

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

10^{2021 / XIX. ROČNÍK / 30. 10. 2021}

OBSAH

4239 Státní a veřejní zaměstnanci: odvolání na základě nezákonného rozhodnutí; výpočet doplatku služebního příjmu	961
4240 Pandemický zákon: aktivní procesní legitimace; diskriminace jako důvod nezákonnosti mimořádného opatření.....	965
4241 Řízení před soudem: návrh podaný zákonným zástupcem nezletilého; nezbytnost souhlasu opatrovníckého soudu	970
4242 Daňové řízení: stanovení daně po uplynutí prekluzivní lhůty; přechodné ustanovení § 264 odst. 4 daňového řádu	972
4243 Řízení před soudem: plná jurisdikce; listina předložená správním orgánem k důkazu v řízení o žalobě	977
4244 Církev a náboženské společnosti: posouzení účelu založení společenství v řízení o návrhu na registraci církve; výkon duchovenské činnosti ve věznicích	983

Státní a veřejní zaměstnanci: odvolání na základě nezákonného rozhodnutí; výpočet doplatku služebního příjmu

k § 113, § 124 odst. 2 a 9 a § 126 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (v textu jen „zákon o služebním poměru“)

I. Při výpočtu doplatku služebního příjmu za období, kdy byl příslušník odvolán ze svého služebního místa na základě nezákonného rozhodnutí, se vzhledem k chybějící zákonné úpravě postupuje analogicky podle § 124 odst. 2 a 9 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

II. Základem doplatku služebního příjmu za období, kdy byl příslušník odvolán ze svého služebního místa na základě nezákonného rozhodnutí, je pravděpodobný služební příjem, jehož by příslušník na tomto služebním místě dosahoval. Ten musí odrážet všechny složky, jež tvoří součást služebního příjmu (§ 113 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů); mezi ně ovšem nepatří odměna za služební pohotovost (§ 126 téhož zákona). Vykonával-li příslušník po svém odvolání službu na jiném služebním místě u téhož zaměstnavatele, je nutné pravděpodobný služební příjem a vyplacený služební příjem porovnat – rozdíl (včetně úroků z prodlení) představuje doplatek služebního příjmu, na který má příslušník nárok.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 5. 2021, čj. 30 Ad 4/2019-90)

Prejudikatura: č. 950/2006 Sb. NSS, č. 3383/2016 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 148/2009 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 610/06), č. 43/2010 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 1624/09) a č. 52/2017 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 4266/16).

Věc: B. Š. proti Policejnímu prezidentovi o doplacení nárokových a nenárokových složek služebního příjmu.

Žalobce uplatnil žádost ze dne 2. 1. 2018 nárok na doplacení určitých nárokových i nenárokových složek služebního příjmu od 27. 4. 2015 do dne podání žádosti, tedy minimálně za dobu 32 měsíců. Celkovou výši doplatku žalobce odhadl na 400 000 Kč. Jeho nárok vznikl v důsledku nezákonného odvolání ze služebního místa vedoucího Územního odboru Uherské Hradiště a ustanovení na služební místo rady Ředitelství služby pro zbraně a bezpečnostní materiál Policejního prezidia České republiky. Ředitel Krajského ředitelství policie Zlínského kraje (dále jen „Ředitel“) rozhodnutím ze dne 22. 11. 2018 (dále jen „rozhodnutí o doplatku“) rozhodl tak, že žalobci náleží doplatek hrubého služebního příjmu za období, kdy byl nezákonně odvolán ze služebního místa (22. 4. 2015 – 31. 12. 2017), a to ve výši 91 607 Kč (výrok I). Dále přiznal žalobci úroky z prodlení z příslušných měsíčních doplatků (výroky II – XXIII). Ve zbytku Ředitel žádost žalobce zamítl (výrok XXIV).

Odvolání žalobce proti citovanému rozhodnutí o doplatku zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 3. 2019 (dále též „odvolací rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“). Proti němu brojil žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou, kterou navrhuje napadené rozhodnutí zrušit z důvodu nezákonnosti. Úvodem shrnul důvody pro žádost o doplacení služebního příjmu – spor o odvolání a převedení žalobce na jiné služební místo vyvrcholil u Krajského soudu v Brně rozsudkem, jímž krajský soud zrušil rozhodnutí o odvolání žalobce ze služebního místa. Na základě toho tak žalobce dovodil svůj nárok na doplacení služebního příjmu. Žalobce shrnul také dosavadní průběh správního řízení – po podání žádosti o doplacení složek služebního příjmu vydal Ředitel nejdřív první rozhodnutí ze dne 27. 3. 2018, proti kterému se žalobce odvolal. Následovalo několik procesních úkonů a také značná prodleva v postupu, jak tvrdí žalobce. Následně žalovaný toto prvé rozhodnutí zrušil a vrátil věc zpátky Řediteli. Žalobce k tomu namítal, že toto zrušující rozhodnutí mu bylo doručeno až k jeho urgenci.

K věci žalobce namítal vadný postup žalovaného při aplikaci zákona o služebním poměru“. Žalovaný analogicky uplatnil § 124 zákona o služebním poměru, který však dle žalobce vůbec neupravuje, neřeší a ani nezmiňuje situaci, kdy byl přeložen na jiné služební místo z důvodu nezákonného rozhodnutí. Analogie s § 124 zákona o služebním poměru je tak nepřipadná, neboť upravuje zcela jiné situace. Stanovení předpokládaného služebního

příjmu, kterého by žalobce dosahoval na služebním místě vedoucího územního odboru, jako průměrný služební příjem, je zjevně nesprávný postup. Pro určení průměrného služebního příjmu není nejmenšího důvodu. Zrušením rozhodnutí o odvolání ze služebního místa se totiž obnovuje původní stav. Žalobci tak náleží ty složky služebního příjmu, které mu byly přiznány před nezákonným odvoláním ze služebního místa. Použití § 124 zákona o služebním poměru tak není správné, jelikož žádná překážka ve službě nebyla dána. Smysl posledně uvedeného ustanovení totiž dopadá na situace, kdy příslušníkovi náleží služební příjem ve výši odpovídající průměrnému služebnímu příjmu po tom, co je zrušeno rozhodnutí o skončení služebního poměru. V případě žalobce však lze jednoduše porovnat služební příjmy z místa, ze kterého byl nezákonně odvolán, s místem, na které byl převeden. Újma, která žalobci vznikla, je pouze rozdíl mezi oběma služebními příjmy. Ředitel však tento stav nerespektoval a upřel žalobci příplatek za vedení ve výši 176 000 Kč, když žalobci vypočetl souhrnnou částku doplatku všech přiznaných a přepočtených složek služebního příjmu ve výši 91 607 Kč. Rozhodnutím ředitele krajského ředitelství ve věcech služebního poměru ze dne 10. 12. 2014 byl žalobci přiznán příplatek za vedení ve výši 5 500 Kč. Ředitel však v rozhodnutí o doplatku svévolně příplatek za vedení přepočítal, přestože žalobce příplatek v uvedené výši dostával bez ohledu na to, zda čerpal v daném měsíci dovolenou, pracovní neschopnost či služební volno. Zrušením rozhodnutí o odvolání žalobce ze služebního místa se však obnovil stav, který tu byl předtím, než byl žalobce odvolán ze svého místa – tudíž i příplatek za vedení měl být vyplácen v původní výši. Poukázal na to, že podle zákona o služebním poměru služební příjem obsahuje všechny složky služebního příjmu, kterých by příslušník dosáhl, kdyby nebyl odvolán ze služebního místa, a to nejen složky stanovené pevnou měsíční výměrou, ale i ty, které mají pohyblivý charakter. Proto se žalobce domníval, že Ředitel provedl nesprávný měsíční přepočet přiznaného příplatku za vedení v rozporu s § 124 odst. 7 zákona o služebním poměru. Žádný zákon či interní akt řízení nestanoví přepočet příplatku za vedení s ohledem na odpracovaný fond pracovní doby v daném měsíci. Přepočet a snížení příplatku za vedení (např. 4 788 Kč, 4 994 Kč, 5 248 Kč nebo 5 234 Kč) byl tudíž nesprávné. Tento výpočet měl vliv i na úroky z prodlení, které měly být počítány z přiznaného příplatku ve výši 5 500 Kč. Ředitel postupoval také v rozporu s judikaturou, z níž žalobce cituje nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1624/09 ze dne 5. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 4266/16 ze dne 27. 3. 2017 a sp. zn. IV. ÚS 610/06 ze dne 22. 6. 2009. K otázce analogie odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, čj. 6 As 75/2015-17, podle kterého je *analogie iuris* nežádoucí, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

Skutková zjištění

(...)

[11] Žalobce byl rozhodnutím ze dne 10. 4. 2015 odvolán ze služebního místa vedoucího územního odboru Uherské Hradiště a ustanoven rozhodnutím ze dne 14. 4. 2015 na služební místo rada Policejního prezidia ČR. V důsledku zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2017 bylo výše uvedené rozhodnutí o odvolání zrušeno a žalobci tak vznikl nárok na doplacení služebního příjmu včetně úroků z prodlení za celé období, kdy byl převeden – tedy od 22. 4. 2015 do 31. 12. 2017 (podání žádosti o doplacení). Žalobce v žádosti ze dne 2. 1. 2018 požadoval doplacení následujících složek služebního příjmu: (i) příplatek za vedení podle § 118 zákona o služebním poměru ve výši 5 500 Kč měsíčně za dobu 32 měsíců (176 000 Kč celkem), spolu s úrokem z prodlení, (ii) příplatek za služební pohotovost podle § 126 zákona o služebním poměru ve výši 6 000 Kč měsíčně za dobu 32 měsíců, spolu s úrokem z prodlení, a (iii) doplacení nenárokových složek služebního příjmu – předpokládaných odměn podle § 123 písm. a) a § 49 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru. Žalobce odhadl celkovou výši doplatku na 400 000 Kč. K žádosti žalobce rozhodl nejprve Ředitel prvním rozhodnutím ze dne 27. 3. 2018, které však žalovaný zrušil a věc vrátil Řediteli k novému projednání. Následně Ředitel vydal o žádosti žalobce na doplacení služebního příjmu rozhodnutí o doplatku, kterým přiznal žalobci nárok ve výši 91 607 Kč vč. úroků z prodlení. K této částce dospěl Ředitel tak, že stanovil pravděpodobný služební příjem, kterého by žalobce zřejmě dosáhl. Vycházel ze služební činnosti, kterou měl žalobce vykonávat – vedoucí Územního odboru

Uherské Hradiště, a jakým způsobem byla tato činnost odměňována. Určil hrubý služební příjem, obsahující všechny složky služebního příjmu (základní tarif, příspěvek za vedení, osobní a zvláštní příspěvek), na částku 57 500 Kč, což byl poslední známý příjem žalobce před odvoláním. Částka 57 500 Kč se rozpadá na 35 800 Kč základního tarifu, 4 200 Kč zvláštní příspěvek, 5 500 Kč příspěvek za vedení a osobní příspěvek ve výši 12 000 Kč. Takto zjištěný hrubý služební příjem následně Ředitel zvyšoval vždy od kalendářního měsíce, v němž žalobce dosáhl stanovené doby praxe a splnil podmínky pro zařazení do vyššího tarifního stupně nebo došlo ke změně stupnice základních tarifů. K takto stanovenému služebnímu příjmu Ředitel v určitých kalendářních měsících připočetl také pravděpodobné odměny (§ 123 zákona o služebním poměru), kterých by žalobce na služebním místě vedoucí Územního odboru Uherského Hradiště zřejmě obdržel. Při výpočtu těchto odměn vycházel Ředitel z odměn příslušníků Policie České republiky, kteří vykonávali služební činnost stejné hodnoty, jako žalobce před odvoláním. V organizační struktuře Krajského ředitelství policie Zlínského kraje jsou čtyři obdobné organizační články – územní odbory Zlín, Vsetín, Uherské Hradiště a Kroměříž se svými vedoucími. Hrubý služební příjem zjištěný podle výše uvedených pravidel tak byl korigován odměnami, které byly v příslušných kalendářních měsících poskytnuty jednomu či více vedoucím územních odborů. Zároveň Ředitel do tohoto výpočtu nezahrnul kázeňské odměny, které nejsou součástí služebního příjmu. Stejně tak Ředitel do výpočtu nezahrnul odměnu za služební pohotovost ve výši asi 6 000 Kč, neboť i tento příspěvek není součástí služebního příjmu.

[12] Konečně od takto stanoveného hrubého služebního příjmu v každém kalendářním měsíci Ředitel odečetl částku, která byla žalobci vyplacena na služebním místě rady Ředitelství služby pro zbraně a bezpečnostní materiál Policejního prezidia České republiky v předmětném období. Výsledná částka představuje doplatek ve výši 91 607 Kč vč. úroků z prodlení.

Právní posouzení

[13] Soud přezkoumal závěry žalovaného a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí a rozhodnutí o doplatku byla vydána v souladu se zákonem. Soud má za to, že žalobce požádal o vyplacení jen některých vybraných složek služebního příjmu právě proto, aby se vyhnul krácení (celého) služebního příjmu, jenž mu měl být správně vyplácen na původní pozici, o (celý) služební příjem, jenž mu byl reálně vyplacen na pozici, na kterou byl nezákonně převeden. Ředitel však správně tuto snahu o získání neoprávněného prospěchu rozpoznal a rozhodl o žalobcově nároku spravedlivým způsobem, jak soud rozvede níže. Právě výše uvedený, avšak otevřeně nepřiznaný cíl žalobce je zřejmě příčinou toho, že se jeho argumentace jeví být místy vnitřně rozporná. V žalobě totiž uvádí: „*Vykonával jsem (v důsledku právní fikce) službu na dvou služebních místech, a proto lze porovnat, jaký vznikl na služebním příjmu rozdíl.*“ Jinde obdobně: „*Ale újma, která mně vznikla, činí pouze rozdíl mezi oběma služebními příjmy, který by mně náležel při neporušení právního vztahu ze služebního poměru, který byl ex post obnoven s účinky ex tunc.*“ Žalobce tak evidentně souhlasí s tím, že měly být porovnány služební příjmy na obou služebních místech a jemu vyplacen rozdíl. Přitom však na str. 6 žaloby uvádí: „*V žádném ustanovení se neuvádí, že je nutno provést odpočet příjmu, který mi byl vyplacen za jinou práci a za jiných podmínek.*“ Tím zjevně popírá dříve vyslovené.

[14] Soud předtím, než na žalobcovy argumenty odpoví, pro pořádek uvádí (byť se k tomu žalobce v žalobě přímo nevyjadřuje), že v žádosti o doplatek služebního příjmu žádal mimo jiné o přiznání odměny za služební pohotovost podle § 126 zákona o služebním poměru ve výši 6 000 Kč a odměny podle § 49 odst. 2 písm. b) téhož zákona. Soud se plně ztotožnil s posouzením Ředitele a žalovaného – tato složka není součástí služebního příjmu ve smyslu § 113 zákona o služebním poměru. Obdobný názor k tomuto problému zaujímá i odborná literatura (srov. Kulhánek, J. Komentář k § 113, In: Chrobák, J. (ed) *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů: praktický komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2019) a ombudsman (zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 12. 09. 2016, sp. zn. 6937/2015/VOP/IK). Dále se tak soud již bude vyjadřovat pouze k požadavku žalobce na vyplacení příplatku za vedení a předpokládaných odměn, resp. k otázce, v jaké celkové výši měl být žalobci ušlý služební příjem vyplacen.

[15] Je pravdou, že předmětná otázka – doplatek služebního příjmu po zrušení rozhodnutí o odvolání ze služebního místa – není nikde v zákoně o služebním poměru výslovně řešena. Nejprve je proto nutné se zamyslet nad účelem předmětného řízení. Žalobce byl nezákonně odvolán ze služebního místa vedoucího územního odboru a přeložen na jiné služební místo. V důsledku takového postupu byl žalobce zkrácen na služebním příjmu, neboť v období 22. 4. 2015 do 31. 12. 2017 dosahoval nižšího příjmu ve srovnání s původním služebním

místem. Cílem řízení před Ředitelem a žalovaným tak bylo nahradit žalobci to, oč v důsledku nezákonného odvolání přišel. Podle názoru soudu Ředitel zvolil správnou a jedinou možnou cestu. Za základ žalobcovu nároku vzal pravděpodobný služební příjem na původní pozici, z níž byl nezákonně přeložen. V provedeném výpočtu se promítá v jednotlivých kalendářních měsících nejen pohyb v tarifní tabulce (dle změny délky praxe), ale také případné odměny, kterých by žalobce s určitou pravděpodobností dosáhl, neboť těchto odměn dosáhli zaměstnanci na obdobné pozici. Ředitel tak hodnověrně rekonstruoval nejpravděpodobnější výši příjmu, kterého by žalobce dosáhl, nebyl-li by odvolán, a to včetně všech jednotlivých složek. Od této částky pak Ředitel odečetl výši příjmu, který žalobce skutečně pobíral na místě, na něž byl přeložen. Rozdíl pak žalobci přiznal rozhodnutím o doplatku. Tento postup dává nepochybně smysl z hlediska „zdravého selského rozumu“.

[16] Po právní stránce se rozhodnutí o doplatku, stejně jako napadené rozhodnutí opírají o § 124 zákona o služebním poměru. Jak bylo zmíněno, zákon o služebním poměru neobsahuje přímo ustanovení o tom, jak v situaci žalobce postupovat. Žalovaný a Ředitel však nemohli žalobci nárok na doplatek služebního příjmu odepřít jen proto, že zákon na jeho situaci nepamatuje - takový postup by správní soudy zcela jistě nemohly akceptovat. Vypomohli si proto *analogií legis*, tj. ustanovením téhož zákona, jež řeší situaci svou povahou nejbližší (nejedná se tedy o *analogii iuris*, jak mylně tvrdí žalobce – tu by představoval odkaz na ustanovení jiného právního předpisu, příp. na principy daného právního odvětví). Své úvahy odvodili z § 124 odst. 2, 3, 6 a 9 zákona o služebním poměru, který upravuje náhradu služebního příjmu při různých překážkách na straně zaměstnavatele. Soud si je vědom skutečnosti, že zmíněná ustanovení upravují odlišné situace, přesto je lze alespoň částečně na situaci žalobce uplatnit, neboť žádná povahou bližší ustanovení soud v citovaném zákoně nenalezl (a ani žalobce na žádná nepoukazuje).

[17] V první řadě je tu § 124 odst. 9 zákona o služebním poměru, podle kterého má příslušník po zrušení rozhodnutí o skončení služebního poměru za dobu, po kterou nevykonával službu, nárok na služební příjem ve výši odpovídající průměrnému služebnímu příjmu. Tato situace je podobná žalobcově – příslušník, který byl nezákonně propuštěn ze služby rozhodnutím o skončení poměru, má nárok na služební příjem za celou dobu. Zákonodárce výslovně uvedl, že tento nárok odpovídá průměrnému služebnímu příjmu. Ten je definován v § 95 odst. 4 zákona o služebním poměru a pro jeho výpočet se na základě odkazu na zvláštní právní předpis použije zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce. V jeho § 355 odst. 2 je definován pravděpodobný výdělek, který se pro výpočet průměrného výdělku použije tam, kde skutečně dosahovaný průměrný výdělek nelze určit, protože zaměstnanec v daném období práci nevykonával nebo ji nevykonával dostatečně dlouho.

[18] Druhé důležité analogicky aplikované ustanovení představuje v daném případě § 124 odst. 2 zákona o služebním poměru, podle něhož je-li příslušník vyslán k výkonu služby v jiné organizační složce státu, právnické nebo fyzické osobě a za vykonanou práci mu daný subjekt poskytuje odměnu v nižší výši, než jaká odpovídá jeho průměrnému služebnímu příjmu, pak má daná příslušník nárok na doplatek služebního příjmu. Tato situace se zase žalobcově podobá v tom, že příslušník namísto služby na své řádné pozici vykonává jinou práci, k jejímuž výkonu jej služební funkcionář vyslal, za ni ovšem taktéž pobírá odměnu. Nenahrazuje se mu v tom případě celý ušlý služební příjem, ale jen jeho poměrná část (rozdíl mezi oběma příjmy, čili doplatek). Analogie s § 124 odst. 3 a 6 zákona o služebním příjmu je spíše již jen podpůrná.

[19] Žalobce namítá, že výše uvedená ustanovení se vztahují na situaci, kdy příslušník vůbec nevykonával službu ve smyslu § 112 odst. 1 zákona o služebním poměru. Soud však má ve shodě se žalovaným za to, že i žalobce na místě, ze kterého byl odvolán, službu nevykonával. To, že byl obnoven právní stav s účinky *ex tunc*, má zejména vliv na služební příjem a právní postavení žalobce vůči zaměstnavateli (služební poměr) – Policie ČR. Prakticky však žalobce službu nevykonával, neboť z logických důvodů není k němu evidována odpracovaná doba, dovolená, služební pohotovost, nemocenská a jiné aspekty, které určují výši služebního příjmu příslušníků, kteří službu reálně vykonávají. Konstrukce pravděpodobného služebního příjmu žalobce nijak nepoškozuje – pouze umožňuje rekonstruovat příjem žalobce bez údajů o tom, kolik odpracoval ten který kalendářní měsíc. Žalobce naproti tomu mechanicky přebírá svůj služební příjem, kterého dosahoval na původní pozici, a žádá o jeho vyplacení. Navíc žádá o jednotlivé složky služebního příjmu a nikoliv příjem jako celek. Podle § 113 zákona o služebním poměru však je služební příjem nutno brát jako celek, který tvoří různé jeho složky. Stejně tak i analogie s § 124 zákona o služebním poměru svědčí o tom, že při překážce ve výkonu služby se nahrazuje služební

příjem jako celek, nikoliv jeho jednotlivé části, jak se žalobce domnívá. Žalobce ve svém výpočtu nereflktuje například to, že se částka základního tarifu měnila s ohledem na to, že žalobce splnil podmínky pro jiný tarifní stupeň. Nereflktuje také odměny podle § 123 zákona o služebním poměru, kterých by žalobce pravděpodobně dosahoval (s ohledem na zaměstnance na obdobném služebním místě). Pokud by soud přisvědčil žalobci v tom, že má nárok na příplatek za vedení v celkové výši 176 000 Kč bez dalšího, *de facto* by to znamenalo, že žalobce by měl vyšší příjem, než kterého by dosahoval, pokud by nebyl odvolán. Smyslem řízení o doplacení služebního příjmu však není to, aby se žalobce obohatil – tím je, aby žalobce nebyl v důsledku nezákonného rozhodnutí zkrácen o příjem, na který má zákonný nárok.

[20] Argumentace žalobce, že měl být obnoven původní stav s účinky *ex tunc*, tedy jako by k jeho odvolání ani nedošlo, je nedůvodná. Přesně k tomu totiž došlo – žalobce nebyl jakkoliv zkrácen na služebním příjmu, kterého by pravděpodobně dosáhl. To, že tento stav nebyl navozen, odůvodňuje žalobce zejména tím, že mu měl být přiznán příplatek za vedení ve výši 5 500 Kč v celkové výši 176 000 Kč. Takový postup však není přijatelný, neboť v jeho důsledku by žalobce skutečně dosahoval v období 22. 4. 2015 do 31. 12. 2017 celkově vyššího příjmu než na služebním místě, ze kterého byl odvolán. Nelze opomíjet, že v přímém důsledku nezákonného rozhodnutí, kterého se žalobce dovolává, byl současně ustanoven na jiné služební místo, na kterém také pobíral služební příjem. Tvrdí-li žalobce, že pokud na původním služebním místě pobíral příplatek za vedení ve výši 5 500 Kč, je logické mu jej přiznat, není tomu tak. Tato prostá logika by se snad mohla uplatnit v případě, pokud by v předmětném období žalobce vůbec nevykonával službu u Policie ČR – žádný příjem související s jeho postavením příslušníka bezpečnostního sboru by neměl a tedy by bylo zcela na místě vyplatit služební příjem, sestávající z dříve přiznaných složek. I v takovém případě by však byl na místě výpočet Ředitele, tedy výpočet příjmu pravděpodobného. Rozhodně nelze přistoupit na to, že by žalobce pobíral souběžně dva služební příjmy. Skutečná újma, která žalobci vznikla a sám ji tak označil, je pouze rozdíl mezi oběma služebními příjmy na dvou služebních místech u téhož zaměstnavatele. Pro přiznání druhého služebního příjmu vedle toho, který žalobce pobíral, tak není žádný právní důvod.

[21] Žalobce svůj názor opírá převážně o (nepřesné) citace zákona o služebním poměru, které jeho názor nepodporují. Nepřiléhavé jsou rovněž odkazy žalobce na nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 1624/09, č. 43/2010 Sb. ÚS, ze dne 27. 3. 2017, sp. zn. II. ÚS 4266/16, č. 52/2017 Sb. ÚS a ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 610/06, č. 148/2009 Sb. ÚS, a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 75/2015-176, č. 3383/2016 Sb. NSS a čj. 6 A 25/2002-42, č. 950/2006 Sb. NSS. Dotýkají se nesprávné aplikace právních norem a svévolného či absolutního správního uvážení. Posledně uvedené soud v postupu žalovaného neshledal. Na některých místech žaloby také žalobce ve skutečnosti reaguje na původní rozhodnutí Ředitele, které bylo žalovaným zrušeno – např. argumentace na str. 6 žaloby. Neplatí, že Ředitel příplatek za vedení ve výši 5 500 Kč svévolně přepočítal, když žalobci byl tento příplatek vyplácen bez ohledu na dovolenou, pracovní neschopnost či služební volno. Tento způsob výpočtu Ředitel uplatnil v původním rozhodnutí ze dne 27. 3. 2018, které žalovaný zrušil. Stejně tak argumentace na str. 7 žaloby, že Ředitel příplatek za vedení ve výši 5 500 Kč přepočítával a krátil, čímž snížil průměrnou výši tohoto příplatku na 5 456 Kč. I tato námitka se vztahuje ke zrušenému rozhodnutí. K tomu je nedůvodná i námitka ohledně špatně vypočteného úroku z prodlení, který vycházel z takto sníženého příplatku za vedení – opět se týká zrušeného rozhodnutí Ředitele.

(...)

Pandemický zákon: aktivní procesní legitimace; diskriminace jako důvod nezákonnosti mimořádného opatření

k § 101a odst. 1 soudního řádu správního, ve znění zákona č. 127/2005 Sb.

I. Ten, kdo tvrdí a prokazuje, že patří do skupiny, která je diskriminována mimořádným opatřením při epidemii onemocnění COVID-19, je aktivně procesně legitimován dle § 101a odst. 1 s. ř. s. k podání návrhu na zrušení tohoto mimořádného opatření.

II. Nezdůvodní-li Ministerstvo zdravotnictví nijak, proč se dvěma skupinami osob, které se jeví být ve stejném či obdobném postavení, zachází odlišně, je to důvod pro zrušení, popřípadě vyslovení nezákonnosti mimořádného opatření při epidemii onemocnění COVID-19.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, čj. 6 Ao 21/2021-23)

Prejudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS, č. 1910/2009 Sb. NSS, č. 4188/2021 Sb. NSS, č. 4204/2021 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 295/1996 Sb., č. 170/2015 Sb., č. 71/2019 Sb. a č. 232/2019 Sb.

Věc: K. R. proti Ministerstvu zdravotnictví o návrhu na vyslovení nezákonnosti opatření obecné povahy.

Navrhovatel se domáhal zrušení čl. I bodu 18 mimořádného opatření odpůrce ze dne 14. 5. 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“), a § 2 odst. 1 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“); pro případ, že odpůrce před rozhodnutím soudu mimořádné opatření zruší, navrhl, aby Nejvyšší správní soud postupoval podle § 13 odst. 4 pandemického zákona (tedy aby vyslovil, že mimořádné opatření bylo v rozporu se zákonem), a pokud odpůrce vydá nové mimořádné opatření, jehož část se bude shodovat s napadenou částí mimořádného opatření a které bude v době rozhodování soudu účinné, navrhl zrušení i takového ustanovení nově vydaného mimořádného opatření.

Napadeným opatřením odpůrce 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 omezil řadu činností, zejména obchod, služby a setkávání osob. Článkem I bodem 18, proti němuž směřuje projednávaný návrh, odpůrce stanovil podmínky pro vstup osob do některých vnitřních prostor nebo pro účast na hromadných akcích.

V obecné části odůvodnění mimořádného opatření odpůrce uvedl, že jeho hlavním cílem je zajištění podmínek pro přerušování plošného komunitního přenosu viru SARS-CoV-2 v České republice a postupné znovuzapojení jednotlivých segmentů lidské činnosti do ekonomiky. Základním předpokladem prevence šíření onemocnění přenášeného kapénkami či aerosolem je zamezení zvýšené koncentrace osob na jednom místě v jeden čas a minimalizace rizikových kontaktů na nezbytně nutnou míru. Vzhledem k tomu, že dosud přijatá restriktivní opatření postupně zpomalují nárůst počtu nových případů a snižují zátěž zdravotnického systému, zmírňuje toto mimořádné opatření původně stanovené restriktive v rozsahu, který je v kontextu předběžné opatřnosti v současné době možný. Pokud by nebyla realizována žádná mimořádná opatření, nelze vyloučit, že by počet nakažených osob mohl explozivně narůstat. Obezřetnost při postupném uvolňování souvisí také s šířením různých mutací viru SARS-CoV-2.

Navrhovatel tvrdil, že odpůrce napadenou částí mimořádného opatření zkrátil jeho práva, zejména právo svobodného pohybu a pobytu. Podmínka pro vstup do některých vnitřních prostor nebo účast na hromadných akcích je pro navrhovatele diskriminační. Odpůrce povoluje vstup kromě osob s negativním RT-PCR testem nebo POC testem na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 též osobám, kterým byl vystaven certifikát Ministerstva zdravotnictví o provedeném očkování proti onemocnění COVID-19, nebo osobám, které prodělaly laboratorně potvrzené onemocnění COVID-19 prokázané pozitivními testy. V obou těchto případech odpůrce předpokládá dostatečnou hladinu protilátek. Navrhovatel neprodělal testem prokázané onemocnění ani nemá certifikát o očkování, přesto má certifikovanou laboratoř prokázané protilátky proti onemocnění COVID-19 třídy IgG, což doložil výsledkovým listem laboratoře Synlab Czech s.r.o. Tyto protilátky se vytvářejí po prodělané infekci a značí dostatečnou úroveň imunity. Napadené ustanovení mimořádného opatření dle názoru navrhovatele obsahuje vnitřní rozpor, neboť umožňuje vstup těm, u kterých předpokládá výskyt protilátek, avšak nikoli těm, kteří protilátky skutečně mají. Tento rozpor odpůrce nijak nevysvětluje.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu zpochybnil aktivní procesní legitimaci navrhovatele. Uvedl, že v návrhu není žádné konkrétní tvrzení, z něhož by bylo možné dovodit zásah do práv navrhovatele. Dle názoru odpůrce

je podaný návrh v podstatě *actio popularis*, již právní úprava nepřipouští. Odpůrce navíc považoval návrh za nedůvodný.

Navrhovatel v replice uvedl, že napadené ustanovení mimořádného opatření zasahuje do řady jeho práv, zejména mu neumožňuje návštěvu venkovních prostor restaurací, a zasahuje tak do jeho sociální sféry [čl. I bod I písm. c) mimořádného opatření], neumožňuje mu navštěvovat kino, divadla, koncerty a jiná umělecká vystoupení [čl. I bod 2 písm. a) mimořádného opatření] a kongresy a vzdělávací akce [čl. I bod 3 písm. a) mimořádného opatření]. Takto flagrantní omezení práv, a tedy i aktivní legitimace navrhovatele jsou zřejmá přímo z mimořádného opatření.

Nejvyšší správní soud shledal, že mimořádné opatření bylo v čl. I bod 18 v rozporu se zákonem.

Z odůvodnění:

[7] Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že napadené mimořádné opatření bylo s účinností ode dne 24. 5. 2021 zrušeno nově vydaným mimořádným opatřením odpůrce ze dne 19. 5. 2021. Jsou tedy splněny podmínky pro přezkum mimořádného opatření podle § 13 odst. 4 pandemického zákona, který stanoví, že „[p] ozbylo-li mimořádné opatření platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení, nebrání to dalšímu postupu v řízení. Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části byly 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, v rozsudku vysloví tento závěr.“

[8] Navrhovatel je aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení čl. I bodu 18 mimořádného opatření. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části „ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“. Navrhovatel musí „logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34, citováno též ve vztahu k mimořádným opatřením podle pandemického zákona rozsudkem ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133, č. 4188/2021 Sb. NSS, bod 34).

[9] Navrhovatel v návrhu namítal diskriminaci spočívající v tom, že osoby, jimž byly laboratorně naměřeny protilátky proti onemocnění COVID-19, nesplňují podmínky pro vstup do některých vnitřních prostor či pro účast na hromadných akcích stanovené v čl. I bodu 18 mimořádného opatření, ačkoli tyto osoby prokazatelně mají protilátky, což u osob, které podstoupily očkování či prodělaly onemocnění COVID-19, jež jsou v čl. I bodu 18 mimořádného opatření zahrnuty, odpůrce pouze předpokládá. Navrhovatel zároveň tvrdil i doložil, že patří mezi osoby s laboratorně naměřenými protilátkami, které jsou dle jeho tvrzení diskriminovány. Tvrzení navrhovatele jsou tedy logicky konsekventní a namítaný zásah do jeho práv alespoň myslitelný ve smyslu výše citované judikatury, a proto nelze návrh odmítnout proto, že by byl podán osobou zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[10] Jelikož jsou splněny i další podmínky řízení, posoudil Nejvyšší správní soud návrh, přičemž dospěl k závěru, že je důvodný.

[11] Napadeným čl. I bodem 18 mimořádného opatření odpůrce stanovil „podmínky pro vstup osob do některých vnitřních prostor nebo pro účast na hromadných akcích, je-li to vyžadováno tímto mimořádným opatřením:

a) osoba absolvovala nejdéle před 7 dny RT-PCR vyšetření na přítomnost viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem, nebo

b) osoba absolvovala nejdéle před 72 hodinami POC test na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem, nebo

c) osobě byl vystaven certifikát Ministerstva zdravotnictví ČR o provedeném očkování proti onemocnění

COVID-19, a od aplikace druhé dávky očkovací látky v případě dvoudávkového schématu podle SPC uplynulo nejméně 14 dní, nebo od aplikace první dávky očkovací látky v případě jednodávkového schématu podle SPC uplynulo nejméně 14 dnů, nebo

d) osoba prodělala laboratorně potvrzené onemocnění COVID-19, uplynula u ní doba izolace podle platného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví a od prvního pozitivního POC antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 nebo RT-PCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 neuplynulo více než 90 dní,

přičemž se musí jednat o osobu bez klinických příznaků onemocnění COVID-19.“

[12] V odůvodnění čl. I bodu 18 mimořádného opatření odpůrce uvedl, že vymezuje okruh osob, kterým na základě stávajících vědeckých poznatků o získané imunitě nebo šíření onemocnění COVID-19 umožňuje vstup do některých vnitřních prostor v případech, že nemají žádné příznaky tohoto onemocnění, a buď je již prodělaly a předpokládá se, že dle stávajících mezinárodních doporučení ECDC (Evropského střediska pro prevenci a kontrolu nemocí, pozn. soudu) a CDC (Centra pro kontrolu a prevenci šíření nemocí v USA, pozn. soudu) mají v době do 90 dní od záchytu onemocnění dostatečnou hladinu protilátek, která ve většině případů ochrání před reinfekcí, anebo osoby byly řádně očkovány všemi dávkami očkovací látky proti onemocnění COVID-19 a od podání poslední látky dle očkovacího schématu uplynulo nejméně 14 dní, což se považuje za dostatečnou dobu pro vytvoření adekvátní hladiny protilátek, která ve většině případů ochrání před infekcí. Alternativou k doložení pravděpodobně získané imunity po prodělané nemoci nebo dokončeném očkování je pro účely umožnění vstupu do některých vnitřních prostor doložení negativního výsledku RT-PCR testu, který není starší než 7 dnů, nebo antigenního testu, který není starší než 72 hodin. V případě negativního výsledku testu je totiž riziko šíření onemocnění nízké.

[13] Napadená část mimořádného opatření stanoví podmínky pro vstup do vnitřních prostor či pro účast na hromadných akcích, pokud splnění takových podmínek vyžaduje mimořádné opatření v jiných svých částech (obdobně rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48, č. 4204/2021 Sb. NSS, bod 88). Mimořádné opatření vyžaduje prokázání splnění podmínek podle čl. I bodu 18 pro návštěvu provozoven stravovacích služeb [čl. I bod 1 písm. c)], uměleckých představení a sportovních utkání [čl. I bod 2 písm. a)], vzdělávacích akcí [čl. I bod 3 písm. a)], vnitřních sportovišť [čl. I bod 4 písm. b)], zařízení poskytujících činnosti obdobně zájmovému vzdělávání pro osoby ve věku 6 až 18 let [čl. I bod 4 písm. h)], holičství, kadeřnictví, pedikúry, manikúry, solárií, kosmetických, masérských a obdobných regeneračních nebo rekondičních služeb a provozování živností, při nichž je porušována integrita kůže [čl. I bod 12 písm. c)] a veřejných a soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě (čl. I bod 15) a pro účast na volbě orgánu či zasedání orgánu právnické osoby [čl. I bod 17 písm. b)].

[14] Navrhovatel nepochybně odpůrcem vymezené podmínky pro uvedené aktivity, avšak namítá, že by mezi těmito podmínkami měl být i pozitivní test na přítomnost protilátek proti onemocnění COVID-19. Nezákonnost čl. I bodu 18 mimořádného opatření tedy spatřuje v tom, že určitou oblast neupravuje.

[15] Nejvyšší správní soud připomíná, že mimořádné opatření je opatřením obecné povahy, tedy správním aktem smíšené povahy s konkrétně vymezeným předmětem a obecně vymezenými adresáty (srov. například rozsudek NSS ze dne 27. září 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Jelikož má některé vlastnosti shodné s normativními právními akty (právními předpisy), lze se inspirovat v plenární judikatuře Ústavního soudu, který opakovaně dovodil, že „*neústavnost zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení může vyplynout i z nedostatečné úpravy určitého právního institutu nebo jeho součástí (opomenutí zákonodárce), jestliže tato skutečnost znemožňuje, byť jen v některých případech, jejich ústavně konformní použití*“. I když jednotlivé části zákonné úpravy samy o sobě nemusejí být protiústavní, odstranění zjištěné neústavnosti není možné provést bez pozitivního zásahu ze strany zákonodárce. V takových situacích nemá Ústavní soud jinou možnost než danou zákonnou úpravu zrušit (nález ze dne 30. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 32/18, č. 232/2019 Sb., bod 22 a tam citovaná judikatura).

[16] To, že odpůrce opomněl do čl. I bodu 18 mimořádného opatření zahrnout nějakou podmínku pro vstup do některých vnitřních prostor a pro účast na hromadných akcích nebo naopak nějakou výjimku z takové podmínky, tedy může zakládat nezákonnost této části mimořádného opatření.

[17] Navrhovatel se napadeným opatřením cítí být diskriminován ve srovnání s osobami, které onemocnění COVID-19 prodělaly či podstoupily očkování proti němu. Této námitce je třeba přisvědčit.

[18] Podle čl. 1 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) jsou lidé „*svobodní a rovní v důstojnosti i v právech*“. Toto ustanovení zakotvuje princip, který Ústavní soud nazývá neakcesorickou rovností v právech, tedy rovností jako takovou, bez vazby na nějaké konkrétní základní právo (na rozdíl od akcesorické rovnosti dle čl. 3 odst. 1 Listiny). Jde o jeden ze základních principů demokratického právního státu, jak jej chápe čl. 1 odst. 1 Ústavy. Rovnost v právech neznamená, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo, avšak „*právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle*“ (náleží ÚS ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 6/96, č. 295/1996 Sb.). V rozporu s čl. 1 odst. 1 Listiny je taková nerovnost, které schází jakýkoli účel a smysl (náleží ÚS ze dne 12. 5. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 55/13, č. 170/2015 Sb.). Při posouzení, zda došlo k porušení čl. 1 odst. 1 Listiny, je třeba zkoumat: „*1. zda jde o různé subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, 2. zda je s nimi zacházeno rozdílným způsobem, 3. zda je odlišné zacházení dotčenému jednotlivci nebo skupině k tíži a 4. zda takové zacházení není projevem libovůle, tedy zda má legitimní cíl*“ a je s to jej dosáhnout (náleží ÚS ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17, č. 71/2019 Sb.).

[19] Nejvyšší správní soud připomíná, že důvodem, proč se osoby, které prodělaly onemocnění COVID-19 nebo se proti němu nechaly očkovat, nemusejí před návštěvou restaurace, kulturní či sportovní akce a podobně testovat, a prokazovat tak, že nepřenášejí virus SARS-Cov-2, je předpoklad odpůrce, že tyto osoby mají dostatek protilátek proti onemocnění COVID-19, a tudíž je u nich nízké riziko (re)infekce tímto virem. V tomto kontextu je postavení osob, které mají laboratorně naměřeny protilátky proti onemocnění COVID-19, s těmito osobami přinejmenším v obecné rovině srovnatelné. Lze říci, že postavení osob s naměřenými protilátkami je s ohledem na cíl, který odpůrce mimořádným opatřením sleduje, dokonce silnější, protože tyto osoby protilátky prokazatelně mají, zatímco u osob vyléčených či očkovaných odpůrce přítomnost protilátek pouze předpokládá, jak navrhovatel správně upozorňoval. Ba co víc, přítomnost protilátek je u těchto osob prokazována laboratorním testem v certifikovaných laboratořích; přitom v jiných situacích mimořádné opatření umožňuje vstupy do provozoven osobám, které na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 testovaly samy sebe testem určeným k použití laickou osobou.

[20] Je zřejmé, že s osobami s laboratorně naměřenými protilátkami, mezi něž náleží i navrhovatel, zachází odpůrce rozdílně oproti osobám, které prodělaly onemocnění COVID-19 či které se proti němu nechaly očkovat, a to způsobem, který jim jde k tíži. Zatímco očkované či vyléčené osoby mohou na základě mimořádného opatření navštěvovat restaurace, vnitřní sportoviště, kulturní akce, vzdělávací akce a podobně bez dalšího (vyléčené osoby pouze po dobu 90 dnů po záchytu onemocnění), osoby s laboratorně naměřenými protilátkami buď musejí podstoupit PCR či antigenní test, nebo tyto aktivity oželeť.

[21] Odpůrce žádný legitimní důvod odlišného zacházení s osobami očkovanými či vyléčenými na jedné straně a s osobami, které mají laboratorně potvrzené protilátky, na straně druhé nevymezil ani v odůvodnění mimořádného opatření, a dokonce ani ve vyjádření k návrhu. Úkolem Nejvyššího správního soudu není takový legitimní cíl hledat namísto odpůrce. S ohledem na to, že u vyléčených či očkovaných osob existuje opodstatněný, avšak nepotvrzený předpoklad přítomnosti protilátek oproti osobám s laboratorně naměřenými protilátkami, si takový legitimní cíl lze představit obtížně. V úvahu by přicházela snad jen otázka spolehlivosti či průkaznosti používaných testů na protilátky, odpůrce však ani nenaznačil, že by zde nějaké pochybnosti mohly být. Za takové situace je třeba uzavřít, že tím, že odpůrce nezahrnul laboratorní vyšetření na protilátky mezi podmínky pro vstup do některých vnitřních prostor či účast na hromadných akcích, aniž by to řádně zdůvodnil, se dopustil libovůle a diskriminace těch, kterým byly protilátky laboratorně naměřeny.

[22] Není samozřejmě úkolem soudu, aby stanovil dostatečnou hladinu protilátek. To je v kompetenci odpůrce. Nicméně i on musí zohlednit, že ani v případě osob vyléčených a očkovaných není žádná dostatečná hladina protilátek stanovena, pouze se předpokládá, že u nich protilátky v dostatečné míře přítomny jsou.

Řízení před soudem: návrh podaný zákonným zástupcem nezletilého; nezbytnost souhlasu opatrovnického soudu

k § 898 odst. 1 a 2 písm. a) občanského zákoníku

K podání žaloby či jiného návrhu ve správním soudnictví nezletilým zastoupeným zákonným zástupcem není zpravidla třeba souhlasu opatrovnického soudu (§ 898 odst. 1 občanského zákoníku). Správní soud v každém jednotlivém případě vyhodnotí, jak podstatně by dané řízení mohlo zasáhnout do práv či povinností nezletilého a zda konkrétní žaloba vyžaduje schválení opatrovnického soudu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2021, čj. 10 As 123/2021-41)

Prejudikatura: č. 3228/2015 Sb. NSS.

Věc: J. B. proti Masarykové základní škole a mateřské škole Český Těšín o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl žákem 5. třídy žalované základní školy. Po uvolnění krizových opatření a zrušení zákazu prezenční výuky začal opět chodit do školy. Nesouhlasil však s tím, že škola po něm vyžadovala nošení roušek.

Podal proto proti škole zásahovou žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, v níž popsal negativní dopady celodenního nošení roušky na zdraví včetně psychického stresu a označil opatření za zmatečná, nekoncepční a nekonzistentní. Navrhoval tudíž, aby krajský soud označil nezákonný zásah žalované spočívající ve vynucování povinnosti nosit ochranné prostředky dýchacích cest a „*ve výhrůžkách sankcemi v případě, kdy žalobce nebude splňovat povinnost nošení ochranných prostředků dýchacích cest*“. Dále se domáhal toho, aby soud zakázal žalované škole pokračovat ve vynucování povinnosti nosit ochranné prostředky dýchacích cest a aby mu žalovaná škola umožnila pohyb a pobyt v prostorách školy bez nošení ochranných prostředků dýchacích cest.

Krajský soud žalobu usnesením ze dne 25. 2. 2021, čj. 22 A 100/2020-28, odmítl, neboť ve věci nebyla dána pravomoc správních soudů. V odůvodnění vysvětlil, že žalovaná škola ve věci nevystupovala jako správní orgán. Jednala na základě opatření Ministerstva zdravotnictví, která mají povahu opatření obecné povahy.

Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že krajský soud neodůvodnil závěr o tom, že správní soudy nemají pravomoc věc rozhodnout. Upozorňoval, že v žalobě argumentoval též usnesením Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 19/20, a na něj navazujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100. Krajský soud se nicméně k této konkrétní argumentaci vůbec nevyjádřil. Jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

III. A. K žalobě stěžovatele jako nezletilého dítěte nebylo třeba souhlasu opatrovnického soudu

[9] Stěžovatel dle přesvědčení žalované nespĺňuje a ani v řízení před krajským soudem nespĺnil podmínku řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel totiž neosvědčil oprávnění zákonného zástupce zastupovat ho při podání žaloby či kasační stížnosti. Žalovaná tvrdí, že toto oprávnění měl osvědčit souhlasem opatrovnického soudu.

[10] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující.

[11] Stěžovatel je nezletilé dítě, zastoupené zákonným zástupcem. Podle § 898 odst. 1 občanského zákoníku platí, že „[k] právnímu jednání, které se týká existujícího i budoucího jmění dítěte nebo jednotlivé součásti tohoto jmění, potřebují rodiče souhlas soudu, ledaže se jedná o běžné záležitosti, nebo o záležitosti sice výjimečné, ale týkající

se *zanedbatelné majetkové hodnoty*“. Pro posouzení, zda je k nakládání s majetkem nezletilého zákonným zástupcem potřeba schválení opatrovnického soudu, je významným hlediskem způsobilost právního úkonu negativně zasáhnout do majetkové sféry nezletilého. Judikatura v této souvislosti vykládá povinnost přivolení opatrovnického soudu k podání žaloby velmi široce, nemusí tedy jít nutně jen o „ryze majetkové záležitosti“. Dle judikatury civilních soudů podání **jakékoli** žaloby je „je *bezesporu neběžnou záležitostí, která může mít daleké dosahy do sféry nezletilého (např. krom vzniklých práv a povinností, o kterých je rozhodováno v řízení, taktéž nutnost hradit náklady soudního řízení)*“ (rozsudek NS ze dne 20. 9. 2012, sp. zn. 33 Cdo 2289/2011, ještě pro úpravu účinnou do 31. 12. 2013; ve vztahu k novému občanskému zákoníku shodně usnesení NS ze dne 27. 6. 2019, sp. zn. 25 Cdo 4531/2018).

[12] Závěry citované civilní judikatury však nelze do řízení podle soudního řádu správního přebírat mechanicky. Je pravda, že ani podání žaloby ve správním soudnictví není „běžnou“ záležitostí. Potenciální zásah těchto řízení do majetkové sféry nezletilého však bude zpravidla nižší (dikcí občanského zákoníku se bude obvykle týkat „*zanedbatelné majetkové hodnoty*“), a to pro rozdílný rozsah a strukturu nákladů řízení a zanedbatelnou výši soudního poplatku (ve srovnání s civilním soudnictvím); nadto žalovanému správnímu orgánu se náhrada nákladů řízení zásadně nepřiznává (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 1. 2020, čj. 1 As 309/2019-51, bod 12). Ovšem i tam, kde výjimečně správní soud náhradu nákladů žalovanému či osobě zúčastněné na řízení přiznává, jsou náklady přiznávány ve správním soudnictví typicky v rádech několika tisíců korun, tedy zcela nesrovnatelné s náklady obvykle přiznávanými v soudnictví civilním.

[13] To ovšem neznamená, že nezletilci zastoupení zákonným zástupcem mohou bez přivolení opatrovnického soudu ve správním soudnictví žalovat zcela libovolně. Souhlas opatrovnického soudu k podání žaloby dítětem bude namísto typicky tam, kde se spor před správním soudem týká nemovitosti dítěte [srov. § 898 odst. 2 písm. a) občanského zákoníku, např. rozhodnutí o odstranění stavby apod.] nebo jiné významné majetkové hodnoty. Správní soud je krom toho oprávněn v každém jednotlivém případě vyhodnotit, jak podstatně by dané řízení mohlo zasáhnout do práv či povinností nezletilého a zda konkrétní žaloba vyžaduje schválení opatrovnického soudu. Soud má vždy přihlídnout k povaze toho či onoho sporu, včetně otázky, zda v souvislosti se soudním řízením nehrozí žalujícímu dítěti jiné významnější finanční náklady (srov. např. právo státu na náhradu nákladů řízení, které stát platil, ve smyslu § 60 odst. 4 s. ř. s.).

[14] Dítě se krom toho nesmí stát pouhým „vehiklem“ k uspokojování potřeby žalovat ze strany zákonných zástupců dítěte. Nejvyšší správní soud se hlásí k judikatuře Nejvyššího soudu, dle níž zákonní zástupci nemohou za nezletilé děti svévolně nebo zřejmě bezúspěšně uplatňovat práva či práva zneužívat. O takové případy půjde například, jestliže je zjevné, že důvodem podání žaloby je činit žalovanému obtíže, aniž má žaloba sama nějakou naději na úspěch (srov. např. usnesení NS ze dne 29. 4. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4696/2014, či ze dne 29. 4. 2015, sp. zn. 30 Cdo 4999/2014). Pokud by například zákonní zástupci za své nezletilé děti opakovaně podávali zjevně bezúspěšné správní žaloby, ať již s ohledem na jejich obsah či povahu anebo s ohledem na předchozí konzistentní judikaturu, mohl by to být důvod pro potřebu přivolení opatrovnického soudu k podání žaloby. Již jen samotná mnohost podaných žalob může i ve správním soudnictví iniciovat potřebu souhlasu opatrovnického soudu, neboť případný opakovaný neúspěch může mít do majetkové sféry nezletilého zásadní dopad (ostatně v případech zneužití žalob bude mít správní orgán na přiznání nákladů řízení právo – srov. k tomu přiměřeně závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29).

[15] Nic z toho ovšem není v nynější věci patrné. Zdejšímu soudu není ani známo, že by zákonný zástupce za stěžovatele podával žaloby opakovaně, tím méně, že by nynější žaloba byla zjevně šikanózní či abuzivní (zneužívající právo). Proto Nejvyšší správní soud nevidí problém v tom, že krajský soud v nynější věci přivolení opatrovnického soudu nepožadoval.

(...)

Daňové řízení: stanovení daně po uplynutí prekluzivní lhůty; přechodné ustanovení § 264 odst. 4 daňového řádu

k § 148 odst. 6 a § 264 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění zákonů č. 458/2011 Sb., 344/2013 Sb. a 267/2014 Sb. (v textu jen „daňový řád“)

Ustanovení § 148 odst. 6 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, které obsahuje výjimečné pravidlo umožňující v situaci, kdy došlo k vydání pravomocného rozhodnutí o spáchání daňového trestného činu, stanovit daň i po uplynutí desetileté prekluzivní lhůty, se použije pouze na daňové povinnosti vzniklé po 1. 1. 2011. Přechodné ustanovení § 264 odst. 4 citovaného zákona na tuto situaci nedopadá.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2021, čj. 8 Afs 292/2020-23)

Prejudikatura: č. 2676/2012 Sb. NSS, č. 3677/2018 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 111/1996 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 283/96) a č. 299/2015 Sb.

Věc: S. P. proti Generálnímu ředitelství cel o vyměření daně, o kasační stížnosti žalovaného.

Celní úřad pro Zlínský kraj (dále jen „správce daně“) vydal dne 6. 3. 2018 celkem třináct platebních výměrů. Těmito platebními výměry žalobci vyměřil spotřební daň z lihu za zdaňovací období leden až prosinec 2008 a leden 2009. Důvodem vyměření byla skutečnost, že žalobce byl v uvedených zdaňovacích obdobích plátcem spotřební daně z lihu podle § 4 odst. 1 písm. f) zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, neboť skladoval, dopravoval ve větším množství a uváděl do volného oběhu vybrané výrobky (líh) a současně neprokázal, že se jedná o výrobky zdaněné nebo oprávněně nabyté bez daně. Žalobci tak podle § 9 odst. 3 písm. e) zákona o spotřebních daních vznikla povinnost přiznat a zaplatit daň z lihu, což neučinil. Žalobce byl v této souvislosti rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 8. 1. 2016, čj. 68 T 9/2015-2751, uznán vinným ze spáchání zločinu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 odst. 1 a 3 trestního zákoníku.

Žalovaný třinácti rozhodnutími ze dne 2. 10. 2018 zamítl odvolání žalobce a potvrdil všechny uvedené platební výměry správce daně.

Krajský soud v Brně k žalobě podané žalobcem všechna rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 3. 12. 2020, čj. 62 Af 107/2018-308, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že žalovaný aplikací § 148 odst. 6 daňového řádu na případ žalobce porušil zákaz retroaktivity právních norem a současně stanovil žalobci daň z lihu za zdaňovací období leden 2008 až leden 2009 po uplynutí zákonné prekluzivní lhůty. Přestože totiž u všech dotčených zdaňovacích období uběhla tříletá prekluzivní lhůta pro stanovení daně, která začala běžet dle § 47 odst. 1 již zrušeného zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, až za účinnosti daňového řádu, nelze na věc aplikovat § 148 odst. 6 daňového řádu, neboť toto ustanovení nespadá do rozsahu přechodného ustanovení § 264 odst. 4 daňového řádu. Toto ustanovení totiž neřeší použití § 148 odst. 6 na jednání, která nastala před účinností daňového řádu, neboť se zabývá pouze během lhůt pro vyměření daně započatých za staré právní úpravy. Opačný závěr žalovaného je mylný. Ze skutečnosti, že tříletá prekluzivní lhůta pro vyměření spotřební daně z lihu v případě žalobce uplynula až za účinnosti daňového řádu, nevyplývá, že je správce daně oprávněn stanovit žalobci daň podle pravomocného odsuzujícího rozsudku v důsledku jednání, k němuž došlo před účinností daňového řádu. Daňový řád tedy výslovně nestanoví, že by § 148 odst. 6 mohl být aplikován i na vztahy vzniklé před účinností daňového řádu, a proto lze toto ustanovení použít výhradně ve vztahu k (trestným) jednáním, k nimž došlo v době po účinnosti daňového řádu, tj. od 1. 1. 2011.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které tvrdil, že krajský soud nesprávně posoudil možnost aplikace § 148 odst. 6 daňového řádu na základě přechodného ustanovení § 264 odst. 4 daňového řádu na projednávaný případ.

Posouzení rozhodné právní otázky ze strany krajského soudu bylo dle stěžovatele v rozporu se závazným právním názorem uvedeným v nálezů Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 18/14. Závěry Ústavního

soudu se vztahují na celý § 148 daňového řádu, tj. včetně jeho odst. 6. Opačný závěr z nálezu nejen neplyne, ale je s ním v přímém rozporu. Pokud by měl Ústavní soud pochyby o tom, v jakém rozsahu přechodné ustanovení na § 148 dopadá, jistě by se tím v uvedeném nálezu zabýval. Jelikož tak neučinil, bylo nepřipustné, že se krajský soud od tohoto závazného právního názoru snažil odchytil tím, že na jeden odstavec § 148 daňového řádu se tyto závěry nevztáhnou.

Přechodné ustanovení § 264 odst. 4 daňového řádu dle stěžovatele tak dopadá na všechna ustanovení daňového řádu, která upravují lhůtu pro stanovení daně, mezi něž patří i jeho § 148 odst. 6. Byť se jedná o právní úpravu zakládající výjimku z ostatních pravidel týkajících se stanovení daně, jde stále o vymezení lhůty pro stanovení daně. Ač jde o lhůtu speciální ve vztahu k ostatním odstavcům § 148, její účel je stejný, tj. stanovení daně. Tento závěr plyne i ze samotné systematiky, tj. zařazení související právní úpravy právě do jednoho paragrafu.

Dle stěžovatele tedy zákonodárce v přechodných ustanoveních daňového řádu výslovně upravil podmínky aplikace nově přijatého daňového řádu na lhůty pro stanovení daně, čímž dostal požadavkům na přípustnost nepravé retroaktivity, a to i ve vztahu k hmotněprávnímu ustanovení § 148 odst. 6 daňového řádu. Proto nemohlo dojít k porušení principu legitimního očekávání a právní jistoty. Rozhodnou skutečností bylo, že lhůta pro vyměření, která započala podle dosavadních právních předpisů, neskončila do dne nabytí účinnosti daňového řádu. V projednávaném případě bylo nesporné, že tato podmínka byla naplněna, neboť lhůta pro vyměření daně (podle zákona o správě daní a poplatků) měla skončit až po nabytí účinnosti daňového řádu.

Stěžovatel se vyjádřil i ke specifickému smyslu a účelu § 148 odst. 6 daňového řádu, jenž zásadním způsobem prolamuje lhůtu pro stanovení daně, neboť jde o odpověď na závažné porušení práva ze strany daňových subjektů. Pokud mohl žalobce očekávat, že bude za tento trestný čin odsouzen, mohl stejně tak očekávat, že mu bude za tuto činnost vyměřena daň. Je-li současně trestní sankce nejpřísnějším postihem v našem právním řádu, a přitom není umožněno správci daně uplatnit neodvedenou daň v rámci náhrady škody v trestním řízení, musí mu být dána v obdobném časovém horizontu možnost ke stanovení daně.

Argumentaci krajského soudu nešlo přisvědčit ani z toho důvodu, že daň nebyla žalobci stanovena za jeho trestné jednání, ale na základě vzniku jeho daňové povinnosti, tj. povinnosti daň přiznat a zaplatit. Přestože k pravomocnému odsouzení žalobce došlo za jednání spáchané plně před účinností daňového řádu, jeho daňová povinnost plynoucí z tohoto jednání trvala i po nabytí účinnosti daňového řádu. Bylo tedy třeba sledovat trvání daňové povinnosti žalobce, nikoli trvání jeho trestného jednání. Na základě této trvající daňové povinnosti mohla být žalobci daň nepochybně vyměřena i po nabytí účinnosti daňového řádu (jak správně uznal i krajský soud), a to i na základě ustanovení § 148 odst. 6 daňového řádu. Krajský soud tak nepřipustně zaměnil vznik daňové povinnosti a porušení trestních předpisů. Pokud vznikla daňová povinnost, byly s ní bezesporu spojené lhůty, ve kterých bylo možno tuto daň přiznat, případně vyměřit, a to i z moci úřední. Nejde tedy jen o zdaňovací období, ve kterém povinnost daň přiznat a zaplatit vznikla, neboť daňová povinnost trvá po celou dobu lhůty pro stanovení daně. Nebylo tudíž možné dojít k závěru, že § 148 odst. 6 daňového řádu se vztahuje pouze na trestná jednání, k nimž došlo po účinnosti daňového řádu. Pokud lhůta pro stanovení daně trvala i po nabytí účinnosti daňového řádu, je možná i aplikace ustanovení § 148 odst. 6 daňového řádu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[13] Podle § 148 odst. 6 daňového řádu „[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“.

[14] Podle § 264 odst. 4 daňového řádu „[b]ěh a délka lhůty pro vyměření, která započala podle dosavadních právních předpisů a neskončila do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona posuzuje podle ustanovení tohoto zákona, která upravují lhůtu pro stanovení daně; okamžik počátku běhu této lhůty určený podle dosavadních právních předpisů zůstává zachován. Účinky právních skutečností, které mají vliv na běh této lhůty a které nastaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se posuzují podle dosavadních právních předpisů. Právní

skutečnosti nově zakládající stavění běhu lhůty pro stanovení daně podle tohoto zákona, které započaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, staví běh lhůty až ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

[15] Mezi účastníky není sporu, že tříletá prekluzivní lhůta ve vztahu ke všem třinácti zdaňovacím obdobím (leden až prosinec 2008 a leden 2009), jež počala běžet za účinnosti předchozí právní úpravy (§ 47 odst. 1 zákona o správě daně a poplatků), skončila (uplynula) až za účinnosti daňového řádu, tj. po 1. 1. 2011, aniž v daném případě došlo k přerušení, stavění či prodloužení jejího běhu podle předchozí či stávající právní úpravy (srov. bod 22 rozsudku krajského soudu).

[16] Podstatou sporu je otázka výkladu přechodného ustanovení § 264 odst. 4 a § 148 odst. 6 daňového řádu a jejich případného užití na nyní projednávanou věc. Podle stěžovatele se § 264 odst. 4 a na jeho základě pak i § 148 odst. 6 aplikuje. Podle žalobce a krajského soudu naopak nikoli.

[17] Stěžovatel předně argumentuje závěry vyslovenými v nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 18/14, č. 299/2015 Sb., jež dle jeho názoru plně dopadají i na nyní projednávanou věc. Podle stěžovatele Ústavní soud dospěl k závěru nejen o ústavnosti přechodného ustanovení § 264 odst. 4 daňového řádu, ale na jeho základě i o aplikaci celého § 148 daňového řádu, tedy vč. jeho odst. 6. Stěžovatel konkrétně citoval bod 17 uvedeného nálezu, v němž je výslovně zmíněn i nyní posuzovaný § 148 odst. 6 daňového řádu. Z uvedeného dle stěžovatele plyne, že Ústavní soud se při posuzování ústavnosti napadeného ustanovení zabýval celým tehdy účinným zněním § 148 daňového řádu, nikoli pouze jeho částí, která měla vliv na tehdy projednávaný případ.

[18] Nejvyšší správní soud však nesdílí názor stěžovatele, že se Ústavní soud v daném nálezu závazně vyslovil pro možnost dopadu přechodného ustanovení § 264 odst. 4 daňového řádu i na § 148 odst. 6 téhož zákona. Nutno předně podotknout, že stěžovatelem citovaná část nálezu je jedinou zmínkou o posledně uvedeném ustanovení daňového řádu. Ústavní soud se zabýval výhradně otázkou ústavnosti přechodného ustanovení § 264 odst. 4 daňového řádu, jak mu ji na konkrétním podkladě aplikace § 148 odst. 2 písm. b) téhož zákona (prodloužení lhůty pro stanovení daně o jeden rok v důsledku oznámení rozhodnutí o stanovení daně; pozn. NSS) podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložil Nejvyšší správní soud (především body 43 až 45 nálezu). Není tedy pravda, že se zabýval celým § 148 daňového řádu, resp. možností jeho aplikace na základě § 264 odst. 4 téhož zákona. Stěžovatelem předestřený názor o aplikaci nálezu proto nelze dovozovat ani ze systematického zařazení odst. 6 v rámci § 148 daňového řádu.

[19] Navíc, Ústavní soud § 148 odst. 6 daňového řádu zmiňuje v kapitole IV., v níž pouze obecně shrnuje a osvětluje znění a kontext tehdy napadeného přechodného ustanovení. V žádném případě se tedy nejedná o nosnou část (*ratio decidendi*) nálezu, z níž by bylo možné jakkoli dovozovat, že podle Ústavního soudu dopadá přechodné ustanovení § 264 odst. 4 daňového řádu i na § 148 odst. 6 téhož zákona.

[20] Podle Nejvyššího správního soudu stěžovatelem zastávaný právní názor Ústavní soud nevyvolil, ostatně to ani nebylo předmětem řízení o předloženém návrhu, a nelze jej z nálezu dovozovat ani implicitně (mezi řádky). K nyní sporné otázce Ústavní soud mlčí, resp. z některých pasáží nálezu by naopak bylo spíše možné dovozovat, že závěry Ústavního soudu aplikaci § 148 odst. 6 v podmínkách, jako jsou v nyní projednávané věci, nepodporují či dokonce vylučují. Poukázat lze především na závěrečnou část bodu 44 nálezu, kde Ústavní soud svůj závěr o ústavnosti napadeného přechodného ustanovení (tj. neexistenci nepřiměřeného zásahu do právní jistoty dotčených daňových subjektů) opírá o zákonné omezení délky objektivní prekluzivní lhůty pro stanovení daně maximální dobou 10 let od jejího počátku podle § 47 odst. 2 předchozího zákona o správě daní a poplatků, resp. § 148 odst. 1 a 5 daňového řádu. Ustanovení § 148 odst. 6 však tuto maximální, a dle daňového řádu jinak nepřekročitelnou (viz rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2012, čj. 9 Afs 72/2011-218, č. 2676/2012 Sb. NSS), objektivní desetiletou lhůtu prolamuje a umožňuje její obnovení, což fakticky způsobuje totožný následek, jenž při změně právní úpravy odpovídá „obživnutí“ prekluzivní lhůty, což představuje pravou a tedy zásadně nepřipustnou retroaktivitu (např. body 32 a 40 nálezu). Takový účinek je však v rozporu s argumentem Ústavního soudu, že užití nové právní úpravy v neprospěch daňových subjektů není nepřiměřeným zásahem do jejich právní jistoty, neboť ta je zachována právě skrze maximální desetiletou objektivní prekluzivní lhůtu (k tomu též bod 19 *in fine* napadeného rozsudku).

[21] Nejvyšší správní soud na tomto místě uzavírá, že z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/14 neplyne závěr o aplikovatelnosti § 264 odst. 4 a § 148 odst. 6 daňového řádu na nyní projednávanou věc. Námitka stěžovatele, že posouzení rozhodné právní otázky ze strany krajského soudu je v rozporu se závazným právním názorem uvedeným v citovaném nálezu, je proto nedůvodná.

[22] Podstatou dalších námitek stěžovatele pak je argumentace, že možnost použít § 148 odst. 6 daňového řádu na nyní projednávanou věc plyne již ze samotného znění § 264 odst. 4 téhož zákona. Posledně uvedené ustanovení totiž dopadá na všechna ustanovení daňového řádu, která upravují lhůtu pro stanovení daně. Ustanovením upravujícím lhůtu pro stanovení daně je dle stěžovatele bezpochyby právě i § 148 odst. 6, a to již jen proto, že je součástí ustanovení, jež upravuje lhůtu pro stanovení daně.

[23] Předmětem sporného výkladu však není celý § 264 odst. 4, ale toliko jeho věta první v části před středníkem: „*Běh a délka lhůty pro vyměření, která započala podle dosavadních právních předpisů a neskončila do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona posuzuje podle ustanovení tohoto zákona, která upravují lhůtu pro stanovení daně; okamžik počátku běhu této lhůty určený podle dosavadních právních předpisů zůstává zachován.*“

[24] Není pravdou, že samotné znění sporného přechodného ustanovení zavádí možnost aplikace § 148 odst. 6 daňového řádu. Věta první § 264 odst. 4 daňového řádu totiž hovoří výhradně o *běhu a délce lhůty pro vyměření daně*, tedy lhůty započaté dle § 47 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků, jež neskončila před účinností daňového řádu, která se po jeho účinnosti posuzuje podle *ustanovení tohoto zákona, která upravují lhůtu pro stanovení daně*.

[25] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že přechodné ustanovení § 264 odst. 4 věty první daňového řádu neřeší (nedopadá na) situaci upravenou v § 148 odst. 6 téhož zákona. Toto ustanovení skutečně neupravuje běh a délku té konkrétní lhůty pro vyměření daně, jež započala žalobci běžet za předchozí právní úpravy, nýbrž lhůtu jinou, speciální a úplně novou na původní lhůtě pro vyměření zcela nezávislou co do běhu tak i její délky. Pravomoc, jíž posledně uvedené ustanovení dává správci daně, není nijak navázána na běh a délku lhůt pro stanovení daně v daňovém řádu, a tím méně na běh a délku lhůty pro vyměření daně obsažené v zákoně o správě daní a poplatků. Nijak proto neupravuje běh a délku základní lhůty upravené v § 148 odst. 1 až 5 daňového řádu pro své účely, nýbrž pouze tuto úpravu ze své působnosti vylučuje, resp. dle Nejvyššího správního soudu ignoruje. Uvedené současně vyvrací stěžovatelovu argumentaci systematickým výkladem § 148, neboť je-li jeho odst. 6 natolik speciální a odlišný od zbytku ustanovení (představuje výjimku z obecného pravidla), že dokonce v neprospěch daňového subjektu prolamuje prekluzivní lhůtu, jejímž „*uplynutím by tak měly být definitivně vypořádány vztahy mezi veřejným rozpočtem a daňovým subjektem*“ (bod 17 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/14), nelze tvrdit, že všechny odstavce daného ustanovení spolu souvisí a je třeba je uceleně vykládat. Na uvedeném nic nemění, že v nejšířším slova smyslu je jejich účel stejný, tj. stanovení daně. Tento účel má totiž z povahy věci většina ustanovení daňového řádu jako obecného procesního předpisu v oblasti daní.

[26] Jinými slovy, stěžovatel sice může mít obecně pravdu v tom, že § 148 odst. 6 daňového řádu upravuje „nějakou“ lhůtu pro stanovení daně. Nicméně § 264 odst. 4 věta první daňového řádu na nyní projednávanou věc nedopadá z toho důvodu, že § 148 odst. 6 neupravuje běh a délku prekluzivní lhůty, jež započala za předchozí právní úpravy a neskončila do dne nabytí účinnosti daňového řádu. Právě v tom se liší od § 148 odst. 2, 3 a 4 upravujících prodloužení, přerušení či stavění běhu právě té jedné konkrétní (subjektivní) lhůty pro vyměření daně, jež započala žalobci běžet za předchozí právní úpravy a dosud neskončila, neboť prodloužit, přerušit či stavět lze pouze běh (subjektivní) lhůty, jež stále běží. Ustanovení § 148 odst. 6 se tak nachází mimo hypotézu přechodného ustanovení § 264 odst. 4 věty první daňového řádu vyjádřenou slovy „*běh a délka lhůty pro vyměření, která započala podle dosavadních právních předpisů a neskončila do dne nabytí účinnosti tohoto zákona*“. Pouze na takovou lhůtu pak dopadá dispozice přechodného ustanovení: „*se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona posuzuje podle ustanovení tohoto zákona, která upravují lhůtu pro stanovení daně*“.

[27] Tento výklad ostatně plyne i z části věty za středníkem, podle nějž „*okamžik počátku běhu této lhůty určený podle dosavadních právních předpisů zůstává zachován*“. Nemůže se tedy jednat o lhůtu jinou než tu, u níž byl okamžik jejího počátku určen podle dosavadních právních předpisů. Okamžik počátku speciální (obnovené)

lhůty dle § 148 odst. 6 daňového řádu (*nabytí právní moci rozhodnutí soudu o spáchání daňového trestného činu*) však z podstaty věci nemohl být určen podle dosavadních předpisů, jež takovou lhůtu vůbec neznaly. Stěžovatel se proto mylí, tvrdí-li, že rozhodnou skutečností pro aplikaci § 148 odst. 6 daňového řádu na nyní projednávaný případ je to, že lhůta pro vyměření, která započala podle dosavadních právních předpisů, neskončila do dne nabytí účinnosti daňového řádu.

[28] Vzhledem k uvedenému tak není pravda, že zákonodárce v přechodných ustanoveních daňového řádu výslovně upravil podmínky aplikace § 148 odst. 6 daňového řádu. Jelikož má toto ustanovení hmotněprávní povahu (viz bod 21 rozsudku krajského soudu a tam uvedená judikatura, či obdobně rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2017, čj. 10 Afs 206/2017-39, č. 3677/2018 Sb. NSS), s čímž souhlasí i stěžovatel, je nutné, aby možnost jeho aplikace na právní vztahy (zde vztah mezi žalobcem jako daňovým subjektem a státem jako správcem daně) vzniklé podle předchozí právní úpravy, zákonodárce výslovně upravil (např. body 36, 38 a 41 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/14), což se děje přechodnými ustanoveními včleněnými do nové právní úpravy. Bez takto výslovně a vědomě učiněného rozhodnutí zákonodárce není možné hmotněprávní ustanovení nové právní úpravy zpětně aplikovat na již existující právní vztahy, neboť by se jednalo o nepřipustnou retroaktivitu (bod 29 citovaného nálezu). Správce daně proto v případě žalobce nemohl aplikovat § 148 odst. 6 daňového řádu na právní vztah, vyjádřený z časového hlediska prekluzivní lhůtou, vzniklý podle předchozí právní úpravy. Tím, že tak učinil, což aproboval i stěžovatel, došlo k porušení zákazu retroaktivity právních norem v neprospěch žalobce.

[29] Důvodná proto nemůže být ani námitka stěžovatele, že pokud mohl žalobce očekávat, že bude za daňový trestný čin odsouzen, mohl stejně tak očekávat, že mu bude za tuto činnost stanovena daň. Zatímco totiž odsouzení podle tehdy účinného zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona, očekávat mohl, stanovení daně po marném uplynutí tříleté prekluzivní lhůty v návaznosti na pravomocný rozsudek, tedy podle § 148 odst. 6 daňového řádu, v době páchání trestné činnosti (leden až prosinec 2008 a leden 2009) nikoli.

[30] Neobstojí ani další námitka, že správci daně musí být dána dodatečná možnost ke stanovení daně pachatelé daňového trestného činu, neboť správci daně není umožněno uplatnit neodvedenou daň v rámci náhrady škody v trestním řízení. Správci daně zákonodárce dodatečnou možnost daně stanovit dal, avšak výhradně ve vztahu k (trestným) jednáním, k nimž došlo až za účinnosti daňového řádu. Jinými slovy, danou možnost lze použít až na daňové povinnosti vzniklé po 1. 1. 2011. Nemožností uplatnit neodvedenou daň v rámci náhrady škody v trestním řízení, dovozenou civilními soudy, totiž v žádném případě nelze zdůvodňovat porušení zákazu zpětného působení právních norem v neprospěch jednotlivce, bez výslovné vůle zákonodárce. Shodný výklad § 148 odst. 6 daňového řádu ostatně zastává i komentářová literatura (Rozehnal, T. *Daňový řád: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Praha : Wolters Kluwer [cit. 2021-06-07]).

[31] Vzhledem k tomu, že v návaznosti na výše uvedené § 264 odst. 4 daňového řádu na nyní projednávaný případ nedopadá a nelze tak aplikovat ani § 148 odst. 6 téhož zákona, je nutné nedůvodná i námitka, že krajský soud nepřipustně zaměnil vznik daňové povinnosti a porušení trestních předpisů.

[32] Nejvyšší správní soud uzavírá, že přechodné ustanovení § 264 odst. 4 a § 148 odst. 6 daňového řádu neumožňují výklad předestřený stěžovatelem. I kdyby však byl, z důvodu neurčitosti, výklad jejich obsahu k tíži dotčených daňových subjektů jedním z možných, Nejvyšší správní soud by měl ústavní povinnost upřednostnit výklad opačný, ústavně konformní, jež práva a oprávněné zájmy daňových subjektů šetří a chrání [např. nález Ústavního soudu ze dne 29. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 283/96, č. 111/1996 Sb. ÚS]. A to tím spíše, že se v nyní projednávané věci, na rozdíl od případu řešeného nálezem, nejedná „pouze“ o procesní, ale hmotněprávní ustanovení.

[33] Nad rámec předchozích úvah Nejvyšší správní soud uvádí, že na nyní projednávanou věc může dopadat věta druhá § 264 odst. 4 daňového řádu, podle níž „účinky právních skutečností, které mají vliv na běh této lhůty a které nastaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se posuzují podle dosavadních právních předpisů“. Za takovou právní skutečnost lze považovat i trestněprávní jednání (obdobně ve vztahu k podání žaloby rozsudek NSS čj. 9 Afs 72/2011-218), které bylo ve smyslu § 148 odst. 6 daňového řádu „předmětem pravomocného rozhodnutí soudu o spáchání daňového trestného činu, a jehož účinkem je, že 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“.

V takovém případě se však takové účinky posuzují podle dosavadní právní úpravy, zde tedy podle zákona o správě daní a poplatků, jež ustanovení obdobné § 148 odst. 6 daňového řádu neznal. Již jen závěrem lze doplnit, že věta třetí § 264 odst. 4 na danou věc nedopadá, neboť hovoří výhradně o stavění běhu lhůty, což však není případ § 148 odst. 6 daňového řádu.

4243

Řízení před soudem: plná jurisdikce; listina předložená správním orgánem k důkazu v řízení o žalobě

k § 52, § 77 a § 78 odst. 6 soudního řádu správního

k čl. 220 odst. 2 písm. b) nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (v textu jen „celní kodex“)

Správní soudnictví nechrání veřejná subjektivní práva podle zásady „jednou a dost“: jeho smyslem není potrestat správní orgán (zrušením rozhodnutí bez možnosti nápravy) za to, že hned napoprvé nevydal bezvadné rozhodnutí, ale dovést jej k tomu, aby vydal rozhodnutí zákonné. Správnímu soudu rozhodujícímu v plné jurisdikci proto nic nebrání, aby provedl důkaz (§ 52 a § 77 s. ř. s.) listinou, která sice existovala už před vydáním napadeného rozhodnutí, ale kterou žalovaný správní orgán předkládá ve prospěch svých závěrů až v řízení o žalobě [zde: závaznou informaci o sazebním zařazení zboží, která by mohla zpochybnit tvrzenou dobrou víru žalobce – celního deklaranta – podle čl. 220 odst. 2 písm. b) nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství].

Není ovšem úkolem soudu, aby tuto listinu hodnotil jako první. Je-li listina důležitá pro rozhodnutí ve věci, soud zruší napadené rozhodnutí kvůli nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu a nechá na správním orgánu, aby zhodnotil obsah nově předložené listiny a znovu posoudil spornou otázku (§ 78 odst. 6 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2021, čj. 10 Afs 352/2019-26)

Prejudikatura: č. 73/2004 Sb. NSS, č. 618/2005 Sb. NSS, č. 1275/2007 Sb. NSS, č. 1701/2008 Sb. NSS, č. 1742/2009 Sb. NSS, č. 1865/2009 Sb. NSS, č. 3577/2017 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 2. 2002 a 26. 10. 2006, *Turbon* (C-276/00 a C-250/2005, Sb. rozh. s. I-01389 a s. I-10531) a ze dne 18. 10. 2007, *Agrover* (C-173/06, Sb. rozh., s. I-8783).

Věc: Rail Cargo Operator - CSKD s. r. o., proti Generálnímu ředitelství cel o doměření cla, o kasační stížnosti žalovaného.

Celní úřad pro Středočeský kraj doměřil žalobkyni rozhodnutím ze dne 24. 2. 2014 dodatečně clo ve výši 430 315 Kč (podle čl. 220 odst. 1 celního kodexu). Současně jí celní úřad stanovil z doměřené částky penále ve výši 86 063 Kč [podle § 251 odst. 1 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu]. Žalobkyně podala proti rozhodnutí celního úřadu odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 5. 8. 2014.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou. Spor se vedl o zařazení inkoustových náplní do tiskáren s elektronickým čipem podle přílohy I nařízení Rady (EHS) č. 87/2658, o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku (kombinovaná nomenklatura), do správné položky (8443 99 90 jako *součást a příslušenství tiskárny*, nebo 3215 90 00 jako *tiskařská barva, inkoust*), na kterou se vztahuje příslušná sazba cla (0 %, anebo 6,5 %). Spor se vedl také o to, zda žalobkyně jednala v souladu s legitimním očekáváním vyvolaným rozhodnutím Celního úřadu pro Prahu 1 ze dne 4. 2. 2010, jímž byla inkoustová náplň s elektronickým čipem zařazena do položky *tiskařské stroje a přístroje*, na kterou se vztahuje sazba cla právě 0 %. Žalobkyně dále tvrdila, že jí bylo spolu s doměřeným clem nezákonně vyměřeno penále a že jí celní úřad nemohl vyměřit clo jako solidární dlužnici (žalobkyně deklarovala zboží jako nepřímá zástupkyně společnosti BÜTTNER, s. r. o.), neboť clo vyměřil již druhé dlužnici, společnosti BÜTTNER.

Městský soud žalobkyni vyhověl, rozsudkem ze dne 1. 10. 2019, čj. 10 Af 69/2014-84, zrušil rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Nevyhověl žalobkyni v otázce zařazení inkoustových náplní s elektronickým čipem: žalovaný správně zařadil náplně s čipem do položky *tiskařská barva, inkoust* s celní sazbou 6,5 %. Městský soud shledal nedůvodnou rovněž žalobní námitku, že žalobkyni jako solidární dlužníci nemohlo být clo doměřeno. Podle městského soudu však nemělo být clo doměřeno proto, že žalobkyně postupovala v souladu s legitimním očekáváním způsobeným chybou celního orgánu a splnila všechny tři podmínky podle čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu:

1) žalobkyně se řídila rozhodnutím Celního úřadu pro Prahu 1 ze dne 4. 2. 2010, jímž tento úřad přeřadil podobné inkoustové zásobníky s elektronickým čipem z položky kombinované nomenklatury *tiskařské barvy, inkousty* do položky *tiskařské stroje*;

2) žalobkyně nemohla rozpoznat, že je názor celního úřadu vyjádřený v tomto rozhodnutí mylný;

3) obecný popis zboží v celním prohlášení nelze v této věci klást žalobkyni k tíži, protože nebyl úmyslně zavádějící.

Městský soud také uvedl, že i kdyby doměření cla obstálo, musel by zrušit napadené rozhodnutí právě kvůli penále. Pozdější právní úprava (zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon, účinný od 29. 7. 2016) už totiž vyměření penále nepřipouští.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Nesouhlasil s tím, že městský soud odmítl hodnotit závazné informace o sazebním zařazení (dále jen „ZISZ“) podle článku 12 celního kodexu, které stěžovatel při jednání doložil k otázce dobré víry žalobkyně. Městský soud odmítl těmito listinami provést důkaz; podle něj je měl stěžovatel ve správním řízení zhodnotit sám a není přípustné, aby to správní soud dělal místo něj, neboť řízení o žalobě není pokračováním správního řízení. Podle stěžovatele by tím však nebyl porušen kasační princip, ale byl by naplněn princip plné jurisdikce podle § 52 s. ř. s. Hodnocení ZISZ by pak přispělo k tomu, aby byl zjištěn skutkový stav objektivně existující v době jeho rozhodnutí. V obdobné věci vedené pod sp. zn. 10 Af 5/2014 (o níž poté rozhodl NSS rozsudkem ze dne 9. 5. 2018, čj. 9 AfS 191/2017-62, věc *FedEx*) ostatně městský soud takový důkaz provedl a předložené ZISZ zhodnotil.

Podle stěžovatele byl navíc rozsudek městského soudu nesrozumitelný. Městský soud se totiž odmítl vypořádat se stěžovatelovým tvrzením, podle něhož ZISZ dokazují, že žalobkyně nebyla v dobré víře. Sám však zároveň dospěl ke konečnému závěru, že jsou podmínky čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu splněny. Dodatečný platební výměr ovšem nezrušil, ale vrátil věc stěžovateli k dalšímu řízení, aniž mu svým závazným právním názorem umožnil pokračovat v dokazování o této otázce.

Stěžovatel byl nadto přesvědčen, že městský soud posoudil otázku dobré víry žalobkyně nesprávně. Jelikož v době rozhodnutí Celního úřadu pro Prahu 1 ze dne 4. 2. 2010 již existovala rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věcech *Turbon*, mohla žalobkyně snáze rozpoznat, že je rozhodnutí celního úřadu chybné.

Podmínka chyby celních orgánů v článku 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu měla být posouzena v příčinné souvislosti s následkem, kterým je nevybrání cla. Tuto příčinnou souvislost žalobkyně vždy jen tvrdila, avšak nijak nedoložila. Toto rozhodnutí navíc bylo vydáno autoremedurně v neveřejném řízení se společností BÜTTNER. Téže společnosti byly vydány závazné informace podle čl. 12 celního kodexu, které mají nepoměrně větší význam než autoremedurní rozhodnutí v konkrétní věci. Pro řízení není podstatné, zda společnost BÜTTNER žalobkyni o ZISZ informovala. Deklarant byl povinen zjistit si všechny dostupné informace k deklarovanému zboží – a žalobkyně, která profesionálně zastupuje subjekty v celním řízení, si měla tuto povinnost upravit ve smluvních vztazích s nimi.

Ani další podmínka článku 220 odst. 2 písm. b), totiž že žalobkyně dodržela předpisy týkající se celního prohlášení, nebyla podle stěžovatele splněna. Do celního prohlášení se má uvést *běžný obchodní popis zboží*, který musí být vyjádřen *dostatečně přesně, aby umožňoval okamžitou a jednoznačnou identifikaci a zařazení* [viz nařízení Komise (EHS) č. 2454/1993, kterým se provádí celní kodex Společenství, ve znění platném ke dni 17. 2. 2021, kdy bylo přijato celní prohlášení, a jeho přílohu 37, hlavu II, část C, kolonku 31]. Žalobkyně své zboží v celním prohlášení popsala jako „*sestavy elektronické pro stroje, přístroje pro tisk*“, což požadavkům nařízení na

jednoznačnou identifikaci nevyhovuje. Tento obecný popis naopak zastírá skutkový stav a podstatně oslabuje účinnou kontrolu celních orgánů. Pokud by žalobkyně popsala zboží pravdivě jako „*plastové cartridge – zásobníky inkoustu s čipem*“, bylo by zjevné, že se nemůže dovolávat své dobré víry v autoremedurní rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[9] Kasační stížnost není důvodná: i podle Nejvyššího správního soudu bylo třeba stěžovatelovo rozhodnutí zrušit. Městský soud nepochybil tím, že sám nez hodnotil nově předložené závazné informace o sazebním zařazení, ovšem Nejvyšší správní soud považoval za nutné nahradit část jeho argumentace svými vlastními důvody.

[10] Spor je o to, zda byly v této věci naplněny podmínky čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu, podle něhož se neprovede dodatečné zaúčtování cla, pokud

částka cla dlužného ze zákona nebyla zaúčtována následkem chyby ze strany celních orgánů, kterou nemohla osoba povinná zaplatit clo přiměřeným způsobem zjistit, a pokud tato osoba jednala v dobré víře a dodržela všechna ustanovení platných předpisů týkající se celního prohlášení.

[11] Pro užití tohoto ustanovení je třeba, aby byly současně splněny tyto podmínky (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 10. 2007, *Agrover*, C-173/06, Sb. rozh., s. I-8783, bod 30, a rozsudky NSS ze dne 30. 7. 2008, čj. 1 AfS 27/2008-97, č. 1701/2008 Sb. NSS, či ze dne 29. 8. 2014, čj. 5 AfS 3/2014-40):

- 1) clo nebylo vybráno následkem chyby způsobené aktivním jednáním samotných celních orgánů;
- 2) osoba povinná zaplatit clo, která jednala v dobré víře, nemohla tuto chybu rozumně zjistit;
- 3) tato osoba dodržela všechna ustanovení platných předpisů týkající se jejího celního prohlášení.

[12] Městský soud má všechny tyto tři podmínky za splněné. Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybil naplnění druhé a třetí z nich: primárně dobré víry žalobkyně, ale též dodržení požadavků na jednoznačnou identifikaci zboží v celním prohlášení. Nejvyšší správní soud se bude nejprve zabývat procesním postupem městského soudu při hodnocení důkazů týkajících se dobré víry žalobkyně.

[13] Z obsahu správního a soudního spisu vyplývají následující skutečnosti. Žalobkyně již v odvolání argumentovala článkem 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu v souvislosti s autoremedurním rozhodnutím Celního úřadu pro Prahu 1 ze dne 4. 2. 2010, jímž tento úřad přeřadil podobné inkoustové zásobníky s elektronickým čipem z položky kombinované nomenklatury *tiskařské barvy, inkousty* do položky *tiskařské stroje*.

[14] Stěžovatel s touto námitkou v odvolacím řízení nesouhlasil. Tvrdí, že žalobkyně postupovala v souladu s rozhodnutím Celního úřadu pro Prahu 1, vydaným v jiném nesouvisejícím daňovém řízení, a ještě v autoremeduře, podle něj nemůže založit dobrou víru žalobkyně v tomto řízení. Ze strohého odůvodnění rozhodnutí celního úřadu z roku 2010 podle stěžovatele plyne, že úřad rozhodoval na základě zavádějících údajů o zboží a jeho chyba byla pro žalobkyni zjistitelná. Pokud chtěla mít žalobkyně právní jistotu ohledně sazebního zařazení zboží, měla si požádat o závaznou informaci o sazebním zařazení.

[15] Žalobkyně v žalobě zopakovala svou argumentaci a doplnila, že rozhodnutí Celního úřadu pro Prahu 1 založilo legitimní očekávání společnosti BÜTTNER (která byla v té věci odvolatelkou), a tím i žalobkyni (která tuto společnost v nyní řešené věci nepřímo zastupovala), neboť společnost BÜTTNER jí udělila pokyny, jak zboží sazebně zařadit.

[16] Ve vyjádření k žalobě stěžovatel svou argumentaci rovněž zopakoval. Až při jednání doplnil, že žalobkyně při deklaraci zboží již byla (nebo měla být) informována o změně právního názoru celní správy, a to na základě dvou závazných informací Celního ředitelství Praha, které se týkaly inkoustových náplní do tiskárny s elektronickým čipem. Tyto závazné informace byly vydány dne 28. 4. 2011 a dne 2. 5. 2011 byly doručeny společnosti BÜTTNER.

[17] Městský soud těmito závaznými informacemi včetně doručenek provedl důkaz, avšak při rozhodování k nim nepřihlédl. Podle něj se jednalo o podklady, které měl stěžovatel k dispozici již v době vydání napadeného

rozhodnutí, a nic mu tak nebránilo zhodnotit je už v rozhodnutí o odvolání. V řízení před správními soudy již správní orgán nemůže doplňovat svou argumentaci a důvody rozhodnutí. Zároveň však městský soud závazně posoudil otázku legitimního očekávání žalobkyně tak, že stěžovatel měl užít čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu a clo nedoměřit.

[18] Nejvyšší správní soud považuje za správné, že městský soud sám nezhodnotil nově provedené důkazy, současně má ale za to, že městský soud nesprávně stěžovateli upřel možnost napravit svou chybu v novém správním řízení.

[19] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem v tom, že soudní řízení správní není pokračováním správního řízení. Je však třeba zdůraznit, že v řízení podle soudního řádu správního platí princip plné jurisdikce (na rozdíl od řízení podle někdejší části páte občanského soudního řádu před rokem 2003), který dává správním soudům širší možnosti při hodnocení skutkového stavu posuzovaného ve správním řízení. Tento princip popsal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS:

„Soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde našel správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení (...). Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem, a zjistí-li přítomnost skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění – nebo tak učiní sám. (...) Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nahrazovat činnost správního orgánu. Východiskem přístupu soudu pro rozhodnutí, zda a do jaké míry případně dokazování provádět, bude posouzení důvodnosti podané žaloby z hlediska uplatněných žalobních námitek.“

[20] Podobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud i ve svém dřívějším rozsudku ze dne 28. 5. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-5, č. 618/2005 Sb. NSS. Ustanovení § 77 s. ř. s. umožňuje soudu dokazováním nejen ujasnit nebo upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také zjistit nový či jiný skutkový stav, který se pak stane podkladem pro rozhodování soudu. Provádí-li důkazy soud, musí současně respektovat požadavek § 75 odst. 1 s. ř. s. Nově prováděné dokazování vždy musí směřovat výlučně ke zjištění skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu.

[21] Závazné informace o sazebním zařazení inkoustových náplní do tiskárny s elektronickým čipem, jimiž stěžovatel při jednání u městského soudu argumentoval, jsou ze dne 28. 4. 2011, tedy existovaly v době vydání napadeného rozhodnutí (5. 8. 2014), dokonce v době celního prohlášení (17. 2. 2012). Z časového hlediska jde tedy o důkazy přípustné ve smyslu § 75 odst. 1 s. ř. s. Současně je nepochybné, že jsou pro posouzení sporné otázky podstatné. Žalobkyně v žalobě namítala nesprávné právní posouzení svého legitimního očekávání a stěžovatel v reakci na to doplnil svou argumentaci k této otázce poukazem na vydané závazné informace. Městský soud správně provedl těmito závaznými informacemi důkaz (ostatně to byl jediný procesně správný způsob, jak se mohl seznámit s jejich obsahem). Nyní je třeba jen vyřešit, jak měl soud s těmito novými poznatky správně naložit.

[22] Sám městský soud zastává jeden (krajní) názor, totiž že tyto listiny, i když pocházejí z doby před stěžovatelovým rozhodnutím, už nelze nikdy použít, pokud jimi stěžovatel neargumentoval již napoprvé ve svém rozhodnutí a nechal si je až do soudního řízení. Stěžovatel navrhuje opačné (krajní) řešení: když už městský soud nový důkaz provedl, měl by jej podle něj také sám zhodnotit (ačkoli stěžovatel sám to dosud neudělal) a pak dát ideálně stěžovateli za pravdu, tedy žalobu zamítnout.

[23] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s jedním z těchto řešení. Jisté by bylo lepší, kdyby stěžovatel použil ZISZ už ve správním řízení, a nikoli až v soudním řízení správním. (Stěžovatel ostatně nijak nevysvětlil, proč takto důležitými listinami argumentuje až nyní.) Pokud tak ale neučinil, nemělo by to vést k závěru, že jeho rozhodnutí je jednou provždy nezákonné a už to nikdy nelze napravit.

[24] Správní soudnictví nechrání veřejná subjektivní práva podle zásady „jednou a dost“: jeho smyslem není potrestat správní orgán (definitivním zrušením jeho rozhodnutí bez možnosti nápravy) za to, že hned napoprvé nevydal bezvadné rozhodnutí – ale pokud možno dovést správní orgán k tomu, aby svou vadu napravit a vydal rozhodnutí zákonné. Proto se ostatně správní rozhodnutí jen neruší, ale také se věci vrací k dalšímu řízení.

Většinou není tento dovětek jen formální a zpravidla se počítá s tím, že správní orgán o věci rozhodne znovu, ať už se stejným, nebo s odlišným výrokem. Někdy už v řízení před správním soudem vyjde najevo, že rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno (případně správní řízení nemělo být vůbec vedeno). O takový případ tu ale nejde.

[25] Po zrušení správního rozhodnutí vrací soud věc k dalšímu řízení i v situaci, kdy správní orgán uložil účastníku nějakou povinnost a přitom řádně nezdůvodnil skutkové okolnosti ani právní argumenty, které jej k jeho závěru vedly – tedy v situaci, kdy je správní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Pokud by se tedy stěžovatel ve svém rozhodnutí vůbec nevyjádřil k námitce legitimního očekávání, kterou žalobkyně vznesla v odvolání, a žalobkyně by na to upozornila v žalobě, soud by žalobě nevyhnutelně vyhověl, napadené rozhodnutí by zrušil a věc by vrátil k dalšímu řízení, a umožnil by tak stěžovateli, aby rozhodnutí vydal znovu a řádně. K této nápravě by stěžovatel mohl použít nejen všechny právní argumenty, na které by připadl až po vydání rušícího rozsudku, ale i všechny skutkové okolnosti, které by se mu v mezidobí vyjevily. Na tom nic nemění skutečnost, že v době, kdy stěžovatel původní napadené rozhodnutí vydával, měl třeba právních argumentů i skutkových podkladů méně (nebo je sice měl k dispozici, ale ve svém rozhodnutí se o nich nezmínil). Dosud nepoužité podklady, získal-li je správní orgán řádným procesním způsobem, tedy nejsou z nového rozhodování vyloučeny.

[26] Soudní řád správní umožňuje žalobci (fyzické nebo právnické osobě), aby do řízení před správním soudem nejen vnášel právní námitky, které dosud ve správním řízení nezazněly (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS), ale aby za určitých okolností a v některých věcech uplatňoval i nové námitky skutkové a k tomu navrhoval důkazy (rozsudky NSS ze dne 28. 3. 2007, čj. 1 As 32/2006-99, a ze dne 24. 9. 2015, čj. 2 As 114/2015-36, a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS). To nedělá z řízení před správním soudem pokračování správního řízení: jen se v tom projevují nové pravomoci, jimiž správní soudy obdařil soudní řád správní (viz zejména jeho § 52, § 77 a § 78 odst. 6).

[27] Procesní strany řízení o správní žalobě jsou si rovny, ačkoli do podání správní žaloby byl jejich vzájemný vztah nerovný (budoucí žalovaný v něm autoritativně rozhodoval o žalobci). Přes tuto formální procesní rovnost však má každá ze stran před soudem odlišné postavení. Žalovaný správní orgán nemůže na rozdíl od žalobce žádat, aby soud zhodnotil jeho nové argumenty či důkazy, o nichž správní orgán v řízení pomlčel, a aby na tom postavil výrok svého rozsudku. U žalobce, který naopak usiluje o zrušení rozhodnutí, je takový postup v zásadě přípustný (samozejmě však žalobce např. nemůže teprve v řízení před soudem přinášet nové důkazy a tvrzení ve snaze unést důkazní břemeno nebo břemeno tvrzení, které ve správním řízení neunesl). Žalovanému však takové strategie nepřísluší, protože již finálně „promluvil“ v rozhodnutí, které soud přezkoumává. Úkolem žalovaného jako orgánu veřejné moci je obhájit před soudem správní řízení jako řádně a profesionálně vedené – a rozhodnutí z něj vzešlé jako zákonné a kvalitně zdůvodněné. Jinými slovy se žalovaný, zde orgán finanční správy, snaží přesvědčit soud, že správce daně v prvním stupni *zjistil skutečnosti rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně co nejúplněji* a necítil se při tom *vázán jen návrhy daňových subjektů* (§ 92 odst. 2 daňového řádu) – a že ani žalovaný sám coby odvolací orgán se při přezkumu rozhodnutí prvního stupně neomezil jen na *návrhy odvolatele* (§ 114 odst. 2 daňového řádu).

[28] Povinnost důkladně zjistit všechny rozhodné skutečnosti s sebou nese i povinnost zahrnout tato zjištění do odůvodnění rozhodnutí (§ 102 odst. 3 a 4 daňového řádu). Pokud správní orgán tyto své povinnosti nesplní nebo je splní jen nedokonale, nemůže jeho rozhodnutí před soudem obstát, i kdyby správní orgán z popudu žaloby přišel s lepším argumentem nebo si až před soudem vzpomněl na listinu, kterou dříve nepoužil. Důvody správního rozhodnutí nelze doplňovat až v řízení o žalobě (rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2003, čj. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS).

[29] Stěžovatel v nynější věci proto nemůže uspět se svou námitkou, že městský soud měl nejen provést závaznými informacemi důkaz, ale také je sám zhodnotit a *jako první* učinit hmotněprávní úvahu o otázce, která je pro doměření cla zásadní – totiž zda se žalobkyně v dobré víře řídila rozhodnutím celního úřadu z roku 2010. Takový postup by totiž ze správního soudu učinil správní orgán třetího stupně: soud by pomáhal stěžovateli doplnit jeho rozhodnutí za pomoci podkladů, které přitom stěžovatel mohl a měl vnést již do správního řízení a jimiž mohl a měl argumentovat již ve správním rozhodnutí.

[30] To současně neznamená, že nově se objevivší závazné informace už nelze nikdy použít. Má-li správní soud plnou jurisdikci a může-li i sám zjišťovat skutkový stav v době rozhodování správního orgánu, znamená to, že může při svém rozhodování brát v úvahu jak nově tvrzené skutkové okolnosti prospívající *žalobci*, tak i listiny, které ve prospěch svých závěrů nově předkládá *žalovaný* správní orgán. Plná jurisdikce není výdobytkem výlučné ve prospěch žalobců (tím by se ostatně popírala i rovnost stran v řízení o žalobě), ale nástrojem, který umožňuje soudu důkladněji kontrolovat činnost veřejné správy a účinněji přispívat k jejímu zákonnému rozhodování.

[31] Tím, že městský soud provedl závaznými informacemi z roku 2011 důkaz, je vtrhl do řízení; listiny přitom zachycují okolnost bezpochyby podstatnou pro užití čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu. Dokazování mělo přivést městský soud k závěru, že skutkový stav nebyl ve správním řízení řádně zjištěn, resp. že stěžovatelova argumentace v napadeném rozhodnutí se neopírala o všechny dostupné listiny, které zachycovaly skutkový stav v době rozhodování správního orgánu. Tento závěr se pak měl stát důvodem pro zrušení stěžovatelova rozhodnutí kvůli nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu, nikoli kvůli nesprávnému posouzení hmotněprávní otázky. Zrušení nemělo vést k tomu, že nově uplatněná listina už nebude stěžovateli v novém řízení nic platná, ale naopak k tomu, že by s ní v novém řízení měl stěžovatel pracovat. Ostatně právě to má na mysli § 78 odst. 6 s. ř. s. („[z] rušil-li soud rozhodnutí správního orgánu ve věci, v níž sám prováděl dokazování, zahrne správní orgán v dalším řízení tyto důkazy mezi podklady pro nové rozhodnutí“).

[32] Nynější věc se procesně liší od věci (jakkoli skutkově podobné), kterou se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ve věci 9 Afs 191/2017, věc *FedEx* (Federal Express Czech), a z níž podle svých slov vyšel i městský soud ve svém odůvodnění. V oné věci žalobkyně rovněž argumentovala svým legitimním očekáváním a autoremedurním rozhodnutím Celního úřadu pro Prahu 1 ze dne 4. 2. 2010, ovšem poprvé tuto námitku uplatnila až v řízení před městským soudem. Městský soud ji připustil (srov. body 34 až 42 rozsudku ve věci *FedEx*), a dokonce jí přisvědčil. Současně městský soud k důkazu nejen provedl, ale i věcně zhodnotil ZISZ z roku 2011, které při jednání předložil stěžovatel. S takovým postupem Nejvyšší správní soud souhlasí. Stěžovatel v oné věci nijak *procesně* nepochybil, protože námitka legitimního očekávání ve správním řízení nezazněla a správní orgány neměly důvod se jí jakkoli zabývat. Nebylo by tedy správné rušit stěžovatelovo rozhodnutí s poukazem na to, že se s některou otázkou opomněl vypořádat: naopak bylo namístě, že městský soud zhodnotil nově vznesenou otázku i věcně (věcné hodnocení pak bylo ve stěžovatelův neprospěch) a vrátil věc k dalšímu řízení s hmotněprávním názorem. V nynější věci se naopak tomu stěžovatel dopustil procesní chyby (nepodpořil své závěry všemi skutkovými okolnostmi, které měl mít zjištěny). Proto jej městský soud neměl zavazovat definitivním hmotněprávním názorem na spornou otázku, ale měl mu dát prostor k vlastnímu hodnocení věci.

[33] Nejvyšší správní soud se nezabýval stěžovatelovou námitkou, podle níž městský soud posoudil dobrou víru žalobkyně [a splnění druhé podmínky čl. 220 odst. 2 písm. b)] věcně nesprávně, neboť stěžovatel svou argumentaci staví zejména na závazných informacích o sazebním zařazení ze dne 28. 4. 2011. Městský soud však správně tyto informace věcně nehodnotil, a už vůbec je nemůže hodnotit Nejvyšší správní soud. Otázka, zda žalobkyně vůbec měla rozhodnutí celního úřadu z roku 2010 k dispozici, když navrhovala zboží k propuštění, nebyla v řízení před městským soudem sporná – stěžovatel ji vnesl až do kasační stížnosti, aby zpochybnil příčinnou souvislost mezi chybou celního orgánu a sazebním zařazením, které žalobkyně v roce 2012 zvolila. Takový postup však soudní řád správní nepřipouští: v kasačním řízení nelze řešit otázky, které strany nečinily spornými v řízení o žalobě (tak už rozsudek ve věci 9 Afs 191/2017, v bodech 53 a 57). V dílčí otázce, zda žalobkyně mohla, či nemohla chybu celních orgánů zjistit s ohledem na dřívější rozhodnutí Soudního dvora ze dne 7. 2. 2002 a 26. 10. 2006 *Turbon*, C-276/00 a C-250/2005, Sb. rozh. s. I-01389 a s. I-10531, Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem. Je přirozené, že subjekt v celním řízení postupuje podle aktuálního rozhodnutí českého celního orgánu, které bylo vydáno v jeho věci a je v jeho prospěch – a naopak nezkoumá vztah tohoto rozhodnutí ke staršímu rozhodnutí nadnárodní instituce, které bylo vydáno ve věci jiné (podle pravidla *bližší košile než kabát*).

[34] Nejvyšší správní soud se nezabýval ani třetí podmínkou čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu (zda žalobkyně dodržela všechny celní předpisy) a obecností popisu zboží v celním prohlášení, neboť podstatnou argumentaci k této otázce zformuloval stěžovatel opět nově až v kasační stížnosti (v jejích bodech 28–30). Teprve zde poukázal na prováděcí nařízení k celnímu kodexu a tvrdil, že popis zvolený žalobkyní rozhodně není běžným obchodním popisem, jak ho požaduje nařízení. Před městským soudem takový argument nevzněl; městský soud

tedy věc z tohoto pohledu nezkoumal a ani zkoumat nemohl. V závěru kasační stížnosti (v bodech 31–32) se stěžovatel věnoval třetí podmínce z hledisek, jimiž se sice městský soud zabýval, ovšem jež současně těsně souvisejí s obsahem závazných informací z roku 2011. Ten správní soudy zatím zkoumat nemohou, jak Nejvyšší správní soud právě vysvětlil.

[35] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl, Nejvyšší správní soud proto jeho kasační stížnost zamítl. Současně však Nejvyšší správní soud pozměnil rušící důvody vyslovené v rozsudku městského soudu a dal stěžovateli možnost se v novém rozhodnutí vypořádat i se závaznými informacemi z roku 2011.

[36] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že podle městského soudu by napadené rozhodnutí nemohlo obstát – i kdyby nebylo článku 220 celního kodexu – už kvůli nezákonnosti vyměřeného penále (viz bod 57 jeho rozsudku). Stěžovatel s tímto závěrem nepolemizoval, a mohlo by se tak zdát, že tím rušící výrok městského soudu přijímá jako celek (protože v kasační stížnosti nevyvrací oba důvody, které ke zrušení vedly, ale jen jeden). Ve skutečnosti tomu tak však není.

[37] I když výrok stěžovatelova rozhodnutí není nijak vnitřně členěn (zkrátka se jím zamítá odvolání), výrok celního úřadu v prvním stupni se vztahuje ke dvěma různým věcem: jeho první částí se doměřuje clo, jeho druhou částí se předepisuje penále. Stěžovatel je smířen s tím, že v části týkající se penále jeho rozhodnutí neobstojí – ale svou kasační stížností se snaží o lepší výsledek (i když nadále představovaný formálně stejným výrokem městského soudu) v části týkající se cla. Napadený rozsudek by totiž pro celní orgány znamenal nejen to, že nemohou předepsat penále, ale také že už by nikdy nemohly doměřit ani clo. Takovému závěru se jistě stěžovatel bránit může.

[38] Nejvyšší správní soud nyní sice kasační stížnost zamítl, ale korigoval důvody, pro něž městský soud zrušil stěžovatelovo rozhodnutí, způsobem, který dává stěžovateli možnost doplnit svou právní úvahu v dalším řízení. Zamítavý rozsudek považuje Nejvyšší správní soud v této procesní situaci za vhodnější, protože z důvodů právě popsanych by nemohl rozsudek městského soudu znít jinak než na zrušení (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, č. 8 AfS 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[39] Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že správní soud nemusí zrušit i rozhodnutí vydané v prvním stupni, dospěje-li k závěru, že přezkoumávaná povinnost nebude moci být už nikdy uložena. Tato domněnka vyslovená v bodě 15 kasační stížnosti je mylná. Zákon dává správnímu soudu takovou pravomoc, ale neukládá mu to jako povinnost.

Církev a náboženské společnosti: posouzení účelu založení společenství v řízení o návrhu na registraci církve; výkon duchovenské činnosti ve věznicích

k § 3 písm. a) a § 5 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), ve znění zákonů č. 495/2005 Sb., č. 375/2011 Sb., č. 303/2013 Sb. a č. 192/2016 Sb. (v textu jen „zákon o církvích a náboženských společnostech“)

I. V řízení o návrhu na registraci církve správní orgán posuzuje, zda jsou naplněny pojmové znaky církve ve smyslu § 3 písm. a) zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností; toto ustanovení má normativní význam, kterým je správní orgán vázán a musí mj. zjistit, zda je účelem založení daného společenství skutečně vyznávání určité náboženské víry nebo významně převažuje jiný účel – např. obecně prospěšná činnost (pořádání společensko-kulturních, charitativních či jiných akcí). Takovému společenství svědčí svoboda sdružovací a má možnost působit jako spolek, nikoli jako registrovaná církev.

II. Činnost koordinátorů přípravného výboru ve věznicích, kteří spontánně šířili své přesvědčení či víru mezi ostatními odsouzenými, z nichž někteří připojili podpis na podpisový arch za účelem registrace

církve, není výkonem duchovenské činnosti ani jiné činnosti, k níž je nutná dohoda s vězeňskou službou; nelze proto bez dalšího konstatovat, že tím přípravný výbor porušil podmínky podle § 5 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církvi a náboženských společností.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2021, čj. 5 As 202/2020-43)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 4/2003 Sb. a č. 242/2010 Sb.; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 11. 2008, *Leela Förderkreis E. V. a další proti Německu* (stížnost č. 58911/00).

Věc: Přípravný výbor Lvů kulatého stolu, Řádu Zemí Koruny české proti Ministerstvu kultury o registraci církve, o kasační stížnosti žalobce.

Kasační stížností se žalobce (stěžovatel) domáhal zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2020, čj. 6 A 66/2017-55, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ministra kultury ze dne 22. 12. 2016.

Tímto rozhodnutím ministr kultury zamítl rozklad stěžovatele a potvrdil rozhodnutí Ministerstva kultury (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 31. 5. 2016, kterým byl zamítnut návrh stěžovatele na registraci církve s odkazem na § 14 odst. 3 zákona o církvích a náboženských společnostech), neboť údaje v návrhu neodpovídaly zcela skutečnosti a nebyly splněny podmínky uvedeného zákona [§ 3 písm. a) a § 5].

Dne 22. 12. 2014 podal stěžovatel návrh na registraci církve Lvi kulatého stolu, Řád Zemí Koruny české (dále jen „Řád LKS“ či „řád“), který správní orgán I. stupně shora zmíněným rozhodnutím zamítl s odůvodněním, že vyznávání náboženské víry není hlavním účelem vzniku a existence Řádu LKS; v jeho činnosti chybí náboženské obřady a projevy víry – s vyznáváním určité náboženské víry spojené shromažďování, bohoslužba, vyučování či duchovní služba. Řád LKS proto není církvi a náboženskou společností tak, jak ji definuje § 3 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech. Současně správní orgán I. stupně uvedl, že část učení (řádová modlitba, řádový slib) je utajovaná, stejně jako organizační struktura řádu. Návrh na registraci sice obsahoval podpisové archy s dostatečným počtem (minimálně) 300 osob, avšak při shromažďování podpisů docházelo v některých případech k neoprávněnému nakládání s osobními údaji a navíc Řád LKS neoprávněně působil ve věznicích; tímto jednáním se pokusil dosáhnout cíle (registrace) nezákonným způsobem, což je v rozporu s § 5 zákona o církvích a náboženských společnostech.

Proti rozhodnutí o zamítnutí návrhu na registraci církve podal stěžovatel rozklad. Ministr kultury rozklad zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil, neboť měl stejně jako správní orgán I. stupně za to, že zákonné podmínky pro registraci nejsou dány – a to především pokud jde o splnění definičních znaků církve. Uvedl, že nelze popířit existenci některých náboženských prvků v učení a činnosti Řádu LKS ani náboženskou víru některých jeho členů, avšak s odkazem na znalecký posudek zpracovaný F. F., kterého ustanovil již správní orgán I. stupně, dodal, že duchovní a náboženská činnost řádu je jen marginálním doplňkem k jeho obecně prospěšné činnosti. Jak v případě shromáždění, tak v případě ostatních aktivit se v registračním řízení neprokázalo, že by Řád LKS měl projevy vyznávání určité náboženské víry; náboženský charakter řádu není zřetelný, projevuje se skrytě, okrajově a jen u některých členů. Stěžovatel sice vyvrátil závěry ohledně neoprávněného nakládání s osobními údaji, nicméně 1 osoba potvrdila, že podpis na podpisovém archu není její vlastnoruční, a dále 1 osoba uvedla, že byla uvedena v omyl. I tento důvod pro zamítnutí registrace tedy podle ministra kultury trval, stejně jako další důvod spočívající v působení koordinátorů řádu ve věznicích bez potřebné dohody dle § 43 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“). Naopak, poslední dílčí důvod zamítnutí registrace již odpadl, a to v důsledku zveřejnění součásti učení a organizační struktury řádu.

Proti rozhodnutí ministra kultury podal stěžovatel žalobu, kterou městský soud zamítl jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 s. ř. s. Městský soud se ztotožnil se stěžovatelem, že pochybení či spornost podpisů u 2 osob na předložených podpisových arších nelze kvalifikovat jako překážku registrace církve. Ve zbytku stěžovateli za pravdu nedal a potvrdil závěry správních orgánů, podle nichž (i) Řád LKS není církvi z hlediska zákonné definice a (ii) nezákonně působil ve věznicích.

[Ad (i)] Podle názoru městského soudu bylo vyloučeno, aby subjekt, který není církví ve smyslu § 3 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech, úspěšně prošel procesem registrace a stal se tak církví registrovanou. Uvedené ustanovení má nepochybně normativní význam a správní soud – stejně jako správní orgán – je jím vázán. Legálním vymezením pojmu církev pro účely registračního procesu není nikterak zasahováno do základního práva jednotlivce projevovat svobodně své náboženství nebo víru, ani do práva církví a náboženských společností spravovat své záležitosti nezávisle na státních orgánech; srov. čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Je to stát, kdo určitým subjektům (zde: církvím) zákonem přiznává právní osobnost, a proto je také oprávněn zákonem stanovit pravidla upravující tento proces včetně samotného vymezení pojmu církev. Přestože při zkoumání naplnění pojmu církev v daném případě správní orgán I. stupně pochybil, protože po znalci požadoval zodpovědět mj. také otázky právního charakteru, jejichž posouzení mu nepřislouší, podle městského soudu to nemělo vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Znalec povětšinou odpovídal na odborné otázky týkající se skutkové stránky věci, jako jsou činnost Řádu LKS, jeho charakter, učení apod. To, že hlavním účelem založení řádu nebylo vyznávání určité náboženské víry, ministr kultury přesvědčivě vyložil ve svém rozhodnutí – a to v návaznosti na rozhodnutí správního orgánu I. stupně, s nímž tvoří jeden celek.

Ministr kultury poukázal na skutečnost, že z celkem 15 bodů uvedených v čl. 2. 7. základního dokumentu řádu se vyznávání určité náboženské víry týkaly pouze tři body, a sice: bod 1 (evangelizace na veřejných prostranstvích, veřejných sálech apod., přičemž evangelizací se rozumí sdělování evangelia), bod 14 (zakládání a svěcení kaplí, kostelů, obnova poutních míst a ostatních památek) a bod 15 (modlitba za požehnání, uzdravení, vysvobození a další potřeby), zatímco ostatní body se týkaly obecně prospěšné činnosti. Z výše uvedených bodů ovšem Řád LKS i podle zjištění znalce praktikoval pouze bod 15 týkající se modliteb. Vzhledem k minimální četnosti pořádaných shromáždění, jakož i tomu, že znění řádové modlitby až do vydání prvostupňového rozhodnutí stěžovatel utajoval, lze důvodně pochybovat o tom, že by řádová modlitba byla známá osobám, které řád označuje za věřící a jejichž podpisy připojil k návrhu na registraci. Znalost řádové modlitby nebyla ostatně prokázána ani u členů řádu, jak vyplývá ze zjištění znalce při shromáždění pro věřící, které se konalo právě na jeho popud dne 6. 2. 2016. Absence vyznávání určité, tj. dostatečně konkrétní a ucelené, náboženské víry je v případě Řádu LKS zřejmá i z vyjádření čelních představitelů řádu a dokládá ji i to, že projevy určité náboženské víry (kázání, křesťanské chvalozpěvy) na jediném doloženém shromáždění pro věřící řádu dne 6. 2. 2016 inicioval a vedl host tohoto shromáždění J. V., kazatel Církve bratrské. Oslava dne sv. Rufa (26. 8.), kterou řád uspořádal, nepředstavovala akci náboženského charakteru; jednalo se o víkendovou akci, která se konala v letech 2014 a 2015, nikde nebyla prezentována jako církevní shromáždění a ani její charakter tomu neodpovídal.

S ohledem na uvedené skutečnosti měl městský soud za prokázanou absenci definičních znaků církve ve smyslu § 3 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech, a proto podle jeho názoru nebylo možné návrhu na registraci vyhovět. Nic na tom nemění ani stěžovatelem zdůrazňovaná obecně prospěšná činnost řádu; tuto činnost církev může (ale také nemusí) vykonávat, avšak její primární podstatou a základním znakem je vyznávání určité náboženské víry společenstvím osob, které tu kterou církev tvoří.

[Ad (ii)] Jako neopodstatněné shledal městský soud taktéž námitky, jimiž stěžovatel napadal závěr, že v důsledku nezákonného působení Řádu LKS ve věznicích prostřednictvím jeho koordinátorů došlo k porušení § 5 zákona o církvích a náboženských společnostech. Městský soud měl za to, že podstatou činnosti těchto koordinátorů (a členů řádu t. č. ve věznicích Jiřice, Stráž pod Ralskem a Rýnovice) nebyl korespondenční sběr podpisů, nýbrž osobní působení na ostatní odsouzené s cílem učinit z nich osoby hlásící se k řádu; k tomu museli odsouzeným, které koordinátoři oslovili, minimálně v hrubých rysech osvětlit podstatu víry, kterou vyznávají, což je třeba považovat za nezákonné vykonávání duchovních služeb. Působit ve věznicích na odsouzené ve smyslu šíření náboženské víry či získávání stoupenců nové církve či náboženské společnosti nemůže bez dalšího každý, jak namítal stěžovatel. Vykonávat duchovenské služby v místech, kde se vykonává vazba či trest odnětí svobody, může pouze registrovaná církev a náboženská společnost, která získala oprávnění k výkonu tohoto zvláštního práva podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o církvích a náboženských společnostech. Takovou církví Řád LKS prokazatelně nebyl a nelze ho podřadit ani pod pojem „další instituce“ dle § 43 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Navíc i v případě těchto institucí je jejich působení podmíněno předchozí dohodou s generálním ředitelem Vězeňské služby, případně ředitelem věznic; Řád LKS však žádnou takovou dohodu neuzavřel.

V kasační stížnosti stěžovatel v podstatě pokračoval ve své dosavadní argumentaci, kterou rozdělil do dvou základních rovin: za prvé se vymezil vůči tomu, že Řád LKS není církví z hlediska definice dle § 3 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech; za druhé vedl polemiku s tím, že nezákonně působil ve věznicích, což bylo kvalifikováno jako porušení § 5 zákona o církvích a náboženských společnostech.

Podle stěžovatele stát nesmí hodnotit legitimitu církve, která vzniká právně neuchopitelnou skutečností – faktickým sdružením osob se stejným náboženským cítěním a touhou toto cítění sdílet s ostatními organizovaným způsobem. Toto cítění Řád LKS deklaroval a lze ho vyčíst ze všech jím předložených dokumentů, což městský soud nerespektoval; naopak v návaznosti na závěry obou správních orgánů posuzoval údajný rozpor s § 3 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech, což mu nepřísluší. Smysl a význam uvedeného ustanovení není definovat (další) podmínky vzniku a působení církví; jde dle názoru stěžovatele o jakousi legislativní zkratku, která prostupuje zákonem o církvích a náboženských společnostech. Právě proto, že církev je vždy nutně založena na sdíleném vnitřním přesvědčení, tak jen těžko může existovat státní představa o církvi a šablona, do které musí církev zapadnout, jinak nesmí být registrována. V opačném případě, kdy dochází k dogmatickému lpení na naplnění nezřetelné definice pojmu církev podle uvedeného ustanovení (*omnis definitio in iure periculosa est*), jsou již přesahovány mantinely dané čl. 16 Listiny.

Pro případ, že by se touto argumentační linií Nejvyšší správní soud nezotožnil, poukázal stěžovatel na to, že definici církve beztak naplňuje. To tvrdil již v žalobě, v níž odkazoval na závěry znaleckého posudku F. F., podle něhož je Řád LKS z eklesiologického hlediska církví, byť v řádu spíše desítek než stovek členů. Přestože znalec neoprávněně hodnotil i otázky právní, podstatné je, že byl přítomen církevním obřadům a vedl dialog s hlavními představiteli řádu; znalcův popis charakteru řádu a jejího působení proto představoval reálné odborné posouzení. Správní orgán I. stupně ani ministr kultury ovšem toto posouzení nerespektovali a městský soud jejich postup v podstatě potvrdil, aniž zadal revizní posudek. Městský soud se nesprávně spokojil s tím, že závěr znaleckého posudku, podle něhož je Řád LKS církví, byl správními orgány zpochybněn, navíc z obsahu posudku argumentoval citací představitelů řádu – A. W. zavádějícím způsobem; stejná citace se zdůrazněním odlišných pasáží totiž ilustruje opačný závěr, podle něhož souvěrci mají určitý společný základ víry a hodnot; konají náboženské obřady za účelem vyznávání určité náboženské víry a nesporně vykonávají i související obecně prospěšné činnosti. To bylo patrné i z předložených dokumentů, které obsahují zmínku o Bohu, víře i modlitbě, což je podle stěžovatele klíčovým měřítkem, zda je registrovaný subjekt církví.

Ve vztahu k tvrzenému porušení § 5 zákona o církvích a náboženských společnostech stěžovatel uvedl, že toto ustanovení má zamezit vzniku nebezpečných církví a náboženských společností. Nic takového však nebylo ani náznakem tvrzeno a jeho působení ve věznicích – sběr podpisů pro účely registrace – nezákonný nebyl a pod uvedením ustanovení ho nelze subsumovat. Registrovaná církev se zvláštním oprávněním má nesporně výhodu oproti ostatním subjektům, pokud jde o její působení na odsouzené, ale tato výhoda nepředstavuje monopol na jakékoli duchovní působení, jak naznačuje městský soud. Jeho výklad by podle stěžovatele nebyl jen v rozporu s čl. 15 a čl. 16 Listiny, ale také s čl. 17, který upravuje svobodu projevu. Právo připojit podpis pod návrh na registraci církve lze navíc podřadit pod petiční právo (a také neomezené právo vězňů přijímat a odesílat korespondenci). Obstarával-li stěžovatel prostřednictvím koordinátorů ve věznicích podpisy pod návrh na registraci, nedopustil se podle svého přesvědčení porušení žádného právního předpisu. A totéž platí i pro případné osvětlování podstaty určité víry, jež není onou duchovenskou činností, k níž je třeba zvláštního oprávnění ve smyslu § 7 odst. 1 písm. b) zákona o církvích a náboženských společnostech. Sběr podpisů ve věznicích a další s tím související aktivita měla navíc svou hlubokou vnitřní logiku, neboť posláním Řádu LKS je pomoc potřebným a trpícím, což bylo naplňováno pořádáním sbírek či pomocí při vytváření pracovních příležitostí pro propuštěné, hledající, bezradné a trpící. Tato myšlenka zrcadlila i osudy řady členů řádu, kteří měli kriminální minulost, ale posléze došli nápravy obrácením k víře, vč. velmistra řádu.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Z hlediska zákonné definice pojmu *církev* uvedl, že jím pro účely registračního procesu není zasahováno do základních práv podle Listiny. Církev a náboženské společnosti nevznikají uznáním či registrací ze strany státu, ale jsou jimi, pokud splňují znaky uvedené v zákoně o církvích a náboženských společnostech; tento zákon rozeznává celkem tři stupně církví a náboženských společností: 1) církev a náboženské společnosti, 2) registrované církve a náboženské společnosti, 3) registrované církve a náboženské

společnosti, kterým bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštních práv. Tím, že žalovaný zamítl návrh na registraci Řádu LKS na druhý stupeň, nikterak nebrání tomuto subjektu v jeho další existenci, ani jím nezasahuje do práva řádu spravovat své interní záležitosti nezávisle na státních orgánech.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

[18] Podstatou věci je otázka splnění podmínek pro registraci církve, které se stěžovatel domáhal svým návrhem, jež byl zamítnut, a to v zásadě ze dvou důvodů, které stěžovatel v kasační stížnosti rozporuje.

[19] Prvním – a lze říci, že i jakýmsi ústředním či základním – důvodem pro zamítnutí návrhu stěžovatele na registraci církve bylo to, že Řád LKS nesplňuje definiční znaky církve ve smyslu § 3 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech. Stěžovatel je primárně toho názoru, že stát není oprávněn hodnotit legitimitu církve a tudíž mu nepřislouží ani hodnotit naplnění pojmu církve podle uvedeného ustanovení, které vnímá jako legislativní zkratku, jež neobsahuje výčet požadavků na to, aby církev mohla být církví; sekundárně pak stěžovatel poukazuje na to, že stejně zákonný pojem církve naplňuje. Nejvyšší správní soud ani s jednou z těchto argumentačních linií nesouhlasí a vychází z následujících úvah.

IV. a) K naplnění pojmu církev ve smyslu § 3 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech

[20] Svoboda náboženského vyznání je zaručena; viz čl. 15 odst. 1 Listiny. Toto ustanovení zaručuje absolutní nedotknutelnost vnitřního přesvědčení jednotlivce, jeho vnitřní názorovou a duchovní autonomii – tzv. *forum internum*. Na svobodu každého mít své vnitřní náboženské přesvědčení navazuje právo na nerušený výkon jeho vnějších projevů – tzv. *forum externum* upravené v čl. 16 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý „právo svobodně projevat své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadů“.

[21] Obě uvedené složky náboženské svobody jsou vzájemně provázané a neoddělitelné, jak opakovaně judikoval Ústavní soud např. v nálezu ze dne 27. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 6/02, č. 4/2003 Sb., podle něhož náboženská svoboda sice lze vymezit především jako *forum internum*. Zároveň však dodal, že toto vymezení je nepostačující, „neboť již pojmovým znakem náboženské svobody je právo každého projevat své náboženství navenek [...]“. K právu na vnější projevy náboženského vyznání nebo víry (*forum externum*) pak přistupuje i kolektivní aspekt, jak je ostatně patrné z již citovaného čl. 16 odst. 1 Listiny anebo z čl. 9 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; dále jen „Úmluva“), který rovněž stanoví svobodu projevat své náboženské vyznání nebo přesvědčení „sám nebo společně s jinými“.

[22] Tento kolektivní aspekt vnějšího projevu svobody náboženského vyznání je velmi důležitý, neboť mnohé náboženské úkony či obřady jsou skupinovou záležitostí a bývají prováděny společně s jinými souvěrci. Je však nutno poznamenat, že nejde o výkon základního práva, který by byl nutně navázán na akt registrace církve, jak potvrzuje i vyjádření žalovaného rozeznávající tři stupně církvi a náboženských společností (srov. vyjádření žalovaného výše). Na druhou stranu nelze přehlížet, že efektivita fungování církve může být zamítnutím její registrace významně zasažena, neboť církve v takovém případě nezíská právní subjektivitu – viz § 6 odst. 1 zákona o církvích a náboženských společnostech, podle něhož se registrací církve stává právnickou osobou; získává tak schopnost vstupovat do právních vztahů, vykonávat svá subjektivní práva či plnit své povinnosti.

[23] Právě tuto skutečnost stěžovatel napadá a výslovně se dovolává čl. 16 Listiny, avšak pomíjí jeho základní věcný rámec, který nezaručuje svobodu náboženského vyznání v kolektivním aspektu každému společenství, včetně společenství nenáboženského či ateistického světonázoru. Těmto uskupením svědčí svoboda sdružovací a spolková autonomie; shodně srov. Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 403. Obdobně závěry dovozuje odborná literatura též vůči čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a dodává, že v rámci vnějších projevů náboženského vyznání a přesvědčení se možnost kolektivního dovolání se ochrany „vztahuje pouze na právnické osoby, které mají provádění náboženských úkonů či zachovávání náboženských obřadů jako takřikajíc „hlavní“ náplň činnosti,

typicky tedy církve či náboženské společnosti“; v podrobnostech viz Kmec, J.; Kosař, D.; Kratochvíl, J.; Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 965 a násl.

[24] Jednoduše vyjádřeno – je vyloučeno dovolávat se ochrany čl. 16 Listiny či čl. 9 Úmluvy o v případě společenství, které není církví nebo náboženskou společností. Oba uvedené články mají jasný věcný rozsah vztahující se právě na církve či náboženské společnosti, což nelze zpochybňovat. A připomíná-li stěžovatel, že církev je vždy nutně založena na sdíleném vnitřním přesvědčení, do něhož nepřísluší státu zasahovat, nelze než zopakovat, že registrace církve není výrazem vnitřního, ale vnějšího kolektivního (korporativního) aspektu svobody náboženského vyznání a Nejvyšší správní soud považuje za zcela logické a správné, pokud je při posuzování návrhu na registraci církve zvažováno, zda se vůbec jedná o církev ve smyslu § 3 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech, který stanoví:

„Pro účely tohoto zákona se rozumí církví a náboženskou společností dobrovolné společenství osob s vlastní strukturou, orgány, vnitřními předpisy, náboženskými obřady a projevy víry, založené za účelem vyznávání určité náboženské víry, ať veřejně nebo soukromě, a zejména s tím spojeného shromažďování, bohoslužby, vyučování, duchovní služby a případně obecně prospěšné činnosti.“ (důraz přidán).

[25] Citované ustanovení svým obsahem rozhodně není legislativní zkratkou, ale pro účely daného zákona definuje pojem církev a náboženská společnost, jehož naplnění přísluší správnímu orgánu zkoumat na prvním místě. Striktně vzato totiž nejde o žádnou další podmínku pro registraci církve, nýbrž o základní předpoklad, bez jehož splnění není možné o registraci vůbec uvažovat. V opačném, případě by byl v podstatě popřen samotný smysl a účel § 3 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech, kterým je vymezení základních znaků definujících církve či náboženskou společnost. Z hlediska práva předmětné ustanovení nepředstavuje žádnou nebezpečnou definici, jak naznačuje stěžovatel, ale jedná se o standardní legální definici, jež jako základní znaky církve vymezuje: dobrovolné společenství (fyzických) osob, vlastní strukturu, orgány, vnitřní předpisy, náboženské obřady a projevy víry s tím, že právě vyznávání určité náboženské víry je účelem založení tohoto společenství.

[26] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, podle kterého má § 3 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech normativní význam, kterým je rozhodující správní orgán vázán. To znamená, že při posuzování návrhu na registraci církve zjišťuje, jaký je vlastně účel založení toho kterého společenství, resp. zda je jím deklarované vyznávání určité náboženské víry. Víru jako takovou mu v této (první) fázi nepřísluší hodnotit, je však povinen posoudit, zda jde o dlouhodobější strukturu a organizovaný systém víry více osob, nikoli o náhlé, přechodné či kolísavé hnutí mysli několika jedinců. Proto také zákon o církvích a náboženských společnostech jako jednu z podmínek pro registraci církve stanoví početní census, jenž v současnosti činí nejméně 300 osob – zletilých českých občanů nebo cizinců s trvalým pobytem v České republice hlásících se k dané církvi. Toto kvantitativní kritérium není doplněno žádným konkrétním časovým testem, jako např. u návrhu na přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv, kdy je vyžadována nejméně desetiletá nepřetržitá registrace – srov. § 11 odst. 1 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech. Požadavek na jistou trvalost a soudržnost systému víry, který znají a uznávají osoby hlásící se k danému společenství, ovšem vyplývá z povahy věci.

[27] Postrádalo by smyslu institucionalizovat a navrhopvat k registraci dle zákona o církvích a náboženských společnostech jakékoli společenství, u něhož nejde o stálou a soudržnou strukturu většího počtu osob stejné víry. Ostatně i Evropský soud pro lidská práva opakovaně judikoval, že svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání, jehož se konkrétní osoba dovolává, musí dosáhnout určité úrovně naléhavosti, vážnosti, soudržnosti a důležitosti (srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 11. 2008, *Leela Förderkreis E. V. a další proti Německu*, stížnost č. 58911/00).

[28] Vyznávání určité náboženské víry může být veřejné, ale také soukromé a je pravdou, že odkazuje spíše na subjektivní přesvědčení každého jednotlivce (*forum internum*), které nemusí být navenek vždy patrné. Proto zákon o církvích a náboženských společnostech v § 3 písm. a) uvádí demonstrativní výčet typických vnějších projevů víry (*forum externum*), které jsou objektivně rozpoznatelné a víceméně korespondují s projevy uvedenými v čl. 16 odst. 1 Listiny i v čl. 9 odst. 1 Úmluvy. Jedná se zejména o shromažďování, bohoslužby, vyučování a duchovní služby. Tento výčet je dostatečným základem pro posouzení každého jednotlivého projevu, u něhož je vždy důležitý kontext a jeho zaměření. *„Vino je běžným obchodním artiklem, má-li být však určeno pro bohoslužby*

(*mešní víno*), *nabývá jeho výroba náboženského významu.*“ (Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář.* Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 398).

[29] Novelou zákona o církvích a náboženských společnostech provedenou zákonem č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva, zákonodárce do výčtu typických projevů víry přiřadil i obecně prospěšnou činnost s tím, že předmětem činností církví a náboženských společností často bývá i poskytování obecně prospěšných služeb v podobě charitativních, zdravotnických či vzdělávacích činností (viz sněmovní tisk č. 930/0, důvodová zpráva, zvláštní část, k části čtyřicáté páté, 6. volební období, 2010-2013, digitální repozitář, www.psp.cz). Doplnění obecně prospěšné činnosti do výčtu projevů víry obecně odpovídá povaze řady církví, jejichž aktivity nelze omezovat toliko na výkon kultu, jak potvrdil rovněž Ústavní soud s tím, že ústavní ochrany požívají právě i aktivity obecně prospěšné, vzdělávací, zdravotnické, sociální nebo charitativní (k tomu viz např. náleze ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07, č. 242/2010 Sb.). Nicméně tyto činnosti, jakkoli jsou společensky velmi významné, nemohou představovat výhradní či významně převládající způsob, jímž se vyznávání náboženské víry projevuje (shodně srov. Chocholáč, A. *Zákon o církvích a náboženských společnostech. Komentář.* Praha : Wolters Kluwer ČR, 2016).

[30] Nejvyšší správní soud – ve shodě s městským soudem – nesdílí představu, že obecně prospěšná činnost může být základním materiálním znakem a výhradním způsobem toho, jak se vyznávání určité náboženské víry projevuje. V takovém případě se totiž nejedná o církev či náboženskou společnost, nýbrž společenství založené za jiným účelem, a sice účelem obecně prospěšným, humanitárním nebo charitativním. Takovému společenství svědčí svoboda sdružovací a má možnost působit jako spolek podle obecně právní úpravy obsažené v občanském zákoníku.

[31] Charitativní činnost a aktivní láska k bližnímu je podstatným úkolem křesťanských církví i řady jiných církví, které tuto činnost vykonávají; jiné církve tuto činnost vykonávat mohou, ale také nemusí, čemuž nasvědčuje i zmíněná novela, jež doplnění obecně prospěšné činnosti mezi vnější projevy víry uvodila slovem „případně“; to znamená, že za určitých okolností, je-li to součástí systému víry, může být jejím vnějším projevem také obecně prospěšná činnost. V posuzované věci však byla obecně prospěšná činnost v podstatě jediným významnějším vnějším projevem stěžovatele, u něhož nebylo prokázáno, že se jedná o projev určitého systému náboženské víry, který by byl soudržný a známý mezi všemi souvěrci, resp. osobami hlásícími se k Řádu LKS. Tuto skutečnost považuje Nejvyšší správní soud za naprosto zásadní a poukazuje k tomu mj. na závěry znaleckého zkoumání činnosti a učení Řádu LKS.

[32] F. F., znalec v oboru školství a kultury, odvětví pedagogika a specializace: 1) religionistika, 2) ekklesiologie, 3) sekty a nová náboženská hnutí, byl ustanoven usnesením správního orgánu I. stupně ze dne 24. 8. 2015 v souladu s § 56 správního řádu. Ve znaleckém posudku ze dne 29. 2. 2016 se věnoval vesměs odborným otázkám, ačkoli mu ze strany správního orgánu I. stupně byly kladeny i otázky právního charakteru, jejichž posouzení mu nepřísluší – jednalo se o otázku naplnění definice církve dle § 3 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech a dále o otázku podmínek vzniku a působení církví ve smyslu § 5 téhož zákona. I přes toto pochybení při zadávání znaleckého posudku, které městský soud v napadeném rozsudku po právu kritizoval, ovšem neměl relevantní důvod, pro který by měl závěry znalce *en bloc* zpochybnit, nevycházet z nich a zadat znalecký posudek revizní. Nutno zdůraznit, že znalec se při zpracování posudku přidržel svých odborných znalostí a zkušeností a zjištěné skutečnosti neposuzoval primárně z hlediska práva, nýbrž z hlediska svého oboru, odvětví a specializace, mezi něž patří mj. ekklesiologie. Právě z hlediska ekklesiologického (a nikoli právního) považoval znalec Řád LKS za církev, „*avšak v počtu osob v řádech desítek, nikoliv stovek*“. Tento odborný závěr založil znalec zejména na zkoumání činnosti a učení řádu, které „*je v otázkách náboženských minimalistické v tom smyslu, že definuje pouze elementární prvky víry v transcendentální skutečnost, přičemž dává jednotlivci široký prostor pro individuální interpretaci transcendentna i víry samotné*“.

[33] Náboženská víra odkazuje na transcendentno, které může být vyjádřeno různě (neviditelný bůh, přírodní síly, principy vesmíru apod.), podle znalce jsou ovšem odkazy na transcendentu v doložených dokumentech (Desatero řádu a také Kodex cti, kapitola 1) velmi nápadně v menšině oproti otázkám mravním a otázkám řádového společenství. Učení řádu vychází primárně z křesťanství, nicméně je záměrně široce koncipované a čerpá i z jiných tradic (antika, scholastika, východní filosofie). Toto minimalistické pojetí víry se pak projevuje nejen v

základním dokumentu řádu, který směřuje primárně k obecně prospěšné činnosti, ale také – a to především – v praxi řádu, který je mužským řádem s dvojstupňovou strukturou: 1. členové řádu (30 – 40 osob) a 2. věřící řádu (širší okruh stoupenců).

[34] Do hierarchické struktury řádu (velmistr, mistr, člen rady starších atd.) mají přístup pouze vybrané osoby mužského pohlaví. Při rozhovorech s nimi znalec zjistil, že velmistr řádu (J. O. D.), jehož osobnost hraje v činnosti řádu stěžejní roli, si prošel kriminální minulostí (jako člen skupiny skinheads či vymahač dluhů), vč. výkonu vazby a trestu odnětí svobody, což ho výrazně zformovalo; vliv na něm zanechalo i setkání s duchovními při výkonu vězeňské duchovenské služby. Základ řádu položilo setkávání kamarádů a známých z prostředí (nejen) motorkářů v restauračním areálu, kde se nacházel kulatý stůl, u kterého setkání probíhala (odtud „kulatý stůl“ v názvu řádu). Diskuse na setkáních pak vyústily v ustavení řádu jakožto církevního společenství a podání návrhu na registraci, ačkoli v oblasti vyznávání náboženské víry a jejích kolektivních vnějších projevů je činnost řádu minimální.

[35] Veřejné shromáždění určené pro všechny členy řádu, věřící a hosty je svoláváno nepravidelně – v letech 2014 a 2015 pouze jednou za rok, kdy bylo spojeno s oslavou dne sv. Rufa, jež připadá na 26. 8., což má spíše symbolický, nežli náboženský význam (odkazuje na den porážky českého krále Přemysla Otakara II. v bitvě na Moravském poli v roce 1278, což je dle členů řádu zlomovým okamžikem českých dějin – dobu vlády českých králů považují za dobu, kdy platily elementární hodnoty mezilidských a společenských vztahů). Sám mluvčí řádu (A. W., člen rady starších) toto shromáždění označil jako charitativní akci, na které se řád podílí spoluorganizátorem, přičemž prezentována byla jako akce kulturně-společenského významu s podtituly „Zábavně rozloučení s prázdninami“ nebo „Jak se slaví konec léta a svatý Rufus“. Další shromáždění proběhlo z iniciativy znalce dne 6. 2. 2016, účastnilo se ho přes 30 osob. Úvodní slovo na něm pronesl host – kazatel Církve bratrské, J. V., jenž také vedl kázání a chvalozpěvy; shromáždění mělo i další religiozní prvky, vč. řádové modlitby – forma jejího přednesu ovšem podle znalce byla různá a odrážela jinakost pojetí víry toho kterého účastníka – „někdy šlo o modlitbu ve stylu katolické liturgie, jindy pentekostální, v některých modlitbách se účastníci ani neobraceli k Bohu, ale spíše jakoby formulovaly nějaké své přání“.

[36] Shora popsaná praxe, charakter i četnost shromáždění Řádu LKS podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu potvrzuje, že jim ze strany řádu není přikládán prakticky žádný větší náboženský význam, což ostatně dokládá i vyjádření velmistra řádu a současně zmocněnce stěžovatele – přípravného výboru Řádu LKS J. O. D.; ten na dotaz znalce, kdy bude nějaké další shromáždění pro věřící, odpověděl: „*Jakmile k tomu bude nějaký podnět... Většinou když se dělá něco, co je jako bych řekl důležité. Teď mě třeba nic nenapadá, co by se mělo blížít, ale pokud bude třeba, tak určitě... Chceme, aby to bylo tak dvakrát, třikrát do roka, aby to velké shromáždění bylo...*“.

[37] Další menší shromáždění – konkrétně schůze a zasedání nejsou určeny pro věřící, ale pouze pro členy Řádu LKS, přičemž i u nich znalec potvrzuje minimum kolektivních projevů náboženské víry, a to navíc pouze ve vztahu k velmi omezenému počtu osob v řádu desítek (členové řádu). Výmluvné je v tomto směru nejen uvedené vyjádření velmistra, ale také vyjádření dalších představitelů řádu – např. A. W., jehož citace ze strany městského soudu nebyla nikterak zavádějící, jak namítá stěžovatel. Citace jmenovaného vycházela ze znaleckého posudku, který obsahuje i další výroky předních členů řádu, z nichž je patrný minimální náboženský rozměr. Za všechny lze právě v souvislosti se shromážděním souvěrců zmínit toto vyjádření členů rady starších (T. J., A. W.), kteří v rozhovoru se znalcem sami neměli jasno, zda je možné jejich shromáždění označit za náboženská, byť obsahují rituální prvky a prostor k zamyšlení: „... *A to si myslím, že byste byl možná zklamán. Určitě se jako nemodlíme, pozdravíme se klasicky, má to nějaký pravidla, to ano, ale není to o nějakým velkým rozjímání, ale spíše řešit ty věci, které jsou důležité, co se těm lidem stalo, co se plánuje. Ale zažil byste i povídání, to znamená, kdo co otvrat se. Je to třeba to, že se bavíme o věcech víry... o duchovnu, o tom, kam směřujeme jednak my osobně, i jako Řád...*“.

[38] Na základě znaleckého posudku, jakož i dalších podkladů, které jsou součástí spisu a které podléhají volnému hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4 správního řádu), správní orgán I. stupně potažmo ministr kultury zpochybnil, že by hlavním účelem založení daného společenství bylo vyznávání určité náboženské víry – byť uznal existenci některých náboženských prvků v učení a činnosti Řádu LKS. Ze strany obou správních orgánů se nejedná o popření či zpochybnění znaleckého posudku, ale naopak o jeho hodnocení jako jakéhokoli jiného důkazu, k němuž je nutno zopakovat, že znalec ze základních parametrů svého znaleckého úkolu nevybočil a posuzoval

především odborné otázky odpovídající jeho znaleckému oboru, odvětví a specializaci. Otázka naplnění pojmu církev a náboženská společnost ve smyslu § 3 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech nemohla být předmětem jeho znalecké činnosti, neboť odpověď na ni přísluší především správním orgánům, jejichž závěry rozhodně nelze vnímat tak, že nerespektovaly znalecký posudek. Naopak, správní orgány ze závěrů znaleckého posudku vycházely a ve shodě se znalcem nepopřely některé projevy víry v učení a činnosti řádu. Dospěly ovšem k závěru, že tyto projevy jsou natolik okrajové, nahodilé a nesoudržné, že nemohou obstát jako seriózní opora pro to, že dané společenství představuje dobrovolné společenství osob založené za účelem vyznávání určité náboženské víry.

[39] Tento závěr v napadeném rozsudku podpořil městský soud a souhlasí s ním i Nejvyšší správní soud. Základní definiční znaky církve v daném případě naplněny nebyly, a proto nebylo možno vyhovět návrhu stěžovatele na registraci Řádu LKS; v jeho činnosti převládá výkon obecně prospěšné činnosti (pořádání společensko-kulturních, charitativních či jiných akcí), nikoli vyznávání určitého systému náboženské víry, jež se navíc vztahuje jen k omezenému počtu osob v řádu desítek (členové řádu). Naproti tomu početní census stanovený zákonem vyžaduje alespoň 300 osob hlásících se ke konkrétní církvi nebo náboženskému společenství, což nelze vnímat jen jako formální podmínku registrace církve doloženou podpisovými archy, ale také jako reálný obraz o předpokládané základně stoupců následujících určitý systém víry, kterému tímto dodávají jistou úroveň důležitosti, stálosti a soudržnosti.

[40] S omezeným počtem členů řádu, jenž neodpovídá početnímu censu, pro jehož naplnění stěžovatel využil své koordinátory ve věznicích, úzce souvisí také druhý důvod, pro který byl návrh na registraci zamítnut, a sice porušení podmínek vzniku a působení církví podle § 5 zákona o církvích a náboženských společnostech. S ohledem na nesplnění pojmových znaků církve je posouzení tohoto důvodu v podstatě nadbytečné, nicméně městský soud se k němu vyjádřil a s přihlédnutím k obsahu kasační stížnosti se k němu stručně vyjádří rovněž Nejvyšší správní soud.

IV. b) Působení ve věznicích jako porušení podmínek podle § 5 zákona o církvích a náboženských společnostech

[41] Stát je v některých případech oprávněn omezit projevy náboženského vyznání, přičemž zákonným základem je mu právě § 5 zákona o církvích a náboženských společnostech, podle něhož nemůže vznikat nebo vyvíjet činnost církev, jejíž učení nebo činnost sleduje porušení práva nebo dosažení nějakého cíle nezákonným způsobem, zejména pokud: a) popírá nebo omezuje osobní, politická nebo jiná práva fyzických osob, b) rozněcuje nenávisť a nesnášenlivost, c) podporuje násilí nebo porušování právních předpisů, d) závažně narušuje veřejnou mravnost, veřejný pořádek nebo veřejné zdraví, e) omezuje osobní svobodu osob (tím, že využívá psychický nebo fyzický nátlak k vytvoření závislosti, poškozování sociálních vazeb, omezení práva na vzdělání atd.) nebo f) je její učení utajováno vcelku nebo v některých částech, stejně jako organizační struktura či vazby na zahraniční složky.

[42] Výčet jednotlivých případů uvedených pod písm. a) až f) v § 5 zákona o církvích a náboženských společnostech je výčet příkladným a má sloužit jako referenční rámec či měřítko toho, zda i jiné případy nemohou dosáhnout srovnatelné intenzity odůvodňující omezení práva na sdružování v církvích a náboženských společnostech. U církví či náboženských společností, které chtějí být registrovány je totiž rozpor s podmínkami podle § 5 zákona o církvích a náboženských společnostech důvodem, pro zamítnutí registrace [srov. § 14 odst. 3 ve spojení s § 14 odst. 1 písm. c) téhož zákona]. Tak tomu bylo i v případě Řádu LKS, jemuž bylo vytýkáno nezákonné působení ve věznicích prostřednictvím koordinátorů, kteří měli působit na odsouzené ve snaze osvětlit jim víru řádu a získat podpisy pod návrh na registraci. Tuto činnost městský soud podřadil pod výkon duchovenské činnosti, k němuž nebyl Řád LKS oprávněn; nejde totiž ani o registrovanou církev se zvláštním oprávněním podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o církvích a náboženských společnostech, ani o instituci, která by měla uzavřenou dohodu s generálním ředitelem Vězeňské služby, případně ředitelem věznice v souladu s § 43 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

[43] S tímto posouzením zdejší soud nesouhlasí a konstatuje, že činnost koordinátorů řádu ve věznicích na základě zjištěných skutečností vnímá spíše jako spontánní šíření jejich přesvědčení či víry v rámci náboženské svobody a svobody projevu ve výkonu trestu, nikoli jako výkon duchovenské činnosti; tuto činnost je třeba chápat

především jako oprávnění poskytovat duchovní služby a péči o osoby ve věznicích, kde lze konat společné bohoslužby, besedy, individuální rozhovory s vězni, pastorační návštěvy, zajišťovat duchovní literaturu či náboženské texty, podávat jejich výklad apod. V daném případě ovšem nic takového zjištěno nebylo.

[44] O činnosti koordinátorů se správní orgán I. stupně dozvěděl od zmocněnce přípravného výboru Řádu LKS – stěžovatele poté, co mu sdělil, že množství osob hlásících se řádu dle podpisových archů má místo trvalého pobytu nahlášeno na adrese sídla obecního úřadu; zmocněnec odmítl uvést jiné doručovací adresy, pouze zmínil, že některé osoby působí jako koordinátoři ve věznicích a jsou současně ve výkonu trestu odnětí svobody. Generální ředitelství Vězeňské služby v reakci na to ve svém přípisu ze dne 21. 3. 2016 sdělilo, že o duchovním působení koordinátorů řádu mu není nic známo a že přihlášení se k řádu vězněnou osobou nebylo zaznamenáno; závěrem s odkazem na zachování věrohodnosti vězeňské duchovní služby registraci nedoporučilo.

[45] Na základě uvedeného rozhodně nelze bez dalšího zkoumání učinit zjednodušený závěr o nezákonném působení stěžovatele ve věznicích. Výkon náboženské svobody je nutno umožnit i osobám, které se nacházejí ve věznicích, a její součástí je nepochybně i šíření víry a získávání nových stoupenců – samozřejmě bez jakéhokoli nekalého přemlouvání a přesvědčování druhých (pomocí psychického nátlaku či fyzického donucení). V tomto ohledu žádné závažné indicie svědčící o nepřijatelném náboženském přesvědčování (proselytismu) nebyly zjištěny a prostý fakt, že se koordinátoři řádu snažili šířit víru ve věznicích mezi ostatními odsouzenými, z nichž někteří připojili podpis na podpisový arch, ještě neznamená, že se pokusili dosáhnout registrace církve nezákonným způsobem a porušili podmínky podle § 5 zákona o církvích a náboženských společnostech.

[46] Řád LKS prostřednictvím koordinátorů nevykonával duchovenskou činnost, jak byla vyložena výše; nečinil ani žádné jiné činnosti, jimiž by se podílel na naplňování účelu trestu a musel k tomu mít uzavřenou dohodu dle § 43 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Ostatně právní subjektivitu, vč. možnosti vstupovat do právních vztahů, získává církev až svojí registrací, přípravný výbor Řádu LKS, resp. jeho koordinátory ve věznicích proto ani nelze považovat za orgán či instituci, která by se po uzavření dohody mohla podílet na naplňování účelu trestu ve smyslu uvedeného ustanovení (to navazuje na právní úpravu spolupráce se zájmovými sdruženími občanů obsaženou v § 3 a § 6 trestního řádu).