pro placení daně na 20 let. Je tak objektivně garantována právní jistota, že do 20 let budou platební vztahy mezi správcem daně a dlužníkem vyrovnány. Výjimka z tohoto pravidla je pak zakotvena v odstavci 6. Zákon v odstavci 6 stanoví třicetiletou lhůtu k prekluzi práva vybrat či vymáhat nedoplatek, pokud je takový nedoplatek zajištěn zástavním právem na nemovitostech, které je zapsáno v příslušné evidenci.*“ Pokud krajský soud dovozuje z uvedeného textu **výjimku z pravidla**, je třeba konstatovat, že se nejedná o žádnou výjimku z pravidla pro běh lhůty k placení daně, která je jednoznačně stanovena v § 160 odst. 1 daňového řádu, ale jedná se o výjimku z pravidla obsaženého v odst. 5. Jakoukoli návaznost na základní prekluzivní šestiletou lhůtu Nejvyšší správní soud z uvedeného textu nedovodil; tak by bylo možno dovozovat, pokud by se mělo jednat o **výjimky z pravidel** v odst. 1 a 5. Lze tak uzavřít, že § 160 odst. 6 daňového řádu nelze vykládat tak, jak to učinil krajský soud, tedy, že po zápisu zástavního práva do veřejného registru běží nepřetržitá lhůta pro placení daně v délce 30 let. Naopak se jedná o úpravu maximální doby, po kterou lze na základě § 160 odst. 3 daňového řádu „prodlužovat“ lhůtu k vybrání a vymáhání příslušného nedoplatku. Jinými slovy, § 160 odst. 6 daňového řádu je *lex specialis* k § 160 odst. 5 daňového řádu. Hodlal-li by zákonodárce stanovit prekluzivní lhůtu (bez dalšího) pro případ zajištění nedoplatku zástavním právem v délce 30 let, musel by tak učinit již v § 160 odst. 1 daňového řádu (např. je-li nedoplatek zajištěn zástavním právem, lhůta pro placení daně činí 30 let). K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud např. již v rozsudku ze dne 7. 1. 2021, č. 8 Afs 73/2019-84, nebo ze dne 4. 6. 2021, č. 5 Afs 337/2020-64).

[40] Pokud krajský soud na podporu své argumentace odkázal na § 148 odst. 6 daňového řádu, učinil tak zcela nepřipadně. Krajský soud dovodil, že přestože podle § 148 odst. 5 daňového řádu lhůta pro stanovení daně končí nejpozději uplynutím 10 let od jejího počátku podle odstavce 1, tak v důsledku jednání, které bylo předmětem pravomocného rozhodnutí soudu o spáchání daňového trestného činu, lze daň stanovit do konce druhého roku následujícího po roce, v němž nabylo rozhodnutí soudu právní moci, bez ohledu na to, zda již uplynula lhůta pro stanovení daně.

[41] Maximální délka prekluzivní lhůty pro stanovení daně je dle § 148 odst. 5 daňového řádu deset let. Po uplynutí této desetileté lhůty již nelze její běh prodlužovat, přerušovat ani stavit, její běh je u konce a není mechanismu, jak její běh obnovit. Daňový řád v § 148 odst. 6 a 7 zcela nově (na rozdíl od předchozí úpravy v zákoně o správě daní a poplatků) **umožnil stanovení daně i po uplynutí desetileté lhůty**, a to ve dvou případech. Jednak tehdy, bylo-li vydáno pravomocné rozhodnutí soudu o spáchání daňového trestného činu; v takovém případě je lhotejně, zda již desetiletá prekluzivní lhůta uplynula. Daň lze v těchto případech stanovit bez ohledu na uplynutí zákonné lhůty, a to do 2 let od právní moci soudního rozhodnutí. Stanovit daň bez ohledu na uplynutí lhůty pro stanovení daně lze rovněž tehdy, podá-li již po uplynutí lhůty pro stanovení daně daňový subjekt řádné daňové tvrzení a současně daň uhradí za účelem zániku trestnosti z důvodu účinné lítosti (§ 148 odst. 7). Tyto výjimky mají však své specifické opodstatnění. Podle uvedených ustanovení správce daně daň stanoví a **platbu přijme, resp. umožní** daňovému subjektu **zaplacení daně** i po uplynutí prekluzivní lhůty 10 let. Např.

k zániku trestnosti účinnou lítostí, kterou trestní zákoník presumuje, nedojde, pokud by pachatel daň neuhradil či ji uhradil jen zčásti. V opačném případě by nastala situace, kdy se daňový subjekt v důsledku své účinné lítosti rozhodl podat daňové tvrzení a daň uhradit, správce daně by ji však nemohl stanovit ani platbu přijmout právě pro uplynutí prekluzivní lhůty pro její stanovení. Smysl a účel právní úpravy v § 148 odst. 6 a 7 a § 160 odst. 6 daňového řádu je zcela odlišný a nelze je zaměňovat či aplikovat *promiscue*.

[42] Zákonomodárce stanovil k uhrazení dluhu zajištěného zástavním právem na nemovitosti daňového dlužníka velmi dlouhou dobu (30 let). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že zřízení zástavního práva je vrchnostenským aktem na majetku daňového subjektu, který je vážným zásahem do jeho poměrů, neboť majetek je zpravidla nejen užíván k uspokojení vlastních potřeb, nýbrž často jako hodnota sloužící k posouzení celkové situace tohoto subjektu zejména v souvislosti s jeho podnikáním, získáváním zakázek, úvěrů apod. Zatížení majetku tímto věcným právem je bezesporu faktorem negativním, který se může nepříznivě projevit ve sféře daňového subjektu a v budoucnu i ovlivnit výši jeho příjmů a nepřímo vlastně i výši daňové povinnosti.

[43] Zřízením zástavního práva dochází k omezení ústavně grantového vlastnického práva, musí se tak proto dít v rozsahu nezbytném k dosažení cíle správy daní – vybrat daň (§ 1 odst. 2 daňového řádu); zákon dává správci daně možnost „zablokovat“ si majetek daňového dlužníka pro to, aby mohlo být vymáháno, tedy pro účely vymáhání. K dosažení tohoto cíle musí také posléze směřovat i tomu odpovídajícími úkony správce daně, které musí být prováděny především v souladu se zásadami obsaženými v § 5 a § 7 daňového řádu. Musí být přitom veden úvahou o dosažení legitimního cíle, jímž je zde zabezpečení úhrady správně zjištěné a stanovené daně. Správce daně je obecně povinen šetřit práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů a třetích osob a používat při vyžadování plnění jejich povinností jen takové prostředky, které je nejméně zatěžují a ještě umožňují dosáhnout cíle správy daní (srov. § 5 odst. 3). Nepochybně v rozporu se základními zásadami správy daní, především se zásadou přiměřenosti by bylo, pokud by správce daně zástavní právo v šestileté lhůtě sice zřídil, ale poté po dobu 30 let již nečinil žádné úkony směřující k vybrání daně. Jinými slovy by omezil vlastníka zastavené nemovitosti na dlouhou dobu v nakládání s majetkem, aniž by činil cokoli k vymožení dluhu. Krajský soud zcela správně uvedl, že právo vybrat daňový nedoplatek, který je zajištěn zástavním právem, zaniká 30 let od data, kdy bylo zapsáno. Nicméně aby tuto lhůtu mohl správce daně využít, je třeba, aby v rámci základní lhůty pro placení daně (6 let) učinil úkon předvídaný v § 160 odst. 3 daňového řádu. I v případě zřízení zástavního práva nadále platí, že správce daně musí být ve lhůtě 30 let aktivní alespoň natolik, aby nedošlo k marnému uplynutí prekluzivní šestileté lhůty dle § 160 odst. 1 daňového řádu. V daném případě, při zřízení zástavního práva je přitom nanejvýš logické, aby relevantní úkon – např. nařízení exekuce, rozhodnutí o povolení splátek apod. správce daně v reálném čase učinil, nikoli aby na jakýkoli úkon směřující k vybrání daně (což je cílem správy daně ve fázi placení daní) rezignoval a po dobu třiceti let byl zcela nečinný.

[44] V projednávané věci bylo rozhodnutí o zřízení zástavního práva (k zajištění dlužného penále) vydáno v roce 2007. Bylo proto na místě zabývat se tím, zda zde existoval relevantní úkon, který by správce daně učinil do konce roku 2013.

[45] Krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu závěru, pokud z § 160 odst. 6 daňového řádu dovodil, že v případě zřízení zástavního práva se subjektivní lhůta 6 let v podstatě neuplatní a správce daně v uvedené lhůtě 30 let není povinen činit jakékoli úkony. Vycházejí z tohoto nesprávného právního posouzení krajský soud poté vedl dokazování nesprávným směrem, neboť se zaměřil (správně) toliko na dokazování stran samotné existence platebních výměrů, ale dále relevantní skutečnosti rozhodné pro závěr o tom, zda k prekluzi práva daň vybrat došlo, či nedošlo, nezjišťoval. V tomto směru je tak třeba uzavřít, že dokazování před krajským soudem nebylo úplné, resp. na základě dosavadních zjištění nelze s určitostí konstatovat, zda k prekluzi došlo, či zda byla prekluzivní lhůta přerušena relevantním úkonem správce daně ve smyslu § 160 odst. 3 či po určitou dobu lhůta neběžela na základě některé ze skutečností dle § 160 odst. 4 daňového řádu. Krajský soud proto v dalším řízení musí doplnit dokazování o další skutková zjištění, konkr. zda se správci daně podařilo prokázat, že učinil relevantní (nikoli pouze formální) úkony způsobilé během prekluzivní lhůty prodloužit. S ohledem na neúplnost daňového spisu, jakož i dosavadních skutkových zjištění krajského soudu, nemůže takový závěr učinit Nejvyšší správní soud.

[46] Nejvyšší správní soud shledal kasační námitky stěžovatele týkající se prekluze důvodné, proto napadený rozsudek krajského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v něm je krajský soud

vázán právním názorem výše vysloveným. V novém rozhodnutí rozhodně krajský soud současně o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

## 4219

**Řízení před soudem: nepřijatelnost kasační stížnosti**

k § 60 odst. 1 věť první, § 104a a § 120 soudního řádu správního, ve znění zákonů č. 350/2005 Sb., č. 165/2006 Sb. a č. 77/2021 Sb.

k zákonu č. 77/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

**I. Novela soudního řádu správního provedená zákonem č. 77/2021 Sb. (s účinností od 1. 4. 2021), kterou byl rozšířen okruh případů, při jejichž přezkumu Nejvyšší správní soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (§ 104a s. ř. s.), nezakládá žádný rozumný důvod měnit judikatorně ustálená kritéria přijatelnosti kasační stížnosti vycházející z usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS.**

**II. K odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost (§ 104a s. ř. s.) dochází na základě zjednodušeného věcného posouzení případu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 25. 3. 2021, čj. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS), o náhradě nákladů řízení proto soud rozhodne podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.**

*(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, čj. 9 As 83/2021-28)*

**Prejudikatura:** č. 933/2006 Sb. NSS, č. 3215/2015 Sb. NSS a č. 4170/2021 Sb. NSS.

**Věc:** J. H. proti Ministerstvu dopravy o přestupku, o kasační stížnosti žalobce.

Podanou kasační stížností se žalobce (stěžovatel) domáhal zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2021, čj. 13 A 99/2018-23. Městský soud tímto rozsudkem podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl stěžovateloivu žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 7. 2018. Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl odvolání a potvrdil usnesení Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 23. 11. 2017 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž stěžovateli nebylo prominuto zmeškání lhůty k podání odporu.

Městský soud přisvědčil správním orgánům, že stěžovatel neprokázal závažný důvod, jenž by mu bránil v podání odporu (§ 41 odst. 4 správního řádu). Tímto důvodem je nepříznivý zdravotní stav pouze tehdy, brání-li skutečně v provedení zmeškaného úkonu (viz rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2015, čj. 7 Azs 13/2015-28, č. 3215/2015 Sb. NSS). Důvodnost překážky prokazuje žadatel (viz rozsudky NSS ze dne 11. 1. 2012, čj. 2 As 35/2011-54, ze dne 25. 1. 2018, čj. 9 As 100/2017-46, či ze dne 7. 2. 2019, čj. 7 Azs 14/2019-17).

Příkaz, kterým byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku v dopravě, mu byl doručen dne 31. 10. 2017. Osmidenní lhůta pro podání odporu tedy uplynula dne 8. 11. 2017. Dne 15. 11. 2017 stěžovatel požádal o prominutí zmeškání úkonu, k němuž doložil lékařské potvrzení („výměnný list – poukaz“), podle něhož mu byla od 3. 11. 2017 do 10. 11. 2017 diagnostikována akutní infekce horních dýchacích cest (Dg J06.9), tedy běžné nachlazení (z potvrzení nevyplývalo, že by průběh onemocnění byl jakkoli nestandardní). Stěžovatel navíc mohl podat odpor (tedy zcela jednoduché podání) prostřednictvím vlastní datové schránky, kterou ve správním řízení používal (popř. neměl-li by k dispozici počítač, mohl jej podat běžným e-mailem pomocí telefonu a následně jej potvrdit). Závažný důvod by nebyl dán ani tehdy, bylo-li by onemocnění doprovázeno horečkou (tedy bylo-li by skutečně pravdivé tvrzení stěžovatele, které poprvé uvedl až v žalobě).

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že závažný důvod k prominutí zmeškání úkonu byl dán, neboť akutní infekce horních dýchacích cest (Dg J06.9) je pravidelně provázena horečkou (odkázal na odborný článek). Pokud jde o možnost podat odpor prostřednictvím datové schránky, nebylo v řízení zjištěno, zda měl přístup k internetu, navíc šlo o otázku irelevantní (obdobně to platí i pro podání odporu e-mailem pomocí mobilního telefonu).

Stěžovatel měl právo na zastoupení advokátem, v prvních dnech nemoci jej však nemohl zajistit. Zároveň před vydáním prvostupňového rozhodnutí neměl možnost se vyjádřit k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu) a správní rozhodnutí odporovala zásadám správního řízení (§ 3 a § 50 odst. 3 správního řádu), k čemuž měl městský soud přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost pro nepřijatelnost.

### Z odůvodnění:

(...)

[10] Následně se soud zabýval otázkou, zda kasační stížnost ve zbývajícím rozsahu svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, jinak by ji odmítl jako nepřijatelnou (§ 104a odst. 1 s. ř. s. a čl. II zákona č. 77/2021 Sb.).

[11] Vymezením neurčitého právního pojmu „*podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele*“ se již Nejvyšší správní soud zabýval při výkladu § 104a s. ř. s. ve znění účinném od 13. 10. 2015 do 31. 3. 2021 (viz usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 77/2021 Sb. (s účinností od 1. 4. 2021) byl rozšířen okruh případů, při jejichž přezkumu Nejvyšší správní soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti. Nově se nejedná jen o věci *azyly*, resp. o věci *mezinárodní ochrany*, nýbrž o všechny věci, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudec. Tato změna nezakládá žádný rozumný důvod měnit kritéria přijatelnosti kasační stížnosti (shodně již zmínka v rozsudku NSS ze dne 10. 6. 2021, čj. 1 As 124/2021-28, bod 18). Při rozhodování o (ne)přijatelnosti kasační stížnosti proto Nejvyšší správní soud i nadále vychází z judikatorně ustálených kritérií (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 3. 2021, čj. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS, bod 52), jež pramení ze závěrů usnesení čj. 1 Azs 13/2006-39:

*„Přesahem vlastních zájmů stěžovatele [...] je jen natolik zásadní a intenzivní situace, v níž je – kromě ochrany veřejného subjektivního práva jednotlivce – pro Nejvyšší správní soud též nezbytné vyslovit právní názor k určitému typu případů či právních otázek. To prakticky znamená, že přesah vlastních zájmů stěžovatele je dán jen v případech rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu. Primárním úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení je proto nejen ochrana individuálních veřejných subjektivních práv, nýbrž také výklad právního řádu a sjednocování rozhodovací činnosti krajských soudů.*

*O přijatelnou kasační stížnost se tak prakticky může jednat v následujících typových případech:*

*1) Kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu.*

*2) Kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyústat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu.*

*3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit tzv. judikatorní odklon. To znamená, že Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně.*

*4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele.*

*O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud:*

*a) Krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu.*

*b) Krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.*

*Zde je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není v rámci této kategorie přijatelnosti povolán přezkoumávat jakékoli pochybení krajského soudu, ale pouze pochybení tak výrazné intenzity, o němž se lze důvodně domnívat,*

že kdyby k němu nedošlo, věcné rozhodnutí krajského soudu by bylo odlišné. Nevýrazná pochybení především procesního charakteru proto zpravidla nebudou dosahovat takové intenzity, aby způsobila přijatelnost následně kasační stížnosti.“

[12] Kasační stížnost tudíž Nejvyšší správní soud přijme k meritornímu přezkumu v případě rozpoznatelného dopadu řešené právní otázky nad rámec konkrétního případu, a to i) z důvodu neexistence, nejednotnosti nebo překonání judikatury, nebo ii) v případě zásadního právního pochybení krajského soudu (srov. též Kühn, Z. In: Kühn, Z.; Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2019, k § 104a, především body 6 a 11).

[13] V projednávané věci soud podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele neshledal.

[14] Podstatou sporu je otázka, zda stěžovatel prokázal závažný důvod, který by mu bránil učinit zmeškaný úkon (podat odpor). K tomu je třeba, aby se jednalo o důvod objektivní povahy, jehož závažnost je třeba posuzovat podle okolností konkrétního případu, přičemž „nepříznivý zdravotní stav účastníka řízení lze považovat za závažný důvod [...] pouze tehdy, pokud mu skutečně brání učinit zmeškaný úkon“ (viz rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2015, čj. 7 Azs 13/2015-28, č. 3215/2015 Sb. NSS, včetně citované právní věty). Tímto důvodem může být velmi vážný zdravotní stav (viz rozsudky NSS ze dne 26. 10. 2016, čj. 8 Azs 57/2016-36, bod 17, či ze dne 3. 12. 2020, čj. 7 As 192/2020-35, bod 22) nebo hospitalizace z důvodu vážného úrazu (viz rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, čj. 7 As 208/2015-48). Zároveň je na podateli, aby takový důvod prokázal (viz např. rozsudky NSS ze dne 11. 1. 2012, čj. 2 As 35/2011-54, ze dne 25. 1. 2018, čj. 9 As 100/2017-46, a ze dne 7. 2. 2019, čj. 7 Azs 14/2019-17). K prominutí zmeškání úkonu tak například nepostačuje, doloží-li účastník, že měl vymknutý kotník (distorzi hlezna), aniž by konkretizoval povahu a závažnost svého zranění (viz rozsudek NSS čj. 7 As 192/2020-35, především bod 23).

[15] Stěžovatel ve správním řízení bez bližšího vylíčení uvedl, že mu v podání odporu bránila nemoc, přičemž na podporu svého tvrzení přiložil lékařské potvrzení („výměnný list – poukaz“), v němž je uvedeno „Dg J06.9 zdravotní stav výše uvedeného pacienta odpovídal v době 3.11.-10.11.2017 pracovní neschopnosti“. V žalobě k tomu bez bližšího vysvětlení dodal, že měl horečku. Jestliže městský soud dospěl k závěru, že za těchto okolností stěžovatel neprokázal závažný důvod k prominutí zmeškání úkonu, rozhodl zcela v souladu s výše uvedenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, jež se spornou právní otázkou již zabývala.

[16] Jelikož úvahy o možnosti podání odporu prostřednictvím datové schránky (popř. pouze e-mailem) nejsou pro závěr městského soudu nosné (nemají na něj vliv), kasační soud se jimi již zvlášť nezabýval.

[17] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele, proto ji v souladu s § 104a odst. 1 s. ř. s. odmítl pro nepřijatelnost.

[18] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu čj. 8 As 287/2020-33, část III. 4.). Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

## Pandemický zákon: odpadnutí předmětu řízení

k § 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (v textu jen „pandemický zákon“)

k § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

**Deklaratorní výrok, jímž soud rozhodl, že opatření obecné povahy nebo jeho část bylo v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné**

povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19), má účinky vůči všem (*erga omnes*). V dalších řízeních o návrhu na vyslovení nezákonnosti téhož opatření obecné povahy nebo jeho části, jehož nezákonnost již byla vyslovena, proto materiálně dojde k vyprázdnění předmětu řízení, neboť žádný navrhovatel by již nemohl dosáhnout lepšího výsledku, než je právě již dříve učiněné prohlášení nezákonnosti. Tyto návrhy soud odmítne [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2021, čj. 8 Ao 9/2021-43)

**Prejudikatura:** č. 2464/2012 Sb. NSS.

**Věc:** M. R. proti Ministerstvu zdravotnictví o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Navrhovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy domáhal zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 23. 4. 2021, a to v části čl. I bodu 5 písm. b) tohoto opatření, kterým byl „omezen provoz a používání sportovišť ve vnitřních prostorech staveb (např. tělocvičny, hřiště, kluziště, kurty, ringy, herny bowlingu nebo kulečnicku, tréninková zařízení) a vnitřních prostor venkovních sportovišť, tanečních studií, posiloven a fitness center tak, že se v nich zakazuje přítomnost veřejnosti, s výjimkou: i) sportovní činnosti ve školách nebo školských zařízeních a vysokých školách, kde to mimořádná opatření umožňují, ii) sportovní přípravu, kterou provádí osoby v rámci výkonu zaměstnání, výkonu podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti jako přípravu pro sportovní akce konané v rámci soutěží organizovaných sportovními svazy, a sportovních akcí, které nejsou zakázány“.

Návrhem napadené mimořádné opatření odpůrce bylo s účinností ode dne 3. 5. 2021 od 00:00 hod. zrušeno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 29. 4. 2021. Navrhovatel proto podáním ze dne 3. 5. 2021 navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že čl. I bodu 5 písm. b) napadeného mimořádného opatření byl v rozporu se zákonem.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 6. 2021, čj. 8 Ao 15/2021-65, vyslovil na návrh jiného navrhovatele v souladu s 13 odst. 4 pandemického zákona, že mimořádné opatření bylo v části čl. I bodu 5 písm. b) v rozporu se zákonem.

Nejvyšší správní soud návrh odmítl.

#### Z odůvodnění:

[4] Nejvyšší správní soud podle § 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. kdykoliv za řízení přihlíží z úřední povinnosti k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení). Jelikož navrhovatel v nyní projednávané věci napadl dotčené mimořádné opatření odpůrce v části, kterou Nejvyšší správní soud již shledal za rozpornou se zákonem, zabýval se dále tím, zda jsou splněny podmínky řízení pro rozhodnutí ve věci samé.

[5] Jednou z podmínek řízení je mj. existence předmětu řízení. Odpadnutí předmětu řízení je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, pro který soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Pokud je vedeno řízení o zrušení opatření obecné povahy, pak k odpadnutí předmětu řízení může dojít tím, že správní soud v jiném řízení zruší návrhem napadené opatření obecné povahy nebo jeho část (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části soudem má totiž účinky *erga omnes* (vůči všem). Ačkoliv se totiž jedná o správní akt konkrétní co do předmětu, okruh jeho adresátů je vymezen obecně (rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2010, čj. 7 Ao 6/2010-44, č. 2464/2012 Sb. NSS, věc *Správa národního parku Šumava*). Tomu v případě řízení souvisejících s pandemickým zákonem ostatně odpovídá i povinnost soudu přerušit řízení, rozhoduje-li ve věci, jejíž rozhodnutí závisí na posouzení zákonnosti mimořádného opatření, jestliže probíhá řízení o návrhu na zrušení tohoto mimořádného opatření, a vyčkat rozhodnutí o návrhu na jeho zrušení (§ 13 odst. 5 pandemického zákona).

[7] Pandemický zákon umožňuje soudu přezkoumat mimořádné opatření vydané podle pandemického zákona nebo podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, které v průběhu řízení o jeho zrušení pozbylo platnosti (§ 13 odst. 4 pandemického

zákonu). V takovém případě neodpadá předmět řízení, pokud jde o přezkum zákonnosti napadeného opatření, přestože již bylo zrušeno novým opatřením obecné povahy, protože soud může vynést deklaratorní výrok určující jeho nezákonnost (bod 28 rozsudku NSS ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133).

[8] Nicméně i deklaratorní výrok, jímž soud rozhodl o tom, že opatření obecné povahy nebo jeho část bylo v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 13 odst. 4 pandemického zákona), má účinky *erga omnes* (vůči všem), shodně jako v případě zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. To je dáno zejména obecně vymezeným okruhem adresátů opatření obecné povahy. Byť soud nezákonnost deklaruje v rámci řízení zahájeného na návrh konkrétního navrhovatele, který tvrdí, že bylo opatřením obecné povahy zasaženo do jeho práv, účinky rozhodnutí dopadají na všechny potenciální adresáty daného opatření obecné povahy. Je-li totiž opatření obecné povahy v rozporu se zákonem, nebo byla-li překročena pravomoc nebo působnost při jeho vydání, nebo nebylo-li vydáno zákonem stanoveným způsobem, dotýkají se tyto vady nejen konkrétního navrhovatele, nýbrž všech jeho adresátů.

[9] Účinky deklaratorního výroku proto také dopadají na ty adresáty daného opatření obecné povahy, kteří proti němu podali souběžně u soudu návrh na vyslovení jeho nezákonnosti, pakliže se domáhali deklarace nezákonnosti v rozsahu, který odpovídá výroku rozsudku deklarujícího nezákonnost napadeného opatření obecné povahy. V případě dalších řízení o návrhu na vyslovení nezákonnosti opatření obecné povahy nebo jeho části, jehož nezákonnost již byla vyslovena, proto materiálně dojde k vyprázdnění předmětu řízení, neboť žádný navrhovatel by již nemohl dosáhnout lepšího výsledku, než je právě již dříve učiněné prohlášení nezákonnosti s účinky *erga omnes* (viz obdobně k materiálnímu vyprázdnění přezkumu správního rozhodnutí rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2014, čj. 3 As 133/2013-60). Jak již totiž bylo řečeno, deklaratorní výrok ve smyslu § 13 odst. 4 pandemického zákona působí *erga omnes*, a tedy i vůči dalším navrhovatelům. Proto je třeba tyto návrhy odmítnout stejně jako v případě zrušení opatření obecné povahy v jiném řízení (blíže viz bod [5] tohoto usnesení) pro odpadnutí předmětu řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., protože nezákonnost daného opatření či jeho části již byla deklarována s účinky vůči všem jeho adresátům.

[10] Takto soud může postupovat pouze tehdy, jestliže se navrhovatel domáhá deklarace nezákonnosti v rozsahu, v jakém soud nezákonnost opatření obecné povahy již deklaroval. Je v tomto ohledu nerozhodné, zda soud deklaroval nezákonnost opatření obecné povahy nebo jeho části pro nedostatek pravomoci nebo působnosti pro jeho přijetí, pro procesní pochybení při jeho přijímání nebo z hmotněprávních důvodů. Nebyla-li totiž dána pravomoc či působnost pro jeho přijetí nebo nebylo-li opatření přijato zákonem stanoveným způsobem, dotýkají se tyto vady i toho navrhovatele, který namítá nezákonnost opatření obecné povahy nebo jeho části z hmotněprávních důvodů, případně jeho nepřiměřenost, a naopak. Ve všech těchto případech by totiž v případě existujícího opatření vedl tento závěr ke zrušení napadeného opatření, a proto odpadnutí předmětu řízení bez ohledu na konkrétní tvrzenou nezákonnost dalšími navrhovateli. Není proto důvod nevztáhnout shodné účinky i na deklaraci nezákonnosti. Tento postup je i v souladu se zásadou hospodárnosti soudního řízení, neboť v opačném případě by mohly být posuzovány i tisícovky obdobných návrhů, aniž by to navrhovatelům mohlo přinést jakékoliv lepší postavení v jejich právech, než kterého bylo docíleno již první deklarací nezákonnosti. Pokud však prozatím soud nedeclaroval nezákonnost mimořádného opatření v plném rozsahu, kterého se navrhovatel domáhá, musí ve zbývajících částech samozřejmě přezkum provést.

[11] V nyní projednávané věci navrhovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že opatření obecné povahy odpůrce ze dne 23. 4. 2021 bylo v části čl. I bodu 5 písm. b) v rozporu se zákonem. Jak však bylo výše uvedeno, Nejvyšší správní soud již rozsudkem sp. zn. 8 Ao 15/2021 deklaroval nezákonnost napadeného opatření v tomto rozsahu. Účinky tohoto rozsudku proto dopadají i na navrhovatele v nyní projednávané věci. Jelikož došlo materiálně k vyprázdnění předmětu řízení, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že návrh navrhovatele odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro odpadnutí předmětu řízení.



**Zbraně a střelivo: odnětí zbrojního průkazu; ztráta zdravotní způsobilosti**

k § 20 odst. 1 a § 27 odst. 1 písm. b) zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění zákona č. 375/2011 Sb.

**Policie vychází při rozhodování o odnětí zbrojního průkazu z důvodu ztráty zdravotní způsobilosti jeho držitele [§ 27 odst. 1 písm. b) zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu] z lékařského posudku vyhotoveného příslušným poskytovatelem zdravotních služeb (§ 20 odst. 1 citovaného zákona). V tomto řízení nevypořádává případně námitky držitele proti závěru o ztrátě zdravotní způsobilosti.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, čj. 7 As 284/2020-65)*

**Prejudikatura:** č. 2916/2013 Sb. NSS.

**Věc:** B. V. proti Policejnímu prezidiu České republiky o odnětí zbrojního průkazu, o kasační stížnosti žalovaného.

Krajské ředitelství policie Zlínského kraje (dále jen „krajské ředitelství“) rozhodnutím ze dne 31. 8. 2017 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) odňalo žalobci podle § 27 odst. 1 písm. b) zákona o zbraních zbrojní průkaz, vydaný dne 27. 10. 2014 v rozsahu oprávnění skupiny B, D a E s vyznačenou dobou platnosti do 1. 11. 2024. Žalobce totiž podle zdravotního posudku posuzujícího lékaře přestal splňovat podmínky zdravotní způsobilosti ve smyslu § 20 zákona o zbraních.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, na jehož základě žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 2. 2018 změnil výrokovou část prvostupňového rozhodnutí tak, že se text „zdravotně nezpůsobilým k držení zbrojního průkazu dle ustanovení § 20 odst. 3 zákona o zbraních“ nahrazuje textem „zdravotně nezpůsobilým k držení zbrojního průkazu dle ustanovení § 20a odst. 4 zákona o zbraních“. Ve zbytku žalovaný žalobcovu odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 13. 8. 2020, čj. 29 A 79/2018-315, toto napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení

Důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí byla podle krajského soudu jeho nepřezkoumatelnost. Krajský soud konstatoval, že pokud držitel zbrojního průkazu relevantně rozporuje to, že by pozbyl potřebnou zdravotní způsobilost, je správní orgán povinen v odůvodnění svého rozhodnutí tyto námitky řádně a přezkoumatelným způsobem vypořádat. Za relevantní považoval krajský soud především „posudek“ psychologa D. N., který žalobce dne 2. 2. 2018 zaslal žalovanému a který jej shledal způsobilým „k držení a používání zbraně“. Byť se nejednalo o posudek ve smyslu § 20 a násl. zákona o zbraních, šlo o odborné zpochybnění závěrů psychologa M. H., jehož psychologické vyšetření žalobce bylo podkladem pro posudek R. K. ze dne 11. 11. 2015. Žalovaný se sice námitkami žalobce týkajícími se posudku ze dne 11. 11. 2015 vypracovaného R. K. zabýval, nicméně tyto vypořádal toliko způsobem, že posudek považoval pro sebe za zcela závazný a necítil se oprávněn jej a okolnosti se k němu vážící blíže zkoumat. Proto se žalobcovými námitkami v tomto směru nijak věcně nezabýval. Podle názoru krajského soudu bylo dále třeba, aby se žalovaný zabýval přezkoumatelností posudku, který bral za základ svého rozhodnutí jako takového, popř. aby sám přezkoumatelně uvedl, proč považuje předmětný posudek za dostačující podklad svého rozhodnutí. Krajský soud rovněž uvedl, že krajské ředitelství své rozhodnutí o dalším postupu, který vedl k zahájení řízení, neopřelo o takové podklady a úvahy, které by umožňovaly přezkoumat, zda započetí zásahu do práv či právní sféry žalobce (nutnost podrobit se lékařskému vyšetření apod.) bylo důvodné a proporcionální.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Podle jeho názoru se nelze ztotožnit se závěrem krajského soudu, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) zákona o zbraních stanoví, že příslušný útvar policie rozhodne o odnětí zbrojního průkazu, jestliže držitel zbrojního průkazu pozbyl zdravotní způsobilost. Ztrátu zdravotní způsobilosti k držení zbrojního průkazu upravuje § 20 a § 20a zákona o zbraních. Podle stěžovatele byla ztráta zdravotní

způsobilosti žalobce v řízení prokázána, byla mu zachována jeho procesní práva, včetně možnosti podat včas proti posudku opravný prostředek.

Stěžovatel nesouhlasil s názorem krajského soudu, podle něhož byly na případ žalobce aplikovatelné závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2013, čj. 6 Ads 19/2013-35, č. 2916/2013 Sb. NSS, který se týkal rozhodnutí o propuštění příslušníka Policie ČR z důvodu pozbytí jeho osobnostní způsobilosti k výkonu služby. Služební funkcionář je totiž na základě zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), a podle prováděcího předpisu – vyhlášky Ministerstva vnitra č. 487/2004 Sb., o osobnostní způsobilosti, která je předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru (dále jen „vyhláška č. 487/2004 Sb.“), přímo určeným oprávněným příjemcem (v postavení správního orgánu) informací ohledně osobnostní způsobilosti konkrétního příslušníka v jeho personální pravomoci. To zakládá podle stěžovatele zásadní rozdíl oproti postavení správního orgánu a rozsahu informací o zdravotní způsobilosti žadatele, jež jsou mu poskytovány podle zákona o zbraních. Z právní úpravy služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů vyplývá, že služební funkcionář má oprávnění seznamovat se nejen s výsledkem, ale i s jednotlivými důvody, tedy se skutečnostmi, jež vyplynuly z použití dílčích metod zjišťování osobnostní způsobilosti. Má tak možnost, resp. povinnost posuzovat (přezkoumávat), zda je dostatečně určitě a přesvědčivě vysvětleno, z čeho je nevyhovění konkrétní osobnostní charakteristice vyvozováno, a zda vyhotovení posudku psychologa obsahuje dostatek relevantních informací pro závěr o pozbytí osobnostní způsobilosti. Naopak správní orgán v řízení o odnětí zbrojního průkazu je významně limitován možnostmi získat jiné údaje o zdravotní způsobilosti držitele zbrojního průkazu, než jsou uvedeny ve vyhlášce Ministerstva zdravotnictví č. 493/2002 Sb., o posuzování zdravotní způsobilosti k vydání nebo platnosti zbrojního průkazu a o obsahu lékárníčky první pomoci provozovatele střelnice (dále jen „vyhláška č. 493/2002 Sb.“). Posudek lékaře o zdravotní způsobilosti podle § 6 odst. 2 citované vyhlášky totiž nesmí obsahovat diagnózu a posudkový závěr zní pouze tak, že posuzovaná osoba je či není zdravotně způsobilá. Kromě posuzujícího lékaře je příslušný seznamovat se se zdravotní dokumentací (včetně dokumentů o odborných vyšetřeních) posuzovaného pouze správní orgán rozhodující o opravném prostředku proti lékařskému posudku (tj. krajský úřad). Jedná se tak o jediný správní orgán, který je oprávněn v uvedeném rozsahu hodnotit lékařský posudek z hlediska jeho úplnosti, přesvědčivosti a odůvodněnosti, neboť disponuje veškerými relevantními informacemi k výkonu takové přezkumné činnosti (obdobně jako vedoucí psycholog, resp. služební funkcionář v případě zjišťování osobnostní způsobilosti).

Krajský soud neakcentoval skutečnost, že posudek o zdravotní nezpůsobilosti žalobce byl v řádném přezkumném řízení potvrzen, a žalobci se tak dostalo veškeré ochrany jeho veřejných subjektivních práv, kterou mu právní řád České republiky ve vztahu k posudku jeho zdravotního stavu poskytuje. Podle názoru stěžovatele uvedená skutečnost svým významem zasahovala do posuzování odborné úrovně posudku o zdravotní nezpůsobilosti žalobce. Z napadeného rozsudku také nebylo zřejmé, proč byl upřednostněn konkurenční psychologický „posudek“ D. N., který stěžovatel obdržel od žalobce dne 2. 2. 2018, tedy v době, kdy byl posudek o zdravotní nezpůsobilosti žalobce přezkoumán a potvrzen.

Krajský soud uvedl, že správní orgán je povinen přezkoumat, zda posudek lékaře byl zpracován v souladu se zákonem, tedy i ověřit, jaký konkrétní důvod podle příslušného právního předpisu vede k tomu, že držitel zbrojního průkazu pozbyl zdravotní způsobilost. Tento právní názor byl však v přímém rozporu s omezením uvedeným v § 6 odst. 2 vyhlášky č. 493/2002 Sb., kde je výslovně zakázáno uvádět v posudku o zdravotní nezpůsobilosti diagnózu. Ověření konkrétního zdravotního důvodu, který by vedl k závěru o zdravotní nezpůsobilosti držitele zbrojního průkazu, tak může být posuzujícím lékařem odmítnuto bez jakékoliv možnosti takovou informaci na něm vymáhat. Výše uvedený názor krajského soudu tak není v praxi realizovatelný pro absenci zákonného zmocnění správního orgánu poskytovat informaci o zdravotním stavu ze strany zdravotnických subjektů o výsledcích zdravotních prohlídek a medicínských závěrů, které posuzující lékaři přijali a na základě kterých se rozhodli, zda zdravotní způsobilost držitele zbrojního průkazu ponechají či odejmou. Nelze tu přehlédnout reálnou ochranu citlivých osobních údajů, a to zejména údajů o zdravotním stavu.

Stěžovatel ve svém rozhodnutí uvedl důvody jeho výroku, z jakého podkladu při rozhodování vycházel a současně provedl i hodnocení klíčového podkladu. Zároveň jsou z jeho obsahu patrné i úvahy, kterými se řídil při aplikaci právních předpisů. Podle názoru stěžovatele je třeba při rozhodovací praxi respektovat § 68 odst. 3

správného řádu, ale zároveň jej aplikovat v kontextu právního rámce založeného ustanoveními zvláštního právního předpisu, tj. v tomto případě v režimu založeném § 20 a § 20a zákona o zbraních. Správní orgán je při odůvodňování svého rozhodnutí limitován rozsahem podkladů (a informací z nich vyplývajících), které mu zákon umožňuje pro účely správního řízení získat. Lékařský posudek o zdravotní nezpůsobilosti lze přezkoumávat z hlediska jeho zákonnosti (konkrétně zda bylo při pořizování lékařského posudku, při jeho vypracování i předání postupováno v souladu s právním předpisem), což determinuje i rámec důvodů výrokové části sdělovaných v odůvodnění rozhodnutí. Takový stav není na újmu práv posuzované osoby, neboť ta může dosáhnout v souladu se zvláštním zákonem plnohodnotného a kvalifikovaného přezkumu lékařského posudku mimo správní řízení, resp. již před jeho zahájením. Posouzení zdravotní způsobilosti a vypracování posudku o zdravotní nezpůsobilosti podle § 20 a § 20a zákona o zbraních představuje vysoce kvalifikovaný lékařský úkon, který je oprávněn provést pouze výslovně určený poskytovatel zdravotních služeb. Jestliže žalobce poskytl v příloze doplnění odvolání „Závěr psychologického vyšetření“ zpracovaný D. N., pak stěžovateli nepřislušelo posuzovat jeho relevanci. Případnou relevantnost dokumentu pro posouzení (celkové) zdravotní způsobilosti by mohla hodnotit pouze posuzující lékařka, která při zpracování posudku vychází z dílčích podkladů vymezených právním předpisem (vyhláška č. 493/2002 Sb.). Pro správní orgány je určující podle § 20 a § 20a zákona o zbraních posudek o zdravotní nezpůsobilosti vyhotovený příslušným poskytovatelem zdravotních služeb.

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

### Z odůvodnění:

[15] Důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí byla podle krajského soudu jeho nepřezkoumatelnost, a to ve vztahu ke způsobu vypořádání odvolacích námitek vůči posudku o zdravotní nezpůsobilosti žalobce k držení zbrojního průkazu. Podle názoru krajského soudu lze na daný případ obdobně aplikovat závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2013, čj. 6 Ads 19/2013-35, č. 2916/2013 Sb. NSS, který se týkal rozhodnutí služebního funkcionáře o propuštění příslušníka Policie ČR ze služebního poměru z důvodu pozbytí jeho tzv. osobnostní způsobilosti k výkonu služby na základě závěru psychologa bezpečnostního sboru podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru.

[16] Výše uvedený závěr krajského soudu Nejvyšší správní soud nesdílí, neboť v nyní posuzované věci jsou dány zásadní odlišnosti, pro které na ni nelze aplikovat závěry obsažené v citovaném rozsudku zdejšího soudu.

[17] Podle § 20 odst. 1 zákona o zbraních, ve znění účinném do 5. 8. 2016, platí, že „[z]dravotní způsobilost žadatele o vydání zbrojního průkazu zjišťuje a posudek o zdravotní způsobilosti vydává posuzující lékař na základě výsledku lékařské prohlídky, popřípadě psychologického vyšetření a dalších potřebných vyšetření. Posuzujícím lékařem se pro účely tohoto zákona rozumí poskytovatel zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství, u kterého je žadatel o vydání zbrojního průkazu nebo držitel zbrojního průkazu registrován k léčebné péči; v případě žadatele o vydání zbrojního průkazu skupiny D je posuzujícím lékařem lékař poskytovatele poskytujícího zaměstnavateli pracovnílékařské služby.“ Podle odst. 3 téhož ustanovení „[z]jistí li posuzující lékař u držitele zbrojního průkazu změnu zdravotního stavu, která má za následek ztrátu jeho zdravotní způsobilosti, je povinen vydat nový posudek o zdravotní způsobilosti a zaslat jej bez zbytečného odkladu příslušnému útvaru policie; u držitele zbrojního průkazu skupiny D je povinen též informovat bez zbytečného odkladu zaměstnavatele“. Podle odst. 5 téhož ustanovení „[m]á-li příslušný útvar policie důvodné podezření, že u držitele zbrojního průkazu došlo ke změně zdravotního stavu, která by mohla mít za následek ztrátu jeho zdravotní způsobilosti, je oprávněn vyzvat držitele zbrojního průkazu, aby se dostavil ke svému posuzujícímu lékaři a podrobil se lékařské prohlídce. Držitel zbrojního průkazu je povinen nejpozději do 1 měsíce ode dne oznámení této výzvy doručit příslušnému útvaru policie nový posudek o zdravotní způsobilosti, který vydá posuzující lékař na základě výsledku lékařské prohlídky, popřípadě psychologického vyšetření a dalších potřebných vyšetření. Posuzující lékař postupuje podle odstavce 3.“

[18] Podle § 6 odst. 2 vyhlášky č. 493/2002 Sb. platí, že „[p]osudek o zdravotní způsobilosti, který vychází z lékařské prohlídky vstupní, periodické nebo mimořádné, musí být jednoznačný a nesmí obsahovat diagnózu. Posudkový závěr zní: „posuzovaná osoba a) je zdravotně způsobilá, anebo b) není zdravotně způsobilá, nebo c) je zdravotně způsobilá s použitím příslušných zdravotnických prostředků, které jsou v posudku vždy výslovně uvedeny, nebo s

doprovodem.“ Vyhláška č. 493/2002 Sb., ve znění účinném do 30. 11. 2007, pak obsahovala v příloze 2 také vzor příslušného posudku.

[19] Podle § 46 odst. 1 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, „[m]á-li posuzovaná osoba nebo osoba, které uplatněním lékařského posudku vznikají práva nebo povinnosti, za to, že lékařský posudek je nesprávný, může do 10 pracovních dnů ode dne jeho prokazatelného předání podat návrh na jeho přezkoumání poskytovateli, který posudek vydal. Osoba, které uplatněním posudku vznikají práva nebo povinnosti a které byl posudek předán posuzovanou osobou, může návrh na přezkoumání lékařského posudku podat do 10 pracovních dnů ode dne jeho předání, a to poskytovateli uvedenému ve větě první.“ Podle odst. 4 téhož ustanovení „[v]yhoví-li poskytovatel návrhu na přezkoumání v plném rozsahu, napadený lékařský posudek bezodkladně zruší a na základě zjištěných skutečností, popřípadě nového posouzení zdravotní způsobilosti, vydá posudek nový. Doklad o zrušení posudku je součástí zdravotnické dokumentace vedené o pacientovi.“ Podle odst. 5 téhož ustanovení „[p]okud poskytovatel návrhu na přezkoumání lékařského posudku nevyhoví v plném rozsahu, postoupí do 10 pracovních dnů ode dne jeho doručení, pokud se jedná o lékařský posudek o zdravotní způsobilosti, v ostatních případech do 30 dnů, spis s návrhem na přezkoumání, včetně podkladů potřebných pro přezkoumání lékařského posudku a svého stanoviska, příslušnému správnímu orgánu“.

[20] Podle právní úpravy, ze které vycházel Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 6 Ads 19/2013-35, je nezbytným předpokladem k výkonu služby v bezpečnostním sboru mj. požadavek osobnostní způsobilosti k výkonu služby [§ 13 odst. 1 a § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru]. Konkrétní osobnostní charakteristiky, které jsou předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru, důvody zjišťování osobnostní způsobilosti, postup při jejím zjišťování, náležitosti závěru psychologa bezpečnostního sboru a postup při přezkumném řízení stanoví prováděcí právní předpis, kterým je vyhláška č. 487/2004 Sb. Podle § 4 odst. 7 uvedené vyhlášky „[p]sycholog poskytne jeden stejnopis závěru posuzované osobě, jeden stejnopis závěru poskytne služebnímu funkcionáři a jeden stejnopis závěru ponechá v písemné dokumentaci psychologického pracoviště k posuzované osobě. V případě zjišťování osobnostní způsobilosti z důvodu uvedeného v § 2 písm. c) nebo d) má posuzovaná osoba právo seznámit se s obsahem dokumentace pořizené v souvislosti se zjišťováním její osobnostní způsobilosti a projednat s psychologem obsah této dokumentace.“ Podle citovaného ustanovení vyhlášky tedy obdrží služební funkcionář stejnopis závěru psychologa, který v souladu s § 5 odst. 2 vyhlášky „v případě zjišťování osobnostní způsobilosti z důvodu uvedeného v § 2 písm. c) nebo d) obsahuje kromě náležitostí uvedených v odstavci 1 také a) metody uvedené v § 4 odst. 4 použité při zjišťování osobnostní způsobilosti, b) osobnostní charakteristiku podle § 1, které posuzovaná osoba nevyhověla, a c) odůvodnění výsledku zjišťování osobnostní způsobilosti“. Pokud je posuzovaným příslušníkem jako oprávněnou osobou iniciováno přezkumné řízení podle § 6 vyhlášky, pak vydá vedoucí psycholog o výsledku přezkoumání podle § 6 odst. 4 závěr, pro jehož náležitosti se přiměřeně aplikuje § 5 vyhlášky. Vedoucí psycholog poskytne v souladu s § 6 odst. 5 vyhlášky stejnopis svého závěru rovněž služebnímu funkcionáři. Z uvedeného tedy vyplývá, že služební funkcionář získává kompletní relevantní informace, resp. konkrétní důvody pro závěr psychologa o nevyhovění určité osobnostní charakteristice, včetně identifikace použité metody, z jejíž aplikace vyplynuly podkladové informace pro učiněný závěr.

[21] Z právní úpravy služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů tedy jednoznačně vyplývá, že služební funkcionář má uděleno oprávnění seznamovat se nejen s výsledkem, ale i s jednotlivými důvody, tedy se skutečností, jež vyplynuly z použití dílčích metod zjišťování osobnostní způsobilosti. Má tak možnost, resp. povinnost posuzovat (přezkoumávat), zda je dostatečně určité a přesvědčivě vysvětleno, z čeho je nevyhovění konkrétní osobnostní charakteristice vyvozováno, zda vyhotovení posudku psychologa obsahuje dostatek relevantních informací pro závěr o pozbytí osobnostní způsobilosti, neboť služební funkcionář je povinen nejen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, jak vyžaduje § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru, ale zároveň musí i podle § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru v odůvodnění svého rozhodnutí uvést „důvody vydání rozhodnutí, z jakých podkladů vycházel při rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při jejich hodnocení a při vykladu právních a služebních předpisů, jakož i způsob, jakým se vypořádával s návrhy a námitkami účastníka a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí“. Vzhledem ke skutečnosti, že zákon o služebním poměru, resp. vyhláška provádějící tento zákon, ukládá povinnost poskytnout závěr psychologa služebnímu funkcionáři, který je tak podle právního předpisu oprávněn seznamovat se s detailními informacemi souvisejícími s osobnostní způsobilostí jemu

podřízeného příslušníka, umožňuje tento stav v případě shledání jejich neúplnosti žádat po psychologovi, který závěr zpracoval, jejich doplnění právě za účelem splnění povinnosti podle § 181 zákona o služebním poměru.

[22] Výše uvedené skutečnosti představují zásadní rozdíl oproti postavení správního orgánu a rozsahu informací o zdravotní způsobilosti žadatele, jež jsou mu poskytovány podle zákona o zbraních. V nyní posuzované věci správní orgány měly k dispozici pouze posudek R. K. ze dne 11. 11. 2015, který v souladu s vyhláškou č. 493/2002 Sb. obsahoval toliko posudkový závěr, že posuzovaná osoba (tj. žalobce) není zdravotně způsobilá k držení zbrojního průkazu skupiny B, D a E. Uvedený posudek neobsahoval diagnózu ani žádná další zjištění posudkového lékaře, přičemž stěžovatel nemá ze zákona pravomoc vyžadovat od zdravotnických subjektů informace o výsledcích zdravotních prohlídek a zdravotním stavu posuzovaných osob. Za této situace nelze po stěžovateli požadovat, aby na základě odvolacích námitek žalobce posuzoval věcnou správnost posudkového závěru. Stěžovatel jakožto odvolací orgán (na rozdíl od služebního funkcionáře v řízení podle zákona o služebním poměru) nedisponuje veškerými relevantními informacemi nutnými k tomu, aby mohl hodnotit lékařský posudek z hlediska jeho úplnosti a přesvědčivosti, jak to po něm požaduje krajský soud. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s názorem stěžovatele, že závazný právní názor obsažený ve zrušujícím rozsudku krajského soudu není v praxi realizovatelný.

[23] Případný přezkum zdravotního posudku probíhá mimo správní řízení před stěžovatelem, resp. prvostupňovým orgánem, a to postupem podle zákona o specifických zdravotních službách. Jak vyplývá ze spisového materiálu i z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, žalobce svého práva podat návrh na přezkum posudku využil. Jelikož R. K. na svém posudku trvala, postoupila jeho návrh Krajskému úřadu Zlínského kraje, který následně vydal rozhodnutí ze dne 26. 7. 2016, jímž napadený posudek R. K. potvrdil podle § 47 odst. 2 písm. a) zákona o specifických zdravotních službách. V této souvislosti je nutné uvést, že tento správní orgán (krajský úřad) vychází při přezkumu z podkladů, které mu předal poskytovatel zdravotních služeb, a zjišťuje mj. podle § 47 odst. 1 písm. c) zákona o specifických zdravotních službách, zda „*byl zdravotní stav posuzované osoby pro účely zdravotního posouzení zjištěn úplně v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem podle § 52, 60 nebo 65 nebo jinými právními předpisy*“. V rámci přezkumného řízení zjišťuje příslušný správní orgán v souladu s 47 odst. 1 písm. e) citovaného zákona dále, zda „*závěr o posouzení zdravotní způsobilosti nebo zdravotního stavu odpovídá zdravotnímu stavu posuzované osoby aktuálně zjištěnému v době vydání lékařského posudku*“. Vzhledem ke skutečnosti, že určenému správnímu orgánu je postupována příslušná část zdravotnické dokumentace posuzované osoby, přezkoumává tento správní orgán také obsahovou – věcnou stránku napadeného lékařského posudku. Příslušný správní orgán je tak oprávněn, resp. povinen přezkoumávat napadený lékařský posudek z hlediska jeho odůvodněnosti, a zda jsou ve spisovém materiálu dostatečné podklady pro vyvození závěru o tom, že je posuzovaná osoba zdravotně nezpůsobilá k činnosti, pro kterou je zjišťování podle zákona prováděno. Z uvedeného tedy vyplývá, že žalobci jako posuzované osobě byla poskytnuta dostatečná ochrana. Pro úplnost Nejvyšší správní soud doplňuje, že právě v tomto řízení měl žalobce prostor dokládat skutečnosti zpochybňující posudkový závěr R. K., jako např. písemnost „Závěr psychologického vyšetření – posouzení psychické způsobilosti k držení a používání zbraně“, kterou dne 24. 11. 2015 vyhotovil D. N. Relevanci tohoto „posudku“ však nepřislušelo hodnotit správním orgánům v řízení o odnětí zbrojního průkazu.

[24] Za situace, kdy byla ztráta zdravotní způsobilosti žalobce v řízení řádně prokázána lékařským posudkem, který byl vyhotoven příslušným poskytovatelem zdravotních služeb, měl veškeré vyhláškou č. 493/2002 Sb. požadované náležitosti a byl žalobci řádně doručen, nemělo krajské ředitelství jinou možnost než postupovat podle § 27 odst. 1 písm. b) zákona o zbraních a rozhodnout o odnětí zbrojního průkazu. Citovaný zákon nepřipouští v daném případě možnost správního uvážení.

[25] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že stěžovatel se odvolacími námitkami směřujícími proti věcné správnosti posudku R. K. s ohledem na konkrétní okolnosti posuzované věci zabýval dostatečně. Jeho rozhodnutí proto nelze považovat v tomto směru za nepřezkoumatelné. Krajský soud proto pochybil, když žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost.

[26] Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že se neztotožňuje ani s názorem krajského soudu, že krajské ředitelství pochybilo, když své rozhodnutí o dalším postupu, které vedlo k zahájení řízení, opřelo pouze o sdělení státního zástupce, aniž by je jakkoliv ověřovalo či hodnotilo význam a smysl žalobcových slov a jeho jednání. Ve

správním spise je založen podnět Krajského státního zastupitelství v Brně – pobočky ve Zlíně ze dne 1. 9. 2015, (vypracovaný státním zástupcem JUDr. Ctiborem Hubáčkem), kterým se tento orgán obrátil na krajské ředitelství s informacemi o možných duševních potížích žalobce. Přílohou tohoto podnětu pak byly kopie podání žalobce ze dne 29. 9. 2014, 22. 10. 2014, 31. 5. 2015, 2. 6. 2015 a 15. 6. 2015 a úřední záznam ze dne 12. 4. 2013. Na základě tohoto relevantního a podloženého podnětu vzniklo příslušnému útvaru policie důvodné podezření, že u žalobce jakožto držitele zbrojního průkazu došlo ke změně zdravotního stavu, která by mohla mít za následek ztrátu jeho zdravotní způsobilosti. Proto krajské ředitelství přípisem ze dne 7. 9. 2015 upozornilo praktickou lékařku žalobce R. K. na možnou změnu jeho zdravotního stavu a požádalo ji o vystavení nového posudku o zdravotní způsobilosti k držení zbrojního průkazu. Podnětem pro zahájení správního řízení pak byl lékařský posudek vydaný dne 11. 11. 2015, v němž byla praktickou lékařkou žalobce konstatována změna jeho zdravotního stavu. Z uvedeného je zřejmé, že krajské ředitelství mělo dostatek relevantních podkladů pro zahájení řízení o odnětí zbrojního průkazu a že jeho postup, který vedl k zahájení řízení, byl odůvodněný a přiměřený.

## 4222

### Policie ČR: oprávnění zajistit osobu přistiženou při jednání majícím znaky přestupku

k § 26 odst. 1 písm. f) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky

k § 50 odst. 2 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění k 10. 6. 2017

k § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích

**Policie je oprávněna [§ 26 odst. 1 písm. f) zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky] zajistit osoby, které vstoupily do neužívané budovy v majetku České republiky, aby tak protestovaly proti tomu, že stát nechává své budovy ležet ladem. Takové jednání se může důvodně jevit jako neoprávněné užívání cizího majetku [§ 50 odst. 2 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích] a pro tento závěr policie učiněný na místě není podstatné, že protestující chtěli jen vyjádřit politický postoj (nikoli užívat budovu) a že nakonec ani nebyli shledáni vinnými z přestupku.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2021, čj. 10 As 18/2020-57)

**Prejudikatura:** č. 1837/2009 Sb. NSS, č. 3240/2015 Sb. NSS; č. 72/1995 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 20/94), č. 219/2010 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 3/09), č. 78/1995 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 62/95), č. 211/2008 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1611/07), č. 44/2017 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 3173/16), č. 86/2017 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 3080/16).

**Věc:** a) P. L. B., b) H. B., c) Z. B., d) E. Č., e) J. Č, f) M. Ď., g) M. G., h) M. Š., i) J. T., j) V. T., k) T. V., l) P. V. a m) P. V. proti Ministerstvu vnitra o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobců d), e), g), h), i), k) a l).

Dne 10. 6. 2017 v odpoledních hodinách vstoupili žalobci s dalšími osobami do domu na rohu ulic Hybernské a Senovážné č. p. 997 v Praze, který je ve vlastnictví České republiky a ve správě Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. Chtěli tak protestovat proti neefektivnímu využívání budov ve veřejném vlastnictví. Ve večerních hodinách téhož dne zasáhla proti žalobcům Policie České republiky a dům vyklidila.

Žalobci považovali zásah policie za nezákonný a podali proti němu žalobu u Městského soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 9. 9. 2019, čj. 5 A 131/2017-83. Policie podle něj jednala v mezích své působnosti i pravomoci a zásah ani nebyl nepřiměřený (k tomu soud provedl dokazování videozáznamy ze zásahu). Žalobcům nebylo upřeno právo pořizovat si při zásahu obrazové a zvukové záznamy a rovněž nebylo porušeno právo žalobkyně k) na právní pomoc.

Žalobci (stěžovatelé) podali proti rozsudku městského soudu kasační stížnost (někteří z nich ji vzápětí vzali zpět), v níž namítli v první řadě „nesprávný referenční rámeček posouzení“. Tím chtěli říct, že po novelizaci soudního

řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. již zákon nechrání jen po právu existující stav (bod 43 rozsudku), ale i ty, kteří se dopouštějí *protiprávního* jednání. Jinými slovy, ani proti narušiteli práva nemohou orgány státu postupovat protiprávně. Městský soud však vychází z toho, že stěžovatelé jednali protiprávně, a proto je zásah proti nim nevyhnutelně zákonný.

Městský soud se dopodrobna nezabýval argumenty vztahujícími se k působnosti policie a místo toho odkázal na sérii rozsudků vztahujících se k vyklizení vily Milada. V nich však působnost nebyla předmětem sporu (řešila se jen přiměřenost zásahu), a soud by se jí tedy měl věnovat jako nové otázce právě nyní. Navíc, ve vile Milada se policie domnívala (na rozdíl od nynější věci), že hrozí poškození až zničení nemovitosti. V této části bylo tedy odůvodnění městského soudu relativně nepřezkoumatelné (ve vztahu k žalobní argumentaci).

I kdyby policie měla působnost, chyběla jí podle stěžovatelů pravomoc. Sérii kroků, jejichž cílem je vyklidit nemovitost, nelze *ex post* označit jako postup vedoucí k jinému cíli, totiž k zajištění osob podezřelých z přestupku. Obecně platí, že právní nástroje, které slouží k nějakému účelu, nemohou být používány k účelům jiným [čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)]. Jediné, co policie od stěžovatelů potřebovala, bylo zjistit jejich totožnost (jiné úkony vůči nim neprováděla), a to mohla udělat i na místě. Ve skutečnosti je ovšem omezena na osobní svobodě jen proto, aby je dostala z budovy ven. Stěžovatelé nadále zdůraznili, že policie nemá obecnou pravomoc vyklízet nemovitosti, které jsou neoprávněně užívány.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Setrval na tom, že postupem stěžovatelů, při němž byla zabráná nemovitost bez vědomí a vůle vlastníka, nevznikl (jak stěžovatelé tvrdí) čistě soukromoprávní vztah, který by měl být řešen jen prostředky civilního práva. Krom toho i zde šlo nejen o ochranu vlastnických práv, ale i o ochranu majetku. Již před vstupem policie do objektu zde bylo podezření ze spáchání přestupku (či trestného činu) proti majetku. Důvody, pro něž policie použila zákonná opatření za účelem ochrany majetku, se pak dále rozšířily tím, že stěžovatelé neuposlechli výzvu k opuštění budovy. Žalovaný nesouhlasil s tím, jak úzce stěžovatelé vymezili institut zajištění podle § 26 zákona o Policii České republiky. Zvláště pak zajištění podle § 26 odst. 1 písm. f) má bezpečnostně-preventivní účel.

Stěžovatelé v replice zdůraznili, že spor v této věci se vede o to, kde vede hranice mezi lidskou svobodou a možností státu (držitele monopolu na násilí) do ní zasahovat. Samotná skutečnost, že někdo tuto hranici překročí (třeba proto, aby nastolil diskusi nad touto otázkou), neopravňuje stát k použití moci – k tomu je třeba konkrétního zákonného zmocnění. Obsazení prázdného domu není urgentním problémem, a nejsou tu tak důvody pro okamžitou impulzivní intervenci jen kvůli tvrzenému podezření z přestupku. Stěžovatelé upozornili na několik rozhodnutí Ústavního i Nejvyššího správního soudu, která zaujala kritický postoj k otázkám zákonného zmocnění, a tím ztížila státu ochranu jeho legitimních zájmů. Nemá-li policie zmocnění k vyklizení nemovitosti, nelze to nahrazovat hromadným zajištěním osob, které nijak nebrání zjištění své totožnosti. Stěžovatelé zde varovali před morální panikou a před kultem autority státu: i z vyjádření žalovaného je patrné, že vyklizení nesměřovalo ani tak proti samotnému útoku na majetek jako proti jeho aktivistické povaze. K tomu stěžovatelé poukázali i na rozhodování zmíněných dvou soudů ve věci squatu na Cibulce.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

##### *Ohrožení po právu existujícího stavu*

[10] Stěžovatelé připisují neúměrně velký význam citaci z rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci ze dne 14. 6. 2007, čj. 5 Aps 2/2007-41, kterou městský soud použil v bodě 43 svého rozsudku („*zásahem [...] je útok orgánů veřejné moci vůči veřejným subjektivním právům, který [...] představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu*“). Tato pasáž totiž nebyla nosným důvodem rozsudku z roku 2007 (k čemuž stěžovatelé sami dospívají) a popravdě nebyla pro rozsudek vůbec důležitá. Nejvyšší správní soud jím zrušil usnesení, kterým krajský soud odmítl žalobu proti nezákonnému zásahu pro nesrozumitelnost a vůbec nezkoumal povahu zásahu, o jehož nezákonnost byl spor. Pasáž pochází z nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1995, sp. zn. III. ÚS 62/95, č. 78/1995 Sb. ÚS (v němž šlo o důvěrnost telefonické komunikace mezi vazebně stíhanou osobou a jejím obhájcem) a blíže charakterizuje pojem *jiný zásah orgánů veřejné moci* obsažený v § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb.,

o Ústavním soudu. Pozdější rozhodnutí jak Ústavního soudu samotného, tak správních soudů pak tuto pasáž přebírají bez zvláštních důvodů.

[11] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s tím, že by podmínka *po právu existujícího stavu* platila za stavu před rokem 2012 (před novelizací soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.), kdežto nyní již neplatí. Není ani jasné, na čem by se toto rozlišování zakládalo. Část zákona věnovaná žalobám proti nezákonným zásahům správních orgánů se sice změnila, ovšem ani ve změněných pasážích nelze nalézt oporu pro takovou úvahu, jakou předkládají stěžovatelé. Nejvyšší správní soud nepochybuje o tom, že veřejná moc musí vůči osobám používat jen zákonné prostředky bez ohledu na to, zda osoby v danou chvíli jednají zákonně, nebo zda zrovna právo porušují. To neplatí z konkrétní textace zákona, ale z ústavních základů demokratického právního státu.

[12] Tato obecná zásada sama o sobě nemůže odpovědět na otázku, zda byl konkrétní zásah vůči stěžovateli po právu, nebo zda byl nezákonný. Městský soud však neřekl ani výslovně, ani mezi řádky, že se stěžovatelé dopustili zjevně protiprávního jednání, *a proto* je zásah vůči nim nevyhnutelně zákonný. To je jen výklad stěžovatelů, jemuž Nejvyšší správní soud nedává za pravdu. Městský soud se v této věci zabýval působností a pravomocí policie v konkrétní právní a skutkové situaci a dospěl k závěru, že policie nepochybla. K tomuto závěru pak míří hlavní námitky stěžovatelů.

### *Působnost policie*

[13] Pojem *bezobsažná apologetika*, jímž městský soud označil žalobní argumentaci stěžovatelů k této otázce, je i podle Nejvyššího správního soudu zbytečně expresivní a může přispívat k dojmu, že městský soud bral argumenty stěžovatelů na lehkou váhu. Věcná podstata zdůvodnění městského soudu, i když je poměrně stručná, je však v pořádku.

[14] Stěžovatelé v žalobě rozlišovali mezi majetkem (k jehož ochraně je povolána policie) a vlastnictvím (jehož ochrany se musejí vlastníci domáhat u soudu prostředky civilního práva). Konkrétně uvedli, že „útok na majetek je tak útok na věc a její hodnotu, a nikoli na právo vlastníka jej (ne)užívat“. Okamžitého zásahu policie je podle nich třeba jen v situaci, kdy někdo ničí či poškozuje majetek. Pokud ale osoba odlišná od vlastníka jen užívá předmět jeho vlastnictví, jde o soukromoprávní spor, do něhož by se policie neměla vměšovat.

[15] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem v tom, že správní soudy na spornou otázku již odpověděly. Stěžovatelé zpochybňují působnost policie v reakci na obsazování státních budov, jehož se squatteři dopouštějí nikoli kvůli životní nutnosti, ale s cílem veřejně reagovat na společensky významnou otázku neúčelného nakládání s veřejným majetkem. Jak městský soud, tak samotný Nejvyšší správní soud však už daly najevo v rozsudcích ve věci *vily Milada* (NSS zde rozhodl rozsudkem ze dne 25. 5. 2015 pod čj. 6 As 255/2014-42, č. 3240/2015 Sb. NSS, a na to navázal rozsudkem ze dne 1. 3. 2017 pod čj. 6 As 256/2016-79), že působnost policie je tu dána. I když v těchto věcech nebyla otázka působnosti policie napadena námitkou a Nejvyšší správní soud jí nevěnoval významný prostor, jsou jeho závěry jasné:

- „[Ú]častníci akce vnikli bez právního důvodu do nemovitosti, k níž neměli žádné vlastnické, ani od něj odvozené užívací právo. [...] Nepochybně tedy je, že policie oprávněně vyzvala účastníky akce k opuštění objektu, neboť se mohla zaštitit ochranou vlastnického práva [...]“. (bod 26 rozsudku ve věci sp. zn. 6 As 255/2014).
- „Nejvyšší správní soud [...] již ve svém předchozím rozsudku v této věci dospěl k závěru, že policejní zásah v dané věci byl zákonný [...]. Mezi úkoly policie patří mimo jiné i ochrana bezpečnosti majetku a veřejného pořádku (§ 2 zákona o policii). Při plnění těchto úkolů má policie povinnost vystupovat aktivně, jde o tzv. zásadu iniciativy (§ 10 zákona o policii). Těmto povinnostem policie v daném případě dostala.“ (bod 36 rozsudku ve věci sp. zn. 6 As 256/2016).

[16] Podle šestého senátu Nejvyššího správního soudu tak policie ve vile Milada postupovala v mezích své působnosti, protože chránila bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek (§ 2 zákona o Policii ČR). Stěžovatelé v nynější věci spatřují skutkovou odlišnost: policie ve vile Milada totiž chránila objektivní hodnotu majetku a neřešila jeho vlastnictví a otázku, kdo je oprávněn jej užívat – zatímco nyní jen chránila tvrzená vlastnická práva vlastníka objektu. Toto rozlišování je ale podle Nejvyššího správního soudu nepřesvědčivé a je spíše jen otázkou formulace. Ostatně šestý senát ve věci sp. zn. 6 As 255/2014 poukázal na to, že vila byla zchátralá a škody snad



bylo možné napáchat jen na její stavební konstrukci. O tom, že by v takto špatném stavu byla budova na Hyberské, není nic známo; naopak šlo zřejmě o majetek zachovalejší, a tedy hodnější ochrany. Stěžovatelé také přehlížejí, že úkol policie chránit bezpečnost majetku úzce souvisí i s úkolem chránit veřejný pořádek – o to více, že akce se odehrávala na frekventovaném místě v centru města a přilákala zájem podporovatelů i kolemjdoucích. Hlavně však nesprávnost argumentace stěžovatelů plyne z toho, že stěžovatelé ostře (a uměle) rozlišují pojmy *vlastnictví* a *majetek*. Pravdu má naopak žalovaný, který upozorňuje na to, že oba pojmy spolu úzce souvisejí.

[17] K ochraně veřejného zájmu (nejobecněji řečeno) na různých úsecích veřejné správy a k sankcionování útoků proti němu slouží přestupková odpovědnost. Skutkové podstaty jak někdejšího zákona o přestupcích (č. 200/1990 Sb.), účinného v době obsazení budovy na Hyberské, tak nyní účinného zákona o některých přestupcích (č. 251/2016 Sb.) zahrnují nejen úmyslné způsobení škody na cizím majetku, případně zničení či poškození věci z takového majetku, ale i *úmyslné neoprávněné užívání cizího majetku* [§ 50 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích, § 8 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích]. Takový majetek vždy někomu patří; jeho vlastník má právo jej jak užívat, tak neužívat. (A samotný fakt, že jej neužívá, nedává jiným právo jej užívat místo něj.) Veřejnoprávní ochrana majetku před cizím užíváním tak s sebou současně přináší i ochranu vlastnického práva a oba tyto výsledky nelze dobře oddělit.

[18] Městský soud nepochybil tím, že k otázce působnosti policie odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věci *vily Milada*, protože skutková odlišnost mezi nimi a nynější věcí není pro tuto otázku významná. Obecně lze se stěžovateli souhlasit v tom, že by soud měl reagovat na výslovné námitky zpochybňující závěr, který byl v dřívějším řízení jen mlčky přijat a nepodložen argumentací. Městský soud však zde – i když stručně – reagoval, a to v bodě 65 svého rozsudku. Zejména je důležitá jeho věta, podle níž stěžovatelé dezinterpretují § 2 zákona o policii, dovozují-li, že policii nepřislouží chránit vlastnictví, pokud jsou k dispozici prostředky civilního práva. Žádné takové omezení z § 2 zákona o policii podle městského soudu neplyne. Nejvyšší správní soud je téhož názoru a nepokládá za nutné, aby se městský soud podrobně vyjadřoval k úvahám stěžovatelů v bodech 24–28 žaloby (ostatně sami stěžovatelé je označili za „*argumentační exkurs*“). Důležité je, že podstata právního postoje městského soudu je z rozsudku patrná. Nelze tak mluvit ani o relativní nepřezkoumatelnosti.

#### **Pravomoc policie**

[19] Stěžovatelé mají pravdu v tom, že policie nemá obecnou pravomoc vyklízet nemovitosti, které jsou neoprávněné užívány. Zde však o vyklizení nemovitosti nešlo – takové tvrzení neobstojí, neboť je založeno jen na tom, že stěžovatelé se na počátku nacházeli v budově a poté je z ní policie vyvedla. Podstatné pro právní kvalifikaci jednání policie jsou skutkové okolnosti, které k zásahu vedly, a to, jak se zasahujícím policistům navenek jevíly. Vnitřní motivace, s níž stěžovatelé do budovy vstoupili, tu naopak není právně důležitá.

[20] Podle § 26 odst. 1 písm. f) zákona o policii je policista oprávněn zajistit osobu přistiženou při jednání, které má znaky přestupku, je-li důvodná obava, že bude v protiprávním jednání pokračovat anebo mařit řádné objasnění věci. Stěžovatelé uvádějí, že takový postup má být výjimečný, to ale z ničeho neplyne. Postup se má podle soudu užít v těch případech, kdy je naplněna jedna z hypotéz právě citovaného ustanovení, zde *důvodná obava, že osoba přistižená při jednání, které má znaky přestupku, v něm bude pokračovat*. Soud nepřehlédl (ačkoli tím stěžovatelé v kasačním řízení neargumentovali), že odvolací orgán v přestupkovém řízení zrušil rozhodnutí, jímž byli všichni původní žalobci shledáni vinnými jak z přestupku proti majetku (neoprávněného užívání cizího majetku), tak z přestupku proti veřejnému pořádku (neuposlechnutí výzvy policie k opuštění budovy). V rušícím rozhodnutí uvažoval odvolací orgán mj. nad tím, že tu pravděpodobně nebyl naplněn ani materiální znak přestupku, protože šlo spíše o občanský protest než o squatting. Takové úvahy, které lze vést v klidu a později s lepší znalostí celé věci, však nemohou určovat jednání policistů na místě (k tomu viz zásadu policejní iniciativy podle § 10 zákona o policii a rozsudek ve věci sp. zn. 6 As 255/2014, bod 35).

[21] Policie jedná operativně a pro její postup je určující, jak se situace jeví v daném místě a čase. Jisté to neznamená, že policie jako vykonavatelka státního monopolu na násilí může postupovat svévolně vůči komukoli, kdo se jí zrovna znelíbí, a poté svůj postup obhajovat dodatečně hledaným právním zdůvodněním. V tomto případě ale nešlo o zneužití policejní moci: stěžovatelé si byli protiprávnosti svého jednání vědomi a to, že k budově nemají žádné užívací právo, jim bylo známo. Není pravda, že policie potřebovala zjistit jen totožnost

osob v budově, což mohla podle stěžovatelů udělat na místě: potřebovala jim také zabránit v páchání přestupku (neoprávněného užívání cizího majetku), z něhož je podezírala. Jestliže policie pro účely svého zásahu předběžně kvalifikovala pobyt stěžovatelů v budově jako přestupek neoprávněného užívání cizího majetku, nepokládá to soud za zjevně nesprávné, ba naopak se to jeví jako docela rozumná předběžná kvalifikace. To, zda (by) ve správním řízení nakonec obstála, není rozhodné (přestupkové řízení na prvním stupni bylo nakonec zastaveno pro uplynutí promlčecí doby).

[22] Stěžovatelé ani zneužití policejní moci netrvdí. Vymezují se v méně vyhraněné rovině vůči tomu, že policie postupovala mimo pravomoc a působnost a že se vzniklý spor měl řešit prostředky civilního práva. Soud připouští, že použít k řešení tohoto sporu např. žalobu na vyklizení nebo žalobu z rušení držby by bylo možné – ostatně je na vlastníkově, jakou cestu k ochraně svého práva zvolí. Zde se však spor nevede o to, zda právní řád obsahuje i další prostředky, jak zabránit neoprávněnému užívání věci nebo neoprávněnému vniknutí do budovy než ty veřejnoprávní. Žaloba, kterou stěžovatelé v této věci podali, naopak usilovala o to, aby byl zásah policie označen za nezákonný a aby prostředky civilního práva byly označeny za jediné možné. Nejvyšší správní soud, stejně jako městský soud před ním, ale našel dostatečný právní základ i pro veřejnoprávní zásah ozbrojeného sboru.

[23] Stěžovatelé poukazovali na to, že o případném předběžném opatření, jehož by se vlastník budovy domáhal u civilního soudu, nebo o žalobě z rušení držby by soud rozhodoval ve velmi krátkých lhůtách sedm nebo patnáct dní. Pokládají proto i tyto prostředky civilního práva za rychlé a operativní, a o to nižší je podle nich potřeba policejního zásahu. Současně však stěžovatelé v řízení uváděli, že chtěli v budově (do níž vstoupili v pátek odpoledne) jen dokončit víkendový program. Tím je vlastně dané, že jakýkoli prostředek civilního práva by nebyl účinný a ono překročení hranice protiprávního jednání, které stěžovatelé sami připouštějí, by ve skutečnosti zůstalo bez jakékoli účinné reakce státní moci.

[24] Otázku pravomoci policie stěžovatelé dále rozvinuli v replice. Stát podle nich nemůže zasahovat všude tam, kde by to (např. kvůli zajištění veřejného pořádku) podle něj bylo vhodné (a to ani kdyby zásah z jeho pohledu byl urgentní) – ale jen tam, kde pro to má konkrétní zákonné zmocnění. Tento postoj stěžovatelů vychází z toho, že oni tu nespatřují ani potenciálně přestupkové jednání [podle § 50 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích či § 8 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích]. Proto vylučují možnost, aby je policie zajistila podle § 26 odst. 1 písm. f) zákona o policii, a předešla tak pokračování v možném přestupku. V tom se s nimi ovšem soud neshodne a trvá na tom, že konkrétní zákonné zmocnění pro policii je v zákoně obsaženo (viz posledně uvedené ustanovení). Jisté lze vést výkladovou polemiku nad rozsahem pojmů *jednání, které má znaky přestupku; důvodná obava*; nebo dokonce *protiprávní jednání*. Potíž je však v tom, co stěžovatelé žádají od státu, který je ze své povahy konzervativní a opatrný; v pochybnostech tak bude hájit *status quo* a žádat, aby nebyl narušován pokojný (byť podle stěžovatelů nežádoucí) stav. Podle soudu stěžovatelé očekávají, že již od počátku interakce mezi aktivisty (kteří prosazují alternativní a menšinový náhled na správný výkon vlastnického práva) a ozbrojeným sborem, který je údem státu, se stát postaví právě na tu menšinovou, aktivistickou, stranu; nahlédne, že aktivisté nechtějí jiného omezovat ve výkonu vlastnického práva, ale naopak usilují o to, aby vlastnictví státu bylo užíváno ve prospěch celku; a ponechá aktivisty, aby v budově setrvali tak dlouho, jak to sami budou považovat za vhodné nebo než se vlastník domůže soudní ochrany. Tento postoj stěžovatelů je ale nerealistický. Soud nemůže výkonné moci vytýkat, že vůči těm, kdo „překračují hranice“, užívá své obvyklé prostředky, které jí zákon svěřuje – nejedlo o exces, což není tento případ.

[25] Stěžovatelé podpořili svou argumentaci i dřívějšími rozhodnutími Nejvyššího správního soudu či Ústavního soudu, která zúžila meze zákonných zmocnění státu.

- Ústavní soud vyšel z toho, že nezletilé děti mohou být podle čl. 32 odst. 4 Listiny odloučeny od rodičů proti jejich vůli jen rozhodnutím soudu na základě zákona, a zrušil zákonná ustanovení, která umožňovala správnímu orgánu bez soudního rozhodnutí v naléhavých případech odebrat dítě rodičům a umístit je do ústavní péče (viz náleze ze dne 28. 3. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 20/94, č. 72/1995 Sb.).
- Ústavní soud vyložil čl. 11 odst. 5 Listiny a vyslovil, že *lhůta pro stanovení daně je pouze tříletá (3+0), nikoli de facto čtyřletá (viz náleze ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, č. 211/2008 Sb. ÚS).*

- Ústavní soud vyložil čl. 12 odst. 1 a 2 Listiny a zrušil ustanovení trestního řádu, které svěřovalo pravomoc povolit prohlídku jiných prostor a pozemků státnímu zástupci (či policejnímu orgánu s jeho předchozím souhlasem). Příkaz k prohlídce může totiž vydat jen soud (viz nále z dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 3/09, č. 219/2010 Sb.).
- Nejvyšší správní soud shledal rozpor s čl. 1 odst. 1 Ústavy v tom, že celní zákon v určitém období nesatanovil žádnou prekluzivní lhůtu pro vyměření cla, a nalezl tuto lhůtu v jiném zákoně (viz rozsudek ze dne 19. 2. 2009, čj. 1 Afs 15/2009-105, č. 1837/2009 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud uznává, že soudy zde postupovaly vůči výkoné moci kriticky a že státu se tím ztížila ochrana jeho legitimních zájmů. Jinak však tato rozhodnutí – což sami stěžovatelé uznávají – nic nespojuje. Neprojevuje se tu postupně utvářený trend, na který by nevyhnutelně mělo navázat rozhodnutí v nynější věci.

[26] V rozhodnutích Ústavního soudu o odebírání nezletilých dětí a o vstupu na jiné prostory a pozemky byla zákonná pravidla konfrontována s konkrétními ústavně zaručenými právy a v této konfrontaci neobstála. Zbývá dvě rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu o pravidlu 3+0 a o prekluzivní lhůtě pro vyměření cla dala přednost právní jistotě dlužníků před snahou státu získat od nich dluh v delší či přímo neomezené lhůtě. V této věci ale stěžovatelům nesvědčí žádné konkrétní ústavně zaručené právo, jehož by se mohli dovolat, oproti zákonné pravomoci policie zajistit osobu, která je důvodně podezřelá z páchání přestupku a neohdlá od svého jednání upustit. Stejně tak Ústava a Listina nechrání očekávání osoby, která vnikne do neužívané budovy, že ji od policejního zákroku uchrání její motivace (občansky protestovat proti plýtvání veřejným majetkem, nikoli budovu užívat nebo ji dokonce poškodit).

[27] Konečně stěžovatelé poukázali na rozhodování Ústavního soudu ve věci squatu Cibulka (nálezy ÚS ze dne 23. 5. 2017, sp. zn. II. ÚS 3080/16, č. 86/2017 Sb. ÚS, ze dne 14. 3. 2017, sp. zn. II. ÚS 3173/16, č. 44/2017 Sb. ÚS, a ze dne 20. 10. 2020, sp. zn. III. ÚS 2410/18). Ústavní soud zde podle nich poukázal na to, že squatting není nutně společensky závadný, a varoval před jednostrannými odsudky a morální panikou tváří v tvář tomuto jevu. Nejvyšší správní soud upozorňuje na to, že případ Cibulky byl skutkově podstatně jiný: osoby, které byly vystaveny policejnímu zákroku, v prostorách usedlosti Cibulka legálně pobývaly, poté se však dostaly do sporu s jejím vlastníkem ohledně rozsahu užívání. Ústavní soud zde také především zdůrazňoval subsidiaritu trestní represe (jeden z uživatelů usedlosti byl odsouzen za přečin neoprávněného zásahu do práva k domu, bytu nebo k nebytovému prostoru). V nynější věci naopak nebyly vůči stěžovatelům užity žádné prostředky trestního práva – a to, že policie jednala okamžitě (z pohledu stěžovatelů tedy příliš horlivě), jí nelze klást k tíži (tak už v bodech [22] a [24] shora). (...)

## Mezinárodní ochrana: řádné doručení výzvy k převzetí rozhodnutí

k § 24a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákonů č. 2/2002 Sb., č. 165/2006 Sb., č. 103/2013 Sb. a č. 314/2015 Sb. (v textu jen „zákon o azylu“)

**Výzvu k převzetí rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany podle § 24a odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, lze považovat za řádně doručenou pouze tehdy, pokud ji Ministerstvo vnitra doručuje jak samotnému žadateli o mezinárodní ochranu, tak i zmocněnci, který žadatele v řízení zastupuje.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2021, čj. 1 Azs 41/2021-29)

**Prejudikatura:** č. 1748/2009 Sb. NSS a č. 3733/2018 Sb. NSS.

**Věc:** V. B. proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně podala dne 23. 9. 2020 žádost o udělení mezinárodní ochrany, neboť měla karcinom žaludku, byla svědkyní Jehovovou a v její zemi původu, na Ukrajině, nebylo možné se léčit v souladu s její vírou, tj. bez transfuze krve, zatímco v České republice to možné bylo. Žalovaný tuto žádost napadeným rozhodnutím zamítl

jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, neboť žalobkyně pocházela ze státu považovaného za bezpečnou zemi původu, a současně neprokázala, že v jejím případě tento stát za takovou zemi považovat nelze.

Žalobkyně brojila proti napadenému rozhodnutí žalobou, kterou Městský soud v Praze usnesením ze dne 5. 2. 2021, čj. 2 Az 2/2021-20, odmítl podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Žaloba obsahovala pouhou citaci ustanovení právních předpisů, což nelze považovat za žalobní body. Takový nedostatek podmínek řízek může být odstraněn jedině ve lhůtě pro podání žaloby. Po marném uplynutí lhůty se chybějící žalobní body stávají neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení. Soud je povinen žalobce vyzvat podle § 37 odst. 5 s. ř. s. pouze za situace, je-li pravděpodobné, že žalobce bude s to žalobu ve lhůtě pro její podání doplnit. Žalobkyni bylo napadené rozhodnutí doručeno v souladu s § 24a odst. 2 zákona o azylu dne 30. 12. 2020, kdy se nedostavila k převzetí rozhodnutí, ačkoli ji k tomu žalovaný vyzval. V souladu s § 24a odst. 3 téhož zákona nastaly tento den právní účinky rozhodnutí. Posledním dnem pro podání žaloby byl proto dle § 32 odst. 1 zákona o azylu čtvrtek 14. 1. 2021. Teprve v tento den žalobkyně žalobu podala. Nebyl zde proto již časový prostor pro doplnění žaloby ve lhůtě pro její podání.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla usnesení městského soudu kasační stížností. Měla za to, že v případě, že žaloba neobsahovala všechny náležitosti, měl městský soud stěžovatelku vyzvat k jejich doplnění. Stěžovatelka uvedla, že žalovaný chybně vyznačil právní moc rozhodnutí dnem 30. 12. 2020. Žalovaný doručil rozhodnutí do datové schránky jejího právního zástupce dne 4. 1. 2021, tento den byl rovněž prvním dnem, kdy se stěžovatelka mohla s rozhodnutím seznámit. Posledním dnem pro podání žaloby tak nebyl den 14. 1. 2021, ale až 19. 1. 2021. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka podala žalobu 14. 1. 2021, měl ji městský soud vyzvat k doplnění, a to prostřednictvím datové schránky jejího právního zástupce, což by zajistilo rychlé doručení výzvy. Právní zástupce stěžovatelky ve své praxi v minulosti zaznamenal výzvu k doplnění náležitostí podání, která byla vyměřena v délce jednoho dne. V řízení podle zákona o azylu je lhůta pro podání žaloby velmi krátká (15 dnů). Stěžovatelka také ve svém podání jasně uvedla, že podání v přiměřené lhůtě doplní. Městský soud stěžovatelce naopak dne 21. 1. 2021 doručil výzvu ke sdělení adresy, na kterou stěžovatelka reagovala v rámci několika málo dní. Je tedy zjevné, že k překumu procesních podmínek pro řízení (ověření místní příslušnosti) soud přistoupil až později a na výzvu k odstranění vady podání se rozhodl zcela rezignovat.

Tvrzeným důvodem přijatelnosti i důvodnosti kasační stížnosti bylo dle stěžovatelky dále procesní pochybení žalovaného. Žalovaný vyzval stěžovatelku k převzetí rozhodnutí dne 16. 12. 2020. Výzva jí byla doručena dne 18. 12. 2020 na její adresu, aniž by jí bylo umožněno seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Stěžovatelka se vzhledem ke svému zdravotnímu stavu nebyla schopna osobně pro rozhodnutí dostavit. Právní zástupce stěžovatelky kontaktoval žalovaného a požádal o nahlížení do spisu. To má být účastníku umožněno před samotným vydáním rozhodnutí a účastníku má být dán prostor pro vyjádření se k podkladům ve spise. Z tohoto vyjádření by mělo následně rozhodnutí vycházet. Dne 28. 12. 2020 se právní zástupce stěžovatelky seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí a na místě požádal pracovníka žalovaného ke stanovení lhůty alespoň 7 dní, ve které by stěžovatelka zaslala své vyjádření k podkladům. V protokolu o seznámení se s podklady je však uvedeno, že vyjádření bude zasláno do následujícího dne. Právnímu zástupci stěžovatelky nezbylo, než protokol podepsat, neboť se jednalo o důkaz, že k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí vůbec došlo. Proto i samotné rozhodnutí neobsahovalo posouzení věci, ale pouze rekapitulovalo stěžovatelkou dodávané podklady a odkazovalo na Ukrajinu jako na bezpečnou zemi původu. Nebylo tak pravdou, že se právní zástupce v jím požadované lhůtě k podkladům nijak nevyjádřil. Stěžovatelka zaslala prostřednictvím právního zástupce vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí dne 30. 12. 2020. Přesto je napadené rozhodnutí datováno ke dni 29. 12. 2020.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti popřel její důvodnost a ztotožnil se s postupem městského soudu. Námitky k nesprávnému zhodnocení skutkového stavu v napadeném rozhodnutí považoval za neprojednatelné, uvedené zcela účelově. Právní zástupce měl dané námitky uplatnit již v žalobě, stěžovatelku zastupoval v průběhu celého řízení. Jeho neaktivitu nelze žalovanému klást k tíži.

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

## Z odůvodnění:

(...)

[14] Stěžovatelka namítá, že usnesení městského soudu, kterým žalobu odmítl, neboť neobsahovala žádný žalobní bod a současně již nebyl časový prostor ji vyzvat k doplnění podle § 37 odst. 5 s. ř. s., je nezákonné. Tvzeným důvodem nezákonnosti je stěžovatelčina domněnka, že žaloba ve skutečnosti žalobní bod obsahovala, resp. pokud by neobsahovala, bylo nicméně povinností městského soudu vyzvat ji k jeho doplnění. Lhůta k podání žaloby dle ní počala běžet až dne, kdy bylo rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany doručeno zástupci stěžovatelky, tedy dne 4. 1. 2021. Stěžovatelka podala žalobu dne 14. 1. 2021, byl zde tedy dostatečný časový prostor pro to ji vyzvat. Dle stěžovatelky městský soud také pojem podmínek řízení nesprávně zaměňuje za skutečnost, zda žaloba obsahuje žalobní body.

(...)

**III.B Povinnost městského soudu vyzvat stěžovatelku k doplnění žalobních bodů**

[22] Stěžovatelka správně poukázala na skutečnost, že městský soud chybějící žalobní bod označil za nedostatek podmínek řízení. Jak uvedl rozšířený senát v rozsudku ze dne 20. 3. 2018, čj. 3 Azs 66/2017-31, č. 3733/2018 Sb. NSS, uplatnění alespoň jednoho projednatelného žalobního bodu nepředstavuje podmínku řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], ale zvláštní náležitost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[23] Městský soud pak nicméně zvolil správný zákonný podklad pro odmítnutí návrhu; žalobu odmítl podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Ve stejném rozsudku totiž rozšířený senát vyjasnil, že absence takovéto náležitosti se odstraňuje postupem dle § 37 odst. 5 s. ř. s., soud pro odstranění této vady stanoví lhůtu odpovídající zbývajícím částem lhůty pro podání žaloby. Výzvu k doplnění žaloby však musí poslat co nejdříve, neměl by tedy čekat na předložení správního spisu, neboť jinak se snižuje šance na včasné doplnění žaloby o žalobní body ve lhůtě pro podání žaloby, to zejména v situaci velmi krátkých lhůt (kterou lhůta k podání žaloby v řízení ve věcech mezinárodní ochrany bezesporu je).

[24] Pouze v případech, kdy žaloba neobsahuje žádný žalobní bod a zároveň již není objektivně možné, aby žalobce žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby doplnil, nemá krajský soud povinnost žalobce vyzývat způsobem upraveným v § 37 odst. 5 s. ř. s. (viz rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2010, čj. 7 As 15/2010-56). Objektivní možnost je myšlena technická proveditelnost a smysluplnost. Taková výzva, zejména za použití moderních komunikačních prostředků, může být učiněna v posledních dnech či zcela výjimečně i v poslední den lhůty pro podání žaloby. Soud je přitom povinen takovou výzvu učinit, takže se předtím v přiměřené lhůtě po podání žaloby (tedy zpravidla v řádu několika dnů po dojití) musí s jejím obsahem seznámit přinejmenším do té míry, aby si mohl učinit úsudek o tom, zda má zákonem stanovené náležitosti (k tomu rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2014, čj. 6 As 50/2014-18).

[25] Z výše uvedeného tedy plyne, že pro zodpovězení otázky, zda bylo ještě objektivně možné, aby stěžovatelka žalobu doplnila, je nutné stanovit, kolik dní ještě zbývalo k podání žaloby. Dle § 32 odst. 1 zákona o azylu „[ž]alobu proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí“. Den 14. 1. 2021 by proto skutečně byl posledním dnem lhůty k podání žaloby, pokud by rozhodnutí bylo stěžovatelce doručeno dne 30. 12. 2020, jak tvrdí městský soud na základě správního spisu. Tato otázka je však v projednávaném případě sporná.

[26] Ustanovení § 24a zákona o azylu obsahuje speciální pravidla při doručování rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany. Dle § 24a odst. 1 tohoto zákona „[s]tejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí se účastníku řízení ve věci mezinárodní ochrany doručí v místě a čase stanoveném v písemné výzvě k převzetí rozhodnutí“.

[27] Podle § 24a odst. 2 zákona o azylu „[n]edostaví-li se účastník řízení ve věci mezinárodní ochrany k převzetí rozhodnutí v den a čas ve výzvě uvedený, ač mu výzva byla doručena, je den k převzetí rozhodnutí ve výzvě uvedený považován za den, kdy je rozhodnutí doručeno“.

[28] Dle § 24a odst. 3 „[j]e-li účastník řízení ve věci mezinárodní ochrany zastoupen, doručuje se rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany zástupci i zastoupenému. Právní účinky doručení nastávají doručením zastoupenému“.

[29] Stěžovatelka byla vyzvána, aby se dne 30. 12. 2020 dostavila k převzetí rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany (č. l. 85 správního spisu). K převzetí rozhodnutí se v tento den nedostavila, jak vyplývá z úředního záznamu založeného ve správním spise (č. l. 87); jak plyne z § 24a odst. 2 zákona o azylu, důsledkem nedostavení se je fikce doručení rozhodnutí. Právní účinky, včetně počátku běhu lhůty k podání žaloby, se dle § 24a odst. 3 zákona o azylu vážou právě k tomuto dnu, nikoli ke dni, kdy je rozhodnutí doručeno právnímu zástupci cizince, jak se mylně domnívá stěžovatelka.

[30] Předpokladem toho, aby mohla nastat fikce doručení rozhodnutí, nedostaví-li se žadatel k jeho převzetí, je řádné doručení výzvy k převzetí rozhodnutí. Doručování písemností v řízení o mezinárodní ochraně, tedy včetně předvolání k převzetí rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, upravuje § 24 zákona o azylu. Nestanoví však žádná pravidla pro doručování za situace, kdy je žadatel zastoupen advokátem.

[31] Dle § 9 zákona o azylu se v řízení ve věcech mezinárodní ochrany použije správní řád, s výjimkami v tomto ustanovení uvedenými. Za takové situace je nutno vyjít z obecného pravidla stanoveného v § 34 odst. 2 věty první správního řádu, dle kterého „[s] výjimkou případů, kdy má zastoupený něco v řízení osobně vykonat, doručují se písemnosti pouze zástupci“. Okamžikem oznámení zastoupení doručuje správní úřad písemnosti pouze a jenom zástupci. Pouze v těch případech, kdy je zastoupený osobně povinen něco vykonat, jako například dostavit se na předvolání či k místnímu šetření, doručuje písemnost jak zástupci, tak zastoupenému.

[32] Použití tohoto ustanovení nebrání ani rozsudek rozšířeného senátu ze dne 15. 8. 2006, čj. 6 Azs 184/2005-93, č. 1748/2009 Sb. NSS, ve kterém rozšířený senát dospěl k závěru, že § 24 zákona o azylu ve znění zákona č. 2/2002 Sb. představoval speciální úpravu doručování písemností účastníku řízení, jež vylučovala použití tehdy účinného § 24 správního řádu (č. 71/1967 Sb.). Rozšířený senát se v odkazovaném rozsudku vyjádřil k možnosti použití úpravy správního řádu ve vztahu k postupu při doručování, což vyloučil, nevyloučil však možnost použití ustanovení správního řádu o zastoupení a s tím související otázky, zda jsou písemnosti doručovány žadateli, jeho zástupci či jim oběma, popř. za jaké situace.

[33] Stěžovatelka byla zastoupena od počátku řízení o její žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Z toho důvodu také žalovaný doručoval všechny písemnosti jejímu právnímu zástupci, a to včetně vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí ze dne 16. 12. 2020 (kterýmžto dnem je datováno i předvolání k převzetí rozhodnutí doručované stěžovatelce), dne 22. 12. 2020 a dne 28. 12. 2020 (den před vydáním samotného napadeného rozhodnutí).

[34] Výzvu (předvolání) k převzetí rozhodnutí ze dne 16. 12. 2020 však žalovaný doručoval pouze stěžovatelce, která si zasluku převzala osobně dne 18. 12. 2020 na adrese pro doručování, nikoli také jejímu zástupci. Žalovaný tak postupoval v rozporu s pravidlem stanoveným v § 34 odst. 2 správního řádu, dle kterého v případě, kdy má zastoupený v řízení něco osobně vykonat (dostavit se k převzetí rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany), doručuje písemnost jak zastoupenému (což žalovaný učinil), tak jeho zástupci (což neučinil).

[35] Toto ustanovení není pouze odrazem zásady hospodárnosti řízení (kvůli úspoře se doručuje pouze zástupci, ledaže má zastoupený něco vykonat), ale i samotného významu institutu zastoupení advokátem ve správním řízení. Zastoupený se rozhodl být zastoupen advokátem a platit mu za jeho služby pro jeho orientaci v právním řádu; přenáší tedy břemeno, které pro něj mnohdy správní řízení činí, na právního profesionála. Právní zástupce – advokát se tedy v průběhu řízení stává jakýmsi *procesním alter egem* zastoupeného. Zastoupený očekává, že jej zástupce upozorní na všechna rizika, která mohou vést k negativním důsledkům, neboť zástupce by měl být těchto důsledků znalý. Za tímto účelem však musí být právní zástupce informován o všem, co se v řízení děje. Zvláště to pak platí o skutečnostech, které mají pro řízení zásadní význam. Tím je nepochybně i výzva k dostavení se k převzetí rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany, neboť při nedostavení se nastává fikce doručení žadateli a s tím i právní účinky tohoto rozhodnutí. Mimo jiné počíná běžet velmi krátká, patnáctidenní lhůta k podání žaloby.

[36] Doručení výzvy právnímu zástupci je v řízení o udělení mezinárodní ochrany o to významnější, že žadatelé o mezinárodní ochranu zpravidla neovládají jazyk a neznají právní řád země, v níž o mezinárodní ochranu žádají. Skutečnost, že účastník řízení je právně zastoupen pro celé správní řízení, nemůže žalovaný na jeho samém konci ignorovat.

[37] V projednávaném případě se právní zástupce seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí dne 28. 12. 2020. Existovala tedy možnost seznámit se i s obsahem předvolání k převzetí rozhodnutí, které bylo datováno již dnem 16. 12. 2020. V takovém případě by se právní zástupce mohl dozvědět, že stěžovatelka, jím zastoupená, se má za dva dny dostavit k převzetí rozhodnutí, či se alespoň omluvit, že se z vážného důvodu dostavit nemůže. Ze správního spisu však vyplývá, že v den, kdy se právní zástupce seznamoval s podklady pro vydání rozhodnutí, tedy měl možnost nahlédnout do spisu, v něm výzva založena nebyla. Zatímco protokol o seznámení se s podklady rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany je číslován č. l. 79, předvolání k převzetí rozhodnutí se nachází na č. l. 85 a doručka stěžovatelce na č. l. 86. Tyto dva listy byly tedy evidentně do spisu založeny později. Absence řádného doručení výzvy tedy nemohla být zhojena ani skutečností, že byl právní zástupce seznámen s výzvou k převzetí rozhodnutí při nahlížení do správního spisu.

[38] Výzva k převzetí rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany tedy nebyla doručena řádně, neboť ji žalovaný adresoval pouze stěžovateli, nikoli jejímu právnímu zástupci. Nemohla tak nastat fikce doručení ke dni 30. 12. 2020, kdy se stěžovatelka bez omluvení nedostavila, aby si rozhodnutí převzala. K doručení rozhodnutí stěžovatelce tedy dosud nedošlo, nemohly tak ve smyslu § 24a odst. 3 zákona o azylu nastat právní účinky doručení, včetně počátku běhu patnáctidenní lhůty pro podání žaloby ve smyslu § 32 odst. 1 zákona o azylu.

[39] Městský soud proto postupoval nezákonně, neboť nepřihlédl ke skutečnosti, že žaloba je ve skutečnosti předčasná, a namísto toho žalobu odmítl pro absenci žalobních bodů s ohledem na jeho domněnku, že je podána v poslední den lhůty. (...)

## 4224

### Ochrana životního prostředí: přeshraniční vliv záměru; účast zahraniční dotčené veřejnosti

k § 3 písm. a) a kategorii I přílohy I zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění k 3. 12. 2019 (v textu jen „zákon o posuzování vlivů“)

k čl. 6 odst. 4 a příloze I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (v textu jen „směrnice EIA“)

**I. Státní hranice není v zásadě relevantní pro vymezení záměru podle § 3 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Naopak lze předpokládat, že části záměru, které umístěním bezprostředně navazují na státní hranici, spolu neoddělitelně souvisí a musí být posouzeny jako celek (rozsudek Soudního dvora EU ze dne 10. 12. 2009, *Umweltanwalt von Kärnten*, C-205/08).**

**II. Přeshraniční vliv záměru je dán přinejmenším u těch záměrů, které překračují svým umístěním státní hranice a zároveň vždy vyžadují posouzení vlivů ve smyslu kategorie I přílohy I zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, resp. přílohy I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.**

**III. Správní orgány musí dotčené veřejnosti poskytnout včasou a účinnou možnost účastnit se rozhodovacích řízení s posouzením vlivů na životní prostředí ještě předtím, než rozhodnou o žádosti o povolení. Tato povinnost plyne z čl. 6 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, který má přímý účinek.**

**IV. Snižuje-li vnitrostátní úprava informační standard pro zahraniční dotčenou veřejnost v navazujícím řízení oproti informačnímu standardu v odděleném procesu mezistátní EIA, je nutné umožnit zahraniční**

dotčené veřejnosti efektivní účast i poté, co již uplynula lhůta pro přihlášení do navazujícího řízení, pokud nejde o zjevně obstrukční jednání, a to na základě přímé aplikace čl. 6 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2021, čj. 10 As 36/2021-77)

**Prejudikatura:** č. 1865/2009 Sb. NSS; č. 124/2021 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 22/17); rozsudky Soudního dvora ze dne 4. 5. 2006, *Komise v. Spojené království*, (C-508/03), ze dne 25. 7. 2008, *Ecologistas en Acción-CODA* (C-142/07), ze dne 16. 7. 2009, *Komise proti Irsku* (C-427/07), ze dne 10. 12. 2009, *Umweltanwalt von Kärnten* (C-205/08), ze dne 8. 3. 2011, *Lesoochrannárske zoskupenie* (C-240/09), ze dne 12. 5. 2011, *Trianel Kohlekraftwerk Lünen* (C-115/09), ze dne 15. 1. 2013, *Križan a další* (C-416/10) a ze dne 20. 12. 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsenschutz Umweltorganisation* (C-664/15).

**Věc:** Umweltorganisation VIRUS – Verein Projektwerkstatt für Umwelt und Soziales proti Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, za účasti 1) Děti země – Klub za udržitelnou dopravu a 2) Ředitelství silnic a dálnic ČR, o umístění stavby, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení 2).

Spor se týkal účastenství žalobce – rakouského environmentálního spolku – v územním řízení o umístění stavby „Rychlostní silnice R52, stavba 5206 Perná – st. hranice ČR/Rakousko“ (dále „záměr R52“). Žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 12. 2019 částečně potvrdil a částečně změnil rozhodnutí Městského úřadu Mikulov (dále jen „stavební úřad“) ze dne 11. 9. 2018 o umístění záměru R52 (dále jen „územní rozhodnutí“). Výrokem II žalovaný zamítl odvolání žalobce jako nepřípustné a výrokem V provedl dílčí změny územního rozhodnutí a zamítl odvolání dalších účastníků řízení.

Žalobce podal proti výrokům II a V rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Ostravě, který rozsudkem ze dne 30. 9. 2020, čj. 38 A 2/2020-64, ve znění usnesení ze dne 6. 10. 2020, čj. 38 A 32/2020-77, nevyhověl návrhu žalobce na spojení věcí, rozhodnutí žalovaného v napadeném rozsahu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Tento rozsudek zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 12. 2020, čj. 1 As 390/2020-64, neboť krajský soud v řízení nejednal s Ředitelstvím silnic a dálnic ČR [osoba zúčastněná na řízení 2)] jako s osobou zúčastněnou na řízení. Krajský soud si následně vyžádal vyjádření tohoto subjektu a rozsudkem ze dne 28. 1. 2021, čj. 38 A 2/2020-109, opět nevyhověl návrhu žalobce na spojení věcí. Rozhodnutí žalovaného v napadeném rozsahu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Podle krajského soudu je vhodné věcně projednat řádně uplatněné žalobní námítky všech žalobců směřující proti těmto rozhodnutím. Spojení ke společnému projednání však nebylo možné, neboť v řízeních o ostatních žalobách proti napadenému rozhodnutí již krajský soud dříve rozhodl.

Stavební úřad podle krajského soudu pochybil, pokud se nezabýval účastenstvím žalobce v územním řízení. Žalovaný tento postup potvrdil a konstatoval, že žalobce není tzv. dotčenou veřejností, která by podle § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů byla účastníkem navazujícího řízení či která by i bez účasti v tomto řízení mohla podat odvolání podle § 9c odst. 4 téhož zákona. Žalovaný pochybení stavebního úřadu nenapravit, nerespektoval závazky plynoucí z mezinárodních úmluv a dopustil se zásadních procesních pochybení. Závěr žalovaného, že žalobce není dotčenou veřejností, nebyl podložen žádnou správní úvahou ani hodnocením podmínek účastenství. Zároveň nebylo zřejmé, z jakých podkladů žalovaný vycházel.

Správní orgány se měly zabývat podáním žalobce ze dne 7. 8. 2017 z pohledu splnění zákonných podmínek jeho účastenství v územním řízení v postavení dotčené veřejnosti. Posouzení podmínek podle § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů i posouzení včasnosti oznámení účasti žalobce bylo pro další postup nezbytné. Správní orgány byly zároveň povinny postupovat podle § 37 odst. 3 společně s § 28 odst. 1 správního řádu. Teprve po posouzení podmínek účastenství stanovených zákonem o posuzování vlivů, jemuž by podle okolností předcházela postup podle § 37 odst. 3 správního řádu, mohly správní orgány řádně posoudit účastenství žalobce. Krajský soud shledal napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným. Současně dospěl k závěru, že správní řízení trpělo podstatnými vadami, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.



Krajský soud se neztotožnil s názorem žalovaného, že pro záměr R52 sice nebyla provedena přeshraniční EIA, avšak do procesu standardní EIA byla zahrnuta rakouská strana i zástupci rakouské veřejnosti. Přílehlavé nebylo ani konstatování žalovaného, podle něhož u dvou samostatných, na sebe navazujících záměrů (rakouského a českého) nelze automaticky předpokládat povinné mezistátní posuzování. Tato část odůvodnění napadeného rozhodnutí se týkala procesu EIA, jehož průběh a výsledky nemají přímý vliv na procesní otázky účastenství dotčené veřejnosti v navazujícím řízení. Samotná neexistence přeshraničního procesu EIA nemůže bez dalšího vyloučit zahraniční environmentální subjekt jako potenciálního účastníka navazujícího řízení, ať už podle § 9c odst. 3, nebo odst. 4 zákona o posuzování vlivů.

Podle krajského soudu nebylo možné posoudit všechny žalobní body ve smyslu § 2 odst. 4 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon). Soud totiž shledal závažné procesní vady, a pokud by věc dále posuzoval, nepřipustně by tím zasáhl do pravomoci správního orgánu a předjímal jeho další rozhodnutí.

Žalovaný [stěžovatel a) a osoba zúčastněná na řízení 2) [stěžovatel b)] podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnosti. Jelikož byly kasační námítky obou stěžovatelů obdobné a stěžovatelé se navzájem se svou argumentací ztotožnili, shrnul Nejvyšší správní soud jejich námítky následovně.

Podle stěžovatelů žalobci nepříslušelo postavení účastníka územního řízení. Žalobce neuvědli, že podává přihlášku do řízení ve smyslu zákona o posuzování vlivů, a proto nesplňoval podmínky pro přiznání takového účastenství. Žalobce odvozoval svou účast v územním řízení z rakouské právní úpravy. Z podání ze dne 7. 8. 2017 ani ze správního spisu nevyplývalo, že se žalobce domáhal účastenství v řízení z titulu dotčené veřejnosti. V odvolání proti územnímu rozhodnutí sice žalobce tvrdil svou aktivní legitimaci podle zákona o posuzování vlivů, svá tvrzení však nedoložil. Správní orgány přitom neměly povinnost vyzvat jej k odstranění vad podání podle § 37 odst. 3 správního řádu; bylo by to obstrukční a zakládalo by to diskriminaci ostatních účastníků řízení. Stěžovatelé také zpochybnili právní subjektivitu žalobce a krajskému soudu vytkli, že se důsledně nezabýval ani jeho aktivní legitimací.

Stěžovatelé nesouhlasili ani s tím, že se správní orgány měly zabývat otázkou včasnosti podané přihlášky do řízení, neboť územní řízení bylo zahájeno v souladu se zákonem. Nepodložené tvrzení žalobce o porušení mezinárodních úmluv nemohlo založit pochybnost o tom, zda bylo jeho podání skutečně opožděné. Stavební úřad zveřejnil podle stěžovatele a) informaci o zahájení územního řízení zákonným způsobem. Poté začala plynout lhůta pro přihlášení účastníků do řízení. Stavební úřad měl přitom za prokázané, že záměr nemá přeshraniční dopad.

Stěžovatelé odmítli závěr krajského soudu, podle něhož je žalobce dotčenou veřejností a jeho odvolání bylo přípustné jako odvolání subjektu, kterému nebylo umožněno stát se účastníkem řízení podle § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů ani účastníkem ve smyslu § 9c odst. 4 téhož zákona.

Podle stěžovatelů neměla umístovaná stavba přeshraniční významné negativní vlivy. Její vnitrostátní negativní vlivy jsou kompenzovány nebo omezovány tak, aby nedocházelo k překračování limitů znečištění životního prostředí. Stěžovatel a) poukázal i na to, že stavební úřad vypořádal námítky obsahově shodné s námítkami žalobce. Proces EIA nemá sloužit k obstrukčnímu jednání žalobce, a to ani v navazujících řízeních. Stěžovatel a) měl za to, že v řízení zjistil skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Podle vyjádření žalobce ke kasačním stížnostem bylo nepochybné, že se na základě veřejné vyhlášky ze dne 26. 6. 2017 přihlásil oznámením ze dne 7. 8. 2017 do územního řízení a předložil věcné námítky. Stavební úřad se však tímto podáním nezabýval a se žalobcem nejednal. Veřejnou vyhláškou ze dne 31. 1. 2018 oznámil stavební úřad další pokračování územního řízení. Žalobce tedy splnil lhůtu pro přihlášení do řízení nejméně na základě této druhé vyhlášky. Správní orgány měly postupovat podle § 37 odst. 3 ve spojení s § 28 odst. 1 správního řádu. Jelikož stavební úřad se žalobcem od doručení přihlášky do územního řízení (10. 8. 2017) do vydání napadeného rozhodnutí (3. 12. 2019) nekomunikoval, měl žalobce za to, že je řádným účastníkem územního i odvolacího řízení.

Žalobce dále upozornil, že nebyly řádně posouzeny přeshraniční vlivy záměru R52. Obyvatelé Rakouska se k záměru nemohli vyjádřit, neboť veřejnému jednání v roce 2005 nebyl přítomen tlumočník. Odkaz stěžovatele

a) na účast rakouských obyvatel v procesu EIA pro záměr R52 nebyl přílehlavý, neboť se nejednalo o přeshraniční posouzení vlivů na území Rakouska a jeho obyvatele. Žalobce také poznamenal, že územní řízení bylo několikrát přerušeno pro nedostatky žádosti stěžovatele b) a některé spolky se do řízení z opatrnosti přihlašovaly podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, i podle zákona o posuzování vlivů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

### Z odůvodnění:

(...)

[20] Předmětem sporu je posouzení možnosti účasti žalobce v územním řízení jako v řízení navazujícím na proces EIA, a to ve dvou fázích: 1) účast v prvním stupni navazujícího řízení na základě § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů a 2) účast v odvolacím řízení na základě § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů. Nejvyšší správní soud tedy nejprve posoudí obě tyto možné formy účasti žalobce v územním řízení.

#### III. A. Účastenství v navazujícím řízení na základě § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů

[21] Podle § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů „[p]okud se podáním písemného oznámení přihlásí správnímu orgánu, který navazující řízení vede, do 30 dnů ode dne zveřejnění informací podle § 9b odst. 1, stává se účastníkem navazujícího řízení též a) dotčený územní samosprávný celek, nebo b) dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2<sup>o</sup>. Záměr R52 spadá mezi záměry, které vždy vyžadují posouzení vlivů ve smyslu kategorie I přílohy I zákona o posuzování vlivů, resp. přílohy I směrnice EIA. Vzhledem k tomu, že územnímu řízení předcházela proces EIA, je třeba podmínky účasti veřejnosti na rozhodování vykládat s přihlédnutím k požadavkům Aarhuské úmluvy (Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, č. 124/2004 Sb. m. s.) a směrnice EIA.

[22] Aarhuská úmluva není přímo aplikovatelná (k čl. 6 Úmluvy, který upravuje účast dotčené veřejnosti na rozhodování, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111). Soudní dvůr Evropské unie však dovozuje povinnost členských států vyložit vnitrostátní právo takovým způsobem, který bude v co největším možném rozsahu v souladu s cíli, které jsou stanoveny v Aarhuské úmluvě (srov. jeho rozsudek ze dne 8. 3. 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, bod 50). Přímý účinek však mohou mít unijní směrnice, které požadavky Aarhuské úmluvy provádí, což je případ směrnice EIA, a to nejen ve vztahu k čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy (přístup k soudní ochraně, viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 5. 2011, *Trianel Kohlekraftwerk Lünen*, C-115/09), ale také k čl. 6 (účast na rozhodování, viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 12. 2017, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsenschutz Umweltorganisation*, C-664/15, bod 66). Proto pokud vnitrostátní úprava neumožňuje účast dotčené veřejnosti na rozhodování, případně pokud obsahuje omezující pravidla, která neumožňují, aby taková účast byla včasná a efektivní ve smyslu čl. 6 odst. 4 směrnice EIA, musí být představitelům dotčené veřejnosti (dotčeným jednotlivcům a environmentálním spolkům) v zásadě účast umožněna přímo na základě citovaných ustanovení směrnice EIA.

[23] Směrnice EIA ani vnitrostátní právní úprava ve výkladu pojmu „dotčená veřejnost“ nerozlišují mezi domácími a zahraničními subjekty, ostatně s ohledem na zákaz diskriminace podle čl. 3 odst. 9 Aarhuské úmluvy rozlišovat ani nemohou. Provedení procesu přeshraniční EIA nebo standardní EIA nemá *a priori* vliv na účastenství vnitrostátních či zahraničních subjektů v navazujícím řízení. Každá z procedur EIA s sebou ale nese jinou procesní úpravu, která může ovlivnit procesní otázky účastenství v navazujícím řízení.

[24] Směrnice EIA podporuje integrační princip a předpokládá, že posouzení EIA bude součástí povolovacího řízení (čl. 2 odst. 2), podobně jako že členské státy upraví koordinované nebo společné postupy, pokud je povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí dána různými právními předpisy Evropské unie (čl. 3 odst. 3). Podle české právní úpravy je povolování záměru od procesu posouzení jeho vlivů na životní prostředí odděleno do jednoho či více samostatných řízení [navazujících řízení vymezených v § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů]. Tato úprava není sama o sobě v rozporu s požadavky směrnice EIA (viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 5. 2006, *Komise v. Spojené království*, C-508/03, bod 102), ale zvyšuje nároky na zohlednění výsledků procesu EIA i efektivní zapojení dotčené veřejnosti. To dokazuje i řízení o porušení smlouvy (*infringement*) vedené s Českou republikou, ve kterém Komise dovedla, že směrnici EIA lze porušit i kombinací několika prvků, které

samy o sobě nemusejí být v rozporu s požadavky směrnice EIA. Těmito prvky jsou: (i) procedura posuzování vlivů na životní prostředí a správní řízení o povolení záměru jsou odděleny, (ii) stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí podle § 10 zákona o posuzování vlivů není soudně přezkoumatelné samostatně, nýbrž až při přezkumu správního rozhodnutí o žádosti o povolení záměru a (iii) ne všechny osoby z řad dotčené veřejnosti mají právo účastnit se správního řízení o žádosti o povolení záměru [viz stanoviska Komise čj. 2006/2271, (2007)2927].

[25] V navazujícím řízení je potřeba postupovat tak, aby nedocházelo k porušení směrnice EIA. Jelikož tato směrnice počítá s posouzením vlivů záměru na životní prostředí společně s jeho povolením, na oddělené navazující řízení se v souladu s čl. 1 odst. 2 písm. c) spolu s čl. 2 odst. 1 směrnice EIA vztahují jak závěry závazného stanoviska EIA, tak i požadavky na účast veřejnosti na rozhodování. Pro účinnou možnost ochrany práv je pak podstatná nejen účast v procesu EIA, ale právě v navazujícím řízení. Je tomu tak proto, že v procesu EIA může veřejnost uplatnit připomínky k oznámení EIA (§ 6 odst. 8 zákona o posuzování vlivů), připomínky k dokumentaci (§ 8 odst. 3 zákona o posuzování vlivů) a účastnit se veřejného projednání (§ 17 zákona o posuzování vlivů). Vyjádření veřejnosti a veřejné projednání jsou podkladem pro stanovisko EIA (§ 9a odst. 1 zákona o posuzování vlivů). Proti obsahu stanoviska EIA se lze bránit právě až v navazujícím řízení (§ 9a odst. 3 zákona o posuzování vlivů ve spojení s § 149 správního řádu). V navazujícím řízení pak může mít dotčená veřejnost postavení účastníka a pak jí svědčí také práva s tím spojená (§ 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů).

[26] Z uvedeného plyne, proč je důležité umožnit účast dotčené veřejnosti v navazujícím řízení. Povinnosti státu je zejména poskytnout veřejnosti včasou a účinnou možnost účastnit se rozhodovacích řízení s posouzením vlivů na životní prostředí ještě v době, kdy jsou všechny varianty otevřené, tedy před rozhodnutím o žádosti o povolení podle čl. 6 odst. 4 směrnice EIA. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že možnost účastnit se navazujícího řízení není podmíněna předchozí účastí v procesu EIA.

[27] Směrnice EIA i zákon o posuzování vlivů upravují přeshraniční EIA v podstatě totožným způsobem jako standardní EIA. Rozdílem je zapojení dotčeného státu i dotčené veřejnosti z dotčeného státu již v samotném procesu EIA. Zapojení v procesu přeshraniční EIA se projevuje např. v povinnosti oznamovatele zajistit překlad oznámení záměru a překlad dokumentace záměru (§ 13 odst. 1 a odst. 3 zákona o posuzování vlivů). Správní orgán nesmí opomenout ani § 16 odst. 3 správního řádu, který upravuje právo na tlumočnicka.

[28] Proces přeshraniční EIA nelze nahradit neoficiálním účastenstvím v procesu standardní EIA. Zapojení veřejnosti z dotčeného státu odpovídající přeshraniční EIA pak nesmí být pouze formální. Účast v procesu posouzení vlivů v případě záměru R52, na níž staví svou argumentaci stěžovatelé, neodpovídá efektivnímu zapojení dotčené veřejnosti z Rakouska. Nejde přitom o žádný nadstandardní požadavek, nýbrž o dodržení závazků plynoucích z Úmluvy z Espoo (Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států, č. 91/2001 Sb. m. s., z roku 1991). Pro posouzení, zda přeshraniční vliv záměru podléhá Úmluvě z Espoo, není podstatný jeho význam, ale to, že se vliv projevuje na území jiného státu. V souladu s čl. 3 této úmluvy je strana původu povinna informovat dotčené strany, i pokud existuje jen malá pravděpodobnost takového dopadu. Takový postup je v souladu s průvodními dokumenty k Úmluvě z Espoo (*Guidance on the Practical Application of the Espoo Convention*, 2004, odst. 28) i ke směrnici EIA (Evropská komise. *Guidance on the Application of the Environmental Impact Assessment Procedure for Large-scale Transboundary Projects*. 2013, str. 6).

[29] Zde posuzovaný záměr R52 patří mezi ty, u nichž se přeshraniční vliv přímo předpokládá, neboť spadá mezi činnosti vymezené v příloze I bodě 8 (b) Úmluvy z Espoo (srov. Implementační pomůcka k provádění Úmluvy z Espoo *Guidance on the Practical Application of the Espoo Convention*, 2006, str. 11).

[30] Krajský soud tedy správně nepřisvědčil argumentaci stěžovatele a), podle níž nelze automaticky předjímat, že pro dva samostatné záměry, které na sebe navazují (rakouský a český), musí být vedeno mezistátní posuzování. Naopak lze předpokládat, že spolu oba záměry neoddělitelně souvisí, neboť státní hranice nepředstavuje hranici pro účely definice záměru, a je tak zjevné, že se jedná o přeshraniční záměr. K tomu lze odkázat na rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 12. 2009, *Umweltanwalt von Kärnten*, C-205/08, jenž v bodě 51 uvádí: „Je třeba rovněž zdůraznit, že směrnice 85/337 se zaměřuje na celkové posouzení vlivů záměrů na životní prostředí [...] bez ohledu na skutečnost, že se případně jedná o přeshraniční záměr.“ Generální advokát Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer v bodě 83 stanoviska k téže věci uvedl: „Jestliže se osoby, zboží, služby a kapitál pohybují v evropském prostoru

bez překážek, bylo by paradoxní obnovovat tyto bariéry z důvodu určitého fenoménu, který díky své povaze nezná ani státy ani kontinenty: znečištění. Jestliže tedy politika Společenství v oblasti životního prostředí zahrnuje boj proti znečištění mezi různými členskými státy s vědomím, že tento boj se nevyhraje pouze z jednoho místa, bylo by neúčelné dělit záměry podlehající povinnosti provést PVŽP [posouzení vlivů na životní prostředí – pozn. NSS] v závislosti na území, kterého se týká.“

[31] Na rozsudek Soudního dvora C-205/08 odkázal i Nejvyšší správní soud přímo ve vztahu k záměru R52 v rozsudku ze dne 16. 11. 2018, čj. 2 As 354/2018-20, bod 15, takto: „V zásadě není vyloučeno jeho [tamního stěžovatele – pozn. NSS] dotčení územní regulací jenom proto, že žije na území Rakouska, pokud ZÚR JMK [Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje – pozn. NSS] počítají se stavbou, která může mít výrazné přeshraniční vlivy zasahující jeho nemovitosti. Stejně tak je namístě přihlédnout k tomu, že silnice R52 je součástí mezinárodního komunikačního propojení, a už tím, že předpokládá určitou návaznost v další zemi, je třeba zabývat se jejími případnými dopady. Zde lze vážit např. i význam rozsudku SDEU ve věci C-205/08 (Umweltanwalt von Kärnten). Nic z toho ovšem krajský soud zatím nehodnotil. Z toho, že návrh byl soudem odmítnut, pak plyne, že ve vztahu ke stěžovateli ani nemohl posuzovat věcně ani procesní výtky vůči ZÚR JMK; to totiž přichází v úvahu jedině v případě, že krajský soud ve vztahu k nyní uplatněným důvodům aktivně legitimace tuto posoudí opačně.“ Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od této judikatury odchýlit.

[32] Z výše uvedeného vyplývá, že u záměru R52 bylo nutné předpokládat přeshraniční vliv. V těchto případech musí příslušný správní orgán provést přeshraniční EIA, ledaže existují důvody, pro které konkrétní záměr fakticky nemá vliv na životní prostředí přesahující hranice. Nepostačí však pouhé obecné konstatování, že vnitrostátní negativní vlivy záměru jsou řešeny tak, aby nebyly překračovány limity znečištění životního prostředí. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že záměr je nutné posuzovat vždy jako celek (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 7. 2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07). V každém případě je stavební úřad povinen naplnit (zajistit účinnost) čl. 6 odst. 4 směrnice EIA a umožnit dotčené veřejnosti účastnit se navazujícího řízení.

### III. A. 1. Informační povinnost v řízení navazujícím na přeshraniční EIA

[33] Správní orgány jsou v navazujícím řízení povinny zveřejňovat větší množství údajů: informaci, že u záměru byla provedena EIA, případně přeshraniční EIA, včetně odkazu na zdroj informací; informace o příslušném orgánu; údaje o lhůtách; informace o povaze rozhodnutí; podmínky účasti veřejnosti. Široký přístup veřejnosti k informacím je v souladu s judikaturou Soudního dvora (srov. jeho rozsudek ze dne 15. 1. 2013, *Križan a další*, C-416/10). Přístup k informacím je předpokladem účinného uplatnění opravných prostředků ve správním řízení a přístupu k soudní ochraně. Pokud právní předpis stanoví povinnost poskytnout veřejnosti praktické informace o přístupu k postupům správního a soudního přezkumu, je nutné takovou povinnost vykládat široce (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 7. 2009, *Komise proti Irsku*, C-427/07). Informační povinnost správního orgánu se v případě správního řízení, které je navazujícím řízením, zjevně liší od informační povinnosti ve správním řízení, jemuž posuzování vlivů na životní prostředí nepředchází. Ustanovení § 9b zákona o posuzování vlivů je speciálním ustanovením k zákonům, které upravují informační povinnost v konkrétních správních řízeních (v projednávané věci k § 87 stavebního zákona). Řádné posouzení vlivů na životní prostředí tedy má vliv na procesní otázky účastenství v navazujícím řízení (mezi něž spadá otázka informační povinnosti).

[34] Z výše uvedeného vyplývá, že v projednávaném případě měl být předpokládán přeshraniční vliv záměru R52. Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval tím, zda se informační povinnost v navazujícím řízení liší v případě, že mu předchází standardní EIA, od situace, kdy mu předchází přeshraniční EIA. Proces přeshraniční EIA je obdobný jako standardní EIA; rozdíl spočívá v zapojení dotčeného státu a také v zapojení dotčené veřejnosti z dotčeného státu již v samotném procesu EIA. Zapojení v procesu přeshraniční EIA se projevuje konkrétně např. v povinnosti oznamovatele zajistit překlad oznámení záměru a překlad dokumentace záměru (§ 13 odst. 1 a odst. 3 zákona o posuzování vlivů). Ustanovení zákona o posuzování vlivů upravující navazující řízení oproti tomu nestanoví žádnou povinnost žadatele ani správního orgánu zajistit překlad žádosti či oznámení o zahájení řízení ani dokumentace záměru. Český zákonodárce tak snižuje standard informační povinnosti i přesto, že význam možné účasti dotčené veřejnosti se u navazujícího řízení zvyšuje. Tato disproporce však nemůže omezovat zapojení veřejnosti v navazujícím řízení.

[35] Stávající vnitrostátní právní úprava snižuje standard informační povinnosti v navazujícím řízení oproti procesu EIA. Klade také nedůvodně vyšší nároky na zahraniční subjekty, pokud jde o jejich nutnou aktivitu pro získání informací o navazujícím řízení. České subjekty se o navazujícím řízení mohou dozvědět bez dalšího ze zveřejnění informací podle § 9b odst. 1 zákona o posuzování vlivů. Zahraniční subjekty nemají jinou možnost dozvědět se o zahájení navazujícího řízení než ze zahraniční úřední desky v jazyce, který je pro ně cizí. I směrnice EIA (čl. 6 odst. 2) vychází z toho, že je vhodné zveřejňovat informace vhodnými prostředky, jako například elektronickými médii. Nelze také opomíjet, že uvedené nedostatky v implementaci směrnice EIA nedopadají jen na územní řízení, ale na všechna navazující řízení podle zákona o posuzování vlivů.

[36] Vzhledem k výše zmíněným nedostatkům implementace směrnice EIA (srov. bod [24]) je nutno posoudit, zda se nejedná o situaci, která je v rozporu s požadavky směrnice EIA. V takovém případě by se dotčená veřejnost, která se přihlašuje do navazujícího řízení, mohla domáhat přímého účinku této směrnice.

[37] Účast v navazujícím řízení totiž zajišťuje účinné naplnění čl. 6 odst. 4 směrnice EIA a čl. 6 odst. 4 Aarhuské úmluvy. Podle nich musí dotčená veřejnost dostat včasnou a účinnou možnost účastnit se rozhodovacích řízení a vyjádřit své připomínky a stanoviska v době, kdy jsou všechny varianty ještě otevřené, tedy před rozhodnutím o žádosti o povolení. Skutečnost, že navazujícímu řízení předcházela proces EIA (ať už přeshraniční nebo standardní), s sebou nese povinnost účinného zapojení dotčené veřejnosti v navazujícím řízení.

[38] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zveřejnění informací správními orgány v navazujícím řízení má odpovídat kvalitě jejich poskytnutí v předchozím procesu EIA. Pokud je nutné provést přeshraniční proces EIA, měla by informační povinnost v navazujícím řízení odpovídat alespoň informační povinnosti v předchozím přeshraničním posouzení EIA. Tak by se včas a účinně umožnila účast dotčené veřejnosti z dotčeného státu v navazujícím řízení. V zákoně o posuzování vlivů však chybí zákonné zmocnění k takovému postupu. I přes uvedené nedostatky vnitrostátní právní úpravy je správní orgán povinen počínat si tak, aby s ohledem na přímý účinek směrnice EIA (srov. bod [22]) zajistil plnou účinnost čl. 6 odst. 4 směrnice EIA. A tedy umožnit efektivní účast dotčené veřejnosti z dotčeného státu v řízení navazujícím na přeshraniční EIA.

[39] Vstřícný a transparentní přístup správních orgánů, který umožní efektivní účast dotčené veřejnosti, může zabránit v přenosu procesní zátěže na odvolací správní orgány, potažmo na správní soudy. Důvodem je zejména to, že podání odvolání podle § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů ani podání správní žaloby proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení není podmíněno předchozí účastí v tomto řízení. Vyřešení otázky účastenství dotčené veřejnosti již v prvním stupni navazujícího řízení (popřípadě i rozhodnutí o jejich námitkách) usnadňuje pozici odvolacímu orgánu a pravděpodobně povede i k urychlení řízení. Nedůvodná ignorace snah dotčené veřejnosti zapojit se v navazujícím řízení může naopak výrazně prodloužit dobu nutnou pro uskutečnění záměru namísto žádoucího zkrácení (ač odkazovaná argumentace nemá normativní význam, pro inspiraci srov. odlišné stanovisko Kateřiny Šimákové, Ludvíka Davida, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka k výroku I nálezu ÚS ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, č. 124/2021 Sb., nebo Vomáčka, V., Židek, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*, 2017, č. 45, s. 36).

[40] Nejvyšší správní soud podotýká, že i při tomto postupu mohou správní orgány reagovat na možné zneužití účastenských práv, aniž by však předem bránily účasti dotčené veřejnosti. Tomu, aby byla účastenská práva zneužívána, brání zejména povinnost splnit podmínky dotčené veřejnosti v § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů.

### III. A. 2. Aplikace obecných závěrů na projednávaný případ

[41] Podle Nejvyššího správního soudu je z podání žalobce ze dne 7. 8. 2017 zřejmé, že se snažil do řízení přihlásit jako dotčená veřejnost tak, jak tento pojem chápe Aarhuská úmluva, směrnice EIA i zákon o posuzování vlivů. Konkrétně žalobce uvedl, že „*v souladu s těmito mezinárodními úmluvami* [v předchozím textu odkazoval na Aarhuskou úmluvu a Úmluvu z Espoo – pozn. NSS] *a nezpochybnitelným principem rovnosti občanů EU si nárokuje status účastníka předmětného územního řízení*“. Správní orgán je v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu povinen posuzovat podání podle skutečného obsahu a bez ohledu na označení. Stavební úřad měl za to, že oznámení o účasti postrádá obecné i zvláštní zákonné náležitosti podání. V takovém případě byl povinen žalobci

postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu buď pomoci s odstraněním nedostatků, nebo jej vyzvat ke zjednáání nápravy. Takový přístup by byl v souladu s pojetím veřejné správy jako služby veřejnosti ve smyslu § 4 odst. 1 správního řádu. Poté, co by žalobce na výzvu stavebního úřadu odstranil vady svého podání, mu měl stavební úřad buď umožnit účast v řízení, nebo podle § 28 odst. 1 správního řádu rozhodnout o tom, že žalobce účastníkem územního řízení není.

[42] Pro naplnění požadavků čl. 6 odst. 4 směrnice EIA a zákazu diskriminace podle čl. 3 odst. 9 Aarhuské úmluvy byl stavební úřad povinen zabývat se přihláškou žalobce do navazujícího řízení podle § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů, i když byla podána opožděně, pokud tato přihláška nebyla zároveň zjevně obstrukční. Stavební úřad totiž nenaplnil požadavky, které klade směrnice EIA ve vztahu k účinnému zveřejnění informací o navazujícím řízení, tak, aby se o nich mohl včas dozvědět i zahraniční subjekt. Proto měl stavební úřad projevit vstřícnost při posuzování podání žalobce ze dne 7. 8. 2017. Přihláška do řízení zároveň nebyla zjevně obstrukční, neboť ji žalobce podal pouze několik dní po uplynutí lhůty pro její podání. Územní rozhodnutí bylo přitom vydáno až dne 11. 9. 2018. Navíc stavební úřad veřejnou vyhláškou ze dne 31. 1. 2018 oznámil nové projednání územního řízení a zveřejnil pozvánku k veřejnému ústnímu jednání. Žalobci tak běžela nová lhůta k podání přihlášky do navazujícího řízení. Nelze mu však vyčítat, že se znovu do řízení nepřihlásil, pokud ho stavební úřad nijak nevyrozuměl o tom, jak naložil s jeho podáním ze dne 7. 8. 2017. V tomto případě nemohla být skutečnost, že žalobce zaslal přihlášku do řízení po uplynutí lhůty pro její podání, důvodem jeho neúčasti v navazujícím řízení. Posouzení přihlášky žalobce do řízení navíc může přispět i k hospodárnosti řízení, neboť dotčená veřejnost má právo podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení bez ohledu na to, zda se účastnila navazujícího řízení v prvním stupni. Zároveň není předchozí účast podmíněna ani žalobní legitimace proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení.

[43] Nejvyšší správní soud tedy svými závěry částečně korigoval odůvodnění rozsudku krajského soudu v tom, že proces EIA má vliv na procesní otázky účastenství v navazujícím řízení. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v tomto ohledu není překvapivé, neboť se k této právní otázce účastníci řízení vyjádřili, a navíc plyne z judikatury Soudního dvora i Nejvyššího správního soudu. Tento postup je také v souladu se zásadou hospodárnosti soudního řízení. Důvody, pro něž krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele a), totiž stojí v podstatné míře, a proto není namístě rozsudek krajského soudu zrušit. Nepřesnost úvah krajského soudu nemá vliv na zákonnost jeho závěru ve věci samé, neboť nadále platí, že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před stavebním úřadem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

### III. B. Účastenství v odvolacím řízení podle § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů

[44] Podle § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů „[o]dvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení může podat také dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2, a to i v případě, že nebyla účastníkem řízení v prvním stupni“. Podle krajského soudu byl stěžovatel a) povinen pomoci žalobci v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu odstranit vady jeho odvolání podaného podle § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů tak, aby žalobce mohl doložit splnění podmínek pro odvolání podané dotčenou veřejností. S tímto závěrem krajského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožnil.

[45] Možnost podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení bez předchozí účasti v tomto řízení je velmi specifická, neboť nevyžaduje ani zapojení v procesu EIA. V odvolání nemohou environmentální spolky namítat nevypořádání námitek, které neuplatnily v předchozím řízení, ani poukazovat na nezákonný postup správního orgánu vůči ostatním účastníkům. Na odvolání se hledí jako na odvolání účastníků prvostupňového řízení, kteří se mohli seznámit se všemi podklady řízení, vyjádřit se k nim a navrhnout jejich doplnění. Část procesní zátěže je přenesena na odvolací správní orgány, které nemohou předvídat počet odvolatelů ani obsah jejich námitek. Povahy řízení, které se prvostupňovému správnímu orgánu jeví jako bezproblémové, se tak v odvolacím řízení může zcela změnit (srov. Vomáčka, V. Komentář k § 9c. In: Bahýřová, A. kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 100). Nejvyšší správní soud shrnuje, že postup podle § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů má sloužit k zabezpečení účasti dotčeného subjektu alespoň ve fázi odvolacího řízení, nemá však plnohodnotně nahrazovat jeho účastenství v řízení od prvního stupně. Odvolání podané dotčenou veřejností, která se neúčastnila navazujícího řízení v prvním stupni, nemusí automaticky

vést ke zrušení prvostupňového rozhodnutí. Odvolací orgán se však musí vypořádat s námitkami, které tyto subjekty uplatní poprvé až v odvolacím řízení. Za vhodnější, rychlejší i hospodárnější lze přitom považovat, pokud je dotčená veřejnost přítomna a její námitky vypořádány již v prvostupňovém navazujícím řízení. (...)

## 4225

**Daňové řízení: počítání běhu nové lhůty pro stanovení daně; počítání času; *lex specialis***

k § 33 odst. 1 a 4 a § 148 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, s účinností do 30. 6. 2017

**I. Ustanovení § 148 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, je *lex specialis* k § 33 citovaného zákona.**

**II. Okamžik, od kterého počíná běh nové lhůty dle § 148 odst. 3 ve spojení s odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, je v zákoně stanoven zcela jednoznačně, a to okamžikem zahájení daňové kontroly, § 33 odst. 1 citovaného zákona se nepoužije.**

**III. V případě uplynutí hmotněprávní lhůty pro vyměření daně stanovené v § 148 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, se § 33 odst. 4 citovaného zákona neaplikuje.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2021, čj. 5 AfS 21/2020-56)

**Prejudikatura:** č. 3245/2015 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 74/2009 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 2701/08), č. 96/2010 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 1341/08).

**Věc:** Česká síť s.r.o. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Kasační stížností se žalobce (stěžovatel) domáhal zrušení rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 10. 2019, čj. 57 Af 24/2018-93, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2018; tímto byla zamítnuta odvolání stěžovatele proti dodatečným platebním výměrům, kterými byla stěžovateli za zdaňovací období leden 2013 až prosinec 2013 vyměřena daň z přidané hodnoty a uložena povinnost uhradit penále z doměřené daně.

V žalobě stěžovatel namítal mimo jiné, že daň za uvedená zdaňovací období byla stanovena po uplynutí prekluzivní lhůty; uvedl, že správce daně zahájil daňovou kontrolu dne 10. 9. 2014, úkon správce daně (zahájení daňové kontroly) v souladu s § 148 odst. 3 daňového řádu přerušil běh lhůty pro stanovení daně a nová tříletá lhůta pro stanovení daně počala běžet, opět v souladu s § 148 odst. 3 daňového řádu, dne 10. 9. 2014, tj. dnem, kdy byl tento úkon (zahájení daňové kontroly) učiněn, lhůta pro stanovení daně tedy uplynula dne 10. 9. 2017. Do konce lhůty pro stanovení daně dle § 148 daňového řádu má dle judikatury Nejvyššího správního soudu dojít k nabytí právní moci rozhodnutí správce daně o stanovení daně. Odvoláním napadená rozhodnutí byla stěžovateli doručena dne 11. 9. 2017, tj. po uplynutí lhůty pro stanovení daně. Stěžovatel odkázal již v podaném odvolání na rozsudky Nejvyššího správního soudu, ze kterých vyplývá posouzení hmotněprávní lhůty pro stanovení daně (viz rozsudek sp. zn. 9 AfS 142/2016, sp. zn. 2 AfS 1/2015); žalovaný odvolací námitku bez dalšího vypořádal v bodě 69 s tím, že dle § 33 odst. 1 daňového řádu počala znovu běžet lhůta pro stanovení daně až dnem následujícím po dni zahájení daňové kontroly, tj. dne 11. 9. 2014; žalovaný dovozuje její uplynutí na den 11. 9. 2017 (3 roky od počátku běhu lhůty). Dle stěžovatele však tříletá lhůta pro stanovení daně počala běžet v smyslu § 148 odst. 3 daňového řádu, který je *lex specialis* ve vztahu k § 33 daňového řádu, již v den, kdy byla zahájena daňová kontrola, tedy dne 10. 9. 2014 (nikoli o den později, jak se domnívá žalovaný); tento závěr podporují i výše uvedené rozsudky Nejvyššího správního soudu. Z výše uvedeného důvodu stěžovatel namítl nezákonnost rozhodnutí žalovaného, neboť byla vydána až po uplynutí prekluzivní lhůty pro stanovení daně.

Krajský soud neshledal žádní žalobní námitky jako důvodné a žalobu zamítl. K namítané prekluzi práva krajský soud uvedl, že pro všechny lhůty stanovené daňovým řádem, bez ohledu na to, zda se jedná o lhůty procesní nebo hmotněprávní povahy, platí § 33 daňového řádu upravující počítání času. Krajský soud výkladem § 148 odst. 3 ve spojení s § 33 daňového řádu dovodil, že dnem určujícím počátek běhu lhůty v daném případě je „den,

*kdy byl učiněn některý z úkonů v tomto ustanovení uvedeny*“; v souladu s § 33 odst. 1 větou první daňového řádu tak v případě stěžovatele počala běžet nová lhůta pro stanovení daně teprve ode dne následujícího po dni, kdy byla zahájena daňová kontrola; k prekluzi práva vyměřit daň tak nedošlo.

V kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu stěžovatel nesouhlasil s právním posouzením krajského soudu, a to jak v procesních otázkách, tak v samotném hodnocení merita věci. Především namítal nesprávný právní závěr ohledně námitky prekluze; za sporný označil okamžik uplynutí prekluzivní lhůty pro stanovení daně, tj. zda tato lhůta marně uplynula dne 10. 9. 2017 či o den později (11. 9. 2017). Závěr krajského soudu vyplýval z toho, že nová lhůta pro stanovení daně započala nový běh ode dne následujícího po dni, kdy byla zahájena daňová kontrola. Byť soudní rozhodnutí v této otázce zcela mlčelo, na základě bodů 51 a 55 soudního rozhodnutí bylo zřejmé možné dovodit názor soudu, že pokud započal běh nové prekluzivní lhůty v den následující po dni zahájení daňové kontroly, tj. 11. 9. 2014, pak lhůta pro stanovení daně uplynula dne 11. 9. 2017 (v den, který se svým označením shoduje se dnem, kdy započal běh lhůty ve smyslu § 33 odst. 1 daňového řádu). Stěžovatel poukázal na to, že opakovaně namítal, že pravidla upravená v § 148 odst. 3 daňového řádu představují (mimo jiné) co do určení počátku běhu „nové“ lhůty pro stanovení daně speciální pravidla právě vůči § 33 odst. 1 věta první. Vztah speciality a obecnosti lze dle stěžovatele rovněž dovodit na základě systematiky daňového řádu. Ustanovení § 33 daňového řádu se řadí mezi ustanovení v tzv. obecné části, kam mimo jiné spadá obecná úprava lhůt, doručování, základních zásad, a jsou poplatná celému systému daňového procesu, zatímco pravidla související se lhůtou pro stanovení daně se nacházejí v části zvláštní, nadto normující pravidla toliko pro jednu konkrétní lhůtu – pro stanovení daně.

Stěžovatel tvrdil, že argumentací soudu, že § 33 daňového řádu platí jak pro lhůty procesní, tak pro lhůty hmotněprávní (viz bod 50 soudního rozhodnutí), nelze vnímat v kontextu aplikačních pravidel, v tomto případě zásady *lex specialis derogat legi generali*, jako relevantní, a není tedy způsobila vyvrátit použitelnost speciálního pravidla pro počátek běhu lhůty dle § 148 odst. 3 daňového řádu, neboť v tomto případě o použitelnost dané normy rozhoduje zcela jiné právní kritérium. Nad rámec stěžovatel dodal, že pokud by chtěl zákonodárce, aby se běh lhůty (resp. její počátek) pro stanovení daně i v případě zahájení daňové kontroly odvíjel od obecných pravidel § 33 odst. 1 daňového řádu, potom by do textu § 148 odst. 3 daňového řádu toliko uvedl, že za tam splněných podmínek (zahájení daňové kontroly, podání řádného daňového tvrzení nebo oznámení výzvy k podání řádného daňového tvrzení) běží lhůta pro stanovení daně znovu (bez dovětku „od jakého dne“). Na tomto závěru stěžovatele neměnil nic ani fakt, že poslední den prekluzivní lhůty (10. 9. 2017) připadl na neděli; krajský soud se k této otázce nikterak nevyjádřil.

Stěžovatel byl přesvědčen, že v posuzované věci došlo k marnému uplynutí prekluzivní lhůty, aniž by došlo k pravomocnému stanovení daně za příslušná zdaňovací období a poměrně strohý závěr soudu stran právního hodnocení této žalobní námitky považoval stěžovatel za právně nesprávný, resp. neodůvodněný, tudíž nepřezkoumatelný.

Žalovaný k námitce prekluze uvedl, že počítání času je upraveno v § 33 daňového řádu; dle § 33 odst. 1 daňového řádu lhůta stanovená podle týdnů, měsíců nebo let počíná běžet dnem, který následuje po dni, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek běhu lhůty, a končí uplynutím toho dne, který se svým pojmenováním nebo číselným označením shoduje se dnem, kdy započal běh lhůty. Lhůta dle § 148 odst. 1 a 3 daňového řádu je stanovena podle let. Počíná tedy běžet dnem, který následuje po dni, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek běhu lhůty a končí uplynutím toho dne, který se svým pojmenováním nebo číselným označením shoduje se dnem, kdy započal běh lhůty. Pravidlo, že se pro určení počátku běhu lhůty stanovené daňovým zákonem, nezapočítává den, ve kterém došlo ke skutečnosti, jež je určující pro počátek lhůty, neplatí pro lhůty kratší než jeden den. Daňová kontrola byla u stěžovatele zahájena dne 10. 9. 2014, tudíž lhůta pro stanovení daně začala běžet znovu ode dne, kdy byl tento úkon učiněn. Tímto dnem je dle § 148 odst. 3 a § 33 odst. 1 daňového řádu mimo jakoukoliv pochybnost 11. 9. 2014. Třiletá lhůta by tedy uplynula poslední vteřinou dne 11. 9. 2017. Stěžovateli byly právě tohoto dne doručeny dodatečné platební výměry, tj. rozhodnutí o doměření daně. Lhůta tedy byla prodloužena o 1 rok, neboť v posledních 12 měsících před uplynutím dosavadní lhůty pro stanovení daně došlo k oznámení rozhodnutí o stanovení daně (§ 148 odst. 2, písm. b) daňového řádu), neboť byl doručen platební výměr, tj. lhůta byla prodloužena do 11. 9. 2018. O odvolání proti dodatečným platebním výměrům rozhodl žalovaný



rozhodnutím ze dne 15. 8. 2018, doručeným dne 16. 8. 2018; daň z přidané hodnoty dodatečně vyměřena za uvedená zdaňovací období tak byla stanovena pravomocně, a to v prekluzivní lhůtě pro stanovení daně.

K argumentaci, že lhůta pro stanovení daně je lhůtou hmotněprávní, na níž se neaplikují procesní pravidla § 33 odst. 4 daňového řádu, žalovaný uvedl, že lhůta pro stanovení daně upravená v § 148 daňového řádu je svou povahou lhůtou hmotněprávní. Ustanovení § 148 dále upravuje pravidla pro běh této lhůty, její prodloužení (§ 148 odst. 2), přerušení (§ 148 odst. 3) a stavení (§ 148 odst. 4). Lhůta pro stanovení daně končí nejpozději uplynutím deseti let od jejího počátku podle odstavce 1 (§ 148 odst. 5). Pravidla pro počítání času, zejména pak pravidlo o odsunutí konce lhůty v důsledku soboty, neděle a svátků, jsou podle daňového řádu univerzální (platná pro všechny lhůty, jak hmotněprávní tak i procesní). Nedopadají pouze na úkony, které mají být učiněny vůči správci daně, ale i na úkony, které mají být v určité lhůtě učiněny ze strany správce daně. Daňový řád v tomto ohledu tyto dvě kategorie nerozlišuje, čímž se liší od předchozí právní úpravy, která pravidlo týkající se posunutí konce lhůty umožňovala explicitně pouze u „*lhůt pro uplatnění právních úkonů vůči správci daně*“ (srov. § 14 odst. 8 zákona o správě daní a poplatků). Pravidla týkající se počítání času, včetně ustanovení o konci běhu lhůty, je nutné aplikovat na veškeré lhůty upravené daňovými zákony, tj. lhůty určené osobám zúčastněným na správě daní, lhůty určené správcům daně, ale i lhůty hmotněprávní zavazující obě strany. V opačném případě by pro určitou skupinu lhůt absentovala jakákoli pravidla.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Plzni a rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

#### Z odůvodnění:

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou namítané prekluze práva stanovit daň, neboť k prekluzi je soud povinen přihlížet i bez návrhu. V nálezu ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2701/08, č. 74/2009 Sb. ÚS, Ústavní soud mimo jiné vyslovil: „*Základy teorie práva rozumí pod pojmem prekluze stav, kdy v důsledku plynutí času nějaké právo zaniklo. V případě prekluze nemá plnění dlužníka po uplynutí prekluzivní lhůty zákonnou oporu a pro věřitele znamená bezdůvodné obohacení. Pokud věřitel plnění přijme, může se dlužník domáhat jeho navrácení. Dle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona. Dle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod lze povinnosti ukládat jen na základě zákona a v jeho mezích. V daném případě tento zákon omezuje dobu, v níž je možné daň vyměřit a po jejím uplynutí činí takový postup protiprávním*“ (srov. též např. nálezy ÚS ze dne 29. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 1341/08, č. 96/2010 Sb. ÚS: „*Uplyne-li lhůta uvedená v § 47 zákona o správě daní a poplatků, aniž v ní byla daň pravomocně vyměřena či doměřena, zaniká tím subjektivní veřejné právo státu daň vyměřit či doměřit. K zániku tohoto práva se přibližuje z úřední povinnosti nejen v daňovém řízení, ale též v rámci soudního přezkumu rozhodnutí v řízení před správními soudy.*“).

[21] V projednávané věci je mezi stěžovatelem a žalovaným, resp. krajským soudem sporná interpretace § 148 odst. 3 daňového řádu, resp. aplikace pravidla stanoveného v § 33 odst. 1. daňového řádu v případě běhu prekluzivní lhůty pro stanovení daně.

[22] Dle § 148 odst. 1 daňového řádu: „*Daň nelze stanovit po uplynutí lhůty pro stanovení daně, která činí 3 roky. Lhůta pro stanovení daně počne běžet dnem, v němž uplynula lhůta pro podání řádného daňového tvrzení, nebo v němž se stala daň splatnou, aniž by zde byla současně povinnost podat řádné daňové tvrzení.*“

[23] Dle § 148 odst. 3 daňového řádu: „*Byla-li před uplynutím lhůty pro stanovení daně zahájena daňová kontrola, podáno řádné daňové tvrzení nebo oznámena výzva k podání řádného daňového tvrzení, běží lhůta pro stanovení daně znovu ode dne, kdy byl tento úkon učiněn.*“

[24] Dle Nejvyššího správního soudu pravidla upravená v § 148 odst. 3 daňového řádu představují co do určení počátku běhu „nové“ 3leté lhůty pro stanovení daně speciální pravidla pro počítání lhůty.

[25] Pravidla upravená v § 33 daňového řádu se vztahují na procesní lhůty stanovené správcem daně (zavazují tedy osobu zúčastněnou na správě daní), jak lze dovodit již ze samotného řazení uvedeného ustanovení v zákoně a nadepsané rubriky:

[26] Dle § 32 daňového řádu nazvaného: **Určení lhůty k provedení úkonu:**

„(1) **Správce daně stanoví osobě zúčastněné na správě daní rozhodnutím lhůtu pro úkon při správě daní, pokud je toho třeba a pokud ji nestanoví zákon.**

(2) Lhůtu kratší než 8 dnů lze stanovit jen zcela výjimečně pro úkony jednoduché a zvlášť naléhavé.

(3) Pokud správce daně ukládá rozhodnutím povinnost, ke které se stanovená lhůta váže, musí být v poučení tohoto rozhodnutí obsaženy i právní důsledky nedodržení této lhůty; pokud jde o lhůtu kratší než 8 dnů, musí být rovněž odůvodněna délka této lhůty, a to i v případech, že se rozhodnutí jinak neodůvodňuje.“

[27] V § 33 daňového řádu zákonodárce potom upravuje pravidla pro počítání běhu této správcovské lhůty; stanoví okamžik počátku běhu a okamžik konce lhůty pro specificky určené případy.

[28] Pro určitý právní úkon se použije lhůta, která je stanovena v některém z obecně závazných právních předpisů. Pokud tomu tak není, stanoví správce daně v rámci své diskreční pravomoci přiměřenou lhůtu rozhodnutím, popř. ji určí v rámci protokolovaného jednání. Zároveň upozorní osobu zúčastněnou na správě daní na právní následky nedodržení takto stanovené lhůty. Z uvedeného je zjevné, že zákonodárce v § 32 a § 33 daňového řádu upravil lhůty, které určuje správce daně osobám zúčastněným na správě daní k provedení určitých procesních úkonů; jedná se o úkony, které tíží osobu zúčastněnou na správě daní, nikoli samotného správce daně; typicky např. lhůta k předložení dokladů, dostavení se ke kontrole či místnímu šetření apod. V tomto směru je zcela logické, že lhůtu ke splnění správcem daně uložené povinnosti (provedení úkonu) zákonodárce určil tak, aby osoba zúčastněná na správě daní, tedy ten, komu je povinnost uložena, nebyla zkrácena na svých právech. Proto se např. do běhu stanovené lhůty nepočítá den, kdy zpravidla písemnost obsahující výzvu povinná osoba převzala (§33 odst. 2), stejně tak se při posouzení splnění lhůty zohlední skutečnost, zda poslední den lhůty připadne na sobotu, neděli nebo svátek (§ 33 odst. 4).

[29] Daňový řád v určitých případech správce daně přímo vyzývá, aby osobě zúčastněné na správě daní lhůtu stanovil; např. lhůta pro odstranění vad podání (§ 74 odst. 1), lhůta ve výzvě k zahájení daňové kontroly (§ 87 odst. 3), lhůta k vyjádření k výsledku kontrolního zjištění (§ 88 odst. 3), lhůta k odstranění pochybností (§ 89 odst. 3), lhůta pro zahájení řízení před jiným orgánem veřejné moci v souvislosti s předběžnou otázkou (§ 99 odst. 1), lhůta ostatním příjemcům rozhodnutí pro vyjádření se k odvolání (§ 111 odst. 4), lhůta k doplnění vadného odvolání (§ 112 odst. 2), lhůta k vyjádření se k nově zjištěným důkazům a skutečnostem v rámci odvolacího řízení (§ 115 odst. 2), lhůta k doplnění přihlášky k registraci (§ 129 odst. 1), náhradní lhůta pro podání řádného daňového tvrzení nebo dodatečného daňového tvrzení (§ 145), lhůta pro identifikaci nejasné platby (§ 164 odst. 2), lhůta k úhradě nedoplatku ručitelem (§ 171 odst. 1), lhůta pro placení záloh (§ 174 odst. 2). V určitých případech důsledky nedodržení lhůty stanoví rovněž přímo daňový řád (např. v § 87 odst. 5).

[30] Smyslem stanovení lhůty je vymezení časového prostoru za účelem provedení určitého procesního úkonu zúčastněnou osobou. Při tomto vymezení je nutno dodržovat určité mantinely stejně jako při posouzení, zda lhůtu stanovit, či nikoli. Lhůta stanovená správcem daně musí být přiměřená. Požadavek přiměřenosti vyplývá ze základních zásad správy daní (§ 5 odst. 3 daňového řádu). V tomto duchu je správce daně povinen poskytnout zúčastněné osobě, od které žádá splnění nějaké povinnosti (vykonání úkonu), vždy takovou lhůtu, aby v ní mohla požadovaný úkon skutečně (při dobré vůli) provést, jinak by byla porušena zásada slyšení strany, která je součástí obecné zásady součinnosti při správě daní (§ 6 odst. 2 daňového řádu). Nesplnitelná lhůta může být proto posouzena jako vada řízení.

[31] V § 34 daňového řádu jsou potom stanoveny lhůty zavazující samotného správce daně, což vyplývá již ze samotného nadpisu: **Běh lhůty pro správce daně:**

„(1) Pokud je den, kdy osoba zúčastněná na správě daní učinila podání, dnem počátku běhu lhůty **pro vydání rozhodnutí nebo provedení jiného úkonu správce daně** nebo pokud je počátek běhu lhůty od tohoto dne odvozen, běh lhůty se stává ode dne vydání rozhodnutí, kterým správce daně vyzývá osobu zúčastněnou na správě daní k součinnosti, do pátého pracovního dne ode dne, kdy dojde k požadované součinnosti.

(2) Pokud osoba zúčastněná na správě daní učinila podání elektronicky způsobem vyžadujícím dodatečné potvrzení, je pro určení počátku běhu lhůty **pro vydání rozhodnutí** nebo provedení jiného úkonu správce daně rozhodný den, kdy bylo podáno potvrzení tohoto podání.“

[32] Tato pravidla se aplikují typicky v případech, kdy je správce daně povinen v jemu určené zákonné lhůtě rozhodnout či učinit úkon, např. vrátit přeplatek, rozhodnout o odvolání apod. (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2017, čj. 6 Afs 3/2017-39: „V případě, že došlo na žádost daňového subjektu k prodloužení lhůty k odstranění pochybností stanovené správcem daně (§ 89 odst. 3 a 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu), je třeba posunout den vzniku nároku daňového subjektu na úrok z nadměrného odpočtu daně z přidané hodnoty po uplynutí tříměsíční lhůty dle judikatury Nejvyššího správního soudu, resp. dle čl. 183 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, o dobu, o kterou byla lhůta k odstranění pochybností fakticky prodloužena.“ Uvedené ustanovení především brání tomu, aby k tíži správce daně šly skutečnosti jím nezaviněné, ale naopak přičitatelné osobě zúčastněné na správě daní (typicky např. nutnost zjišťování či doplňování skutečností nutných pro vydání rozhodnutí při nesoučinnosti daňového subjektu apod.).

[33] Lhůty uplatňované při správě daní lze rozlišovat na ty, které obligatorně stanoví zákon (lhůty zákonné), a lhůty, které může fakultativně stanovit správce daně (lhůty správcovské). Se zákonnými lhůtami je v textu zákona vždy spojen nějaký účinek, jejich délka a běh jsou určeny přímo zákonem a měnit je lze pouze tehdy, připouští-li to explicitně zákon.

[34] Lhůta stanovená v § 148 odst. 1 daňového je nepochybně lhůtou zákonnou, jedná se o lhůtu hmotně-právní a není pochyb o tom, že je lhůtou prekluzivní. Pouze v jejím rámci lze zákonem stanoveným způsobem měnit výši daně ve prospěch daňového subjektu, ale i v jeho neprospěch. Uplynutím prekluzivní lhůty právo správce daně i daňového subjektu na stanovení daně, popř. její změnu, zaniká. Zánik práva – prekluze – je důsledkem dvou právních skutečností, jimiž jsou jednak uplynutí času (tj. propadné neboli prekluzivní lhůty), jednak nečinnost správce daně nebo daňového subjektu, jež spočívá v neuplatnění práva. K zániku práva uplynutím prekluzivní lhůty dochází přímo ze zákona a je třeba k němu přihlížet z úřední povinnosti. Uplynutím této lhůty končí daňové řízení v rovině nalézací a správci daně zaniká pravomoc stanovit daň za příslušné zdaňovací období. Zákon pouze připouští výslovně výjimky v § 148 odst. 6 a 7, kdy lze stanovit daň i po uplynutí 10leté lhůty.

[35] Základní délku lhůty pro stanovení daně (3 roky) je možné modifikovat, a to třemi typy úkonů. V první řadě je možné lhůtu prodloužit. Úkony prodlužující běh lhůty jsou vyjmenovány v § 148 odst. 2; jejich společným jmenovatelem je podmínka, aby byly učiněny v průběhu základní lhůty, a to konkrétně v posledních 12 měsících lhůty; účinkem těchto úkonů je nastavení lhůty o jeden rok. Dalšími úkony, které jsou způsobilé modifikovat délku lhůty, jsou úkony, které její běh přeruší. Tyto jsou vyjmenovány v § 148 odst. 3 ve spojení s § 87 daňového řádu. Úkony zapříčiní přerušení běhu lhůty a zajistí počátek běhu nového, což znamená, že běží znovu celá 3letá lhůta; zákon přitom výslovně stanoví rovněž rozhodný den jako počátek běhu lhůty, od něhož se lhůta přerušuje a běží celá (3letá) znovu. Posledním typem úkonů s vlivem na běh lhůty jsou úkony, které její běh staví (§ 148 odst. 4); podstatou stavení lhůty je, že tato neběží po dobu definovanou zákonem. Smysl ustanovení spočívá ve skutečnosti, že správce daně nemůže v řízení konat s ohledem na vnější vlivy (v zákoně taxativně uvedené), a tudíž by běh lhůty neměl opodstatnění.

[36] Lhůty „správcovské“ jsou lhůty, které stanoví správce daně, ať už na základě výslovného zmocnění, nebo v rámci obecné pravomoci vyplývající z tohoto ustanovení. Možnost správce daně stanovit osobě zúčastněné na správě daní lhůtu k provedení určitého úkonu zákon limituje dvěma omezeními. Správcovskou lhůtu nelze stanovit v případě, že pro provedení úkonu je již stanovena lhůta zákonná, čímž je vyjádřen subsidiární charakter správcovských lhůt vůči lhůtám zákonným. Takovou zákonnou lhůtou je i lhůta, v níž je oprávněn správce daně daň stanovit, resp. vyměřit.

[37] Z uvedeného vyplývá, že § 148 daňového řádu obsahující pravidla běhu prekluzivní lhůty (včetně jejího přerušení či stavení) jsou *lex specialis* k § 33 odst. 1 daňového řádu, resp. toto ustanovení se nepoužije. Zákonnodárce v § 148 odst. 3 daňového řádu zcela jednoznačně vyjádřil okamžik, od kterého se nový běh prekluzivní lhůty stanoví v odst. 1 citovaného ustanovení odvíjí, přičemž ani samotný jazykový výklad slova *dnem* nedává prostor pro jiný závěr, než že se tak děje již od konkrétního dne, a nikoli až ode dne následujícího. Nejvyšší správní soud opětovně podotýká, že procesní povaha lhůt *a priori* předpokládá aktivitu daňového subjektu. Proto stanovení jejího počátku dle § 33 odst. 2 daňového řádu, resp. jejího zachování do následujícího pracovního dne ve smyslu § 33 odst. 4 daňového řádu je logické, legitimní a chrání oprávněné zájmy subjektů. Lhůta pro

stanovení daně, jakožto lhůta prekluzivní, toliko představuje časově ohraničený úsek, po který lze upravovat daňovou povinnost daňového subjektu.

[38] Podle § 87 odst. 1 věty první daňového řádu (ve znění účinném do 31. 12. 2020) „[d]aňová kontrola je zahájena prvním úkonem správce daně vůči daňovému subjektu, při kterém je vymezen předmět a rozsah daňové kontroly a při kterém správce daně začne zjišťovat daňové povinnosti nebo prověřovat tvrzení daňového subjektu nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně“. Okamžik, od kterého počíná běh nové lhůty dle § 148 odst. 3 daňového řádu je zde stanoven zcela jednoznačně [srov. rozsudky NSS ze dne 15. 12. 2016, čj. 9 Afs 142/2016-31 (bod 20), ze dne 30. 4. 2015, čj. 2 Afs 1/2015-49, č. 3245/2015 Sb. NSS (bod 36)]. Je-li tedy prvním úkonem např. skutečnost, že správce daně toho kterého dne v sídle daňového subjektu převezme kontrolované doklady či sepiše protokol o zahájení daňové kontroly – tedy zahájí daňovou kontrolu, jen stěží lze dovozovat, že se tak stalo den následující.

(...)

[40] Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozhodnutí žalovaného, jakož i napadený rozsudek krajského soudu jsou založeny na nesprávném posouzení právní otázky, nemohou proto z hlediska zákona obstát. Nejvyšší správní soud neshledal důvodu zabývat se ostatními kasačními námitkami, neboť ani jejich případná nedůvodnost (což však soud nikterak nepředjímá) by na závěru o nezákonnosti napadeného rozsudku krajského soudu jakož i rozhodnutí žalovaného nemohla nic změnit.

[41] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené postupem dle § 110 odst. 1 a 2 s. ř. s. zrušil současně s rozsudkem krajského soudu rovněž rozhodnutí žalovaného.