

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

12<sup>2021 / XIX. ROČNÍK / 31. 12. 2021</sup>

## OBSAH

4256	Cl: úrok z prodlení; odkladný účinek žaloby proti rozhodnutí o vyměření či doměření daně.....	1057
4257	Advokacie: zápis do seznamu advokátních koncipientů; nezákonný zásah; oprávnění České advokátní komory posoudit obsah a rozsah vzdělání v oboru právo získaného na zahraniční vysoké škole .....	1061
4258	Kompetenční spory: vymáhání pohledávek státu, které vzešly z rozhodovací činnosti soudů .....	1072
4259	Správní řízení: zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce .....	1076
4260	Služební poměr: propuštění ze služebního poměru; skutkový a právní stav pro účely řízení o odvolání; doplnění dokazování odvolacím orgánem; právní postavení odvolatele; obnovení služebního poměru.....	1080
4261	Daň z nabytí nemovitých věcí: osvobození od daně z nabytí nemovitých věcí; ukončení smlouvy o finančním leasingu.....	1088
4262	Oběti trestných činů: prekluzivní lhůta pro podání žádosti o peněžitou pomoc; nezletilá oběť trestného činu; újma na zdraví .....	1095
4263	Rozšířený senát: řízení před soudem..... Soudní poplatky: vrácení soudního poplatku při zrušení rozhodnutí krajského soudu a současném odmítnutí žaloby.....	1110 1110
4264	Pandemický zákon: nezákonnost části mimořádného opatření; neoddělitelnost jednotlivých částí opatření.....	1114
4265	Kompetenční spory: jednání vedoucích příslušníků bezpečnostních sborů; bossing; obtěžování; uplatnění občanskoprávního nároku .....	1119
4266	Obecní zřízení: zánik mandátu člena zastupitelstva vykonávajícího funkci starosty.....	1125
4267	Kulturní památky: oprávnění ministra změnit rozhodnutí svého předchůdce; mimořádně závažný důvod pro zrušení prohlášení stavby za kulturní památku; ochrana práv vlastníka kulturní památky nabytých v dobré víře .....	1130

**Clá: úrok z prodlení; odkladný účinek žaloby proti rozhodnutí o vyměření či doměření daně**

k § 73 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

**Úrok z prodlení je následkem prodlení, nikoli rozhodnutí o vyměření či doměření daně. Úrok z prodlení proto vzniká i za dobu, kdy byl žalobě proti rozhodnutí o vyměření (doměření) daně přiznán odkladný účinek podle § 73 s. ř. s.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 11. 2019, čj. 22 Af 46/2017-65)*

**Věc:** PEGATRON Czech s. r. o. proti Generálnímu ředitelství cel o úrok z prodlení.

Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 3. 2017, kterým žalovaný k odvolání žalobce změnil a doplnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 21. 7. 2016, jímž byl žalobci doměřen úrok z prodlení ve výši 112 176 417 Kč. Žalovaný v napadeném rozhodnutí změnil mimo jinou dobu prodlení a s tím spojenou výši úroku z prodlení.

Žalobce namítal, že:

1. Napadené rozhodnutí žalovaného je nezákonné, neboť platební výměr Celního úřadu Ostrava ze dne 21. 5. 2010 označovaný jako podkladová platební povinnost byl fakticky zrušen rozhodnutím Generálního ředitelství cel ze dne 14. 12. 2015, které sice po formální stránce deklaruje toliko „změnu“ celého výroku platebního výměru ze dne 21. 5. 2010, po stránce obsahové i faktické se však dle žalobce jednalo o úplné zrušení prvostupňového rozhodnutí a jeho nahrazení rozhodnutím novým, byť ve stejné výši platební povinnosti a ohledně totožných dovozů zboží. Napadené rozhodnutí žalovaného totiž spočívalo na zcela novém základě nesouvisejícím s předešlým celním řízením. Z toho dle žalobce vyplývalo, že nelze předepsat úrok z prodlení za období odpovídající existenci zrušeného rozhodnutí, když úrok je příslušenstvím daně vymezené řádným rozhodnutím o platební povinnosti. Žalobce měl tedy za to, že ve vztahu k období, za které byly úroky z prodlení vyměřovány, uplynula lhůta pro stanovení daně dle § 148 daňového řádu.
2. Napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť správní orgán nesprávně posoudil dobu trvání odkladného účinku žaloby v řízení sp. zn. 22 Af 99/2010. Žalobce uvedl, že soudní řízení pod sp. zn. 22 Af 99/2010 trvalo ode dne 1. 11. 2010 do dne 21. 5. 2015, tj. do doručení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o zamítnutí kasační stížnosti celního orgánu proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 1. 2015, čj. 22 Af 99/2010-251, a po stejnou dobu trvaly odkladné účinky žaloby ve vztahu k původnímu platebnímu výměru. Dle žalobce, je-li rozhodnutím soudu žalobě přiznán odkladný účinek, z povahy věci nastupuje odkladný účinek spolu se vznikem předmětné žaloby, tzn. od počátku řízení o žalobě. Také byl dle žalobce nesprávný názor žalovaného, že řízení o správní žalobě trvalo pouze do dne 27. 1. 2015, jelikož pro posouzení délky trvání odkladného účinku žaloby není rozhodné datum právní moci konečného rozhodnutí o žalobě, nýbrž datum, kdy mohla být právní moc rozhodnutí nejdříve vyznačena, tzn. v posuzovaném případě datum doručení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterým byla zamítnuta kasační stížnost správního orgánu proti rozhodnutí krajského soudu, tj. 20. 5. 2015.
3. Napadené rozhodnutí je nezákonné pro způsob, jakým žalovaný posoudil soulad postupu celního orgánu I. stupně při vydání platebního výměru na úrok z prodlení se základními zásadami správy daní ve smyslu § 5 a násl. daňového řádu. Dle žalobce předmětný platební výměr na úrok z prodlení představoval nepřiměřený postup správce daně, který vzhledem k probíhajícímu řízení o správní žalobě zatěžoval žalobce další významnou platební povinností, která sledovala osud sporného cla. Vzhledem k přetrvávajícímu zajištění majetkem žalobce se přitom nejednalo o opatření nezbytné pro dosažení cíle správy daní. Se zřetelem ke všem okolnostem věci měl a mohl žalovaný vyčkat s případným vyměření úroku

z prodlení na výsledek řízení o správní žalobě ohledně podkladové platební povinnosti, k níž byl úrok vyměřován a jejíž právní osud úrok sleduje.

Žalovaný navrhl žalobu zamítnout. Odkazoval přitom na odůvodnění napadeného rozhodnutí a dodal, že odmítá tvrzení žalobce o tom, že by podkladová povinnost pro vydání platebního výměru na úrok z prodlení, tj. dodatečný platební výměr ze dne 21. 5. 2010, byla zrušena vydaným rozhodnutím o odvolání ze dne 14. 12. 2015. Tento podkladový dodatečný platební výměr na clo byl totiž žalovaným postupem dle § 116 odst. 1 písm. a) daňového řádu v odvolacím řízení změněn, nikoli zrušen, jak nesprávně uvedl žalobce.

Předmět odvolacího řízení v nyní žalobou napadené věci byl vymezen napadeným rozhodnutím, tj. platebním výměrem na příslušenství cla – úrok z prodlení. Z tohoto důvodu byly námitky žalobce směřující do a k průběhu řízení ve věci doměření dovozního cla nepřipadné, neboť se týkaly předchozího již ukončeného daňového řízení, a to řízení na doměření dovozního cla, které je v současnosti v soudním přezkumu u Krajského soudu v Ostravě pod sp. zn. 22 Af 5/2016. Dotčený platební výměr na úrok z prodlení vydal celní úřad poté, co byly splněny zákonné podmínky pro jeho vydání v návaznosti na pravomocné a vykonatelné rozhodnutí o doměření cla, které žalobce ve stanovené lhůtě neuhradil. Jednalo se přitom o deklaratorní rozhodnutí, kdy volnost správní úvahy o tom, zda úrok z prodlení předepsat, či zda s jeho předepsáním správce cla počká až do doby vyřízení řízení o správní žalobě vedené proti dodatečnému platebnímu výměru na dovozní clo, jak požadoval žalobce, nebyla nikterak přípustná. Povaha úroku z prodlení je totiž taková, že sleduje osud cla, tedy v případě zrušení vyměření či doměření cla zaniká *ex lege* též předpis úroku z prodlení.

Současně žalovaný uvedl, že rozhodnutí o přiznání odkladného účinku správní žalobě má účinky *ex nunc*, a nikoli *ex tunc*, což znamená, že je účinné až od svého vydání, od okamžiku právní moci příslušného usnesení o tomto, do okamžiku právní moci meritorního a konečného rozhodnutí krajského soudu. Proto bylo nutné určení doby prodlení s úhradou cla, které celní úřad nesprávně do svého rozhodnutí o úroku z prodlení vůči odvolateli zahrnul, v odvolacím řízení napravit s ohledem na počátek a konec doby, po kterou z výše uvedeného důvodu (přiznání odkladného účinku žalobě krajským soudem, která má svůj počátek i konec) prodlení s úhradou cla ve skutečnosti nemělo trvat.

Skutkový stav byl mezi účastníky nesporný a byl podepřen i obsahem správních spisů. Dne 1. 11. 2010 podal žalobce u Krajského soudu v Ostravě žalobu, kterou se domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 8. 2010, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti dodatečnému platebnímu výměru Celního úřadu Ostrava ze dne 21. 5. 2010, jímž byl žalobci vyměřen celní dluh v celkové částce 156 246 562 Kč. Podáním podaným u soudu dne 13. 12. 2010 žalobce navrhl, aby byl žalobě přiznán odkladný účinek, a to s ohledem na vyšší vymáhané částky. Dne 21. 12. 2010 rozhodl krajský soud usnesením o přiznání odkladného účinku žalobě. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 27. 12. 2010. Po podání kasační stížnosti a zrušení rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě Nejvyšším správním soudem, opětovného rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě a zrušení jeho rozhodnutí Nejvyšším správním soudem a opětovného rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě, rozhodl Nejvyšší správní soud o zamítnutí kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě. Poslední rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nabylo právní moci dne 20. 5. 2015.

Dne 21. 7. 2016 Celní úřad pro Moravskoslezský kraj vydal platební výměr na úrok z prodlení, kterým vyznamenal žalobce o předpisu úroku z prodlení úhrady platební povinnosti vyměřené rozhodnutím ze dne 21. 5. 2010 za dobu prodlení ode dne 3. 9. 2010, tj. po ukončení posečkáni na základě rozhodnutí ze dne 23. 11. 2010, a to do dne 2. 9. 2015, tj. nejdéle za 5 let prodlení ve výši 112 176 471 Kč.

Proti platebnímu výměru na úrok z prodlení podal žalobce odvolání, o němž žalovaný rozhodl dne 8. 3. 2017 tak, že napadené rozhodnutí změnil. Jako důvodnou shledal námitku žalobce směřující proti vyšší vyměřené částce úroku z prodlení, a to z toho důvodu, že napadeným rozhodnutím byl žalobci vyměřen úrok z prodlení i za dobu, kdy probíhalo u Krajského soudu v Ostravě řízení o správní žalobě pod sp. zn. 22 Af 99/2010, přičemž žalobě byl přiznán odkladný účinek.

Žalovaný ovšem nesouhlasil se žalobcem s vymezením a stanovením doby, po kterou přiznaný účinek žaloby trval. Dle žalovaného má přiznání odkladného účinku žalobě mimořádný a dočasný charakter a shledá-li soud, že za existence mimořádných okolností je třeba pozastavit stav věci, tak účinky takového usnesení soudu je nutno

posuzovat od tohoto okamžiku do budoucna, nikoli zpětně. Dle žalovaného je rozhodnutí o přiznání odkladného účinku účinné od svého vydání, od okamžiku právní moci příslušného usnesení do právní moci meritorního (konečného) rozhodnutí krajského soudu. Dle žalovaného námitka žalobce o předčasnosti vydání napadeného rozhodnutí z důvodu probíhajícího řízení o správní žalobě neměla zákonnou oporu a jako taková nepředstavovala a netvořila žádnou překážku pro řízení ve věci předepsání příslušenství cla. Názor žalobce o uplynutí lhůty k vyměření úroku napadeným rozhodnutím žalovaný odmítl jako nesprávný, protože v případě napadeného rozhodnutí se jedná o deklaratorní rozhodnutí, kterým se ukládá povinnost uhradit úrok z prodlení a kterým se fakticky pouze a jenom deklaruje existence *ex lege* již vzniklé fiskální povinnosti. Podle § 282 ve spojení s § 276 odst. 1 zák. č. 13/1993 Sb., celního zákona<sup>3)</sup>, účinného v rozhodné době, totiž v takovémto případě nejde o vyměřovací lhůtu, na kterou by se vztahoval institut prekluze, nýbrž o fázi vymáhání resp. vybrání příslušenství cla, na který se vztahuje režim promlčení. Lhůtou pro vydání rozhodnutí pro předepsání příslušenství cla (úroku z prodlení) tak byla šestiletá lhůta dle § 282 celního zákona v rozhodné době, nikoli tříletá lhůta dle § 148 daňového řádu.

Vedle toho žalovaný zřídil k nemovitostem odvolatele k zajištění cla a jeho příslušenství zástavní právo, kdy v případě tohoto úkonu se jedná o právně zcela významnou skutečnost, která založila běh objektivní lhůty 30 let pro vybrání a vymáhání nejenom cla, ale i jeho příslušenství.

Žalovaný v postupu na straně správního orgánu I. stupně neshledal žalobcem namítaný rozpor se základními zásadami správy daní, naopak byl přesvědčen o tom, že celní úřad vlastní pravomoc uplatňoval v rámci a v rozsahu pravomoci jemu zákonem svěřené, aniž by přitom byl jeho postup shledán postupem v rozporu či nad rámec zákona, či snad v rozporu se základními zásadami správy daní. Poukazoval-li žalobce v odvolání na neúměrnou finanční zátěž, kterou mu způsobilo napadené rozhodnutí, bylo plně v dispozici žalobce, aby toto vlastní tvrzení o finanční zátěži nejenom v odvolání prohlásil, ale také doložil a osvědčil, což však neučinil. Současně žalovaný odkázal žalobce na možnost posečkání a popř. prominutí úroku z prodlení ve smyslu § 156 a § 259b daňového řádu.

K poslední námitce žalovaný uvedl, že dodatečný platební výměr celního úřadu byl v odvolacím řízení postupem dle § 116 odst. 1 písm. a) daňového řádu změněn, nikoli však zrušen, jak uváděl žalobce.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

[8] Žalobní bod 1) je nedůvodný. Žalovaný v řízení postupoval dle § 116 odst. 1 písm. a) daňového řádu a dodatečný platební výměr správního orgánu I. stupně změnil. V dané věci krajský soud v řízení o žalobě sp. zn. 22 Af 99/2010 zrušil pouze rozhodnutí odvolacího správního orgánu (nikoli rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Odvolací správní orgán poté v souladu s právními předpisy dodatečný platební výměr změnil. Krajský soud dospěl k závěru, že nešlo o zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nýbrž o jeho změnu i přesto, že žalovaný změnil celý výrok napadeného dodatečného platebního výměru a tento odůvodnil. Zůstal totiž stále zachován předmět řízení, tj. vyměření konkrétního cla z konkrétních dovozů. Na této totožnosti předmětu řízení nemůže jiné skutkové či právní posouzení věci odvolacím orgánem nic změnit.

[9] Nedůvodným je i žalobní bod 3). Soud neshledal při vydávání platebního výměru na úrok z prodlení rozpor se základními zásadami správy daní. Povinnost uhradit úrok z prodlení vznikla počínaje dnem následujícím po dni splatnosti. Platební výměr na úrok z prodlení byl správním orgánem I. stupně vydán po splnění zákonných podmínek pro jeho vydání v návaznosti na pravomocné a vykonatelné rozhodnutí o doměření cla. Úrok z prodlení je příslušenstvím cla a sleduje jeho osud. Správní orgán nemá volnost úvahy v tom, zda úrok z prodlení předepíše, či nikoliv. Úrok z prodlení vzniká automaticky ze zákona. Správce daně ho tudíž nevyměřuje s konstitutivními účinky. Proto k tomuto žalobnímu bodu soud uzavírá, že správní orgán I. stupně nepochybil, pokud (ze zákona vzniklý) úrok z prodlení vůči žalobci deklaroval.

[10] U žalobního bodu 2) na první pohled není mezi účastníky sporná otázka, zda byly odloženy účinky napadeného rozhodnutí, ale po jakou dobu tomu tak bylo, tj. kdy započala a kdy skončila doba, po kterou byly účinky napadeného rozhodnutí odloženy. Přesto krajský soud (a to i pod vlivem rozsudku NSS ze dne 14. 3.

<sup>3)</sup> Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, byl s účinností od 29. 7. 2016 zrušen zákonem č. 242/2016 Sb., celním zákonem.

2019, čj. 8 AfS 4/2018-37) shledal otázku, zda vůbec má odkladný účinek vliv na úrok z prodlení, rozhodnou pro posouzení této věci.

[11] Institut odkladného účinku upravuje § 73 s. ř. s., který mimo jiné stanoví, že „[s]oud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přiznává žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem“. Současně toto ustanovení stanoví, že se přiznáním odkladného účinku „pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí“.

[12] Podle § 264 odst. 14 daňového řádu (účinného od 1. 1. 2011) „[p]ro daně, jejichž původní den splatnosti nastal do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se uplatní úrok z prodlení podle dosavadních právních předpisů“ (soud uvádí, že v tomto rozsudku používá pojem „daň“ v širokém smyslu s ohledem na § 320 odst. 1 písm. c) celního zákona, tj. tak, že tento pojem zahrnuje i clo).

[13] Podle § 63 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „ZSDP“<sup>20)</sup>), „[d]aňový dlužník je v prodlení, nezaplátí-li splatnou daň nejpozději v den její splatnosti“.

[14] Podle § 63 odst. 2 věty první ZSDP „[d]aňovému dlužníku vzniká povinnost uhradit úrok z prodlení za každý den prodlení, počínaje dnem následujícím po dni splatnosti až do dne platby včetně, a to ode dne původního dne splatnosti“.

[15] Z právě citovaných ustanovení vyplývá, že úrok z prodlení podle ZSDP není přímým následkem rozhodnutí o vyměření daně, ale přímým důsledkem prodlení, tj. nezaplacením daně v den její splatnosti.

[16] Na rozdíl od jiných daní nenastává splatnost cla okamžikem pevně stanoveným obecně závazným předpisem.

[17] Podle čl. 222 odst. 1 písm. a) nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, „[č]ástky cla sdělené podle článku 221 musí dlužníci zaplatit v následujících lhůtách: není-li daně osobě vyhrazen některý ze způsobů ulehčení platby podle článků 224 až 229, musí být platba provedena ve stanovené lhůtě. Aniž je dotčen čl. 244 druhý pododstavec, nesmí tato lhůta přesáhnout deset dní od dne, kdy je dlužníkovi sdělena částka dlužného cla [...]“.

[18] Z právě citovaného ustanovení plyne, že jakkoli je clo splatné ve lhůtě stanovené celními orgány při sdělení výše dlužného cla, normuje se, že tato lhůta splatnosti běží již od okamžiku sdělení částky dlužného cla.

[19] V nyní posuzovaném případě byla částka dlužného cla žalobci sdělena dodatečným platebním výměrem Celního úřadu Ostrava ze dne 21. 5. 2010, který byl žalobci doručen dne 24. 5. 2010. Lhůta byla desetidenní, proto její konec připadl na 3. 6. 2010 (čtvrtek, který byl pracovním dnem). Po uplynutí této lhůty (tj. dnem 4. 6. 2010) se žalobce ocitl v prodlení s platbou cla (bez ohledu na to, že jeho výše mohla být ještě následně korigována v odvolacím řízení a při soudním přezkumu).

[20] K přiznání odkladného účinku žalobě došlo až po 3. 6. 2010 (usnesením ze dne 21. 12. 2010, které nabylo právní moci dne 27. 12. 2010), tj. v době, kdy lhůta splatnosti již marně uplynula. Proto v prosinci 2010 ani později již nemohlo mít přiznání odkladného účinku na běh lhůty splatnosti žádný vliv, neboť tato lhůta již uplynula.

[21] Na okamžik splatnosti pak nemá vliv ani žalobci povolené posečkání (podle rozhodnutí Celního úřadu Ostrava ze dne 23. 11. 2010), neboť § 60 ZSDP ani § 156 a § 157 daňového řádu žádný takový účinek posečkání nepřiznávají.

[22] Na základě právě uvedeného krajský soud uzavírá, že přiznání odkladného účinku žalobě v nyní posuzovaném případě nemohlo mít vliv na splatnost cla a tím ani na závěr, zda byl žalobce v prodlení s jeho platbou.

[23] Krajský soud proto rekapituluje, že v případě přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým je zamítnuto odvolání proti vyměření cla, se pozastavují jen ty účinky žalobou napadeného rozhodnutí, které v konkrétním okamžiku ještě pozastavit lze. V prosinci 2010 však již nebylo možno

<sup>20)</sup> Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, byl s účinností k 1. 1. 2011 zrušen a nahrazen daňovým řádem.

přerušit či stavět běh lhůty, který skončil již o půl roku dříve.

[24] Krajský soud proto uzavírá, že důvodným není ani žalobní bod 2).

(...)

## 4257

### **Advokacie: zápis do seznamu advokátních koncipientů; nezákonný zásah; oprávnění České advokátní komory posoudit obsah a rozsah vzdělání v oboru právo získaného na zahraniční vysoké škole**

k § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2 a § 55b odst. 1 písm. a) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění zákonů č. 210/1999 Sb., č. 228/2002 Sb. a č. 219/2009 Sb. (v textu jen „zákon o advokacii“)

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

k § 89 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)

**Ten, kdo nebyl ve smyslu § 55b odst. 1 písm. a) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve stanovené lhůtě zapsán Českou advokátní komorou do seznamu advokátních koncipientů, je oprávněn se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s. domáhat toho, aby správní soud o jeho právu rozhodl tak, že uloží žalované České advokátní komoře, aby ho do seznamu zapsala.**

**Pokud k tomu příslušný správní orgán uzná dle § 89 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, absolventovi zahraniční vysoké školy takto získané zahraniční vysokoškolské právnické vzdělání, není Česká advokátní komora při posuzování žádosti o zápis tohoto absolventa do seznamu advokátních koncipientů oprávněna zpochybňovat, že žadatel splnil první podmínku pro doložení dostačujícího vysokoškolského vzdělání v oboru právo pro zápis do seznamu advokátních koncipientů dle § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2. zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, spočívající právě v absolvování uznávaného vysokoškolského právnického studia na zahraniční vysoké škole, a to bez ohledu na to, zda toto studium probíhalo v plném rozsahu v zahraničí nebo zcela či zčásti prostřednictvím pobočky zahraniční vysoké školy působící v České republice. I v takovém případě je však Česká advokátní komora oprávněna posoudit splnění druhé podmínky stanovené v § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2 citovaného zákona, tedy zda takové vzdělání odpovídá svým obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v oboru právo na vysoké škole v České republice.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2021, čj. 5 As 462/2019-35)*

**Prejudikatura:** č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 3687/2018 Sb. NSS a č. 4178/2021 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 200/2016 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 443/16) a č. 94/2018 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 635/18).

**Věc:** A. P. proti České advokátní komoře o zápis do seznamu advokátních koncipientů, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně se podanou kasační stížností domáhala zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2019, čj. 11 Ad 21/2017-108, jímž byla zamítnuta její žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalované, který měl, po změně petitu původní žaloby, spočívat v tom, že žalovaná přípisem ze dne 24. 3. 2014, žalobkyni sdělila, že nebude zapsána do seznamu advokátních koncipientů.

Ze správního spisu vyplynulo, že dne 21. 3. 2014 byla žalované doručena žádost žalobkyně o zápis do seznamu advokátních koncipientů České advokátní komory. Přípisem ze dne 24. 3. 2014 žalovaná sdělila žalobkyni, že do seznamu advokátních koncipientů nebude zapsána. Uvedla, že žalobkyně nesplnila podmínku zápisu spočívající v tom, že její vzdělání má odpovídat rozsahem a obsahem obecnému vzdělání, které lze získat v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice v souladu s § 37 zákona o



advokacii. Žalovaná dále odkázala na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1775/2013 (pozn. NSS: pravděpodobně bylo myšleno usnesení NS ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1475/2013), kterým Nejvyšší soud odmítl jako nepřipustné dovolání jiného žadatele o zápis do seznamu advokátních koncipientů, absolventa Bratislavské vysoké školy práva (nyní Fakulta práva Panevropské vysoké školy v Bratislavě – PEVŠ), neboť vysoká škola v zahraničí poskytující právnické vzdělání musí kumulativně splňovat dvě základní podmínky – musí jít o vysokou školu oprávněnou poskytovat vysokoškolské vzdělání na území jiného státu podle předpisů tohoto státu a musí takové vzdělání poskytovat v zahraničí. Podle žalované v případě PEVŠ se sídlem v Bratislavě absolvovali žadatelé o zápis studium na území České republiky s tím, že minimálně zčásti bylo organizováno subjektem, který vzdělání zajišťoval bez udělení státního souhlasu ve smyslu zákona o vysokých školách.

Žalobkyně se proti postupu žalované bránila nejprve prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., kterou Městský soud v Praze usnesením ze dne 13. 5. 2014, čj. 10 A 66/2014-15, dle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítl s tím, že v souladu s tehdy konstantní judikaturou (rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2008, čj. 3 Ads 98/2007-37, č. 1569/2008 Sb. NSS) žaloby odmítnutých žadatelů o zápis do seznamu advokátních koncipientů ve smyslu § 55b odst. 1 zákona o advokacii projednávají v souladu s § 7 odst. 3 o. s. ř. soudy v občanském soudním řízení. Kasační stížnost žalobkyně proti uvedenému usnesení městského soudu Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 2. 7. 2014, čj. 1 As 75/2014-42, ústavní stížnost proti těmto rozhodnutím odmítl Ústavní soud pro zjevnou neopodstatněnost usnesením ze dne 12. 3. 2015, sp. zn. III. ÚS 2609/14.

Zároveň žalobkyně postup žalované napadla žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2014, čj. 8 A 78/2014-21, však byla i tato její žaloba odmítnuta dle § 46 odst. 2 s. ř. s. s tím, že o její věci má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, přičemž žalobkyně byla opětovně poučena o tom, že se může ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení domáhat svého práva podáním žaloby u místně příslušného okresního (obvodního) soudu.

Žalobkyně tedy dne 19. 9. 2014 podala žalobu u Obvodního soudu pro Prahu 1, kterou se domáhala, aby soud rozhodl, že žalovaná je povinna žalobkyni zapsat do seznamu advokátních koncipientů. Současně obvodnímu soudu navrhla, aby podal návrh na zahájení řízení o negativním kompetenčním sporu dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, neboť byla nadále přesvědčena, že o její věci mají rozhodovat soudy ve správním soudnictví. Obvodní soud pro Prahu 1 se jejím názorem ztotožnil a tento návrh dle § 3 odst. 2 ve spojení s § 1 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů ke zvláštnímu senátu pro rozhodování těchto kompetenčních sporů podal.

Usnesením ze dne 1. 8. 2017, čj. Konf 28/2014-55, č. 3629/2017 Sb. NSS, zvláštní senát rozhodl tak, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 19 C 125/2014 je soud ve správním soudnictví. Zároveň zvláštní senát zrušil výše zmiňované usnesení městského soudu ze dne 13. 5. 2014, čj. 10 A 66/2014-15, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2014, čj. 1 As 75/2014-42. Zvláštní senát dospěl k závěru, že od nabytí účinnosti soudního řádu správního, který zavedl vedle žaloby proti rozhodnutí správního orgánu další typy správních žalob, mj. žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, není žádný důvod k tomu, aby žaloby dle § 55b odst. 1 písm. a) zákona o advokacii nadále projednávaly soudy v občanském soudním řízení, neboť žalovaná při vyřizování žádostí o zápis do seznamu advokátních koncipientů vykonává veřejnou správu, byť přitom nevydává rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zvláštní senát tudíž v závěru svého rozhodnutí výslovně uvedl, že „[d]ále tedy bude specializovaný senát Městského soudu v Praze ve správním soudnictví pokračovat v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím v odmítnutí zapsat žalobkyni do seznamu advokátních koncipientů“.

Usnesením Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 23. 8. 2017, čj. 19 C 125/2014-47, bylo řízení o podané žalobě zastaveno s tím, že v souladu s rozhodnutím zvláštního senátu věc „náleží do pravomoci správních soudů“, a věc byla postoupena Městskému soudu v Praze, kde byla dále vedena pod sp. zn. 11 Ad 21/2017.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 14. 5. 2019, čj. 11 Ad 21/2017-91, vyzval žalobkyni k odstranění údajných vad podané žaloby, což odůvodnil tím, že je třeba, aby žalobkyně upřesnila, zda „trvá na tom, že jde o žalobu na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu nebo žalobu na ochranu před nezákonným zásahem tak, jak



uzavřel zvláštní senát v této věci“. Dále měla žalobkyně upravit žalobní petit tak, aby „korespondoval oprávnění správního soudu o žalobě rozhodnout“. Dle městského soudu mu na základě ani jednoho z uvedených typů žalob nepřísluší uložit žalované povinnost zapsat žalobkyni do seznamu advokátních koncipientů tak, jak byl žalobní petit formulován v žalobě podané k Obvodnímu soudu pro Prahu 1. Pokud žalobkyně setrvá na tom, že jde o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, bude nutné specifikovat petit dle § 78 odst. 1, 4 a 7 s. ř. s. V případě, že žalobkyně upraví podanou žalobu tak, že jde o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, poukázal městský soud na § 87 odst. 2 a 3 s. ř. s. Z následného podání žalobkyně ze dne 21. 5. 2019 vyplývalo, že se domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalované, přičemž navrhla následující výrok rozsudku městského soudu: „Zásah žalované spočívající v tom, že žalovaná přípisem ze dne 24. 3. 2014, čj. 02-1637/14, žalobkyni sdělila, že žalobkyně nebude zapsána do seznamu advokátních koncipientů, byl nezákonný.“

Městský soud nicméně výše uvedeným rozsudkem ze dne 10. 12. 2019, čj. 11 Ad 21/2017-108, žalobu zamítl. Vycházel přitom z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 AfS 60/2014-48, dle kterého žalobce nemůže požadovat vydání deklaratorního výroku, že žalovaný zásah byl nezákonný, pokud tento zásah nebo jeho důsledky trvají anebo hrozí jeho opakování. Dospěl přitom k závěru, že úkon žalované je nutno považovat za úkon jednorázový, jde o sdělení o výsledku posouzení žádosti žalobkyně o zapsání do seznamu advokátních koncipientů, avšak důsledky tohoto jednorázového úkonu dosud trvají a hrozí i jeho opakování, neboť žalovaná setrvala na svém názoru, který v žalobou napadeném sdělení vyjádřila. Žalobkyně se tudíž neměla domáhat deklarace (určení) nezákonnosti napadeného úkonu, nýbrž měla navrhnout výrok, kterým by soud zakázal žalované pokračovat v porušování jejího práva, popřípadě přikázal obnovit stav před zásahem. Již samotný nesprávný žalobní petit je dle městského soudu důvodem pro zamítnutí žaloby. Soud dále uvedl, že ve výzvě ze dne 14. 5. 2019, čj. 11 Ad 21/2017-91, byl zmíněn také § 78 odst. 2 s. ř. s. (pozn. NSS: městský soud měl patrně na mysli § 87 odst. 2 s. ř. s.) s tím, že z něho vyplývá možný způsob rozhodování soudem a z toho vyplývající nutnost úpravy žalobního petitu.

Přesto se městský soud s ohledem na změnu dosavadní judikatury v souvislosti s citovaným rozhodnutím zvláštního senátu rozhodl vyjádřit k věci samé. Dle městského soudu pro splnění podmínky dle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii bylo nutné doložit faktické studium v zahraničí, v případě žalobkyně na území Slovenské republiky. Ačkoliv žalobkyně doložila doklad o tom, že absolvovala Panevropskou vysokou školu, nesplnila dle městského soudu zákonem stanovenou podmínku, protože nezískala vzdělání v oboru práva studiem na vysoké škole v zahraničí, tedy mimo území České republiky. Závěry žalované dle městského soudu nezpochybňovaly, že by Panevropská vysoká škola nebyla oprávněna poskytovat vysokoškolské vzdělání na území Slovenské republiky, zpochybňována byla skutečnost, že žalobkyně v zahraničí studovala, neboť samotné vzdělání absolvovala na území České republiky. S ohledem na závěr o nesplnění podmínky studia v zahraničí by dle městského soudu bylo nadbytečné posuzovat rozsah a obsah daného studia. Sdělení žalované ohledně důvodu nezapsání žalobkyně do seznamu advokátních koncipientů považoval soud za dostatečně odůvodněné.

Jestliže žalobkyně zpochybňovala závěry žalované, neboť se dle jejího názoru žalovaná nezabývala otázkou organizační struktury Panevropské vysoké školy, městský soud poukázal na sdělení Ministerstva školství, vědy, výzkumu a sportu Slovenské republiky ze dne 15. 8. 2011 adresované předsedovi žalované, ze kterého vyplývá, že Panevropská vysoká škola sice v rámci žádosti o akreditaci studijních programů „Právo“ na Slovensku deklarovala v denní a externí formě studia jejich uskutečňování v České republice, předmětné žádosti však byly následně staženy z procesu akreditace. Ministerstvo zdůraznilo, že má teritoriálně omezenou působnost na území Slovenské republiky a při respektování zásady volného pohybu osob v rámci členských států Evropské unie může slovenská vysoká škola působit a poskytovat vzdělání na území jiného státu, pokud splní podmínky stanovené právním řádem tohoto státu. Dle městského soudu je tedy zřejmé, že Panevropská vysoká škola se sídlem v Bratislavě neměla žádné pobočky, které by byly oprávněny poskytovat vysokoškolské právní vzdělání na území České republiky, a ani státní souhlas správními orgány České republiky jí nebyl udělen.

Žalobkyně (stěžovatelka) následně napadla uvedený rozsudek městského soudu kasační stížností. Připomněla, že podala dne 18. 3. 2014 žádost o zápis do seznamu advokátních koncipientů žalované, k níž přiložila čestné prohlášení o bezúhonnosti, výpis z rejstříku trestů, pracovní smlouvu uzavřenou mezi R. N., advokátem, jako zaměstnavatelem a stěžovatelkou jako zaměstnankyní s tím, že zaměstnankyně je přijata do pracovního poměru

a zařazena jako právník advokátní kanceláře. Pracovní smlouva byla uzavřena dne 26. 2. 2010. Dále doložila diplom, který byl vystaven Fakultou práva Panevropské vysoké školy Slovenské republiky ze dne 19. 5. 2011 o získání vysokoškolského vzdělání druhého stupně absolvováním studia magisterského studijního programu právo ve studijním oboru 3.4.1 Právo s tím, že se stěžovatelce uděluje akademický titul magistr. Stěžovatelka rovněž dne 24. 4. 2013 absolvovala státní rigorózní zkoušku z občanského práva hmotného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy a obhájila zde rigorózní práci.

Stěžovatelka především nesouhlasila se závěrem městského soudu, že měla navrhnout výrok, kterým by se domáhala, aby soud zakázal žalované pokračovat v porušování jejího práva. Podle stěžovatelky netrval samotný zásah, ale pouze jeho následky spočívající v tom, že stěžovatelka nemůže vykonávat práci advokátního koncipienta. Tvrzení trvalý následek přitom dle ní neznamenal, že by nemohla podat novou žádost o zápis do seznamu, nic jí v tom nebránilo. Zásah žalované považovala za jednorázový a z toho důvodu zformulovala pouze deklaratorní petit. Určení typu zásahu městským soudem přitom spočívá pouze za jeho uvážení, přičemž v dané oblasti ještě neexistovala relevantní judikatura. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 Afs 60/2014-48, na který městský soud odkazoval, byl dle jejího názoru překonán rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS.

Stěžovatelka v této souvislosti namítla, že městský soud řádně nesplnil svou poučovací povinnost, přičemž v důsledku tohoto pochybení neměla stěžovatelka ve věci úspěch. Pokud by byla poučena, o jaký typ zásahu se jedná, vedla by tímto směrem svoji argumentaci.

Pokud jde o závěry městského soudu k věci samé, jednalo se dle stěžovatelky o *obiter dictum*, avšak stěžovatelka považovala za nutné se k těmto otázkám také vyjádřit. Stěžovatelka setrvala na svém názoru, že vystudovala obor právo na Panevropské vysoké škole, která je oprávněna uskutečňovat vzdělání v jednotlivých studijních programech a udělovat příslušné akademické tituly. Vzdělání tato škola poskytuje dle stěžovatelky v souladu se slovenským právním řádem, je slovenskou vysokou školou se sídlem v Bratislavě. Na podporu argumentu, podle něhož není rozhodné, zda studovala v zahraničí, ale skutečnost, že absolvovala zahraniční vysokou školu, uvedla stěžovatelka případ své spolužačky T. M., které Slovenská advokátní komora uznala stejné vzdělání, jako má stěžovatelka, jako tuzemské z pohledu Slovenské republiky.

Stěžovatelka měla tedy za to, že studovala na zahraniční vysoké škole, jejíž studijní obory a obsah studia v oboru práva jsou shodné s programem tuzemských právnických fakult, nadto na Univerzitě Karlově obhájila rigorózní práci a získala titul JUDr., což by nebylo možné, pokud by nebyl její magisterský titul uznán, tedy pokud by nesplnila předpoklad ukončeného právnického vzdělání. Stěžovatelka dále upozornila na paradox spočívající v tom, že pokud by studovala v denním studiu a dojížděla do Bratislavy, bylo by jí studium uznáno, ovšem v daném případě, kdy vykonala stejné studium dálkově na téže vysoké škole, avšak na území České republiky, kde byla pro účely dálkového studia zřízena pobočka, nebylo jí studium uznáno.

Stěžovatelce dle jejího názoru nemohly být přičítány k tíži skutečnosti, které nezavinila, nemohla ovlivnit a v době zahájení jejího studia jí ani nebyly známy, jako byly problémy s akreditací. Městský soud dle stěžovatelky neposuzoval věc samu, věnoval se jí pouze *obiter dictum* a nevypořádal námitky stěžovatelky, pouze opakoval argumentaci žalované, a to i v zásadní otázce splnění předpokladů a obsahu studia, který musí být srovnatelný s jinými školami.

Na závěr stěžovatelka uvedla, že je jí známo, že žalovaná do seznamu advokátních koncipientů zapsala jiné studenty, kteří absolvovali studium stejnou formou, přičemž u nich shledala podmínku vzdělání za splněnou. Přístup uplatněný žalovanou dle stěžovatelky narušuje reciprocitu uznávání vzdělání mezi jednotlivými státy Evropské unie a omezuje volný pohyb pracovních sil.

Žalovaná ve svém vyjádření především odmítla tvrzení stěžovatelky, že nemusí být v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupena advokátem, neboť má potřebné vzdělání ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Žalovaná poukázala na to, že na rozdíl od § 241 odst. 2 písm. a) o. s. ř. uvedené ustanovení požaduje, aby měl stěžovatel, není-li zastoupen advokátem, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Stěžovatelka dle žalované uvedenou podmínku nespĺňovala.

K důvodům, pro které stěžovatelku nezapsala do seznamu advokátních koncipientů, žalovaná odkázala na svá vyjádření v průběhu řízení před městským soudem. K námitce stěžovatelky, že jí Právnická fakulta Univerzity Karlovy umožnila složit rigorózní zkoušku, žalovaná uvedla, že nepochybně působnost vysoké školy a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále též „MŠMT“) při uznávání vzdělání stěžovatelky, avšak žalovaná jako jediná vykonává veřejnou správu na úseku výkonu advokacie a má působnost posoudit, zda žadatel splňuje veškeré podmínky ohledně dosaženého vzdělání stanovené zákonodárcem pro zápis do seznamu advokátních koncipientů. Odlišnou povahu posuzování studia žalovanou a MŠMT pak dle ní potvrdil Nejvyšší soud ve výše zmíněném usnesení ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1475/2013. Žalovaná dále ke své pravomoci a působnosti odkázala na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 3. 2014, sp. zn. I. ÚS 110/14, jímž Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněnou ústavní stížnost žadatele o zápis do seznamu advokátních koncipientů, absolventa PEVŠ, ve stejné věci, v níž rozhodl Nejvyšší soud výše zmíněným usnesením ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1475/2013.

Žalovaná dále souhlasila s městským soudem, že petit zformulovaný stěžovatelkou by nevedl k nápravě stavu, i kdyby její postup byl skutečně nezákonným. Stěžovatelka skutečně měla navrhnout, aby soud zakázal žalované pokračovat v porušování jejího práva na zápis do seznamu advokátních koncipientů. I takový návrh by měl městský soud zamítnout, avšak tentokrát z důvodů věcných, neboť žalovaná ve věci žádosti stěžovatelky postupovala v souladu se zákonem.

Dle žalované nebylo zřejmé, z čeho stěžovatelka vycházela ve své námitce, že judikatura citovaná městským soudem již byla překonána. Podle názoru žalované zmíněný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, nic nemění na správnosti závěrů městského soudu o nutnosti zamítnout žalobu pro nesprávně formulovaný žalobní petit.

V tomto směru nebyla dle žalované důvodná ani argumentace stěžovatelky, podle níž městský soud řádně nesplnil svou poučovací povinnost, a zapříčinil tak neúspěch žaloby stěžovatelky. Tento názor by snad mohl obstát v řízení vedeném před soudy v občanském soudním řízení, nikoli však ve správním soudnictví, obzvláště za situace, kdy sama stěžovatelka i v kasační stížnosti poukazovala na svou právní erudici.

Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze ve výroku o zamítnutí žaloby (výrok I.) a ve výroku týkajícím se náhrady nákladů řízení (výrok II.) a věc v tomto rozsahu vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

[27] Pokud jde o podmínku stanovenou v § 105 odst. 2 s. ř. s., podle něhož musí stěžovatel buď disponovat „*vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie*“, nebo musí být v řízení o kasační stížnosti obligatorně zastoupen advokátem, Nejvyšší správní soud, i přes námitky žalované, výlučně pro účely tohoto ustanovení vycházel z toho, že právníké vzdělání, které stěžovatelka doložila, uvedenou podmínku splňuje, neboť tato procesní otázka v tomto případě splývá s rozhodnou otázkou ve věci samé. Tím však zdejší soud nepředjímá, že stěžovatelka doložila vysokoškolské právníké vzdělání ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona o advokacii nezbytné k zápisu na seznam advokátních koncipientů, jak bude osvětleno níže.

[28] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je v dále vymezeném rozsahu důvodná.

[29] Nejvyšší správní soud se nejprve věnoval hlavnímu důvodu zamítnutí žaloby, jímž měl být nesprávně formulovaný žalobní petit. V tomto ohledu je ovšem rozsudek městského soudu v první řadě nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost spočívající v rozporu mezi jeho výrokem a odůvodněním. Pokud totiž stěžovatelka navrhla takový výrok rozsudku městského soudu, který tento soud, dle svého názoru, nebyl vůbec oprávněn vydat, pak měl tedy žalobu dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. usnesením odmítnout, a nikoliv ji dle 87 odst. 3 s. ř. s. jako nedůvodnou rozsudkem zamítnout. V takovém případě by ale městský soud nebyl oprávněn vyjadřovat se v takovém

usnesení k věci samé. K této vadě přitom musí Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 4 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. přihlídnout i nad rámec kasačních námitek z úřední povinnosti.

[30] Zároveň ovšem musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že ani odmítnutí žaloby městským soudem z důvodu jejího nesprávného petitu by v dané věci nemohlo obstát, byť Nejvyšší správní soud nemůže zcela přisvědčit ani stěžovateli, že by městským soudem citovaný závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 Afs 60/2014-48, podle něhož v případě trvajících zásahu nebo trvajících důsledků zásahu či hrozby jeho opakování lze podat pouze tzv. zápůřčí (negatorní) zásahovou žalobu, nikoliv žalobu určovací, byl překonán rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS (tento rozsudek byl sice následně zrušen nálezem ÚS ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, č. 94/2018 Sb. ÚS, avšak z jiných důvodů, než které jsou relevantní v nyní posuzované věci). Navazující judikatura zdejšího soudu totiž uvedený závěr rozsudku ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 Afs 60/2014-48, potvrzuje (srov. např. rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2020, čj. 4 Ads 244/2018-131, ze dne 20. 2. 2018, čj. 9 Afs 411/2017-18, ze dne 9. 11. 2020, čj. 2 As 116/2017-94, nebo ze dne 9. 4. 2020, čj. 7 As 440/2019-18), i když již naopak neplatí jeho další závěr, že by rozsudek krajského soudu nemohl zároveň obsahovat deklaratorní výrok o nezákonnosti zásahu a zároveň výroky příkazující či zakazující správnímu orgánu něco činit. Takový závěr považoval rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, a na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2021, čj. 6 Afs 274/2020-41, za příliš kategorický, to však nic nemění na tom, že v případě trvajících zásahu či jeho trvajících důsledků nebo hrozby jeho opakování nelze podat deklaratorní zásahovou žalobu.

[31] Lze však poznamenat, že rozšířený senát v zmiňovaném rozsudku ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, zdůraznil, že „ze žalobních tvrzení ani nemusí být jednoznačně seznatelné, jaký druh zásahu žalobce napadá a jak jej sám ‚kvalifikuje‘. Soudní řád správní povinnost vymezit v žalobě povahu tvrzeného nezákonného zásahu jako trvajících, jednorázového s trvajících důsledky, či opakovaného nestanoví. Tato diferenciaci různých typů zásahů je nyní již výlučně věcí soudní judikatury, z níž lze tyto jednotlivé typy nezákonných zásahů dovodit. Součástí žalobních tvrzení je totiž podle § 84 odst. 3 písm. a) s. ř. s. pouze označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá. Tím se však nepochybně rozumí nikoliv určení povahy zásahu, nýbrž jeho popis, tedy uvedení skutečností, z nichž na nezákonný zásah žalobce usuzuje.“ Ústavní soud pak v rovněž zmiňovaném nálezu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, č. 94/2018 Sb. ÚS, bodu 43, souhlasil s rozšířeným senátem, že „k posouzení povahy zásahu nestačí pouze tvrzení žalobce. Správní soud musí při hodnocení povahy zásahu vycházet z objektivních skutečností a musí na jejich základě vyhodnotit, jakou povahu zásah má. Pokud v té souvislosti ovšem dojde k opačnému závěru než žalobce (např. nebude mít za to, že napadený zásah je trvajících, což bude mít dopad na počítání lhůty k podání žaloby a její včasnosti), musí dát žalobci možnost na tento odlišný pohled soudu reagovat.“

[32] S ohledem na uvedené vzniká otázka, zda lze požadovat po žalobci v rámci vymezení petitu jasné určení typu nezákonného zásahu, resp. neuvědomit jej o odlišném závěru soudu. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že v tomto ohledu se jí nedostalo ve výzvě ze dne 14. 5. 2019, čj. 11 Ad 21/2017-91, dostatečného poučení ze strany městského soudu, který v podstatě pouze odkázal na dikci § 87 odst. 2 s. ř. s., a poté, co stěžovatelka změnila na základě uvedené výzvy žalobní petit, podle názoru městského soudu nesprávně, již bez dalšího její žalobu zamítl, resp., jak již bylo vysvětleno, *de facto* odmítl, aniž by jí poučil o tom, že dle jeho názoru trvají důsledky zásahu žalované, a tudíž se proti němu nelze bránit deklaratorní zásahovou žalobou.

[33] Navíc městský soud pochybil již v tom, že zmiňovaným usnesením ze dne 14. 5. 2019, čj. 11 Ad 21/2017-91, vůbec stěžovatelku vyzval k odstranění údajných vad žaloby, která však byla podle názoru Nejvyššího správního soudu plně projednatelná. V tomto usnesení městský soud stěžovatelku totiž chybně poučil, že není oprávněn rozhodnout o tom, zda má být zapsána do seznamu koncipientů, a navíc ji nadbytečně vyzval, aby definovala povahu svého návrhu.

[34] Nejvyšší správní soud byl nucen pozastavit se právě již nad postupem městského soudu, když stěžovatelku vyzval k upřesnění, zda svůj návrh pokládá za žalobu proti rozhodnutí, nebo žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalované v situaci, kdy zvláštní senát jednoznačně konstatoval, že o původní žalobě stěžovatelky podané k Obvodnímu soudu pro Prahu I má být dále vedeno řízení na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu soudem rozhodujícím ve správním soudnictví. Je pravdou, že, jak bylo rekapitulováno výše,

stěžovatelka se původně domáhala u městského soudu ochrany zásahovou žalobou i žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, přičemž z hlediska jednoměsíční lhůty dle § 46 odst. 2 s. ř. s. její následná žaloba podaná u Obvodního soudu pro Prahu 1, který vyvolal negativní kompetenční spor, skutečně časově navazovala právě na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, to však neznamená, že se stále jednalo o tutéž žalobu.

[35] Podstatné však je, že městský soud napadené rozhodnutí založil na úvaze, že stěžovatelka neměla požadovat pouze určení nezákonnosti zásahu, ale to, aby soud žalované zakázal pokračovat v porušování jejího práva, popřípadě přikázal obnovit stav před zásahem. Toto tvrzení soudu lze označit za pouhou parafrázi zákonné úpravy § 87 odst. 2 s. ř. s. Městský soud v tomto ohledu pominul, že žalobní návrh je nutné v každé jednotlivé věci konkretizovat s ohledem na její skutkové okolnosti. Jestliže sám městský soud uvedl, že stěžovatelka žalobou napadala postup žalované spočívající v jejím nezapsání do seznamu advokátních koncipientů, lze si stěžít představit jinou konkretizaci petitu záporní zásahové žaloby, než byl zákaz pokračovat v porušování práva stěžovatelky na zápis do seznamu advokátních koncipientů, tedy jiným slovy požadavek na zapsání stěžovatelky do tohoto seznamu, jak byl formulován v původním petitu žaloby podané již k obvodnímu soudu.

[36] Není zřejmé, z čeho městský soud ve výzvě ze dne 14. 5. 2019, čj. 11 Ad 21/2017-91, dovodil, že o tomto žalobním návrhu není oprávněn rozhodnout, když právě nutnost pokračovat v řízení o takto formulovaném návrhu zjevně vyplývá z citovaného rozhodnutí zvláštního senátu v této věci a lze ho dovodit i ze samotné dikce § 55b odst. 1 písm. a) zákona o advokacii, podle něhož „[t]en, kdo nebyl ve lhůtách stanovených tímto zákonem zapsán do seznamu [...] advokátních koncipientů [...], je oprávněn obrátit se na soud, aby **o jeho právu rozhodl**“ (důraz doplněn). Zvláštní senát v citovaném rozhodnutí v této věci nekonstatoval, že by toto ustanovení již nemělo být dále uplatňováno, pouze uzavřel, že od účinnosti soudního řádu správního (tedy od 1. 1. 2003) má být oním „soudem“, na který se neúspěšný žadatel o zápis může obrátit, soud ve správním soudnictví, nikoliv soud v občanském soudním řízení, neboť se jedná o věc veřejného práva, a téhož „plnění“ v podobě zápisu do seznamu koncipientů se lze namísto občanskoprávní žaloby domáhat záporní žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. O ní se také vede řízení nalézací, nikoliv přezkumné, jak je tomu naopak v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

[37] Oním zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s., který není rozhodnutím správního orgánu, a přesto přímo zasahuje do práv a povinností stěžovatelky, přitom nemůže být samotné sdělení žalované ze dne 24. 3. 2014 o tom, že stěžovatelka nebude zapsána do seznamu advokátních koncipientů a z jakého důvodu, neboť toto sdělení nejenže není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 odst. 1 s. ř. s., ale úkonem dle části čtvrté správního řádu (k tomu vedle citovaného rozhodnutí zvláštního senátu srov. též rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2021, čj. 2 As 305/2020-26), ale navíc má v těchto případech pouze informativní význam a samo o sobě nijak nezasahuje do právní sféry žadatele o zápis ani jiné osoby, a tedy pojmově nemůže být tvrzeným nezákonným zásahem správního orgánu (opět srov. citovaný rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, a na něj navazující judikaturu, včetně již zmiňovaného rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS). Takovým zásahem může být pouze to, že žadatel o zápis (v posuzované věci stěžovatelka) do seznamu koncipientů žalovanou zapsán nebyl, ač má za to, že veškeré zákonné podmínky pro zápis splnil. Jedná se tedy v případě stěžovatelky nikoliv o jednorázový zásah s trvajícím důsledkem, jak nesprávně konstatoval městský soud, ale o trvajícím zásah spočívající v konečném důsledku v nečinnosti (nekonání) žalované v podobě neprovedení zápisu stěžovatelky do seznamu advokátních koncipientů, a je tedy jediné logické, pokud se stěžovatelka domáhala ukončení tohoto, dle jejího žalobního tvrzení, nezákonného zásahu (v podobě porušování práva stěžovatelky na zápis do seznamu) tím, že soud žalované uloží, aby stěžovatelku do seznamu zapsala.

[38] Jedná se o situaci do určité míry srovnatelnou s neprovedením požadovaného záznamu do katastru nemovitostí, jímž se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, přičemž konstatoval:

*„Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou [...] primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního*



práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona).

Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu tedy rozšířený senát neshodil názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, čj. 3 Aps 3/2006-54, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), z něhož vyplývá, že nezákonným zásahem může být toliko konání, ne však opomenutí.<sup>4</sup>

[39] V takto vymezeném rámci rozšířený senát v souvislosti s tehdy relevantní právní úpravou záznamů do katastru nemovitostí dovedl, že „[s]právní orgán je za předpokladu, že jsou splněny zákonem předepsané podmínky pro provedení záznamu, povinen záznam jako faktický úkon spočívající v zanesení určitého údaje do jím vedené veřejnoprávní evidence provést, a naopak není oprávněn jej neprovést a vrátit listinu, jež má být podkladem provedení záznamu, tomu, kdo ji vyhotovil. Neučiní-li tak, jak mu zákon ukládá, ač jsou podmínky k tomu splněny, postupuje protiprávně a zasahuje do sféry práv a povinností toho, kdo se záznamu domáhá [...], případně i dalších osob [...]“. V takovém případě tedy podle rozšířeného senátu mohl žadatel či jiná osoba přímo dotčená neprovedením záznamu dosáhnout zásahovou žalobou toho, že „krajský soud žalovanému zakáže nadále zasahovat do práv stěžovatele tím, že záznam neprovedl a vrátil listiny, jež měly být podkladem k provedení záznamu, tomu, kdo je vyhotovil“.

[40] Možná tato naposled citovaná formulace přivedla městský soud v nyní posuzované věci k chybné premise, že není ani v případě důvodnosti žaloby oprávněn přímo nařídit žalované, aby zápis do seznamu advokátních koncipientů provedla. Nicméně v již rovněž zmiňovaném rozsudku ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS (byť vydaném po rozhodnutí městského soudu v nyní posuzované věci), rozšířený senát Nejvyššího správního soudu své závěry přijaté ve svém výše citovaném rozhodnutí upřesnil v souvislosti s nezákonným zásahem, jenž má spočívat v nezahájení řízení o odstranění stavby, následujícím způsobem:

„Lze poznamenat, že soud se nemusí snažit otrocky vyhovět zákonnému textu a formulovat výrok ve věcech záporných žalob tak, že nějaké porušování žalobcova práva žalovanému zakáže. Jakkoli u většiny zásahových žalob výrok, kterým se žalovanému něco zakazuje, dává dost dobrý smysl, u žalob na nezákonnou nečinnost, která je zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., vede jen ke kostrbatým a obtížně srozumitelným výrokům (typu „zakazuje se pokračovat v porušování žalobcova práva spočívajícím v nezahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona“). Rozšířený senát opakuje, že § 87 odst. 2 věta první s. ř. s. vede soud především k požadavku na srozumitelný a vykonatelný výrok. Výrok „zakazuje se pokračovat v porušování žalobcova práva spočívajícím v nezahájení řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona“ je ekvivalentem výroku „přikazuje se zahájit řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona“. Prve uvedený výrok je však podstatně komplikovanější a méně srozumitelný.

Právě uvedený závěr nijak nevybočuje ze zákonného vymezení kompetence soudu. K tomu lze odkázat jen na triviální poznatek deontické logiky, že normativní modality příkazu a zákazu jsou vzájemně převoditelné a svým významem plně ekvivalentní (např. KNAPP, Viktor – GERLOCH, Aléš. Logika v právním myšlení, Praha: Eurolex Bohemia 2000, s. 115).

Ve věcech nezákonných zásahů, které mají spočívat v nezahájení řízení z moci úřední tam, kde zahájeno být mělo, proto krajský soud ve výroku vyhovujícího rozsudku jednak určí, že nezahájení řízení je nezákonným zásahem, jednak přikáže správnímu orgánu zahájit řízení (zde řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona).“

[41] Právě takový formálně správný, nicméně zbytečně „kostrbatý a obtížně srozumitelný“ žalobní petit měl patrně městský soud na mysli, když stěžovatelku nesprávně vyzýval ke změně původního, i pro účely zásahové žaloby perfektního, petitu. Navíc však, jak již bylo konstatováno, tento svůj postoj v příslušné výzvě nijak nevysvětli, takže ve výsledku stěžovatelku „zmát“ natolik, že se nadále domáhala pouze určení nezákonnosti sdělení žalované o tom, že nebude zapsána do seznamu advokátních koncipientů. K této změně petitu tedy za daných okolností (nebude-li na něm stěžovatelka v dalším řízení před městským soudem trvat) nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu přihlížet a soud bude povinen rozhodnout o původním žalobním návrhu stěžovatelky,

tedy v případě, že shledá žalobu důvodnou, přikázat žalované, aby stěžovatelku do seznamu advokátních koncipientů v přiměřené lhůtě zapsala. Ostatně v jiné věci, byť skutkově i právně jednodušší, tak městský soud učinil, srov. jeho rozsudek ze dne 22. 1. 2020, čj. 14 A 251/2018-25, který ovšem bude ještě na základě kasační stížnosti žalované předmětem přezkoumání Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 3 As 38/2020 (naproti tomu v rozsudku ze dne 6. 4. 2021, čj. 8 A 18/2021-31, navazujícím na již zmiňovaný rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2021, čj. 2 As 305/2020-26, vydal městský soud v tomto ohledu jakýsi „podmíněný“ výrok; i toto rozhodnutí bude předmětem přezkoumání NSS ve věci sp. zn. 4 As 123/2021).

[42] V této souvislosti se jistě nabízí otázka, zda je městský soud oprávněn a zároveň povinen zabývat se v řízení o této žalobě i dalšími otázkami rozhodnými pro zápis do seznamu advokátních koncipientů, k nimž se žalovaná ve svém spoře odůvodněném sdělení, od jehož zaslání stěžovatelce navíc již uplynula dlouhá doba, a případně ani v následném soudním řízení, vůbec nevyjádřila, přičemž je třeba mít zároveň na paměti, že příslušné právnícké vzdělání je pouze jednou z podmínek vymezených v § 37 odst. 1 zákona o advokacii pro zápis do seznamu advokátních koncipientů. Nejvyšší správní soud je však přesvědčen o tom, že obdobně jako dříve příslušný soud v občanském soudním řízení, je nyní i městský soud rozhodující rovněž v nalézacím řízení o zápůřčí zásahové žalobě povinen zabývat se všemi skutečnostmi rozhodnými pro zápis do seznamu ke dni jeho rozhodování (§ 87 odst. 1 s. ř. s.) a v tomto ohledu k tomu případně nad rámec správního spisu žalované opatřit a provést potřebné důkazy, pokud se ovšem takové skutečnosti stanou v řízení mezi stranami spornými, ať již na základě původní argumentace, kterou žalovaná stěžovatelce odůvodnila neprovedení zápisu do seznamu a proti níž se stěžovatelka vymezila v žalobě, nebo na základě pozdějších tvrzení obou stran a jejich důkazních návrhů uplatněných v soudním řízení.

[43] V tomto ohledu Nejvyšší správní soud připomíná, že v již citovaném usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bodu 29, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k této otázce podotkl, že „[n]ebude úkolem krajského soudu zabývat se všemi myslitelnými zákonnými podmínkami provedení či neprovedení záznamu, nýbrž jen těmi, které jsou mezi stranami sporné a které byly učiněny předmětem řízení o zásahové žalobě před krajským soudem“. Obdobně tomu bude i ve věcech zápisu do seznamu advokátních koncipientů. Na jedné straně by tedy městský soud neměl ustát na případném závěru, že je nezapsání žadatele (žalobce) do seznamu advokátních koncipientů ze strany žalované nedostatečně odůvodněno, a tedy je „nepřezkoumatelné“, neboť, jak již bylo konstatováno, řízení o zápůřčí zásahové žalobě není řízením přezkumným, ale nalézacím, na straně druhé, pokud skutečně žalovaná ve svém sdělení žadateli důvody nezapsání dostatečně neosvětlí a neučiní tak ani následně v soudním řízení, nemůže spoléhat na to, že veškeré myslitelné skutečnosti a důvody nezapsání za ní bude dohledávat městský soud. Ten je naopak oprávněn vycházet z toho, nevyjde-li v řízení najevo opak, že podmínky pro zápis do seznamu koncipientů, které žadatel (žalobce) doložil a které žalovaná dostatečně přesvědčivě nezpochybnila, jsou splněny.

[44] Dále posuzované stížní námitky směřují do části rozsudku, v níž se městský soud nad rámec hlavních důvodů (a v rozporu s nimi) pro zamítnutí (resp. *de facto* odmítnutí) žaloby věnoval vypořádání žalobní argumentace k věci samé. Pokud jde však o posouzení právníckého vzdělání stěžovatelky ze strany městského soudu, zabýval se městský soud touto otázkou pouze okrajově a z pohledu Nejvyššího správního soudu, měla-li být právě tato část odůvodnění rozsudku oporou pro zamítnutí žaloby, nedostatečně.

[45] Dle § 37 odst. 1 zákona o advokacii platí:

„Komora zapíše do seznamu advokátních koncipientů každého,

a) kdo je plně svéprávný,

b) kdo získal vysokoškolské vzdělání v oboru právo

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

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



c) kdo je bezúhonný,

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

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

[46] Je tedy zřejmé, že pokud má být podmínka příslušného právního vzdělání žadatele o zápis do seznamu advokátních koncipientů splněna jinak než absolvováním magisterského studijního programu na tuzemské vysoké škole, musí být kumulativně splněny dvě podmínky: 1) žadatel musel absolvovat studium na vysoké škole v zahraničí, které je buď uznáváno za rovnocenné vzdělání na základě mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, nebo bylo takové vzdělání uznáno podle zvláštního právního předpisu, jímž je zákon o vysokých školách, a 2) takové vzdělání odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v oboru právo na vysoké škole v České republice. Při posouzení obou těchto otázek je v případě, že žadatel získal právní vzdělání na zahraniční vysoké škole jiného členského státu Evropské unie, třeba přihlížet, vedle ustanovení primárního práva Evropské unie o volném pohybu osob (čl. 45 až 55 Smlouvy o fungování Evropské unie), Listiny základních práv Evropské unie (včetně jejího čl. 15 uznávajícího právo na svobodnou volbu povolání), také ke směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací a k příslušné judikatuře Soudního dvora EU, přičemž v souladu s nimi musí být vykládán a aplikován nejen zvláštní zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace), ale i § 37 odst. 1 zákona o advokacii (k tomu viz pregnantní rozbor této otázky v nálezu ÚS ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16, č. 200/2016 Sb. ÚS).

[47] Není přitom pochyb o tom, jak vyplývá již z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 10. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1475/2013, a usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 3. 2014, sp. zn. I. ÚS 110/14, na něž se odvolává žalovaná, neboť se týkají jiného žadatele o zápis z řad absolventů PEVŠ, že žalovaná je oprávněna v plném rozsahu posoudit i u zahraničního právního studia, které splňuje první výše nastíněnou podmínku (tedy jedná se o uznané právní vzdělání na vysoké škole v zahraničí), zda toto studium splňuje rovněž podmínku druhou, tedy zda svým obsahem a rozsahem odpovídá obecnému vzdělání, které lze získat v oboru právo na tuzemské vysoké škole. Potíž je v tom, že u odmítnutých absolventů PEVŠ, resp. přinejmenším u stěžovatelky, žalovaná tuto druhou podmínku vůbec neposuzovala, nebo alespoň tomu nic nenavědčuje, neboť ve svém sdělení stěžovatelce o odmítnutí zápisu sice konstatovala, že stěžovatelka uvedenou podmínku nesplnila, nijak však tento svůj závěr neodůvodnila. Namísto toho žalovaná dospěla k závěru, v podstatě výlučně na základě gramatického výkladu § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o advokacii, že stěžovatelka nesplnila již podmínku první, neboť vystudovala sice zahraniční vysokou školu, ovšem nikoliv „v zahraničí“, ale u její „pobočky“ v České republice. Tuto úvahu, kterou stěžovatelka v žalobě relevantně zpochybnila, v napadeném rozsudku v podstatě zopakoval i městský soud, Nejvyšší správní soud se s ním však ani v tomto ohledu neztotožňuje. Není přitom vázán zmiňovanými usneseními Nejvyššího soudu, resp. Ústavního soudu, o odmítnutí dovolání, resp. ústavní stížnosti jiného žadatele, v nichž se ani Nejvyšší soud, ani Ústavní soud k meritu sporu, jak vyvstal v nyní posuzované věci, v plném rozsahu nevyjádřily (navíc soudy v občanském soudním řízení v uvedené věci rozhodovaly, aniž k tomu byly, jak později vyplynulo z citovaného rozhodnutí zvláštního senátu, věcně příslušné).

[48] V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatelka již v žalobě uváděla, že pro účely státní rigorózní zkoušky a získání doktorského titulu v oboru právo na Právnícké fakultě Univerzity Karlovy, které stěžovatelka doložila příslušným diplomem, jí bylo její studium na PEVŠ bez dalšího uznáno. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvádí, že i v případě, „že by žalobkyni bylo dodatečně vystaveno osvědčení o uznání vzdělání“ MŠMT, stále platí, že i po takovém uznání se hodnotí obsah a rozsah zahraničního studia. K tomu však, jak již bylo konstatováno, přikročeno nebylo. Pokud bylo stěžovatelce k tomu příslušným správním orgánem vydáno osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského (právníckého) vzdělání v České republice ve smyslu § 89 zákona o vysokých školách, nejsou podle názoru Nejvyššího správního soudu žalovaná ani městský soud oprávněny zpochybňovat, že stěžovatelka podmínku vzdělání pro zápis do seznamu advokátních koncipientů ad 1) splnila, a musí být tedy v takovém případě posouzeno splnění podmínky ad 2), tedy zda právní vzdělání na PEVŠ, jehož

absolvování stěžovatelka doložila, svým obsahem a rozsahem odpovídalo obecnému vzdělání, které lze získat v oboru právo na vysoké škole v České republice.

[49] Nejvyšší správní soud má za to, že vzhledem k přímému odkazu obsaženému v § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o advokacii na uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání dle § 89 zákona o vysokých školách i vzhledem k požadavku jednoty a bezrozpornosti právního řádu by se neměl rozcházet výklad pojmu „studium na vysoké škole v zahraničí“ ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o advokacii a pojmu „vysokoškolské vzdělání absolventa zahraniční vysoké školy“ ve smyslu § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách. Není tedy samo o sobě rozhodné, zda žadatel o zápis do seznamu absolvoval studium v zahraničí, nebo v tuzemsku, ale zda skutečně studoval obor právo na zahraniční vysoké škole. Pojmu „studium na vysoké škole v zahraničí“ je tedy třeba rozumět jako studiu na vysoké škole se sídlem v zahraničí, jinými slovy, jedná se o studium na zahraniční vysoké škole bez ohledu na to, zda studium fyzicky probíhalo v zahraničí, nebo v tuzemsku (u on-line výuky to zpravidla ani nebude možné jednoznačně určit).

[50] Prozatím neobstojí ani závěr žalované, resp. městského soudu, že PEVŠ nebyla oprávněna poskytovat právnícké vzdělání na území České republiky. Naopak je třeba přisvědčit stěžovateli, že v době, kdy stěžovatelka studovala na PEVŠ (studium dokončila v roce 2011), nebylo působení zahraničních vysokých škol na území České republiky českým právním řádem nijak upraveno, taková právní úprava (§ 93a a násl. zákona o vysokých školách) byla do zákona o vysokých školách vložena až s účinností od 1. 9. 2016. Je též obecně známo, jak uvádí stěžovatelka, že tehdejší pobočka či organizační jednotka PEVŠ, jejímž prostřednictvím stěžovatelka získala právnícké vzdělání, nebyla jedinou pobočkou zahraniční vysoké školy působící na území České republiky. Rovněž ve vyjádření MŠMT ze dne 26. 4. 2011, na něž se žalovaná odvolává a které je součástí správního spisu, se uvádí, že „praxi poboček zahraničních vysokých škol na českém území nelze samu o sobě považovat za protiprávní, neboť je zřejmé, že české právní předpisy s takovými případy počítají (např. § 15 zákona o státní podpoře)“. V tomto vyjádření MŠMT dále konstatuje, že „by bylo v rozporu s veřejným pořádkem poskytnout uznání vzdělání, které je zahraničním vysokoškolským vzděláním pouze formálně a předstíraně. O takové případy se podle názoru našeho úřadu jedná, jestliže v případech vysokoškolských studijních programů právníckého zaměření je příslušné studium zcela absolvováno na českém státním území, v českém jazyce a podle studijního plánu, který sleduje obsah a rozsah magisterského studijního programu Právo a právní věda, jak je akreditován a uskutečňován na českých vysokých školách. V takových případech (má-li být poskytováno vysokoškolské vzdělání obsahem a účelem tuzemské) vyžaduje zákon, aby se příslušný subjekt podrobil akreditaci studijního programu podle zákona o vysokých školách, v případě subjektu odlišného od veřejné nebo státní vysoké školy též postupu žádosti o státní souhlas působit jako soukromá vysoká škola.“

[51] V daném případě však žalovaná dosud ničím neprokázala, že by se jednalo právě o takový případ, kdy by příslušný správní orgán z důvodu popsaného obcházení zákona o vysokých školách „jen zdánlivě zahraniční“ právnícké vzdělání neuznal. Ani tvrzení žalované, které stěžovatelka rozporuje, že vzdělávání stěžovatelky bylo minimálně zčásti organizováno subjektem UNINOVA o.p.s., tedy nikoli samotnou PEVŠ, nemá dosud žádnou oporu ve správním spise, jak byl rekonstruován městským soudem, tím méně pak v dokazování v řízení před soudem, které dosud vůbec prováděno nebylo. Citované vyjádření MŠMT ze dne 26. 4. 2011 se dále zabývá konkrétní žádostí o uznání vzdělání získaného v rámci studijního programu ukrajinské Zakarpatské státní univerzity, jenž měl být uskutečňován na území České republiky, přičemž skutkové okolnosti tohoto případu nelze bez dalšího ztotožňovat s nyní posuzovanou věcí.

[52] Z vyjádření Ministerstva školství, vědy, výzkumu a sportu SR ze dne 15. 8. 2011 a 6. 12. 2011, jež jsou rovněž založena ve správním spisu a na něž odkazoval městský soud, jednoznačně plyne, že v dané době byla PEVŠ z pohledu slovenského práva soukromou vysokou školou působící na základě státního souhlasu a disponující oprávněním udělovat akademické tituly mj. v bakalářském a magisterském studijním programu právo. V těchto vyjádřeních se dále skutečně uvádí, že PEVŠ požádala rovněž o akreditaci studijních programů poskytovaných jejími pracovišti v České republice, avšak následně tuto žádost stáhla, zároveň však podle těchto vyjádření slovenský zákon č. 131/2002 Z. z., o vysokých školách a o změně a doplnění některých zákonů, v dané době neobsahoval právní úpravu působení slovenských vysokých škol v zahraničí. Není ani jasné, zda, případně do jaké míry se studium, které stěžovatelka absolvovala na území České republiky, lišilo od studia, které v té době nabízel PEVŠ ve svém sídle v Bratislavě. Z toho je zřejmé, že ani tato vyjádření neposkytují sama o sobě dostatečnou

oporu pro závěr o tom, že stěžovatelka nesplnila podmínku ad 1), tedy že neabsolvovala uznávané studium na zahraniční vysoké škole, zvláště pokud by jí takové vzdělání bylo ve smyslu § 89 a násl. zákona o vysokých školách k tomu příslušným správním orgánem uznáno.

[53] Nejvyšší správní soud nepochybně dává důležitost veřejnému zájmu, jež má při zápisu žadatelů do seznamu advokátních koncipientů chránit žalovaná a který spočívá v tom, aby již do právní praxe advokátního koncipienta, která je odbornou přípravou pro budoucí výkon advokacie a je navíc spojena, jak zdůrazňuje žalovaná, s některými samostatně prováděnými úkony právní služby, vstupovaly pouze osoby s odpovídajícím právnickým vzděláním. Zároveň však nelze vycházet z toho, že by na poskytování takového kvalitního vysokoškolského právníckého vzdělání, které zdaleka nespočívá, jak upozorňuje Ústavní soud v nálezu ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16, č. 200/2016 Sb. ÚS, jen v seznámení studenta s pozitivním vnitrostátním právem, měly monopol pouze české právnícké fakulty. Dostatečným právním nástrojem pro eventuelní případy, kdy by bylo právnícké studium na zahraniční vysoké škole uznáno dle § 89 a násl. zákona o vysokých školách i přesto, že dle názoru žalované došlo k obcházení či zneužití zákona a nelze zaručit odpovídající rozsah ani kvalitu absolvovaného studia, je podle názoru Nejvyššího správního soudu oprávněně žalované posoudit splnění podmínky ad 2), tedy toho, zda takto dosažené vzdělání odpovídá svým obsahem a rozsahem vzdělání v oboru právo poskytované vysokými školami v České republice.

[54] Jak již však bylo opakovaně konstatováno, touto otázkou se nejen žalovaná, ale ani městský soud dosud vůbec nezabývaly, a to i přes relevantní argumentaci stěžovatelky k této otázce v žalobě. Bude tedy úkolem městského soudu v dalším řízení v první řadě postavit najisto, zda stěžovatelce bylo její studium na Fakultě práva Panevropské vysoké školy uznáno dle § 89 a násl. zákona o vysokých školách, a v návaznosti na to, zda lze vycházet z toho, že stěžovatelka splnila první podmínku stanovenou v § 37 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o advokacii, neboť absolvovala uznané studium na zahraniční vysoké škole. V takovém případě bude nutné se dále zabývat podmínkou druhou obsaženou kumulativně v témže ustanovení, tedy zda dosažené právnícké vzdělání stěžovatelky odpovídá svým obsahem a rozsahem vzdělání v oboru právo poskytované vysokými školami v České republice. Podrobnou „cestovní mapu“ k posuzování této otázky poskytl Ústavní soud v opakovaně zmiňovaném nálezu ze dne 25. 10. 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16, č. 200/2016 Sb. ÚS, a poukázat lze, i přes skutkové odlišnosti nyní posuzované věci, rovněž na také již uváděný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2021, č. 2 As 305/2020-26, případně na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2018, čj. 14 A 81/2017-56 (přestože byl vydán v řízení o nesprávně zvoleném typu žaloby).

## 4258

### **Kompetenční spory: vymáhání pohledávek státu, které vzešly z rozhodovací činnosti soudů**

k § 1 odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (v textu jen „zákon o některých kompetenčních sporech“)

k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (v textu jen „zákon o soudních poplatcích“)

k § 53 odst. 1 a § 148 odst. 1 občanského soudního řádu

**I. Spor mezi soudem a celním úřadem o pravomoc vymáhat pohledávky státu, které vzešly z rozhodovací činnosti soudů (např. soudní poplatek, náhradu státem zaplaceného svědeckého či pořádkovou pokutu), není kompetenčním sporem podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.**

**II. Pro zjištění, zda tu vznikl kompetenční spor (§ 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů), je nutné zkoumat nejen označení orgánu, který by měl vystupovat jako strana kompetenčního sporu, ale rovněž konkrétní pravomoc, kterou v dané věci vykonával.**

**III. Soud vykonává ve vztahu k peněžitým plněním, která vznikají účastníkům v souvislosti se soudním řízením (zde ve vztahu k soudnímu poplatku za úkon zápisu údajů o skutečném majiteli do evidence**

skutečných majitelů dle zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, náhradě státem zaplaceného svědeckého dle § 148 odst. 1 o. s. ř. a pořádkové pokutě dle § 53 odst. 1 o. s. ř.) dvojí různou pravomoc. Jednak rozhoduje o jejich uložení (snížení, prominutí, splatnosti atd.), a to jako orgán moci soudní; jednak provádí správu jejich placení či vymáhání, což činí jakožto správní orgán.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 16. 9. 2021, čj. Konf 11/2020-17)

**Prejudikatura:** č. 3226/2015 Sb. NSS, č. 3485/2016 Sb. NSS; č. 222/2006 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 17/06), č. 139/2007 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 87/06).

**Věc:** Spor o pravomoc mezi Krajským soudem v Plzni a Celním úřadem pro Plzeňský kraj, ve věci vymáhání pohledávek vedených u Krajského soudu v Plzni.

Návrhem doručeným 2. 9. 2020 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona o některých kompetenčních sporech se předseda Krajského soudu v Plzni domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona. Spor vznikl mezi ním a Celním úřadem Plzeňského kraje ve věci vymáhání soudních pohledávek.

Krajský soud v Plzni uložil usnesením čj. C 36967/RD7/KSPL, Fj 1078/2019/KSPL, společnosti StavPalsir, s. r. o., povinnost uhradit soudní poplatek za úkon zápisu údajů o skutečném majiteli do evidence skutečných majitelů ve výši 1 000 Kč dle zákona o soudních poplatcích, položky 24A Sazebníku soudních poplatků. Rozsudkem čj. 46 Cm 27/2013-261 uložil společnosti Riediger, Spálenka & Partners, s. r. o. povinnost uhradit dle § 148 odst. 1 o. s. ř. státem hrazené náklady řízení – svědecké ve výši 2 672 Kč. Usnesením čj. 41 Cm 156/2013-17 uložil panu L. Š. dle § 53 odst. 1 o. s. ř. povinnost uhradit pořádkovou pokutu ve výši 3 000 Kč. Žádná z těchto částek nebyla ani na výzvu uhrazena.

Krajský soud se obrátil přípisem čj. Spr 1682/2019-3 na Celní úřad Plzeňského kraje s žádostí o vymození uložených plnění. Svou žádost odůvodnil odkazem na § 161 daňového řádu, který upravuje dělenou daňovou správu. Na soudního exekutora se neobrátil proto, že se jedná o drobné nároky a náklady na vymáhání by překročily jejich hodnotu, což odporuje judikatuře Ústavního soudu.

Celní úřad pro Plzeňský kraj odmítl svou pravomoc tyto pohledávky vymáhat. Uvedl, že celní orgány nejsou k vymáhání uvedených plnění „kompetentní“. Celní úřady sice vykonávají správu placení plnění v rámci dělené správy, ale nevymáhají veškerá plnění, na která dopadá daňový řád. Soud je správcem daně a má jím uložená plnění vymožit sám.

Následně se krajský soud obrátil na Ústavní soud s návrhem na řešení kompetenčního sporu mezi ním a celním úřadem. Ústavní soud však návrh odmítl usnesením ze dne 23. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 20/19. Uvedl, že k řešení kompetenčního sporu mezi soudem a správním orgánem je příslušný zvláštní senát (odst. 17 citovaného usnesení).

Krajský soud v Plzni, jednající svým předsedou, poté podal zvláštnímu senátu návrh na řešení negativního kompetenčního sporu mezi ním a celním úřadem.

Zvláštní senát návrh odmítl.

### Z odůvodnění:

[8] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc se zvláštní senát řídil následující úvahou:

[9] Dle zákona o některých kompetenčních sporech „*se postupuje při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost [...], jehož stranami jsou: a) soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy, b) soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví*“. Takto vymezené kompetenční spory projednává a rozhoduje zvláštní senát, který rozhodne, kdo je příslušný ve věci vydat rozhodnutí. Esenciální podmínkou pro to, aby byla dána pravomoc zvláštního senátu, je tedy existence kompetenčního sporu ve smyslu zákona o některých kompetenčních sporech.

[10] Ústavní soud má pravdu, že zvláštní senát rozhoduje spory mezi soudy a správními orgány. V projednávané věci se však o takovou věc nejedná z důvodů uvedených níže.

[11] Účelem zákona o některých kompetenčních sporech je řešit spory mezi soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy dle § 1 odst. 1 písm. a) tohoto zákona a spory mezi civilními a správními soudy dle § 1 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Písmena a) a b) představují relativně samostatné pravomoci zvláštního senátu se samostatným historickým vývojem.

[12] Písmeno b) je reakcí na vznik správních soudů a před 1. 1. 2003 nebylo v právním řádu nutné. Písmeno a) navazuje na rozhodovací činnost vrchních soudů dle § 8a o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002. Provádí čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy, dle kterého „*Ústavní soud rozhoduje spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu*“. Zvláštním zákonem je pak právě zákon o některých kompetenčních sporech. Tato pravomoc má tedy ústavněprávní dimenzi; jde o spory mezi soudy a správními orgány jako představiteli dvou rozdílných mocí ve státě, moci soudní a moci výkonné.

[13] S ohledem na závažnost dělby moci jako hodnoty demokratického právního státu je dle zvláštního senátu nutné zkoumat nejen označení orgánu, který by měl vystupovat jako strana kompetenčního sporu, ale rovněž pravomoc, kterou v dané věci vykonával (měl vykonávat), respektive zkoumat, z pozice které části státní moci jednal (měl jednat). Není přípustné, aby pouhé označení spořičího se státního orgánu mohlo být určující pro pravomoc rozhodovat takto významné kompetenční spory. Při opačném závěru by pravomoci zvláštního senátu nemusely podléhat spory, které by dle smyslu a účelu své existence rozhodovat měl, a naopak by musel rozhodovat spory, které mu dle smyslu a účelu jeho zřízení nepřísluší. Zvláštní senát se proto zabýval tím, kdo je stranou kompetenčního sporu a v jaké pozici zde vystupuje.

[14] Obě strany sporu ve věci poukazují na úpravu dělené daňové správy. Dělená daňová správa může nastat ve dvou případech. Prvním z nich je situace, kdy je orgánem veřejné moci, jenž není správcem daně, uložena určitá platební povinnost osobě, která není daňovým subjektem (§ 161 odst. 1 daňového řádu). K uložení této peněžité povinnosti došlo na základě „nedañového“ zákona. Jde o tzv. procesní dělenou správu, neboť orgán, který peněžité plnění uložil, vybírá, vymáhá a eviduje toto peněžité plnění a při úkonech v rámci výběru, vymáhání či evidenci plnění používá daňový řád. Tento orgán veřejné moci má postavení, jako by byl správce daně, a osoba, která je povinna tohoto plnění hradit, má pak postavení obdobné daňovému subjektu. Toto peněžité plnění se rovněž považuje za daň. Druhá situace je upravena v § 161 odst. 3 daňového řádu; jde o tzv. dělenou správu věcnou, neboť při ní dochází k přesunu kompetence z „původního“ orgánu veřejné moci, který peněžité plnění uložil, na orgán veřejné moci, který ji bude spravovat (vymáhat, vybírat a evidovat; Lichnovský, O. a kol. *Daňový řád*, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2021, komentář k § 161).

[15] Podstatou dělené správy je rozlišení tří fází – 1) ukládání plnění, které končí okamžikem právní moci rozhodnutí orgánu veřejné moci, který není správcem daně, o uložení plnění (nevznikla-li platební povinnost *ex lege* – viz § 161 odst. 1 *in fine* daňového řádu); 2) vybírání uloženého plnění (inkaso dobrovolného splnění uložené peněžité sankce) a 3) vymáhání uloženého plnění v případě, že povinný subjekt ve lhůtě splatnosti svou povinnost nesplnil. V případě dělené správy plnění ukládá orgán, který není správcem daně, ale v další fázi procesu buď též orgán, nebo jiný státní orgán (zpravidla obecný správce daně) postupuje podle procesních daňových předpisů a vybírající nebo vymáhající orgán má již procesní postavení správce daně (usnesení zvláštního senátu ze dne 23. 12. 2016, čj. Konf 32/2015-11).

[16] Zvláštní senát si je vědom jedinečnosti vztahu soudu jakožto orgánu moci soudní a státní správy soudů. Vztah soudu a jeho správy je specifický v tom, že se jejich činnost v jednotlivých fázích správy poplatků může prolínat, neboť správa jako pomocný aparát soudu vytváří soudu podmínky k řádnému výkonu soudnictví [§ 118 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“)]. Obecně zvláštní senát vychází z toho, že o výši a splatnosti peněžitých plnění uložených soudy na základě procesních předpisů musí rozhodovat nezávislé soudy v rámci své soudní pravomoci, a to i ve fázi placení. V usnesení ze dne 12. 3. 2015, čj. Konf 2/2014-17, č. 3226/2015 Sb. NSS, pak zvláštní senát uvedl, že „[p]odá-li účastník řízení před soudem žádost o „posečkání“ s placením soudního

*poplatku nebo žádost o „rozložení úhrady soudního poplatku na splátky“, je k vydání rozhodnutí o takové žádosti příslušný soud, nikoli správa soudu (předseda soudu)“.*

[17] Dle § 13 odst. 2 zákona o soudních poplatcích se při správě placení poplatků (první z pohledávek krajského soudu) „postupuje podle daňového řádu, pokud nestanoví tento zákon jinak“. Dle § 8 odst. 1 citovaného zákona vykonává správu placení poplatků „příslušný soud nebo správa soudu“. V problematice soudních poplatků je nutné rozlišovat dvě oblasti. První z nich je **rozhodování** ve věcech poplatků či osvobození od nich, které náleží do rozhodovací pravomoci poplatkového soudu jako soudního orgánu, a na straně druhé **správa** placení poplatků, která je sice prováděna tímž soudem, nicméně ve zcela odlišném režimu, kdy soud vystupuje jako správce daně v rámci dělené správy. Do této druhé skupiny náleží vybírání poplatků či jejich vymáhání. O těchto úkonech sice rozhoduje „soud“ (respektive správa soudu) ovšem nikoli v rámci výkonu rozhodovací pravomoci, nýbrž v postavení specifického správce daně. (Večeřa, J. *Zákon o soudních poplatcích a předpisy související. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 8).

[18] Dle § 17 zákona o soudních poplatcích kontrolují u soudů Ministerstvo financí, finanční úřady a Ministerstvo spravedlnosti, zda se poplatky vybírají ve správné výši, řádně a včas; finanční úřady kontrolují též poplatky vrácené z účtu soudu. Jednoznačně jde tedy o činnost správní, kterou provádí státní správa soudu. Bylo by zcela nepřijatelné, aby soudní činnost v rámci soudní pravomoci kontrolovaly ministerstva či finanční úřady (tj. správní orgány). Vymáhání soudních poplatků je správní činností.

[19] Dle § 53 odst. 3 o. s. ř. připadají pořádkové pokuty (třetí pohledávka krajského soudu) státu; pro vymáhání pořádkové pokuty se uplatní postup stanovený daňovým řádem. Rovněž u pořádkové pokuty je třeba rozlišit mezi rozhodováním o jejím uložení a prominutí, které přísluší soudní moci a činí je soud v rámci soudní pravomoci, a správou placení pořádkové pokuty. Při vymáhání postupuje soud dle daňového řádu v pozici specifického správce daně. Vystupuje zde správa soudu jakožto správní orgán; vymáhání pořádkové pokuty je správní činností.

[20] Dle § 148 odst. 1 o. s. ř. má stát „podle výsledků řízení proti účastníkům právo na náhradu nákladů řízení, které platí“ (druhá pohledávka krajského soudu); v projednávané věci jde o státem zaplacené svědečné. Dle odst. 4 téhož ustanovení se pro vymáhání pohledávek uplatní postup stanovený daňovým řádem. Soud zde postupuje jako správce daně (poplatku) dle daňového řádu (Jirsa, J a kol. *Občanský soudní řízení, 2. část. Soudcovský komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 148). U práva státu na náhradu zaplaceného svědečného je tedy také třeba rozlišit mezi rozhodováním o jejím uložení, které přísluší soudní moci a činí je soud v rámci soudní pravomoci, a správou jejího placení. Vymáhání náhrady nákladů řízení státu je správní činností.

[21] Z uvedeného plyne, že při správě pořádkové pokuty, soudního poplatku i státem zaplaceného svědečného nejde o výkon soudní pravomoci. Krajský soud zde vystupuje v pozici správce daně, za kterého jedná jeho předseda jakožto orgán státní správy soudu dle § 119 odst. 2 zákona o soudech a soudcích. U pojmu *soud* je nutné v projednávané problematice rozlišovat pojetí v užším a širším smyslu. Přitom se za soud v užším smyslu považuje samotný výkon soudní moci dle čl. 81 Ústavy, kdy soudní moc vykonávají soudci v senátech nebo jako samosoudci (čl. 94 odst. 1 Ústavy); pojetí soudu v širším smyslu zahrnuje jak výkon soudní moci, tak i správu soudu (usnesení zvláštního senátu čj. Konf 2/2014-17).

[22] Soud v širším smyslu má pravomoc jakožto správce daně spravovat placení soudního poplatku, náhrady státem zaplaceného svědečného i pořádkové pokuty. K uložení předmětných povinností došlo na základě „ne-daňového“ zákona. Soud, který peněžitá plnění uložil, je vybírá, vymáhá a eviduje a při těchto úkonech používá daňový řád. **Ve věci jde o procesní dělenou správu.**

[23] Argumentace obou stran kompetenčního sporu týkající se dělené správy podporuje závěr, že jde o spor mezi správními orgány v rámci správy daní. Dále lze uvést, že krajský soud vede věc v evidenční pomůcce Spr, která se dle § 238 odst. 1 Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 3. 12. 2001, kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy, týká agendy správy soudu. Za soud podal návrh jeho předseda, který vykonává státní správu soudu. Sám navrhovatel tedy věc považuje za státní správu soudu.

[24] V projednávané věci vystupoval soud jako správní orgán. Jednal za něj jeho předseda jako představitel státní správy soudu, nikoliv jako soudce. Věc se ani zprostředkovaně netýkala výkonu soudní moci jako



takové, což ji odlišuje od věci řešených v nálezech Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 17/06, č. 222/2006 Sb. ÚS (uplatnění tzv. sdílené pravomoci mezi předsedkyní Nejvyššího soudu a ministrem spravedlnosti) a ze dne 12. 9. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 87/06, č. 139/2007 Sb. ÚS (spor předsedkyně Nejvyššího soudu s prezidentem republiky o jmenování místopředsedy Nejvyššího soudu). Ve věci jde o spor mezi soudem, který vystupuje v pozici správce daně (jako správní orgán), a celním úřadem. Nejde o spor mezi soudem jako součástí moci soudní a správním orgánem jako představitelem moci výkonné. Spor je zde mezi dvěma správními orgány. K projednávání takových sporů není zvláštní senát příslušný, a proto musí návrh odmítnout.

[25] Na okraj zvláštní senát uvádí, že je mu známa Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 19. 12. 2012, o vymáhání pohledávek. Instrukce upravuje dva způsoby vymáhání soudních pohledávek. Soud je může vymoci sám, nebo prostřednictvím soudního exekutora. Za vymáhání pohledávek je dle instrukce odpovědný předseda krajského soudu; za pohledávky jsou dle § 1 odst. 4 citované instrukce výslovně označeny pohledávky ze soudních poplatků, pohledávky z nákladů civilního řízení včetně svědeckého a pohledávky z pořádkových pokut z civilního řízení. Instrukci vydalo Ministerstvo spravedlnosti jako ústřední orgán státní správy soudů dle § 119 odst. 1 zákona o soudech a soudcích. Dále zvláštní senát upozorňuje, že se problematikou dělené daňové správy zabýval Nejvyšší správní soud například v rozsudcích ze dne 15. 9. 2016, čj. 9 Afs 128/2016-39, č. 3485/2016 Sb. NSS, a ze dne 31. 7. 2015, čj. 8 As 143/2014-47, a jeho závěry by mohly být pro další řešení nyní projednávané věci relevantní.

[26] Vzhledem k uvedeným skutečnostem nejsou v projednávané věci splněny podmínky řízení o kompetenčním sporu, proto zvláštní senát podaný návrh odmítl [§ 4 zákona o některých kompetenčních sporech a § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

## 4259

### Správní řízení: zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce

k § 13 odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, ve znění zákona č. 185/2013 Sb. a č. 64/2017 Sb. (v textu jen „zákon o insolvenčních správcích“)

k čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; v textu jen „Úmluva“)

**Řízení, v němž Ministerstvo spravedlnosti zrušilo povolení vykonávat činnost insolvenčního správce podle § 13 odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích, není řízením o správním deliktu či trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.).**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2021, čj. 8 As 13/2019-91)

**Prejudikatura:** nálezy Ústavního soudu č. 403/2002 Sb., č. 241/2010 Sb. a č. 332/2010 Sb.; rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, *Engel a ostatní proti Nizozemí* (stížnost č. 5100/71, č. 5101/71, č. 5102/71, č. 5354/72 a č. 5370/72), a ze dne 7. 7. 1989, *Tve Traktörer Aktiebolag proti Švédsku* (stížnost č. 10873/84).

**Věc:** P. V. proti Ministerstvu spravedlnosti o zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný zrušil žalobci rozhodnutím z 16. 8. 2018 povolení vykonávat činnost insolvenčního správce dle § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích. Důvodem mělo být závažné porušování povinností insolvenčního správce v insolvenčním řízení vedeném ve věci dlužníka DLC s.r.o. Základem pro skutková zjištění byla kontrola provedená žalovaným na základě podnětu společnosti ARF Real Estate, s. r. o.

Žalobce měl závažným způsobem porušit § 140 odst. 2 a § 230 odst. 1 písm. a), b) c) a d) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), tím, že při výkonu činnosti insolvenčního správce v insolvenčním řízení úpadce dne 30. 8. 2017 započel pohledávku prodávajícího TEKEN a.s. z kupní ceny závodu TEKEN a.s. oproti pohledávce úpadce (společnosti DLC s.r.o.) za H. O., resp. spoludlužníkem



TEKEN a.s., přičemž tuto pohledávku úpadce v rozporu s § 217 odst. 1 insolvenčního zákona ani nese-psal do jeho majetkové podstaty.

Žalobce měl dále závažným způsobem porušit § 5 písm. a), § 36 odst. 1 a § 230 odst. 1 písm. a), b), c) a d) insolvenčního zákona tím, že dne 30. 8. 2017 do majetkové podstaty úpadce koupil závod od společnosti TE-KEN a.s., a to na základě „Smlouvy o koupi závodu“ uzavřené dne 30. 8. 2017 mezi žalobcem jako insolvenčním správcem úpadce a společností TEKEN a.s., zastoupenou H. O., tudíž při správě majetkové podstaty úpadce nepostupoval s odbornou péčí a v souladu se zásadami insolvenčního řízení, čímž zároveň porušil povinnosti při správě majetkové podstaty stanovené insolvenčním zákonem.

Nakonec měl žalobce závažným způsobem porušit § 36 odst. 1, § 230 odst. 1 písm. a) a § 224 odst. 3 insolvenčního zákona tím, že nepostupoval s odbornou péčí při pořizování soupisu majetkové podstaty úpadce, když dne 1. 11. 2017 do majetkové podstaty úpadce sepsal nemovitosti na LV X, které mají zajišťovat pohledávku za A. C. sepsanou dne 30. 8. 2017 do majetkové podstaty úpadce. Dále nevyrozuměl příslušné katastrální pracoviště o soupisu nemovitostí na LV X, které nejsou ve vlastnictví úpadce.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného rozklad, který ministr spravedlnosti zamítl. V odůvodnění se ztotožnil se závěry žalovaného a uvedl, že předmět řízení byl v oznámení o zahájení správního řízení dostatečně vymezen. Potvrdil skutkové závěry žalovaného a uvedl, že škodlivé dopady jednání žalobce nejsou podmínkou aplikace § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích. Dále uvedl, že zrušení povolení není správním trestem, ale ochranným opatřením, přesto byly zásady proporcionality i subsidiarity dodrženy. Ministr uzavřel, že se žalobce opakovaně dopustil protiprávního jednání, kterým porušil povinnosti stanovené insolvenčním zákonem, a to mimořádně závažným způsobem.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 11. 12. 2018, čj. 8 A 135/2018-150 zamítl. Soud uvedl, že ministerstvo má oprávnění zrušit insolvenčnímu správci povolení k vykonávání činnosti. Žalovaný je dohledovým orgánem, který dbá, aby při výkonu funkce insolvenčního správce byly dodržovány platné právní předpisy. Jeho role se tedy liší od insolvenčního soudu, který sleduje správce v konkrétním řízení. Žalovaný má jednak oprávnění postihnout správce za správní delikt, jednak možnost mu zrušit povolení. Zrušení povolení dle § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích není trestem. Předmět řízení byl při jeho zahájení dostatečně vymezen a vada výroku je pouze formální bez vlivu na zákonnost rozhodnutí jako celku. Soud se v odůvodnění rovněž podrobně věnoval jednotlivým porušením povinností ze strany insolvenčního správce a dospěl k závěru, že žalobce opakovaně a závažně porušil povinnosti stanovené insolvenčním zákonem, přičemž zákon pro naplnění skutkové podstaty nevyžaduje vznik škody.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž mimo jiné namítal, že je rozsudek městského soudu nezákonný; zcela zásadní přitom je, že nesprávně posoudil povahu zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce dle § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích. Dle stěžovatele se jedná o opatření sankční povahy a upozornil na obsahovou shodu skutkové podstaty s přestupkem dle § 36b odst. 1 písm. k) zákona o insolvenčních správcích.

Žalovaný se ztotožnil se závěry městského soudu a uvedl, že zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce není správním trestem. Stěžovatel dezinterpretoval judikaturu Nejvyššího správního soudu, která jeho závěry ve skutečnosti nepodporuje.

V doplnění vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že Krajský soud v Českých Budějovicích vydal v insolvenčním řízení dlužníka DLC s.r.o. usnesení čj. KSCB 25 INS 2531/2012-B-198, ve kterém se vyjádřil k pochybením stěžovatele. Dle soudu nebyl stěžovatel z funkce insolvenčního správce v probíhajícím řízení odvolán jen proto, že mu žalovaný dříve zrušil povolení k výkonu činnosti.

V replice stěžovatel namítl, že závěry Krajského soudu v Českých Budějovicích jsou převzaty z napadeného rozsudku městského soudu, a nemohou je tedy potvrdit. Dále zpochybnil, zda lze v kasačním řízení přihlížet k novotám. Pokud by tomu tak však bylo, uvedl, že nový insolvenční správce sdělil 4. 6. 2019, že sepiše pohledávku dlužníka DLC s.r.o. vůči H. O. do majetkové podstaty a že k tomu dříve neměl dostatečnou argumentaci. Dále

měl nový insolvenční správce na jednání dne 21. 10. 2019 sdělit, že očekává úspěch ve věci určení společníka společnosti DANABE s.r.o.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

#### *Povaha zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce*

(...)

[16] Při posouzení, zda lze zrušení povolení dle § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích chápat jako správní delikt či trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, vycházel kasační soud z tzv. Engelova testu (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, *Engel a ostatní proti Nizozemí*, stížnosti č. 5100/71, č. 5101/71, č. 5102/71, č. 5354/72 a č. 5370/72).

[17] V prvním kroku soud zkoumal, zda je zrušení povolení insolvenčnímu správci jako delikt či trestní obvinění označeno.

[18] Zrušení povolení k činnosti insolvenčního správce není upraveno trestním právem v užším slova smyslu ani právem přestupkovým. Ustanovení § 13 zákona o insolvenčních správcích má nadpis „Zrušení povolení nebo zvláštního povolení“ a nachází se v hlavě druhé zákona zvané „Oprávnění vykonávat činnost insolvenčního správce“. Z uvedeného neplyne, že by zrušení povolení mělo sankční povahu; samotné znění § 13 odst. 2 uvedeného zákona nehovoří ani o trestu, deliktu či uložení sankce. Přestupky dle zákona o insolvenčních správcích jsou upraveny na jiném místě, konkrétně v jeho hlavě šesté. Ze systematického umístění § 13 plyne, že se o delikt nejedná. Dle prvního kritéria tedy zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce trestem není.

[19] V dalším kroku zkoumal Nejvyšší správní soud povahu „přechinu“.

[20] Klíčové z hlediska posuzování povahy zrušení povolení je skutečnost, že stěžovateli je odejmuto povolení k činnosti insolvenčního správce. Insolvenční správce není v insolvenčním řízení zástupcem dlužníka ani jednotlivých věřitelů, nýbrž má jako zvláštní subjekt insolvenčního řízení vůči těmto subjektům samostatné postavení (srov. nález ÚS ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, č. 403/2002 Sb.). Jeho ustavení sleduje veřejný účel spočívající v akceptaci omezeného veřejného zásahu do řešení majetkových vztahů, jež se dostaly do krizové situace, a v tomto směru mu zákon stanoví oprávnění, jejichž využití má povahu výkonu pravomocí (srov. nález ÚS ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/10, č. 241/2010 Sb.). Stát pak zákonem umožnil provozovat tuto činnost za účelem zisku několika stovkám soukromých osob, které k tomu však musí získat povolení. Insolvenční správci tvoří malou skupinu osob, dle veřejně dostupné databáze Ministerstva spravedlnosti je insolvenčních správců méně než 500. Právě omezenost pořádkových či sankčních opatření jen na určitý úzký okruh osob je v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva významným signálem, že o trest ani trestní obvinění nejde (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2016, čj. 10 Ads 38/2016-41).

[21] Účelem regulace výkonu činnosti insolvenčního správce je obecný zájem na řádném průběhu insolvenčního řízení. Jak již bylo uvedeno, má insolvenční správce v řízení specifické postavení spojené s výkonem pravomocí, které nemůže vykonávat každý. Právě proto musí osoby pro výkon této činnosti získat povolení a splňovat podmínky dle § 6 či § 8 zákona o insolvenčních správcích, mezi které patří mimo jiné složení zkoušky insolvenčního správce. Existuje zde totiž významný veřejný zájem na řádnosti výkonu profese insolvenčního správce jakožto vysoce specializované činnosti, která má zásadní dosah do majetkové sféry dlužníka i jeho věřitelů (srov. Stanislav, A, Kozák, J. *Zákon o insolvenčních správcích. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2016, k § 13 odst. 2).

[22] Ministerstvo spravedlnosti zruší dle § 13 odst. 1 zákona o insolvenčních správcích povolení insolvenčnímu správci, který nesplňuje některou z podmínek podle § 6 odst. 1 nebo podle § 8 odst. 1 téhož zákona, nebo zvláštní povolení insolvenčnímu správci, který nesplňuje některou z podmínek podle § 6 odst. 2 nebo podle § 8 odst. 2 téhož zákona. Opatření dle § 13 odst. 1 citovaného zákona je i dle stěžovatele nápravným prostředkem a nemá povahu trestu.

[23] Stejnou povahu má však i § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správčích, což z formálního hlediska plyne již z jeho systematického zařazení v zákoně. Materiálně pak nesleduje jako svůj primární cíl represí, ale ochranu účastníků insolvenčního řízení a jejich majetkových práv. Vždyť právě k tomu slouží institut udělování povolení; pokud by se stát po udělení povolení vzdal dohledu nad insolvenčními správci, zcela by na ochranu zájmů účastníků řízení rezignoval. Přitom insolvenční správce uplatňuje pravomoci, které by jako soukromá osoba neměl. Je zcela legitimní, že stát dohlíží na výkon svěřených pravomocí a dbá na to, aby při jejich uplatňování nebyly porušovány právní povinnosti. Stát i účastníci insolvenčního řízení mají zájem na tom, aby správce postupoval v souladu se zákonem. Pokud správce své povinnosti porušuje, je neúčinnější ochranou zmíněných legitimních zájmů zbavit správce jeho pravomocí.

[24] Nejvyšší správní soud však nepopírá, že zrušení povolení insolvenčnímu správci má na jeho činnost zcela zásadní vliv. Z pohledu § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správčích však jde pouze o sekundární důsledek ochrany jiných zájmů. Zrušení povolení insolvenčnímu správci dle citovaného ustanovení není svou povahou dle druhého kritéria trestním přičinem.

[25] V třetím kroku se Nejvyšší správní soud zabýval povahou a závažností hrozící sankce.

[26] Zrušení povolení k určité činnosti není typicky trestněprávní sankcí, jakou jsou naopak například trest odnětí svobody či peněžité tresty. Přestože trestní zákoník v § 52 odst. 1 písm. g) upravuje trest zákazu činnosti, historicky vychází uvedené opatření z práva administrativního, dle kterého správní orgány udělují různá povolení, licence či koncese a dbají nad dodržováním jejich podmínek. Při neplnění podmínek je mohou zase odejmout, jak je běžné i v současném právu. Odnětí povolení nesleduje primárně represivní cíl, ale zájem na řádném vykonávání činnosti, ke které bylo povolení vydáno.

[27] K závažnosti opatření je nutné uvést, že efektivně zabraňuje stěžovateli ve výkonu činnosti, která byla zdrojem jeho obživy. To se na první pohled zdá být tvrdou sankcí, nicméně jejím účelem primárně není trestat správce, ale chránit jiné zájmy (srov. body [19] a [20] tohoto rozsudku). Samotná závažnost opatření pak nestačí k tomu, aby se ve věci jednalo o trestní obvinění.

[28] Obdobným opatřením, které také zasáhlo do zdroje obživy, se zabýval Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 7. 7. 1989 *Tre Traktörer Aktiebolag proti Švédsku*, stížnost č. 10873/84. Zde úřady odňaly stěžovatelce licenci k prodeji alkoholických nápojů, a to proto, že účetnictví prodejce bylo neúplné a různě upravované, což znemožňovalo kontrolu prodeje alkoholických nápojů. V důsledku odnětí licence došlo hned následující den k ukončení podnikání prodejce. Přesto Evropský soud pro lidská práva nedovodil, že by se jednalo o trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jakkoliv nepopíral závažnost dopadů odnětí licence na stěžovatelku (bod 46 citovaného rozsudku).

[29] V nálezu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09, č. 332/2010 Sb., dospěl Ústavní soud ve věci soudců k závěru: „*Ani třetí kritérium (povaha a závažnost sankce) Engelova testu naplněno není, byť právě jeho splnění je zpravidla s to „vtáhnout“ disciplinární řízení do kategorie řízení o trestních obviněních. Za porušení povinností soudce totiž může být uložena pouze sankce měnící podmínky právního vztahu mezi soudcem a státem či tento právní vztah ukončující.*“ Zrušení povolení dle § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správčích je svou povahou a závažností srovnatelné se zbavením funkce soudce. Po zbavení funkce nemůže soudce vykonávat soudní pravomoc, stejně tak po zrušení povolení nemůže insolvenční správce vykonávat mu svěřené pravomoci. Nedosahuje-li tedy zbavení funkce soudce intenzity nutné pro trestní sankci, nedosahuje jí ani zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce. Ani dle třetího kritéria Engelova testu nejde ve věci o trestní obvinění dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

[30] Stěžovateli lze však dát za pravdu, že nyní projednávaná věc se částečně liší od věcí posuzovaných Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 10 Ads 38/2016 a 8 Ads 207/2017, na které odkázal městský soud. V uvedených věcech šlo o odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání z důvodu opakovaného neplnění oznamovací povinnosti dle § 59 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Zásadní rozdíl spočívá dle stěžovatele v tom, že správní orgán nemá při výkonu dohledového opatření dle zákona o zaměstnanosti k dispozici žádné správní uvážení, zatímco dle zákona o insolvenčních správčích správní orgán povolení zrušit pouze „může“ a zároveň má diskreci k posouzení splnění podmínek dle § 13 odst. 2 uvedeného zákona.

[31] Diskrece správního orgánu se dle výslovného znění § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích týká možnosti zrušit povolení k výkonu činnosti při splnění zákonných podmínek. Správní uvážení však nic nemění na povaze uplatňovaného institutu. Pouze zakládá žalovanému možnost jej uplatnit či neuplatnit a případně odstranit příštinou tvrdost jeho automatické aplikace v konkrétní věci. Vázaná diskrece správního orgánu není v rozporu se zásadami právního státu, ale rozhodnutí správního orgánu musí být odůvodněné a přesvědčivé. V nyní projednávané věci tomuto požadavku správní orgány dostaly, přičemž přihledly rovněž k vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti ukládaného opatření.

[32] Zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce nepodléhá zcela libovůli žalovaného, jak naznačuje stěžovatel. Samotné znění § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích mu staví hranice. Obsahuje neurčité právní pojmy, které musí správní orgán vyložit, a odůvodnit jejich aplikaci. Žalovaný tedy nemá možnost libovolně zrušit povolení bez naplnění podmínek § 13 odst. 2 citovaného zákona. Povinnost odůvodněné aplikace v projednávané věci správní orgány splnily, protože ve svých rozhodnutích jednání stěžovatele podrobně popsaly a zdůvodnily, proč je považují za závažné a opakované porušování povinností. Stejně tak učinil městský soud.

[33] Výklad stěžovatele by vedl k absurdním závěrům. Pokud by totiž byl stěžovatel postižen za odpovídající přestupek (§ 36b zákona o insolvenčních správcích), nemohlo by mu již nikdy být odňato povolení dle § 13 odst. 2 téhož zákona, neboť by se muselo jednat o dvojí trestání za tentýž skutek. Zákon je však koncipován jinak, jak plyne z jeho systematiky a předcházejících úvah Nejvyššího správního soudu, a umožňuje jednak potrestat držitele povolení za správní delikt, jednak zrušit toto povolení.

[34] Na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že rozsudek ze dne 26. 7. 2018, čj. 7 As 208/2018-71, na které stěžovatel odkazoval v žalobě, konkrétně na body 25 a 29, závěr o trestní povaze zrušení povolení neobsahuje. V rozsudku nikde není zrušení výslovně označeno za sankci ani z něj takovýto závěr neplyne. Nejvyšší správní soud se pouze v bodě 29 k námitce stěžovatele zabýval judikaturou týkající se likvidačního charakteru sankce, sám však hovoří o „uloženém opatření“.

[35] Nejvyšší správní soud uzavírá, že zrušení povolení insolvenčního správce dle § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích není správním deliktem či trestním obviněním ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. (...)

### **Služební poměr: propuštění ze služebního poměru; skutkový a právní stav pro účely řízení o odvolání; doplnění dokazování odvolacím orgánem; právní postavení odvolatele; obnovení služebního poměru**

k § 42 odst. 1 písm. j) a h) a odst. 5 písm. a), § 44, § 124 odst. 9 a § 190 odst. 4 a 8 č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (v textu jen „zákon o služebním poměru“)

Podá-li bývalý příslušník bezpečnostního sboru, jehož služební poměr skončil dle § 42 odst. 5 písm. a) č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, dnem doručení rozhodnutí služebního funkcionáře o jeho propuštění pro jeho osobnostní či zdravotní nezpůsobilost ve smyslu § 42 odst. 1 písm. j) či h) téhož zákona, proti tomuto rozhodnutí odvolání, vychází nadřízený služební funkcionář (odvolací orgán) v řízení o odvolání, které podle § 190 odst. 4 uvedeného zákona nemá odkladný účinek, při přezkoumání rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru ze skutkového a právního stavu, který tu byl ke dni propuštění příslušníka ze služebního poměru.

Odvolací orgán je oprávněn v odvolacím řízení doplňovat dokazování, které dosud provedl služební funkcionář v prvním stupni, a to za účelem zjištění skutkového stavu (včetně osobnostní či zdravotní způsobilosti), který tu byl ke dni propuštění příslušníka ze služebního poměru.

Pokud odvolací orgán dle § 190 odst. 8 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, odvolání zamítne a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdí nebo pokud ho sice změní, avšak původní zákonný důvod propuštění příslušníka ze služebního poměru obstojí, na právním postavení odvolatele (propuštěného příslušníka) se již nic nezmění. Pokud odvolací orgán naopak odvoláním napadené rozhodnutí zruší a řízení zastaví nebo věc vrátí služebnímu funkcionáři prvního stupně k novému projednání, obnovuje se dle § 44 citovaného zákona odvolateli služební poměr příslušníka se všemi z toho vyplývajícími nároky, včetně toho, že tento příslušník má dle § 124 odst. 9 uvedeného zákona nárok na doplacení služebního příjmu ve výši odpovídající průměrnému služebnímu příjmu za dobu, po kterou nevykonával službu.

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, čj. 5 As 147/2020-167)*

**Prejudikatura:** č. 3709/2018 Sb. NSS.

**Věc:** P. L. proti policejnému prezidentovi Policie České republiky o propuštění ze služebního poměru, o kasační stížnosti žalovaného.

Ředitel Krajského ředitelství policie Středočeského kraje (dále též „služební funkcionář“) rozhodnutím ze dne 16. 7. 2015 propustil žalobkyni ze služebního poměru z důvodu dle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru, neboť dle závěru psychologa oddělení psychologických služeb odboru personálního Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 13. 5. 2015 žalobkyně není osobnostně způsobilá k výkonu služby. Proti uvedenému rozhodnutí služebního funkcionáře podala žalobkyně odvolání, v němž zejména namítala, že služební funkcionář záměrně nezahájil řízení o jejím propuštění ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru z důvodu její zdravotní nezpůsobilosti, a to přestože měl k dispozici posudek o zdravotní nezpůsobilosti žalobkyně k výkonu služby. Žalovaný podané odvolání rozhodnutím ze dne 5. 9. 2016 zamítl a rozhodnutí služebního funkcionáře potvrdil. Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného podala žalobu ke Krajskému soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 20. 8. 2019, čj. 48 A 91/2016-91, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že zákon o služebním poměru nevylučuje, aby k ukončení služebního poměru došlo z více důvodů souběžně. Pokud je tedy současně naplněno více důvodů k propuštění příslušníka ze služebního poměru, měl by služební funkcionář rozhodnout o jeho propuštění ze všech těchto důvodů, nebrání-li takovému postupu konkrétní skutkové okolnosti. Krajský soud se v uvedeném rozsudku rovněž zabýval žalobními námitkami směřujícími proti závěru o pozbytí osobnostní způsobilosti žalobkyně, které shledal nedůvodnými; zejména konstatoval, že odeslání žalobkyně k vyšetření osobnostní způsobilosti nepředstavovalo šikanózní postup, daný posudek obsahoval všechny nezbytné náležitosti a byl řádně odůvodněn (respektive nedostatky jeho odůvodnění byly odstraněny v odvolacím řízení), představoval tedy dostatečný podklad pro posouzení osobnostní způsobilosti žalobkyně k výkonu služby; daný závěr žalovaného odpovídá závěru posudku. Proti uvedenému rozsudku podal žalovaný kasační stížnost, kterou však Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 10. 12. 2019, čj. 1 As 327/2019-109, zamítl, přičemž potvrdil závěry krajského soudu, podle nichž žalovaný nezohlednil skutečnosti odůvodňující propuštění žalobkyně z důvodu dle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru, ač tak učinit měl.

Žalovaný v reakci na rozsudek krajského soudu ze dne 20. 8. 2019, čj. 48 A 91/2016-91, věc znovu projednal a rozhodnutím ze dne 5. 12. 2019 změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že se žalobkyně propouští ze služebního poměru příslušnice policie podle § 42 odst. 1 písm. h) a j) zákona o služebním poměru, neboť dle lékařského posudku o zdravotní způsobilosti k výkonu služebního místa ze dne 24. 6. 2015, kterým jí byla stanovena zdravotní klasifikace „D“, dlouhodobě pozbyla zdravotní způsobilost k výkonu služby, a současně dle závěru psychologa Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 13. 5. 2015 který byl v přezkumném řízení potvrzen závěrem vedoucího psychologa Policie České republiky ze dne 24. 6. 2015, není osobnostně způsobilá k výkonu služby v policii.

Proti novému rozhodnutí žalovaného žalobkyně opět podala žalobu ke krajskému soudu, který ji rozsudkem ze dne 22. 4. 2020, čj. 51 Ad 1/2020-206, shledal důvodnou, žalobou napadené rozhodnutí tedy zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud nepřisvědčil žalobní námitce nicotnosti rozhodnutí správních orgánů (služebních funkcionářů) obou stupňů ani námitce porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení. V souvislosti s vypořádáním druhé z uvedených námitek však soud konstatoval, že se žalovaný mylí, pokud interpretuje předchozí rozhodnutí správních soudů tak, že mu bylo uloženo propustit žalobkyni z obou v úvahu přicházejících důvodů. Správní soudy žalovaného zavázaly pouze k tomu, aby v dalším řízení zkoumal existenci zdravotních důvodů k propuštění žalobkyně a posoudil, zda tyto zdravotní důvody rovněž (vedle osobnostní nezpůsobilosti) připadají v úvahu jako důvod jejího propuštění. Krajský soud dále nepřisvědčil žalobní námitce, podle níž je napadené rozhodnutí překvapivé. Poukázal přitom na to, že se žalobkyně sama vedení řízení o propuštění ze služebního poměru z důvodu podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru domáhala již v řízení před služebním funkcionářem I. stupně. Žalovaný jí rozšíření důvodů propuštění písemně sdělil již dne 11. 11. 2019, přičemž nebylo dle krajského soudu nutné, aby tento úkon provedl namísto žalovaného služební funkcionář v řízení v prvním stupni. Krajský soud konstatoval, že v posuzované věci nebyl důvod pro zrušení prvostupňového rozhodnutí, a to již proto, že výrok o propuštění žalobkyně ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru bylo s ohledem na nezpochybněný skutkový stav třeba považovat za věcně správný; již tento důvod přitom sám o sobě postačoval k propuštění žalobkyně ze služebního poměru. Krajský soud rovněž neshledal důvodnou námitku, podle níž měla být žalobkyně propuštěna ze služebního poměru pouze podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru, a to již na základě lékařského posudku ze dne 31. 3. 2015. Soud připustil, že na základě uvedeného posudku bylo možné učinit závěr o tom, že žalobkyně pozbyla dlouhodobě zdravotní způsobilost pro výkon služby, dodal však, že z obsahu posudku vyplývá, že žalobkyně měla být podrobena dalším vyšetřením.

Krajský soud se následně zabýval postupem žalovaného v dalším řízení následujícím po vrácení věci krajským soudem. Dospěl přitom k závěru, že pro posouzení věci je rozhodující skutkový stav ke dni rozhodování správního orgánu, nikoliv skutkový stav zjištěný ke dni zahájení řízení; uvedený závěr přitom platí i pro odvolací správní orgán, a to tím spíše za situace, kdy žalovaný doplňoval skutková zjištění i právní hodnocení, žalovaný tedy nemohl při přezkoumání prvostupňového rozhodnutí vycházet ze skutkového stavu v době jeho vydání; v tomto směru shledal krajský soud žalobu důvodnou. Na uvedeném dle krajského soudu nic nemění ani skutečnost, že je prvostupňové rozhodnutí ze zákona předběžně vykonatelné. Krajský soud přisvědčil rovněž další související námitce, podle níž žalovaný nemohl vycházet z lékařského posudku ze dne 24. 6. 2015 o zdravotní nezpůsobilosti žalobkyně, neboť tím porušil § 44 odst. 5 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách (dále jen „zákon o specifických zdravotních službách“), podle něhož bylo možné daný posudek použít do 90 dnů od jeho vydání. Za dostatečný podklad přitom krajský soud neshledal ani vyjádření S. P., který vystavil zmiňovaný lékařský posudek, neboť toto vyjádření dle krajského soudu představovalo pouhou rekapitulaci vývoje zdravotního stavu žalobkyně, nikoliv lékařský či znalecký posudek a mohlo by sloužit jako doplňující vyjádření, avšak pouze v případě, že by lékařský posudek ze dne 24. 6. 2015 byl procesně použitelný. Soud konstatoval, že nelze vyloučit, že se zdravotní stav žalobkyně změnil do té míry, že zde již nebyl důvod pro to, aby byl důvod propuštění podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru do napadeného rozhodnutí doplňován. Byť by tedy uvedená skutečnost nebyla sama o sobě způsobilá ovlivnit samotný závěr o propuštění žalobkyně ze služebního poměru, pokud se opírá ještě o jiný, nezpochybněný důvod propuštění, žalovaný nedostal své povinnosti zjistit řádně skutkový stav věci, což je důvod pro zrušení jeho rozhodnutí.

Krajský soud dále naznačil, jakým způsobem má žalovaný postupovat v dalším řízení. Zejména konstatoval, že bude nutné doplnit spisovou dokumentaci o lékařský posudek platný k datu vydání nového odvolacího rozhodnutí, a dodal, že i přes předběžnou vykonatelnost prvostupňového rozhodnutí je třeba pro účely tohoto řízení na žalobkyni nadále nahlížet jako na příslušnici bezpečnostního sboru, které tak svědčí povinnost podrobit se lékařskému vyšetření ve smyslu § 92 odst. 3 písm. e) zákona o služebním poměru s následky v případě neuposlechnutí této povinnosti upravenými v § 43 odst. 7 až 9 zákona o specifických zdravotních službách. Pro případ, že by žalobkyně v novém řízení zpochybnila rovněž aktuální platnost závěrů o své osobnostní nezpůsobilosti, soud dále žalovanému doporučil, aby ověřil rovněž platnost závěrů psychologického zkoumání. Pokud by byla zjištěna změna osobnostní způsobilosti žalobkyně, pokládá krajský soud za vhodné zjistit pro účely případných navazujících řízení, v jakém období stav nezpůsobilosti žalobkyně trval.



Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž nesouhlasil se závěrem krajského soudu, podle něhož nebyl lékařský posudek ze dne 24. 6. 2015 procesně použitelným důkazem, neboť má za to, že daný posudek byl uplatněn včas. Stěžovatel poukázal na dikci § 44 odst. 5 zákona o specifických zdravotních službách, podle níž lze lékařský posudek uplatnit pro účely, pro které byl vydán, do 90 dnů ode dne jeho vydání, není-li v něm nebo jiném právním předpise stanovena kratší lhůta, a uvedl, že posudek byl bezprostředně po jeho vydání uplatněn, neboť na jeho základě žalobkyně nevykonávala službu z důvodu překážek na straně bezpečnostního sboru, a to až do dne svého propuštění ze služebního poměru. Posudek byl rovněž uplatněn zahájením řízení o propuštění a samotným propuštěním žalobkyně ze služebního poměru, bylo totiž nesporné, že žalobkyně byla propuštěna dne 21. 7. 2015, v důsledku změny prvostupňového rozhodnutí přitom byla žalobkyně propuštěna rovněž z důvodu její zdravotní nezpůsobilosti, k jejímu propuštění však i přesto došlo ke dni 21. 7. 2015. Stěžovatel v této souvislosti rovněž zdůraznil rozdíl mezi uplatněním posudku a jeho platností a poukázal na závěry předcházejícího rozsudku krajského soudu a rozsudku Nejvyššího správního soudu, který mimo jiné konstatoval, že „*vyšly najevo skutečnosti odůvodňující propuštění žalobkyně dle § 42 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru*“. Stěžovatel měl za to, že postupoval v souladu s uvedenými rozsudky a umožnil žalobkyni ucházet se o nároky související s propuštěním dle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru. Stěžovatel uvedl, že vyjádření S. P. nemělo nahrazovat lékařský posudek, mělo jím být pouze doplněno odůvodnění lékařského posudku ze dne 24. 6. 2015, který stěžovatel považoval za procesně použitelný. Rovněž další odborné podklady měly sloužit pouze k doložení závěrů zmiňovaného lékařského posudku.

Pro případ, že by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že lékařský posudek ze dne 24. 6. 2015 nebyl uplatněn včas, uvedl stěžovatel, že by v takovém případě sice měl být zpracován nový posudek, který by však hodnotil zdravotní stav žalobkyně ke dni jejího propuštění. Prvostupňové rozhodnutí bylo změněno pouze v tom směru, že byl doplněn další důvod propuštění, datum propuštění se však nezměnilo, nedávalo tedy smysl hodnotit současný zdravotní stav žalobkyně. Hodnocením aktuálního zdravotního stavu žalobkyně by stěžovatel popřel účel odvolacího řízení, kterým je přezkum napadeného rozhodnutí, a rovněž specifické rysy řízení o propuštění ze služebního poměru. Stěžovatel rovněž nepovažoval za správné zpracovávat nový posudek o osobnostní způsobilosti žalobkyně, neboť správnost jejího propuštění z tohoto důvodu potvrdily i předcházející rozsudky správních soudů. Pokud se zdravotní stav žalobkyně zlepšil a chtěla být opět příslušnicí Policie České republiky, nic jí nebránilo v podání žádosti o přijetí do služebního poměru. Krajský soud požadavkem na zkoumání aktuálního zdravotního stavu žalobkyně popřel smysl předběžné vykonatelnosti prvostupňového rozhodnutí. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména na rozsudek ze dne 25. 10. 2017, čj. 3 As 295/2016-29. Stěžovatel namítal, že krajský soud neposoudil věc komplexně ve všech souvislostech a popsal řadu konkrétních případů, kdy by aplikace závěrů krajského soudu činila v praxi problémy vzhledem k proměnlivosti zdravotního či psychického stavu člověka. Závěr krajského soudu byl dle stěžovatele rovněž v rozporu se závěry předcházejících rozsudků správních soudů vydaných v posuzované věci. Důvodem zrušení prvního rozhodnutí stěžovatele bylo to, že žalobkyni propustil pouze pro její osobnostní nezpůsobilost, čímž jí znemožnil nárokovat náhradu za ztrátu na služebním příjmu. Stěžovatel novým rozhodnutím tuto vadu odstranil a tím současně vyhověl žalobkyni, napadeným rozsudkem žalobkyně o možnost nárokovat náhradu za ztrátu na služebním příjmu opět přišla. Posouzení aktuálního zdravotního stavu žalobkyně bylo dle stěžovatele na místě až v řízení o náhradě škody dle zákona o služebním poměru, nikoliv v řízení o propuštění žalobkyně.

Stěžovatel rovněž namítl, že krajský soud při přezkumu napadeného rozhodnutí vybočil z mezi žalobních bodů, neboť námitka, podle níž posudek nebyl uplatněn ve lhůtě dle § 44 odst. 5 zákona o specifických zdravotních službách, nebyla v žalobě obsažena, žalobkyně odkazovala toliko na § 44 odst. 6 uvedeného zákona.

Stěžovatel upozornil, že ačkoliv žalobkyně tvrdila, že má být zkoumán její aktuální zdravotní stav, odmítla dát stěžovateli souhlas k nahlížení do její zdravotní dokumentace, stěžovatel tak nebyl schopen odpovídajícím způsobem zjistit skutkový stav věci. Stěžovatel navíc považoval za formalistické zkoumat zdravotní stav osoby pobírající invalidní důchod, neboť ta zjevně nebyla způsobilá k výkonu služby. Dále stěžovatel uvedl, že žalobkyně nebyla příslušnicí policejního sboru, nebyl zde tedy ani zákonný základ pro provedení lékařské prohlídky ze strany Zdravotnického zařízení Ministerstva vnitra, neboť nebyla povinna uposlechnout rozkaz nadřízeného, ani se podrobit prohlídce dle § 92 odst. 3 písm. c) zákona o služebním poměru.



Stěžovatel dále poukázal na to, že krajský soud již v prvním rozsudku shledal závěr o osobnostní nezpůsobilosti žalobkyně k výkonu služby věcně správným. Závěr krajského soudu o tom, že by stěžovatel měl přezkoumat rovněž aktuální osobnostní způsobilost žalobkyně k výkonu služby, neboť i ta by mohla být v dalším řízení zpochybněna, byl dle stěžovatele přinejmenším ukvapený, neboť zákon nehovoří o uplatnění či platnosti psychologických posudků, o platnosti daného posudku tedy není sporu. Vyhláška č. 487/2004 Sb., o osobnostní způsobilosti, která je předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru, obsahuje taxativní výčet důvodů pro zkoumání osobnostní způsobilosti, žádný z nich však nebyl na danou situaci přílehlavý. Stěžovateli rovněž nebylo zřejmé, jak by měl dle krajského soudu zpětně zjistit, v jakém období žalobkyně nebyla způsobilá k výkonu služby, ani jak by tato skutečnost mohla ovlivnit případný doplatek služebního příjmu.

Stěžovatel považoval napadený rozsudek za přehnaně formalistický, neboť nebylo možné očekávat, že se zdravotní stav žalobkyně v mezičase zlepšil, když z posudku o invaliditě I. stupně i ze znaleckého posudku E. H. ze dne 31. 1. 2020 vyplývalo, že je schopna vykonávat soustavnou výdělečnou činnost jen s podstatně menšími nároky na duševní schopnosti a v podstatně menším rozsahu a intenzitě. Stěžovatel poukázal na judikaturu týkající se přezkumu osobnostní způsobilosti, z níž vyplývá, že nedostatky odůvodnění psychologických posudků lze odstranit doplněním jejich odůvodnění, nikoliv novým vyšetřením aktuálního psychického stavu posuzovaného, napadený rozsudek považoval v tomto kontextu za překvapivý. Průběh daného řízení a vývoj argumentace žalobkyně považoval stěžovatel za absurdní, poukazoval přitom na skutečnost, že o oprávněnosti propuštění žalobkyně nebylo sporu, řízení se přesto vleče již řadu let.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti i ve svých dalších podáních uvedla, že se stěžovatel snaží za každou cenu zabránit zrušení prvostupňového rozhodnutí, byť původní pochybení bylo právě v něm, nelze tedy, než jej zrušit. Argumentace stěžovatele, podle níž žalobkyně s ohledem na svůj zdravotní stav nemůže sloužit v policejním sboru, byla dle žalobkyně účelová, neboť stěžovatel nebyl povinen ustanovit žalobkyni k výkonu služby. Do doby vydání nového rozhodnutí ji mohl „ustanovit na překážky“ dle § 124 odst. 8 zákona o služebním poměru. Stěžovatel v této souvislosti navíc odkázal na posudky o invaliditě žalobkyně z doby po jejím propuštění, a to přestože je dle jeho názoru rozhodný zdravotní stav žalobkyně před jejím propuštěním. Podle žalobkyně dále nebylo pravdou, že by osoby pobírající invalidní důchod nemohly vykonávat službu u Policie České republiky, neboť neslučitelnost invalidity se služebním poměrem byla zakotvena ve zrušeném nařízení ministra vnitra č. 48/2007. Žalobkyně se ztotožnila se závěrem krajského soudu, podle něhož bylo zapotřebí znovu zkoumat její zdravotní stav, neboť posudky z roku 2015 již nešlo uplatnit. Tvrzení stěžovatele o tom, že doplněním dalšího důvodu propuštění bez potřebných důkazů žalobkyni vyhověl, odporovalo principům právního státu. Žalobkyně dále uvedla, že nedostatky odůvodnění lékařského posudku ze dne 24. 6. 2015 nelze odstranit vyjádřením S. P., neboť její zdravotní stav byl v době projednání kasační stížnosti zcela odlišný.

Žalobkyně se ztotožnila rovněž se závěrem krajského soudu o tom, že byla dosud příslušnicí bezpečnostního sboru, jelikož odvolací řízení dosud neproběhlo. Stěžovatel byl povinen řádně zkoumat skutečnou existenci důvodů pro propuštění žalobkyně, spisová dokumentace však k tomu neobsahuje dostatek podkladů, neboť nedokumentuje aktuální zdravotní stav žalobkyně. Argumentaci stěžovatele, podle níž by měl být zpracován nový lékařský posudek, kterým by však měl být zkoumán zdravotní stav žalobkyně ke dni jejího propuštění, považuje žalobkyně za nesrozumitelnou. Procesní postup požadovaný krajským soudem šlo dle žalobkyně realizovat tak, že stěžovatel zruší prvostupňové rozhodnutí a služební funkcionář následně v novém řízení zajistí nové zdravotní posudky a ve věci znovu rozhodne. Žalobkyně dále uvedla, že k neposkytnutí souhlasu k nahlížení do její zdravotní dokumentace, respektive k jeho odvolání přistoupila, protože stěžovatel vytrhával ze zdravotní dokumentace části, které dezinterpretoval a zneužíval proti ní. Vzhledem k tomu, že dle stěžovatele nebyla žalobkyně policistkou, nemohl jí nařizovat, kdy a na jaké vyšetření se má dostavit. Odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, čj. 3 As 295/2016-29, považovala žalobkyně za nepřilehlavý a dodala, že jeho interpretace stěžovatelem popírala všechna její základní práva. Dle žalobkyně z dílky § 42 odst. 1 zákona o služebním poměru vyplýval úmysl zákonodárce, aby příslušník, který nesplňuje předpoklady pro výkon služby, nadále službu nevykonával. To však neznamená, že by dané rozhodnutí bylo konečné a vykonatelné. Těto skutečnosti si byl stěžovatel vědom, neboť od doby, kdy byla žalobkyně klasifikována jako dlouhodobě zdravotně nezpůsobilá k výkonu služby (do doby jejího propuštění ze služebního poměru) nevykonávala službu pro překážku na straně

bezpečnostního sboru a byl jí nadále poskytován plat. Finanční důsledky pro policejní sbor byly dle žalobkyně způsobeny postupem stěžovatele, nikoliv jejím přičiněním, vleklé řízení mělo přitom negativní dopady především do právní sféry žalobkyně. Žalobkyně dále vyjádřila rozhořčení nad tím, že i přesto, že odvolala souhlas s nahlížením do své zdravotní dokumentace, stěžovatel jejím obsahem nadále argumentuje. Absurdnost daného řízení dle žalobkyně rovněž zavinil stěžovatel nerespektováním rozhodnutí soudů.

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

### Z odůvodnění:

(...)

[27] V posuzované věci je klíčovou otázkou, zda byl lékařský posudek ze dne 24. 6. 2015 procesně použitelným důkazem, respektive zda stěžovatel postupoval správně, pokud při vydání napadeného rozhodnutí vyšel ze skutkového stavu ke dni propuštění žalobkyně, nebo zda měl vycházet ze skutkového stavu ke dni vydání svého rozhodnutí, jak uzavřel krajský soud.

[28] Nejvyšší správní soud se v této souvislosti nejdříve zabýval stížní námitkou, podle níž krajský soud vybočil z mezí žalobních bodů, neboť žalobkyně porušení § 44 odst. 5 zákona o specifických zdravotních službách nenamítala. V tomto směru nelze stěžovateli přisvědčit. Krajský soud vzal danou skutečnost v potaz při vypořádání námítky, podle níž měl stěžovatel rozhodovat dle skutkového stavu, který zde byl ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí; ta byla uplatněna na str. 5 a násl. žaloby. Skutečnost, že žalobkyně výslovně neodkázala na konkrétní ustanovení zákona, nezabraňuje soudu v jeho aplikaci. Nejvyšší správní soud tedy shledal uvedenou námitku nedůvodnou a přistoupil k posouzení námitek směřujících proti samotnému závěru krajského soudu o rozhodném skutkovém stavu.

[29] Krajský soud dospěl k závěru, že lékařský posudek ze dne 24. 6. 2015 není procesně použitelným důkazem, neboť nebyl uplatněn ve lhůtě stanovené v § 44 odst. 5 zákona o specifických zdravotních službách, který stanoví: „*Lékařský posudek lze uplatnit pro účely, pro které byl vydán, do 90 dnů ode dne jeho vydání, není-li v něm nebo jiném právním předpise stanovena kratší lhůta. Jestliže správní úřad, který poskytovateli udělil oprávnění k poskytování zdravotních služeb, napadený lékařský posudek podle § 47 odst. 2 písm. a) potvrdí, může tento posudek k tomu oprávněná osoba použít pro účely, pro které byl vydán, do 10 pracovních dnů ode dne prokazatelného doručení potvrzeného posudku. Věty první a druhá se nepoužijí, jde-li o posudek o zdravotní způsobilosti posuzované osoby pro účast na škole v přírodě nebo na zotavovací akci podle zákona o ochraně veřejného zdraví.*“

[30] S uvedeným závěrem krajského soudu se nelze ztotožnit. Při výkladu citovaného ustanovení je třeba mít na paměti, že se jedná o ustanovení hlavy IV. zákona o specifických zdravotních službách, jež se vztahuje na posudkovou péči a lékařské posudky v nejšířším měřítku. Takové posudky se tedy netýkají pouze zdravotní způsobilosti k výkonu výdělečné činnosti či dokonce způsobilosti k výkonu služby u bezpečnostních sborů, nýbrž například rovněž zdravotních posudků vydávaných pro účely udělení nejrůznějších veřejnoprávních oprávnění (např. řidičského oprávnění). Upravuje-li tedy citované ustanovení lhůtu pro „uplatnění“ lékařského posudku, je třeba je chápat tak, že se jedná o lhůtu, v níž je třeba se dovolat skutečnosti, které posudek dokládá, tedy uplatnit z něj vyplývající práva, nikoliv o dobu, po jejímž uplynutí posudek pozbývá platnosti a nemůže tedy nadále sloužit jako podklad v již zahájeném řízení. Opačný závěr by zcela stíral rozdíl mezi lhůtou pro uplatnění posudku ve smyslu citovaného ustanovení a dobou platnosti lékařského posudku ve smyslu § 44 odst. 6 zákona o specifických zdravotních službách. V tomto ohledu se tedy Nejvyšší správní soud ztotožnil s kasační argumentací. Pro úplnost je však třeba dodat, že v posuzovaném případě nedošlo k uplatnění daného lékařského posudku propuštěním žalobkyně, neboť prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně propuštěna ze služebního poměru toliko z důvodu její osobnostní nezpůsobilosti. Skutečnost, že byl důvod zdravotní nezpůsobilosti žalobkyně následně doplněn napadeným rozhodnutím stěžovatele, na uvedeném nic nemění, a to ani za situace, kdy datum propuštění žalobkyně zůstalo nezměněné. Ani případnou skutečnost, že byla žalobkyně postavena mimo službu právě na základě daného lékařského posudku, nelze považovat za jeho uplatnění v řízení o propuštění žalobkyně. Daný lékařský posudek však v tomto řízení uplatnila sama žalobkyně, když se jej dovolávala v odvolání podaném dne 27. 7. 2015.

[31] Skutečnost, že lékařský posudek byl uplatněn ve lhůtě stanovené v § 44 odst. 5 zákona o specifických zdravotních službách, však ještě sama o sobě neznamená, že stěžovatel postupoval správně, pokud z daného posudku vyšel při vydání žalobou napadeného rozhodnutí. V obecné rovině lze totiž souhlasit se závěrem krajského soudu, podle něhož je správný orgán při vydání rozhodnutí povinen vycházet ze skutkového i právního stavu, který je zde v době jeho rozhodování (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 1 As 24/2011-79, na nějž odkazoval již krajský soud). V posuzované věci je však třeba přihlídnout ke specifickým rysům řízení o propuštění příslušníka bezpečnostního sboru ze služebního poměru.

[32] Dle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru „[p]říslušník musí být propuštěn, jestliže podle lékařského posudku poskytovatele pracovnělékařských služeb dlouhodobě pozbyl zdravotní způsobilost k výkonu služby, s výjimkou zdravotních důvodů souvisejících s těhotenstvím“. Dle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru „[p]říslušník musí být propuštěn, jestliže podle posudku psychologa bezpečnostního sboru pozbyl osobnostní způsobilost k výkonu služby“.

[33] Dle § 42 odst. 5 písm. a) zákona o služebním poměru „[p]ři propuštění příslušníka podle odstavce 1 písm. a) až k) skončí jeho služební poměr dnem doručení rozhodnutí o propuštění“.

[34] Dle § 190 odst. 4 zákona o služebním poměru „[o]dvolání nemá odkladný účinek, s výjimkou odvolání proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, o náhradě škody nebo o povinnosti vrátit bezdůvodně obohacení“.

[35] Dle § 44 zákona o služebním poměru, „[d]ojde-li ke zrušení rozhodnutí o skončení služebního poměru příslušníka, jeho služební poměr trvá se všemi nároky“.

[36] Dle § 124 odst. 9 zákona o služebním poměru „[p]říslušník má po zrušení rozhodnutí o skončení služebního poměru za dobu, po kterou nevykonával službu, nárok na služební příjem ve výši odpovídající průměrnému služebnímu příjmu“.

[37] Krajský soud svým prvním rozsudkem vydaným v posuzované věci sice napadené rozhodnutí zrušil, neboť dospěl k závěru, že stěžovatel měl zvážit rovněž existenci důvodů pro propuštění žalobkyně dle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru, současně však v odůvodnění konstatoval, že závěr o osobnostní nezpůsobilosti žalobkyně k výkonu služby byl dostatečně podložen řádně zpracovaným a odůvodněným posudkem psychologa, přičemž žalobkyně vznesené námitky nebyly způsobilé zpochybnit jeho závěry (viz zejména body 63, 64 a 66 rozsudku krajského soudu ze dne 20. 8. 2019, čj. 48 A 91/2016-91). Krajský soud tedy dospěl již v prvním rozsudku k závěru, že důvod pro propuštění žalobkyně ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru byl naplněn. Stěžovateli tedy lze přesvědčit v tom směru, že jeho první rozhodnutí nebylo zrušeno z toho důvodu, že by snad propuštění žalobkyně bylo samo o sobě nezákonné, nýbrž proto, že ze spisové dokumentace vyplývalo, že kromě důvodu propuštění žalobkyně dle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru mohly být dány rovněž důvody pro její propuštění dle § 42 odst. 1 písm. h) téhož zákona, které by pro ni mohlo mít příznivější důsledky.

[38] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že nejen s ohledem na výše popsanou procesní situaci, ale i obecně z uvedených specifických charakteristik právní úpravy řízení o propuštění příslušníka bezpečnostního sboru dle zákona o služebním poměru vyplývá, že se v tomto řízení nemůže uplatnit zmiňovaná obecná zásada, podle níž odvolací správní orgán vychází ze skutkového a právního stavu v době vydání svého rozhodnutí. Naopak, vzhledem k tomu, že dnem doručení prvostupňového rozhodnutí o propuštění dle § 42 odst. 5 písm. a) zákona o služebním poměru služební poměr příslušníka bezpečnostního sboru u většiny důvodů propuštění končí, přičemž odvolání proti tomuto rozhodnutí (byť nepravomocnému) nemá odkladný účinek, může odvolací řízení, během něhož již odvolatel není příslušníkem bezpečnostního sboru, sloužit „pouze“ k přezkoumání zákonnosti rozhodnutí o propuštění k datu, kdy se stalo účinným, tedy podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době doručení tohoto rozhodnutí. To neznamená, že by odvolací orgán nebyl oprávněn v odvolacím řízení doplňovat dokazování, které dosud provedl služební funkcionář v prvním stupni, měl by tak však činit, jako stěžovatel v nyní posuzované věci, za účelem zjištění (upřesnění) skutkového stavu (včetně zdravotní způsobilosti), který tu byl ke dni propuštění příslušníka ze služebního poměru. Pokud toto rozhodnutí o propuštění v rámci odvolacího přezkumu ob stojí v tom smyslu, že odvolací orgán (nadřízený služební funkcionář) dle § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru odvolání zamítne a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdí, nebo pokud ho dle

tétož ustanovení změni, např. tak, jako stěžovatel v posuzované věci, tedy že k původnímu důvodu propuštění ze služebního poměru doplní další zákonný důvod, nabude sice teprve doručením odvolacího rozhodnutí o propuštění ve smyslu § 182 odst. 1 zákona o služebním poměru právní moci, avšak na právním postavení odvolatele (propuštěného příslušníka) se tím již nic nezmění. Naopak, pokud odvolací orgán shledá propuštění ze služebního poměru dle skutkového a právního stavu ke dni propuštění nezákonným, odvoláním napadené rozhodnutí zruší a dle situace buď řízení zastaví, nebo věc vrátí služebnímu funkcionáři prvního stupně k novém projednání, v každém případě se však zrušením rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru dle § 44 zákona o služebním poměru odvolateli obnovuje služební poměr příslušníka se všemi z toho vyplývajícími nároky, včetně toho, že tento příslušník má dle § 124 odst. 9 zákona o služebním poměru nárok na doplacení služebního příjmu ve výši odpovídající průměrnému služebnímu příjmu za dobu, po kterou nevykonával službu.

[39] Bylo by tudíž nespravedlivé a nelogické, aby v případě, kdy dojde ke změně skutkového stavu až v průběhu odvolacího řízení, tedy kdy např. příslušník původně propuštěný ze zákonného důvodu v podobě zdravotní či osobnostní nezpůsobilosti k výkonu služby v průběhu tohoto řízení opětovně tuto zdravotní či osobnostní způsobilost nabyde, vedla taková skutečnost ke zrušení rozhodnutí o jeho propuštění a ke vzniku nároku na zpětné doplacení průměrného služebního příjmu. Pokud krajský soud v bodu 62 napadeného rozsudku v této souvislosti naznačuje, že by snad žalobkyni v takovém případě náležela náhrada příjmu pouze za dobu, po kterou byla způsobilá k výkonu služby, nelze než uzavřít, že tento závěr neodpovídá formulaci § 124 odst. 9 zákona o služebním poměru – dané ustanovení nezohledňuje, po jakou dobu příslušník skutečně byl, či nebyl způsobilý k výkonu služby, naopak vyžaduje v případě zrušení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru bezpodmínečné doplacení průměrného služebního příjmu za celou dobu, po kterou příslušník nevykonával službu. Má-li bývalý příslušník bezpečnostního sboru, který byl řádně a zákonně propuštěn ze služebního poměru pro nezpůsobilost k výkonu služby, za to, že posléze tuto způsobilost opětovně nabyl, nic mu nebrání v tom, aby se o přijetí do služebního poměru znovu ucházel a svou způsobilost k výkonu služby prokázal. To platí i v případě žalobkyně.

[40] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že v nyní posuzované věci, vzhledem ke specifickým rysům právní úpravy řízení o propuštění ze služebního poměru (které vzal, jak poukazoval stěžovatel, obdobně v úvahu NSS, byť v souvislosti se žádostí o propuštění ze služebního poměru, již v rozsudku ze dne 25. 10. 2017, čj. 3 As 295/2016-29, č. 3709/2018 Sb. NSS) stěžovatel nepochybil, když v odvolacím řízení vyšel ze skutkového a právního stavu ke dni propuštění žalobkyně, nikoliv ke dni vydání svého rozhodnutí. Kasační stížnost je tedy v tomto směru důvodná. (...)

[42] Ačkoliv námitka směřující proti závěru krajského soudu o tom, že žalobkyni je třeba pro účely daného správního řízení považovat za policistku, v podstatě pozbyla ve světle výše uvedeného význam, neboť účelem této konstrukce bylo umožnit stěžovateli v dalším řízení zjistit současný zdravotní stav žalobkyně, Nejvyšší správní soud přesto považuje za vhodné se k této otázce vyjádřit. Uvedený závěr krajského soudu je nesprávný, neboť nemá oporu v zákoně, z něhož naopak jednoznačně vyplývá, že, jak již bylo konstatováno, služební poměr žalobkyně skončil dnem, kdy jí bylo doručeno rozhodnutí o propuštění, tedy prvostupňové rozhodnutí [§42 odst. 5 písm. a) zákona o služebním poměru], a proti němu podané odvolání nemá odkladný účinek (§ 190 odst. 4 zákona o služebním poměru). To však neznamená, že by stěžovatel v řízení o odvolání neměl v případě potřeby možnost obstatat si další důkazy dokládající zdravotní stav žalobkyně ke dni jejího propuštění. Ačkoliv zákon o služebním poměru obsahuje zvláštní úpravu řízení ve věcech služebního poměru, nejedná se zdaleka o úpravu komplexní, i v tomto řízení se tedy podřídně použije, jak již Nejvyšší správní soud opakovaně konstatoval, správní řád. Žalobkyně sice již není policistkou, byla však v průběhu řízení před stěžovatelem i nadále účastnicí tohoto řízení a byla tedy v nezbytném rozsahu povinna poskytnout stěžovateli potřebnou součinnost při zjišťování skutkového stavu věci (§ 50 odst. 2 správního řádu *in fine*), a to za situace, kdy až do nynějšího rozhodnutí Nejvyššího správního soudu byl stěžovatel povinen dle § 78 odst. 5 s. ř. s. postupovat v tomto řízení dle závazného právního názoru krajského soudu vyjádřeného v nyní přezkoumávaném rozsudku, jakkoli se tento názor nyní ukázal být nesprávným.

## **Daň z nabytí nemovitých věcí: osvobození od daně z nabytí nemovitých věcí; ukončení smlouvy o finančním leasingu**

k § 9 odst. 2 zákonného opatření č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí (v textu jen „zákon o dani z nabytí nemovitých věcí“)

k § 24 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

**I. Podmínky pro osvobození od daně z nabytí nemovitých věcí je nutno posuzovat v kontextu definice finančního leasingu, která byla do zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, zavedena s účinností od 1. 1. 2014, a to bez jakýchkoli přechodných ustanovení.**

**II. Pro posouzení naplnění podmínek pro osvobození od daně z nabytí nemovitých věcí dle § 9 odst. 2 zákonného opatření č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí, je rozhodné znění zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, účinné v době vzniku daňové povinnosti – tj. okamžiku přechodu vlastnického práva z prodávajícího na kupujícího.**

**III. Osvobození od daně z nabytí nemovitých věcí z titulu ukončení smlouvy o finančním leasingu zavedlo poprvé zákonné opatření č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí. Toto osvobození (splnění podmínek doby trvání finančního leasingu) nelze dovozovat zpětně přes přechodná ustanovení jednotlivých novel uvedeného zákona týkajících se uplatnění daňových výdajů z titulu splátek nájemného za finanční leasing; tato přechodná ustanovení se vztahují výlučně k uplatnění daňových výdajů dle § 24 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2021, čj. 5 Afs 99/2020-28)*

**Prejudikatura:** nález Ústavního soudu č. 59/2001 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 487/2000).

**Věc:** QANTO s.r.o. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o doměření daně z nabytí nemovitých věcí, o kasační stížnosti žalovaného.

Kasační stížností se žalovaný (stěžovatel) domáhal zrušení rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 10. 3. 2020, čj. 52 Af 61/2019-41, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 30. 9. 2019. Tímto stěžovatel pravomocně žalobkyni doměřil daň z nabytí nemovitých věcí dle zákona o dani z nabytí nemovitých věcí, a to z důvodu nesplnění podmínek pro přiznání daňového osvobození dle § 9 odst. 2. uvedeného zákona.

Žalobkyně na základě kupní smlouvy ze dne 31. 10. 2017 zakoupila od společnosti TESTA INVEST s.r.o., nemovité věci v kupní ceně 10 615 936 Kč, které byly před tím předmětem leasingové smlouvy; smlouva byla ujednána na dobu 240 měsíců, tj. 20 let. Vklad práva vlastnického do katastru nemovitostí byl proveden dne 12. 12. 2017 s právními účinky ke dni 31. 10. 2017.

Dne 29. 3. 2018 podala žalobkyně daňové přiznání k dani z nabytí nemovitých věcí, v němž uplatnila nárok na osvobození podle § 9 odst. 2 zákona o dani z nabytí nemovitých věcí. Správce daně, potažmo stěžovatel dospěli k závěru, že pro účely posouzení oprávněnosti uplatněného osvobození od daně ve smyslu § 9 odst. 2 zákona o dani z nabytí nemovitých věcí nebyla splněna podmínka minimální doby finančního leasingu ve smyslu § 21d odst. 2 zákona o daních z příjmů, ve znění účinném do 31. 10. 2017, tj. doba 30 let, protože žalobkyni nebylo osvobození od daně přiznáno a byla jí doměřena daň.

Žalobkyně v žalobě především namítala nesprávnou aplikaci právní úpravy rozhodné pro posouzení naplnění definičních znaků finančního leasingu; odkázala na relevantní právní úpravu v zákoně o daních z příjmů a upozornila především na přechodná ustanovení jednotlivých novel, která správní orgány nezohlednily; upozornila na § 24 odst. 4 zákona o daních z příjmů účinného v době uzavření leasingové smlouvy, tj. k 17. 11. 2004, dále na část první, čl. II., bod 9, přechodných ustanovení zákona č. 545/2005 Sb., kterým se mění zákon o daních z

příjmů; dle části první, čl. II., bodu 9 přechodných ustanovení: „*U hmotného majetku, který je předmětem smlouvy o finančním pronájmu s následnou koupí najatého hmotného majetku uzavřené do konce zdaňovacího období započaté v roce 2004, se pro účely ustanovení § 24 odst. 4 písm. a), § 24 odst. 4 písm. b) a § 30 odst. 4 zákona č. 586/1992 Sb., ve znění zákona č. 492/2000 Sb. použije doba odpisování platná v době uzavření smlouvy.*“ V takovém případě by zákonnou podmínkou byla minimální doba finančního leasingu 8 let a žalobkyni by nárok na osvobození od daně z nabytí nemovitostí vznikl. Pokud správní orgány postupovaly dle zákona o daních z příjmů ve znění ke dni vzniku daňové povinnosti, tj. k 31. 10. 2017, přičemž dospěly k závěru, že žalobkyně nesplnila podmínku minimální doby 30 let trvání leasingu, postupovaly nezákonně.

Krajský soud argumentaci žalobkyně přisvědčil, žalobu shledal důvodnou a rozhodnutí stěžovatele zrušil. Konstatoval, shodně se stěžovatelem, že žalobkyni vznikla dle § 3 daňového řádu daňová povinnost okamžikem, kdy nastaly skutečnosti, které jsou podle zákona předmětem daně nebo skutečnosti tuto povinnost zakládající. Daňová povinnost tudíž žalobkyni vznikla dne 31. 10. 2017, tj. dnem právních účinků kupní smlouvy; na posouzení daňové povinnosti se tak použije právní úprava účinná ke dni vzniku daňové povinnosti. Krajský soud současně však též zdůraznil, že k posouzení, zda předmět daně byl zároveň předmětem finančního leasingu, je nutné vycházet z ustanovení zákona o daních z příjmů, která finanční leasing upravují; zákon o daních z příjmů, ve znění účinném ke dni vzniku daňové povinnosti, tj. 31. 10. 2017, přitom stanoví nejkratší možnou dobu finančního leasingu 30 let. Na tomto místě dle krajského soudu však daňové orgány nesprávně ukončily právní posouzení daňové povinnosti žalobkyně, neboť již nepřihlížely ke všem relevantním ustanovením v zákoně o daních z příjmů; konkrétně vytkl stěžovateli, že nepřihlížel především k přechodným ustanovením novely zákona o daních z příjmů provedené zákonem č. 267/2014 Sb.; tato v čl. I., bodu 108, obsahovala znění § 21d odst. 2 zákona o daních z příjmů: „*Minimální dobou finančního leasingu je minimální doba odpisování hmotného majetku uvedená v § 30 odst. 1 nebo doba odpisování podle § 30a nebo 30b v okamžiku uzavření smlouvy. U hmotného majetku zařazeného v odpisové skupině 2 až 6 podle přílohy č. 1 k tomuto zákonu se tato doba zkracuje o 6 měsíců.*“ Dle krajského soudu však nelze pominout přechodné ustanovení obsažené v čl. II zmíněné novely, bodu 23, který zní: „*Ustanovení o finančním leasingu dle zákona č. 586/1992 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se použije na smlouvy o finančním leasingu, u kterých byl předmět finančního leasingu užívatelem přenechán ve stavu způsobilém obvyklému užívání přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.*“ Z citovaného přechodného ustanovení tak dle krajského soudu zcela jasně vyplývá, že byl-li předmět finančního leasingu žalobkyni přenechán ve stavu způsobilém obvyklému užívání přede dnem nabytí účinnosti novely (dle smlouvy v roce 2004), použijí se ustanovení o finančním leasingu dle zákona o daních z příjmů ve znění před nabytím účinnosti zmíněné novely. Uzavřenou leasingovou smlouvou bylo tedy v tento moment nutno posuzovat dle právní úpravy účinné do dne nabytí účinnosti novely č. 267/2014 Sb., tj. do 1. 1. 2015, konkrétně je tedy třeba vycházet z § 24 odst. 4 písm. a) zákona o daních z příjmů, dle kterého „*doba finančního leasingu hmotného movitého majetku činí alespoň minimální dobu odpisování uvedenou v § 30 odst. 1; u hmotného movitého majetku zařazeného v odpisové skupině 2 nebo 3 podle přílohy č. 1 k tomuto zákonu lze dobu finančního leasingu zkrátit až o 6 měsíců. U nemovitých věcí musí doba finančního leasingu trvat nejméně 30 let.*“ Dle krajského soudu však opět v tomto případě bylo nutno zohlednit právní úpravu obsaženou v zákoně č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, který v čl. I, bodu 121 nahradil ve větě druhé § 24 odst. 4 zákona o daních z příjmů číslo „8“ číslem „30“. Touto novelou tedy došlo ke změně zákonného požadavku na nejkratší možnou dobu finančního leasingu u nemovitých věcí (z 8 na 30 let). Rovněž v tomto případě bylo dle krajského soudu nutno tuto novelu aplikovat včetně přechodných ustanovení; dle čl. II, bodu 12 zákona č. 261/2007 Sb.: „*U hmotného majetku, který je předmětem smlouvy o finančním pronájmu s následnou koupí najatého hmotného majetku uzavřené do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se až do doby ukončení finančního pronájmu s následnou koupí najatého hmotného majetku použije zákon č. 586/1992 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.*“ I v tomto případě je tak nutno při posuzování zákonných náležitostí pro finanční leasing postupovat dle úpravy platné před nabytím účinnosti zákona č. 261/2007 Sb.; proto je třeba vycházet z § 24 odst. 4 písm. a) zákona o daních z příjmů, který v rozhodném období stanovil: „*U nemovitostí musí doba nájmu trvat nejméně osm let.*“ Takto znějící § 24 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů byl účinný i ke dni podpisu smlouvy o finančním leasingu, tj. ke dni 17. 11. 2004.

Krajský soud poukázal shodně s žalobkyní rovněž na zákon č. 545/2005 Sb., konkrétně čl. II, bod 9, ze kterého vyplývá, že „*u hmotného majetku, který je předmětem smlouvy o finančním pronájmu s následnou koupí*



najatého hmotného majetku uzavřené do konce zdaňovacího období započatého v roce 2004, se pro účely ustanovení § 24 odst. 4 písm. a), § 24 odst. 4 písm. b) a § 30 odst. 4 zákona č. 586/1992 Sb., ve znění zákona č. 492/2000 Sb. použije doba odpisování platná v době uzavření smlouvy.“ Z uvedeného dovodil, že zákonodárce při novelizacích zákona o daních z příjmů vždy udržoval pro smlouvy uzavřené před účinností novel právní jistotu spočívající v aplikaci právní úpravy účinné před účinností novely. Krajský soud dospěl k závěru, že při posuzování zákonných náležitostí finančního leasingu byly daňové orgány povinny vycházet z právní úpravy účinné v době uzavření leasingové smlouvy, jelikož i přes čtenou novelizaci zákona o daních z příjmů přechodná ustanovení vždy odkazují při posuzování náležitostí finančního leasingu na právní úpravu účinnou před nabytím účinnosti citovaných dílčích novel.

V kasační stížnosti stěžovatel především předeslal, že samotný institut osvobození od daně z nabytí nemovitých věcí v případě nabytí předmětu finančního leasingu jeho uživatelem byl do právního řádu zaveden až zákonem o dani z nabytí nemovitých věcí, stejně tak zákonná definice finančního leasingu byla do právního řádu začleněna až zákonným opatřením Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů (dále jen „zákonné opatření Senátu č. 344/2013 Sb.“).

Stěžovatel měl za to, že krajský soud při posouzení podmínek pro osvobození od daně z nabytí nemovitých věcí nesprávně aplikoval § 24 odst. 4 zákona o daních z příjmů a posuzoval splnění podmínek pro osvobození od daně z nabytí nemovitých věcí v kontextu přechodných ustanovení všech zákonných předpisů, kterými byla postupem času měněna ustanovení zákona o daních z příjmů týkající se uznatelnosti nákladů na nájemné u finančního pronájmu s následnou koupí najatého hmotného majetku, resp. finančního leasingu. Krajský soud přitom zcela odhlédl od toho, že předmětem přezkumu bylo splnění podmínek pro osvobození od daně z nabytí nemovitých věcí podle zákona o dani z nabytí nemovitých věcí, a nahlížel na příslušná ustanovení zákona o daních z příjmů a jeho novel, jakoby od počátku stanovovala podmínky pro osvobození daně z nabytí nemovitých věcí. Tak tomu však být nemohlo, neboť osvobození od daně z nabytí nemovitých věcí v případě nabytí předmětu finančního leasingu jeho uživatelem představuje v právním řádu zcela nový institut zavedený až citovaným zákonným opatřením. Současně se zakotvením tohoto osvobození od daně z nabytí nemovitých věcí byl do zákona o daních z příjmů novelou provedenou zákonným opatřením Senátu č. 344/2013 Sb. vložen zcela nový § 21d: „*Obecná společná ustanovení o finančním leasingu*“, jehož obsahem byla zákonná definice finančního leasingu.

Stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, čj. 4 Afs 8/2019-41, v němž se uvádí: „*Zákonné opatření senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí, a zákonné opatření senátu č. 344/2013 Sb., kterým byl do zákona o daních z příjmů implementován § 21d, jsou vzájemně provázané předpisy přijaté v souvislosti s rekodifikací soukromého práva. Ustanovení § 9 zákonného opatření č. 340/2013 Sb. je proto třeba interpretovat v souvislosti s § 21d zákona o daních z příjmů. Jinými slovy, pokud zákonné opatření č. 340/2013 Sb., odkazuje na zákonnou definici finančního leasingu obsaženou v zákoně o daních z příjmů, nelze vycházet ze znění zákona o daních z příjmů, které tuto definici neobsahovalo.*“ Ačkoliv institut odpovídající pozdějšímu finančnímu leasingu byl v minulosti českým právním řádem aprobován a byly s ním spojeny určité právní účinky (co do uznatelnosti s ním spojených nákladů), zákonodárce nezamýšlel, aby legální definice finančního leasingu byla směrem do minulosti definována odlišnými podmínkami navázanými na znění jakéhokoliv zákonného ustanovení ve znění účinném v minulosti. Taková vůle by totiž musela být výslovně projevována, a to právě prostřednictvím přechodného ustanovení, které však v posuzované věci v zákoně o dani z nabytí nemovitých věcí, resp. v zákonném opatření Senátu č. 344/2013 Sb., absentuje. Proto se přechodná ustanovení v zákoně o daních z příjmů, která řeší, v jakém znění se použije právní úprava zákona o daních z příjmů, aplikují pouze pro účely stanovení daně z příjmů (ve vztahu k uznatelným výdajům), nikoliv pro účely stanovení daně z nabytí nemovitých věcí (resp. posouzení nároku na osvobození od této daně).

Dle stěžovatele se krajský soud aplikací přechodných ustanovení k uznatelnosti nákladů na nájemné u finančního pronájmu s následnou koupí najatého hmotného majetku, respektive aplikací § 24 odst. 4 písm. a) zákona o daních z příjmů účinného ke dni podpisu smlouvy o leasingu – jakožto ustanovení stanovícího podmínky pro osvobození od daně z nabytí nemovitých věcí, dopustil nesprávného posouzení právní otázky.

Stěžovatel dodal, že závěr krajského soudu ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o odvolání je plně odvislý od výše popsané záměny zákonné definice finančního leasingu a podmínky pro uznatelnost nákladů



spočívajících v nájemném u finančního pronájmu s následnou koupí najatého hmotného majetku. Proto se nelze s názorem o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o odvolání ztotožnit. Stěžovatel právě s ohledem na absenci zákonné definice finančního leasingu v zákoně o daních z příjmů v jeho zněních účinných před 1. 1. 2014 neposuzoval splnění podmínek pro osvobození daně z nabytí nemovitých věcí v kontextu přechodných ustanovení novel, které nabyly účinnosti před datem 1. 1. 2014. Veškerá přechodná ustanovení k jednotlivým novelám zákona o daních z příjmů ve znění účinném do 1. 1. 2014 se totiž týkala výlučně podmínek uznatelnosti výdajů vynaložených na nájemné u finančního pronájmu s následnou koupí najatého hmotného majetku (takto se k nim stěžovatel i vyjádřil), nikoliv samotné definice finančního leasingu, která v té době nebyla v českém právním řádu obsažena (viz bod 41 rozhodnutí stěžovatele). Pokud tedy krajský soud přechodná ustanovení týkající se § 24 odst. 4 zákona o daních z příjmů zkoumal a poukázal na potřebu zdůvodnění jejich neaplikace, spočívá právě v tom nezákonnost napadeného rozsudku. Krajským soudem zkoumaný § 24 odst. 4 zákona o daních z příjmů totiž v době jeho novelizací předcházejících datu 1. 1. 2014 nemohl stanovovat podmínky, za kterých lze smluvní ujednání označit za finanční leasing coby podmínku následného osvobození nabytí nemovité věci od daně z nabytí nemovitých věcí podle zákona o dani z nabytí nemovitých věcí (jelikož § 21d zákona o daních z příjmů nebyl v době jednotlivých krajským soudem zkoumaných novelizací zákona o daních z příjmů součástí právního řádu České republiky, stejně jako samotná možnost osvobození od daně z nabytí nemovitých věcí u finančního leasingu).

Stěžovatel poukázal na bod 25 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, čj. 4 Afs 8/2019-41, z něhož jednoznačně vyplývá, že pro posouzení zákonné povinnosti na dani z nabytí nemovitých věcí bylo rozhodným zněním zákona o daních z příjmů znění účinné v době vzniku daňové povinnosti na dani z nabytí nemovitých věcí, tj. podle § 3 daňového řádu v okamžiku přechodu vlastnického práva z prodávajícího na kupujícího (srov. body 10, resp. 32 žalobou napadeného rozhodnutí), což v posuzované věci nastalo 31. 10. 2017. Žalobcem předložená leasingová smlouva přitom podmínky finančního leasingu vyplývající ze zákona o daních z příjmů ve znění účinném k výše uvedenému dni nespĺňovala (srov. bod 36 žalobou napadeného rozhodnutí).

Výše uvedené potvrzuje rovněž zákonodárce v důvodové zprávě k zákonu č. 254/2016 Sb., kterým se mění zákonné opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí. Z uvedené důvodové zprávy vyplývá: „Aby byla určitá transakce osvobozena od daně z nabytí nemovitých věcí, musí se jednat o finanční leasing podle zákona o daních z příjmů ve znění účinném v okamžiku nabytí vlastnického práva k nemovité věci, která je předmětem finančního leasingu. Uvedené znamená, že nezáleží na tom, kdy byla smlouva o finančním leasingu uzavřena, ale zda splňuje podmínky finančního leasingu podle zákona o daních z příjmů ve znění účinném v okamžiku realizace transakce (nabytí vlastnického práva k věci, která je předmětem finančního leasingu).“

Žalobkyně vyjádřila s názorem stěžovatele nesouhlas, setrvala na své žalobní argumentaci stran nutnosti aplikace přechodných ustanovení jednotlivých novel zákona o daních z příjmů; kasační stížnost navrhuje zamítnout. Žalobkyně má za to, že i pokud by jiné právní názory žalovaného byly akceptovatelné, je nutné aplikovat zásadu *in dubio pro mitius*. Dle této zásady by měl být aplikován výklad pro žalobkyni příznivější, tedy ten, který prosazuje žalobkyně, a ke kterému se přiklonil i krajský soud. Neobstála by ani námitka, že jiný výklad není v rozporu se zásadou legitimního očekávání, protože žalobkyně v době uzavření leasingové smlouvy nemohla očekávat, že v budoucnu bude koupě osvobozena od daně z nabytí nemovitých věcí. Žalobkyně uvedla, že takové legitimní očekávání nešlo stavět pouze na tom, jaký byl stav právní úpravy v té době. I současný legislativní vývoj ukazuje, že daň z nabytí nemovitých věcí je dlouhodobě považována za nedůvodnou daň, která má být každým dnem zrušena, a o jejím zrušení jsou vedeny diskuze již po mnoho let.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### Z odůvodnění:

(...)

[17] Mezi stranami není sporný skutkový stav věci, sporná je otázka právní, konkr. aplikace příslušné právní úpravy. Stěžovatel zastává názor, že aplikovatelná je zákonná úprava, včetně podmínek pro finanční leasing, dle zákona o daních z příjmů, účinná ke dni právních účinků zápisu vlastnického práva žalobkyně k nemovitostem

do katastru nemovitostí, tj. k 31. 10. 2017. Krajský soud naopak dospěl k závěru, že skrze přechodná ustanovení jednotlivých novelizací zákona o daních z příjmů na věc měla být aplikována právní úprava účinná ke dni 17. 11. 2004. Konkrétně pak zůstává spornou otázka splnění podmínky doby trvání nájmu nemovité věci k naplnění definičních znaků leasingové smlouvy dle zákona o daních z příjmů. Právní úprava účinná ke dni 17. 11. 2004 vyžadovala dobu trvání nájmu u nemovitých věcí alespoň 8 let, dle právní úpravy účinné ke dni 31. 10. 2017 se vyžaduje doba trvání nájmu u nemovitých věcí alespoň 30 let.

[18] Podle § 3 daňového řádu „[d]aňová povinnost vzniká okamžikem, kdy nastaly skutečnosti, které jsou podle zákona předmětem daně, nebo skutečnosti tuto povinnost zakládající“.

[19] S účinností od 1. 1. 2014 došlo ke zrušení zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí. Zdanění (osvobození) úplatných převodů bylo nově upraveno zákonem o dani z nabytí nemovitých věcí; zdanění (osvobození) bezúplatných příjmů bylo přeneseno do § 4a, resp. § 10 zákona o daních z příjmů.

[20] Pro daňové povinnosti u daně dědické, daně darovací a daně z převodu nemovitostí, jakož i pro práva a povinnosti s nimi související, vzniklé přede dnem nabytí účinnosti zákona o dani z nabytí nemovitých věcí se použije zákon č. 357/1992 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti zákonného opatření (viz § 57 zákona o dani z nabytí nemovitých věcí, obdobně viz též čl. II, bod 21 přechodných ustanovení zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb.)

[21] Podle § 1 odst. 1 zákona o dani z nabytí nemovitých věcí „[p]oplatníkem daně z nabytí nemovitých věcí je nabyvatel vlastnického práva k nemovité věci“.

[22] Podle § 9 odst. 2 zákona o dani z nabytí nemovitých věcí „[o]d daně z nabytí nemovitých věcí je osvobozeno nabytí vlastnického práva k nemovité věci, která je předmětem finančního leasingu podle zákona upravujícího daně z příjmů, jejím uživatelem podle zákona upravujícího daně z příjmů“.

[23] Zákon o daních z příjmů definuje pojem finanční leasing, který nahrazuje dříve používané slovní spojení „pronájem s následnou koupí najatého hmotného majetku“ v § 21d, který byl do zákona o daních z příjmů nově vložen na základě bodu 266 zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb.: „*Finančním leasingem se pro účely daní z příjmů rozumí přenechání věci s výjimkou věci, která je nehmotným majetkem, vlastníkem k užití uživateli za úplatu, pokud je při vzniku smlouvy a) ujednáno, že po uplynutí sjednané doby převede vlastník užívané věci vlastnické právo k ní za kupní cenu nebo bezúplatně na uživatele věci, b) ujednáno právo uživatele na převod podle písmene a).*“

[24] Pokud k převodu vlastnického práva po uplynutí sjednané doby nedojde nebo je finanční leasing předčasně ukončen, hledí se na takový právní vztah tak, jako by byl od počátku vztahem nájemním, nikoli vztahem z finančního leasingu. V takovém případě, např. pokud by došlo k převodu vlastnického práva na jinou osobu než na uživatele podle smlouvy o finančním leasingu, by tak nabytí vlastnického práva k této nemovité věci od daně z nabytí nemovitých věcí osvobozeno nebylo.

[25] Zákonem č. 267/2014 Sb., kterým byl novelizován zákon o daních z příjmů, byl s účinností od 1. 1. 2015 doplněn v § 21d nový odstavec 2: „*Minimální dobou finančního leasingu je minimální doba odpisování hmotného majetku uvedená v § 30 odst. 1 nebo doba odpisování podle § 30a nebo 30b v okamžiku uzavření smlouvy. U hmotného majetku zařazeného v odpisové skupině 2 až 6 podle přílohy č. 1 k tomuto zákonu se tato doba zkracuje o 6 měsíců.*“ *Ke změně v § 21d odst. 2 důvodová zpráva uvádí: „Navržená úprava ustanovení § 21d odst. 2 vymezuje, co se rozumí minimální dobou finančního leasingu, která je nově jedním z definičních znaků finančního leasingu.“* (srov. Poslanecká sněmovna, volební období 2013–2017, sněmovní tisk č. 252/0)

[26] Krajský soud shodně se stěžovatelem dospěl prvotně ke správnému závěru, že daňová povinnost žalobkyni vznikla ke dni uzavření smlouvy, tj. 31. 10. 2017, jakož i k závěru, že pro posouzení vzniku daňové povinnosti je dle § 3 daňového řádu rozhodná právní úprava k tomuto datu.

[27] Nejvyšší správní soud však shledal nesprávným další postup krajského soudu, který definiční znaky finančního leasingu dovozoval zpětně *per* přechodná ustanovení jednotlivých novelizací zákona o daních z příjmů týkajících se splnění podmínek, za kterých lze nájemné u finančního pronájmu s následnou koupí najatého

hmotného majetku, resp. finančního leasingu, uznat jako výdaj (náklad) dle při stanovení základu daně z příjmů (§ 24 odst. 4 zákona o daních z příjmů).

[28] Nejvyšší správní soud se k aplikaci přechodných ustanovení zákona o daních z příjmů v souvislosti s osvobozením od daně z nabytí nemovitých věcí již vyjádřil v rozsudku ze dne 4. 5. 2019, čj. 4 Afs 8/2019-41: „*Na tomto místě je třeba předně konstatovat, že v posuzovaném případě nelze vycházet ze zákona o daních z příjmů ve znění účinném do 31. 12. 2007, jak dovozuje v kasační stížnosti stěžovatel. Stěžovatel tento postup odůvodňuje odkazem na přechodné ustanovení čl. II bod 12 zákona č. 261/2007 Sb., kterým byl novelizován zákon o daních z příjmů s účinností od 1. 1. 2008. [...] Citované přechodné ustanovení stanoví, že dosavadní znění zákona se použije na finanční pronájem s následnou koupí (finanční leasing), do doby ukončení, tj. zákon o daních z příjmů ve znění účinném do 31. 12. 2007 se použije na finanční leasing uzavřený před účinností zákona č. 261/2007 Sb. po dobu jeho trvání. Ve vztahu k finančnímu leasingu se přitom novela vztahovala k uznatelnosti úplaty (nájemného) u finančního leasingu jako výdaje vynaloženého na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů, a právě ve vztahu k této otázce je třeba přechodné ustanovení vykládat. Přechodné ustanovení nevyovídá ovšem nic o tom, jak se má postupovat při ukončení finančního pronájmu po uplynutí sjednané doby a převodu vlastnického práva, jakož i při stanovení daňové povinnosti vztahující se k převodu vlastnického práva.*“ Nejvyšší správní soud dále konstatoval: „*Výklad stěžovatele je nesprávný i z toho důvodu, že zákonné opatření senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí, a zákonné opatření senátu č. 344/2013 Sb., kterým byl do zákona o daních z příjmů implementován § 21d, jsou vzájemně provázané předpisy přijaté v souvislosti s rekodifikací soukromého práva. Ustanovení § 9 zákonné opatření č. 340/2013 Sb. je proto třeba interpretovat v souvislosti s § 21d zákona o daních z příjmů. Jinými slovy, pokud zákonné opatření č. 340/2013 Sb., odkazuje na zákonnou definici finančního leasingu obsaženou v zákoně o daních z příjmů, nelze vycházet ze znění zákona o daních z příjmů, které tuto definici neobsahovalo.*“

[29] Nejvyšší správní soud nepochybně, že podmínky pro daňovou uznatelnost nákladů spočívajících v platbách nájemného dle předložené smlouvy o finančním leasingu byly u žalobkyně v kontextu přechodných ustanovení krajským soudem aplikovaných splněny, a proto platby nájemného nepochybně představují náklady ve smyslu § 24 odst. 4 zákona o daních z příjmů, a to s ohledem na znění zákona o daních z příjmů účinné v době uzavření smlouvy (v roce 2004), kdy minimální doba trvání smlouvy byla stanovena na 8 let.

[30] V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokud krajský soud na podporu svých úvah odkazuje na novelu zákona o daních z příjmů provedenou zákonem č. 545/2005 Sb. a dovozuje vůli zákonodárce udržovat pro smlouvy uzavřené před účinností novel právní jistotu spočívající v aplikaci právní úpravy účinné před účinností novel, činí tak (v souvislosti s naplněním podmínek pro osvobození od daně z nabytí nemovitých věcí) zcela nepřipadně. Požadavek právní jistoty vyjádřený v novelách zákonů prostřednictvím přechodných ustanovení je zcela jistě legitimní a Nejvyšší správní soud o této věci s žalobkyní ani s krajským soudem nepolemizuje. Není pochyb o tom, že jedním ze základních atributů, kladených na právní předpis v materiálně pojatém právním státě, je jeho srozumitelnost a předvídatelnost následků. Ústavní soud např. ve svém nálezu ze dne 11. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 487/2000, č. 59/2001 Sb. ÚS, uvedl: „*Nelze se totiž ztotožnit s tím, aby negativní důsledky nedostatků v právní úpravě, ať už jde o absenci příslušných norem, nebo jejich nesrozumitelnou formulaci, pokud jsou jimi ze strany státu ukládány povinnosti občanům (jednotlivcům), nesly právě tyto subjekty. Jestliže nastane právní situace, že v úvahu připadá více možností jednání (v daném případě lze hovořit spíše o nutnosti), pak je nezbytné volbu jednotlivce pro některou z nich respektovat.*“ O takový případ se zde však nejedná.

[31] Pokud zákon o daních z příjmů daňovému subjektu umožnil za určitých předem stanovených podmínek uplatnit do daňových výdajů dle § 24 zákona o daních z příjmů splátky nájemného, je zcela jistě třeba trvat na tom, aby mu tuto možnost v předem stanoveném režimu zákonodárce garantoval za neměnných podmínek po celou dobu trvání uzavřené smlouvy; obdobně tak zákonodárce činil např. v případě započatého odepisování majetku, apod. Jinými slovy, již v době uzavření leasingové smlouvy musí být předvídatelný následek jejího porušení – neuznání výdajů, stejně tak tomu musí být v případě jejího neporušení; nelze přitom odhlížet od aspektu účetního. Především však, zatímco zákon o daních z příjmů žalobkyni uplatnění daňových výdajů z titulu placení splátek nájemného u finančního leasingu, resp. smlouvy o finančním nájmu s následnou koupí najatého hmotného majetku, v § 24 odst. 4 zákona o daních z příjmů v roce 2004, resp. již od roku 1993 garantoval,

tehdy platný a účinný zákon č. 357/1992 Sb. o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí v § 19 ani v § 20 žádné osvobození od daně z převodu nemovitostí, resp. nemovitých věcí z titulu finančního leasingu či na základě obdobného smluvního ujednání vůbec neupravoval. Žalobkyně tedy ani v době uzavření leasingové smlouvy v roce 2004 nemohla legitimně očekávat, že v případě jejího ukončení a následného odkoupení nemovitosti bude její příjem od majetkové daně osvobozen, stejně tak nemohla ani předvídat, zda a jakou daní bude v době ukončení smlouvy příjem zdaněn.

[32] Podmínky pro osvobození od daně z nabytí nemovitých věcí je tedy nutno posuzovat v kontextu definice finančního leasingu, která byla do zákona o daních z příjmů, na který zákon o dani z nabytí nemovitých věcí odkazuje, zanesena až s účinností od 1. 1. 2014, a to bez jakýchkoliv přechodných ustanovení.

[33] Ačkoliv tedy hmotný majetek – nemovitá věc splní podmínky stanovené pro finanční pronájem dle znění zákona o daních z příjmů, které se na něj z hlediska daní z příjmů včetně příslušných přechodných ustanovení novel aplikuje, nemusí ještě být splněna podmínka stanovená v odst. § 9 odst. 2 zákona o dani z nabytí nemovitých věcí ve spojení s § 21d zákona o daních z příjmů.

[34] Jakkoli v nyní projednávané věci je časové období, v němž žalobkyni daňová povinnost vznikla, odlišné, dopadají závěry stran aplikace přechodných ustanovení k § 24 zákona o daních z příjmů, k nimž Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku sp. zn. 4 Afs 8/2019 dospěl, na právé projednávanou věc. Nejvyšší správní soud neshledal důvodu se od nich odchýlit. Na tom nic nemění ani fakt, že v uváděném případě znění § 21d zákona o daních z příjmů účinné do 31. 12. 2014 nestanovilo jakožto definiční znak finančního leasingu žádnou dobu jeho trvání (pročež právě bylo v daném případě osvobození krajským soudem přiznáno a kasační stížnosti žalovaného nebylo vyhověno). Jak již bylo předesláno výše, novelou provedenou zákonem č. 167/2014 Sb. byl tento definiční znak do § 21d zákona o daních z příjmů vložen (viz bod [25] výše).

[35] Žalobkyni v nyní projednávané věci daňová povinnost vznikla v roce 2017, tedy v době, kdy již byla minimální délka trvání leasingu v zákoně jednoznačně výslovně stanovena. Pro posouzení věci je tak rozhodné znění zákona o daních z příjmů účinné v době vzniku daňové povinnosti, kterou je podle § 3 daňového řádu okamžik přechodu vlastnického práva z prodávajícího na kupujícího, tedy den 31. 10. 2017 (srov. bod 25 rozsudku sp. zn. 4 Afs 8/2019).

[36] Legální definici finančního leasingu obsaženou v § 21d zákona o daních z příjmů účinném v době vzniku daňové povinnosti nelze zpětně definovat odlišnými podmínkami navázanými na znění jakéhokoliv ustanovení zákona o daních z příjmů ve znění účinném v minulosti. Taková vůle by totiž musela být výslovně projevena prostřednictvím přechodného ustanovení. Zákon o dani z nabytí nemovitých věcí neobsahuje žádná přechodná ustanovení, která by bylo možno ve vztahu k dani z nabytí nemovitých věcí aplikovat (například: *za finanční leasing se považuje každá smlouva o finančním nájmu s následnou koupí najatého hmotného majetku, která dle účinného znění v rozhodné době splňovala podmínky dle § 24 odst. 4 zákona o daních z příjmů*). Ostatně ani novela zákona o daních z příjmů provedená zákonem o dani z nabytí nemovitých věcí neobsahuje žádná přechodná ustanovení, z nichž by bylo možno dovodit jakoukoli vazbu na daň z nabytí nemovitých věcí.

[37] Osvobození od daně z nabytí nemovitých věcí z titulu ukončení smlouvy o finančním leasingu zavedl poprvé až zákon o dani z nabytí nemovitých věcí a nelze toto osvobození (a splnění podmínek doby trvání finančního leasingu) dovozovat zpětně ani *per* přechodná ustanovení jednotlivých novel zákona o daních z příjmů týkajících se uplatnění daňových výdajů z titulu splátek nájemného za finanční leasing; jak uvedl Nejvyšší správní soud již ve výše citovaném rozsudku, tato se vztahují k otázce uplatnění daňových výdajů.

[38] Nejvyšší správní soud konstatuje, že splnění podmínek osvobození podle § 9 odst. 2 zákona o dani z nabytí nemovitých věcí je nutné posuzovat vždy k okamžiku vzniku daňové povinnosti, resp. naplnění předmětu daně. Aby byla určitá transakce osvobozena od daně z nabytí nemovitých věcí, musí se jednat o finanční leasing podle zákona o daních z příjmů ve znění účinném v okamžiku nabytí vlastnického práva k nemovité věci, která je předmětem finančního leasingu. Uvedené znamená, že nezáleží na tom, kdy byla smlouva o finančním leasingu uzavřena, ale zda splňuje podmínky finančního leasingu podle zákona o daních z příjmů ve znění účinném v okamžiku realizace transakce (nabytí vlastnického práva k věci, která je předmětem finančního leasingu).

[39] Krajský soud dospěl v posuzované věci k závěru o splnění podmínek pro osvobození od daně z nabytí nemovitých na základě nesprávného posouzení právní otázky, když ve věci zákonně definice finančního leasingu bez zákonného podkladu aplikoval přechodná ustanovení týkající se toliko naplnění podmínek pro daňovou uznatelnost výdajů (nákladů) pro stanovení základu daně u daně z příjmů dle zákona č. 586/1992 Sb.

## 4262

### **Oběti trestných činů: prekluzivní lhůta pro podání žádosti o peněžitou pomoc; nezletilá oběť trestného činu; újma na zdraví**

k § 30 odst. 2 a § 37 zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů)

k § 622 a § 654 odst. 2 občanského zákoníku

**I. Objektivní prekluzivní lhůta pro podání žádosti o peněžitou pomoc oběti trestného činu stanovená v § 30 odst. 2 zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů, se nevztahuje na žádosti o peněžitou pomoc za trestné činy spáchané přede dnem nabytí účinnosti tohoto ustanovení (před 1. 8. 2013).**

**II. Utrpí-li nezletilý trestným činem újmu na zdraví, nezačne subjektivní ani objektivní prekluzivní lhůta pro podání žádosti o peněžitou pomoc takové oběti trestného činu stanovená v § 30 odst. 2 zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů, běžet dříve, než se nezletilý stane plně svéprávným (§ 622 ve spojení s § 654 odst. 2 občanského zákoníku a § 37 zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2021, čj. 5 As 189/2020-61)*

**Prejudikatura:** č. 438/2005 Sb. NSS, č. 1034/2007 Sb. NSS, č. 1837/2009 Sb. NSS, č. 2676/2012 Sb. NSS, č. 3498/2017 Sb. NSS, č. 3816/2018 Sb. NSS, č. 3857/2019 Sb. NSS a č. 4179/2021 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 124/2017 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS1737/16), č. 54/2020 Sb. a č. 325/2020 Sb.

**Věc:** J. B. proti Ministerstvu spravedlnosti o peněžitou pomoc oběti trestného činu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Podanou kasační stížností se žalobkyně domáhala zrušení rozsudku ze dne 27. 4. 2020, čj. 8 A 14/2020-56, jímž Městský soud v Praze zamítl její žalobu proti usnesení žalovaného ze dne 17. 12. 2019. Tímto usnesením žalovaný zastavil řízení o žádosti žalobkyně o poskytnutí peněžité pomoci obětem trestné činnosti, neboť žádost byla podle něj zjevně právně nepřipustná.

Matka žalobkyně byla pracovně vytížena, od zhruba půl roku věku žalobkyně s ní trávil rodičovskou dovolenou otec, který jí i následně věnoval více času. Žalobkyně v období od roku 2009 do roku 2011 bydlela s oběma rodiči. Kvůli vyšetřování otce na konci roku 2011 se matka s žalobkyní odstěhovaly. Rozsudkem Okresního soudu Praha-východ ze dne 5. 12. 2011, sp. zn. 30 P 410/2011, byla upravena výchova a výživa žalobkyně tak, že se s otcem stýkala každý víkend. Svého otce navštěvovala v domě jeho rodičů v obci D., kde měl samostatnou bytovou jednotku. Dne 10. 4. 2012 bylo vydáno předběžné opatření, kterým byl zakázán styk žalobkyně s otcem. V červnu 2012 matka žalobkyně požádala o asistovaný styk žalobkyně s otcem. Měla za to, že by jí psychicky prospěl, jelikož žalobkyně byla na otce velmi fixovaná. Od listopadu 2012 probíhal styk žalobkyně s otcem za přítomnosti matky žalobkyně na základě jejich vzájemné dohody v délce cca 1 hodiny.

Otec žalobkyně byl rozsudkem Okresního soudu v Nymburce ze dne 31. 10. 2012, sp. zn. 4 T 182/2012, odsouzen za zločin výroby a jiného nakládání s dětskou pornografií k podmíněnému trestu odnětí svobody. Usnesením ze dne 30. 1. 2013 byl otcí žalobkyně z důvodu amnestie prezidenta republiky uložený trest prominut.

Předběžné opatření týkající se zákazu styku žalobkyně a jejího otce bylo zrušeno dne 14. 8. 2014 a rodiče shodně konstatovali, že jsou schopni se na styku dohodnout. Na podzim roku 2014 byla žalobkyně dvakrát na návštěvě u otce v obci D., byla zde též na Vánoce a přespala v části domu, v níž bydleli její prarodiče. V roce 2015 měla otce navštívit také v Praze, kde bydlel s přítelkyní.

Proti otci žalobkyně byly dne 25. 11. 2015 zahájeny úkony trestního řízení pro zločin pohlavního zneužití, který měl spáchat v době od ledna do prosince 2010 na sestřenici žalobkyně. Žalobkyně k věci poprvé vypovídala dne 3. 12. 2015. Usnesením ze dne 5. 9. 2016 bylo zahájeno trestní stíhání otce žalobkyně pro spáchání zločinu pohlavního zneužití vůči sestřenici žalobkyně, ale také pro dva zločiny pohlavního zneužití spáchané vůči žalobkyni, a to v letech 2009 až 2012 ve společném bytě a dále v období od roku 2013 do srpna 2015 v obci D.

Žalobkyně od září 2016 docházela do Dětského krizového centra z důvodu sebepoškození. V září 2016 bylo provedeno psychologické vyšetření, posléze od října 2016 do listopadu 2018 probíhala terapie. Ve znaleckém posudku z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie a stanovení nemajetkové újmy na zdraví se specializací dětská psychiatrie ze dne 26. 1. 2017 znalkyně MUDr. Alena Gayová zjistila u žalobkyně chronickou posttraumatickou stresovou poruchu (dále jen „PTSD“), následně soudní znalci PhDr. Jana Kocourková a MUDr. Jiří Koutek, Ph. D., v doplnění znaleckého posudku z oboru psychiatrie a psychologie ze dne 2. 5. 2017, vypracovaného pro Policii ČR, konstatovali výrazné anxiosní a depresivní příznaky, které hodnotili jako symptomy PTSD s tím, že přesný počátek obtíží nelze stanovit.

Obžaloba proti otci žalobkyně byla podána dne 10. 9. 2019 pro tři trestné činy pohlavního zneužívání, z nichž jedním v období od října 2009 do října 2011 a jedním v období od září 2014 do března 2015 vůči žalobkyni měla u nezletilé vzniknout a rozvinout se PTSD, která se u ní projevila úzkostnými a depresivními stavy, vtírajícími se připomínkami na vyšetřované události a na minulost ve vztahu s obviněným a tendencí k uzavřenosti, přičemž její negativní subjektivní emoční prožívání bylo nejvýraznější koncem roku 2015, kdy se věc začala vyšetřovat, v červnu 2016 u ní byly přítomny neurotické symptomy, výkyvy v emočním ladění, od září 2016 si její duševní stav vyžádal psychoterapii v Dětském krizovém centru a v lednu 2017 u ní byla konstatována PTSD, která byla potvrzena znaleckým zkoumáním v dubnu 2017.

Matka žalobkyně, v té době stále nezletilá, podala jakožto její zákonná zástupkyně jejím jménem dne 27. 11. 2019 u žalovaného žádost o poskytnutí peněžité pomoci obětem trestné činnosti. Žalobkyně s odkazem na § 28 odst. 1 písm. b) zákona o obětech trestných činů žádala o poskytnutí peněžité pomoci alespoň v částce 200 000 Kč, neboť byla poškozena jednáním svého otce, který se na ní měl dopustit trestného činu pohlavního zneužití podle § 187 odst. 1 a 2 trestního zákoníku. Ačkoliv v té době stále nebylo ve věci daného trestného činu rozhodnuto, měla žalobkyně za to, že může s přihlédnutím k § 26 odst. 1 a 2 písm. c) zákona o obětech trestných činů o peněžitou pomoc požádat, neboť primárním účelem žádosti je rychlé a efektivní poskytnutí pomoci oběti trestného činu. Současně žalobkyně odkázala na průběh řízení, neboť jednání v předmětné trestní věci bylo dne 21. 11. 2019 odročeno na 6. 12. 2019 za účelem vyhlášení rozsudku.

Rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2019, čj. 2 T 58/2019-790, byl obžalovaný shledán vinným ze zločinů pohlavního zneužití spáchaných na obou poškozených (žalobkyni a její sestřenici), ve vztahu k žalobkyni však pouze zločinem, jehož se dopustil v přesně nezjištěné době od října 2009 do října 2011, neboť jiným způsobem pohlavně zneužil dítě mladší patnácti let (žalobkyně byla v daném období ve věku 7–9 let), takový čin spáchal na dítěti svěřeném jeho dozoru, zneužívaje jeho závislosti a takovým činem způsobil těžkou újmu na zdraví (§ 187 odst. 1, 2, 3 trestního zákoníku). Za tyto zločiny (vůči žalobkyni a její sestřenici) byl obžalovaný odsouzen k úhrnnému nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání 6 let. Zároveň krajský soud dle § 228 odst. 1 trestního řádu rozhodl, že obžalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradu nemajetkové újmy částku 397 168 Kč a se zbytkem uplatněného nároku ji odkázal na řízení ve věcech občanskoprávních.

Pro skutek, který měl být vůči žalobkyni spáchán v období od září 2014 do března 2015, byl obžalovaný zproštěn dle § 226 písm. a) trestního řádu obžaloby. Dle krajského soudu nebylo možné dospět k jednoznačnému závěru, že bylo bezpečně a bez důvodných pochybností prokázáno, že se tento skutek stal tak, jak byl popsán v obžalobě. Sama žalobkyně o tomto jednání obžalovaného sice hovořila, avšak pouze při podání vysvětlení, o němž byl sepsán příslušný úřední záznam ještě před zahájením trestního stíhání obžalovaného. V rámci své výpovědi v přípravném řízení o jednání obžalovaného, kterému měla být žalobkyně vystavena také v průběhu víkendů v obci D., žalobkyně nehovořila a zřejmým pochybením policejního orgánu na to nebyla výslovně tážána. Bližší popis takového jednání nevyplýval ani z jiných důkazů. Krajský soud sice konstatoval, že by se za daného důkazního stavu nabízelo doplnit dokazování dalším výsledkem žalobkyně, avšak vzhledem k prokázaným následkům jednání obžalovaného na zdraví žalobkyně a vyjádřením znalců měl soud za to, že tento postup není vhodný, zvláště s



ohledem na povinnost šetřit v trestním řízení práva žalobkyně jako zvlášť zranitelné oběti. Další výslech by pro ni byl nepochybně traumatizující a vedl by ke zhoršení jejího zdravotního stavu, čímž by fakticky byly umocňovány následky trestné činnosti, kterou přinejmenším v rozsahu odsuzujícího výroku obžalovaný vůči žalobkyni v minulosti spáchal. Z uvedeného důvodu však nebyl skutkový stav ve vztahu k tomuto zločinu zjištěn bez důvodných pochybností a s ohledem na presumpci nevinu bylo obžalovaného nutné v této části podané obžaloby zprostit.

Na závěr krajský soud poznamenal, že provedené dokazování vzbuzuje nemalé podezření, že trestná činnost vůči žalobkyni byla dlouhodobější a podstatně rozsáhlejší, než jak ji popisuje odsuzující výrok tohoto rozsudku, nicméně pro další útoky vůči nezletilé nebyl obžalovaný v tomto řízení stíhán a ve vztahu k nim nebyly shromážděny ani dostatečně přesvědčivé důkazy. Proti tomuto rozsudku se odvolali obžalovaný i žalobkyně.

Žalovaný pouze na základě příloh, předložených žalobkyní spolu s žádostí, a bez znalosti zmiňovaného rozsudku Krajského soudu v Praze, usnesením ze dne 17. 12. 2019 řízení o žádosti o poskytnutí peněžité pomoci žalobkyni zastavil, neboť ji shledal zjevně právně nepřipustnou. Žalovaný odkázal na § 30 odst. 2 zákona o obětech trestných činů a konstatoval, že již uplynula dvouletá subjektivní prekluzivní lhůta k podání žádosti. V odůvodnění dále uvedl, že k jednání pachatele vůči žalobkyni mělo docházet v přesně nezjištěné době od října 2009 do října 2011 a v přesně nezjištěné době od září 2014 do března 2015. V důsledku tohoto jednání u žalobkyně vznikla újma v podobě PTSD, která u ní byla znalcem konstatována v lednu 2017 a potvrzena znaleckým zkoumáním z dubna 2017. Žádost o peněžitou pomoc však žalobkyně podala až dva roky a deset měsíců od konstatování újmy, resp. dva roky a sedm měsíců od znaleckého zkoumání, přičemž s ohledem na okolnosti případu lze předpokládat, že žalobkyně se o způsobené újmě dozvěděla ještě dříve. Dle žalovaného lze považovat za zjevně právně nepřipustné podání požadující provedení něčeho, co není fakticky či právně možné, tedy i realizaci práva, u kterého již uplynula prekluzivní lhůta.

Žalobkyně následně podala prostřednictvím své zákonné zástupkyně proti uvedenému usnesení žalobu k Městskému soudu v Praze, neboť opravný prostředek ve správním řízení proti rozhodnutí žalovaného dle § 30 odst. 5 zákona o obětech trestných činů nelze podat. Městský soud žalobu shora uvedeným rozsudkem ze dne 27. 4. 2020, čj. 8 A 14/2020-56, zamítl.

Městský soud se především neztotožnil s námitkou žalobkyně, že k prekluzi práva mohlo dojít až po uplynutí objektivní pětileté lhůty dle § 30 odst. 2 zákona o obětech trestných činů, neboť dospěl k závěru, že běh obou prekluzivních lhůt stanovených tímto zákonem je na sobě nezávislý a počátek běhu každé z nich je vázán na jinou skutečnost. K prekluzi práva na peněžitou pomoc dochází dle městského soudu již uplynutím jedné z těchto lhůt, což vyplývá ze samotného textu zákona a z důvodové zprávy. V daném případě tedy postačilo uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty.

Městský soud odmítl též argumentaci žalobkyně poukazující na § 622 občanského zákoníku, neboť žalovaný nerozhodoval o vyplacení náhrady škody za újmu na zdraví podle tohoto zákona (tedy o soukromoprávním nároku). V případě peněžité pomoci obětem trestných činů se jedná o veřejnoprávní nárok a prekluzivní lhůta je zákonem o obětech trestných činů upravena zcela samostatně, ustanovení občanského zákoníku o promlčení a prekluzi se tak nepoužijí, a neuplatní se tedy ani § 37 zákona o obětech trestných činů, který předpokládá subsidiární použití občanského zákoníku. K tomu městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2018, čj. 7 As 367/2017-30.

Městský soud dále zkoumal, zda žalovaný správně vyhodnotil běh subjektivní prekluzivní lhůty, a dospěl k závěru, že tato lhůta uplynula před podáním žádosti o peněžitou pomoc. Městský soud odkázal na závěry, ke kterým dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 10. 2017, čj. 6 As 93/2017-20, týkajícím se určení okamžiku, kdy se poškozený dozvěděl o újmě způsobené trestným činem, a dospěl k závěru, že ačkoliv žalovaný v projednávané věci detailně neposuzoval, kdy přesně nabyla žalobkyně subjektivní povědomí o tom, že jí byla způsobena újma, dle městského soudu postačovalo, že se žalovaný spokojil s konstatováním, že povědomí musela žalobkyně mít v době vydání znaleckého posudku A. G. ze dne 26. 1. 2017, nejpozději „snad“ v době vydání doplnění znaleckého posudku z oboru psychiatrie a psychologie ze dne 2. 5. 2017 vypracovaného pro Policii ČR doc. PhDr. Janou Kocourkovou a MUDr. Jiřím Koutkem, Ph. D.

Dle městského soudu posudky jednoznačně svědčily o tom, že se újma způsobená jednáním naplňujícím znaky trestného činu projevovала v době jejich vydání. Správnost závěrů uvedených znaleckých posudků byla potvrzena i ústavním revizním znaleckým posudkem z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie ze dne 19. 11. 2018, vydaným Psychiatrickou nemocnicí Bohnice, resp. MUDr. Martinem Hollým, MBA. Žalobkyně o způsobené újmě tedy dle městského soudu musela mít vědomost nejpozději již v době vydání těchto posudků. Městský soud v této souvislosti také podotkl, že znalecký posudek MUDr. Gayové byl vypracován na základě žádosti právní zástupkyně žalobkyně JUDr. V. M. Žalobkyně tak měla zcela zřejmě již na začátku roku 2017 k dispozici jednoznačnou informaci o způsobené újmě. Pro posouzení subjektivní prekluzivní lhůty dle městského soudu ve výsledku nebylo nutné určit, kdy přesně lhůta začala běžet, neboť i pokud by byla počítána až od data revizního posudku, uplynula by ještě před podáním žádosti, tedy přede dnem 27. 11. 2019.

Městský soud na závěr konstatoval, že situace žalobkyně byla pravděpodobně i v době jeho rozhodování, několik let po ukončení trestné činnosti, tíživá. Tato skutečnost však soudu nezakládá možnost odchýlit se od jednoznačného znění zákona. Na věci dle městského soudu nic nemění ani politováníhodná prodleva od zahájení trestního stíhání do podání obžaloby, neboť § 30 odst. 2 zákona o obětech trestných činů běh prekluzivních lhůt neváže na formální úkony podle trestního řádu.

Pravomocně bylo o vině obžalovaného rozhodnuto rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 3. 2020, sp. zn. 2 To 13/2020. Tímto rozsudkem byl zrušen výrok o vině obžalovaného týkající se zločinu spáchaného v době od října 2009 do října 2011 vůči žalobkyni, výrok o trestu a výrok o náhradě nemajetkové újmy a v rozsahu těchto výroků bylo ve věci znovu rozhodnuto tak, že nový výrok o vině obžalovaného za zločin spáchaný vůči žalobkyni se lišil v počtu útoků a dále ve vymezení okamžiku vzniku PTSD u žalobkyně jako zvlášť zranitelné osoby. Vrchní soud v tomto ohledu ve výroku o vině konstatoval, že se u poškozené (žalobkyně) v důsledku jednání obžalovaného rozvinula nejpozději dne 20. 1. 2017 středně těžká PTSD, která se projevovала úzkostnými a depresivními stavy, vtírajícími se připomínkami na vyšetřované události a na minulost ve vztahu s obžalovaným a tendencí k uzavřenosti, a tato porucha byla přítomna i v době dalšího znaleckého zkoumání v dubnu 2017. Obžalovaný byl opětovně odsouzen k úhrmnému nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání 6 let a byla mu uložena povinnost zaplatit žalobkyni na náhradě nemajetkové újmy ve formě ztížení společenského uplatnění částku 397 168 Kč a na náhradě nemajetkové újmy ve formě duševních útrap částku 50 000 Kč s tím, že se zbytkem uplatněného nároku byla žalobkyně odkázána na řízení ve věcech občanskoprávních. V ostatních výrocích zůstal rozsudek krajského soudu nezměněn.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítala, že se neztotožňuje se závěrem městského soudu, podle něhož k zániku práva na peněžitou pomoc postačí uplynutí subjektivní dvouleté lhůty, ani se závěrem, že otázka prekluze je v zákoně o obětech trestných činů upravena dostatečně. Ačkoliv ustanovení zákona o obětech trestných činů přiznávají nezletilým status zvlášť zranitelné osoby, v otázce běhu lhůt se od této individualizace odchyľují, na rozdíl od občanského zákoníku. Stěžovatelka měla za to, že úprava odsouvající počátek běhu prekluzivní lhůty k okamžiku nabytí svéprávnosti (zletilosti) by měla být aplikovatelná i v řízení s nezletilou jako zvlášť zranitelnou obětí.

Pokud jde o rozlišování otázky náhrady újmy na zdraví jako soukromoprávního nároku a peněžité pomoci státu jako nároku veřejnoprávního, je nutné takové rozlišení dle stěžovatelky odmítnout jako nesprávné. Zákon o obětech trestných činů nevylučuje peněžitou pomoc, která by se odvíjela od způsobené nemajetkové újmy oběti. Stěžovatelka poukázala na to, že nemajetková újma způsobená fyzické osobě představuje charakteristiku spojenou s vymezením pojmu oběti dle zákona o obětech trestných činů. Zákon je postaven na subsidiaritě peněžité pomoci, která má nastoupit zejména v případech, kdy odškodnění nebylo získáno z jiných zdrojů. Dle jejího názoru také nelze pominout, že peněžítá pomoc má i funkci reparační. Stěžovatelka poukázala na princip *in dubio pro victimae* a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2019, čj. 9 As 423/2018-29, č. 3857/2019 Sb. NSS, podle něhož pro přiznání peněžité pomoci oběti trestného činu až do výše 200 000 Kč dle § 28 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zákona o obětech trestných činů stačí, pokud žalovanému předloží pravomocný rozsudek, ve kterém bylo rozhodnuto o náhradě nemajetkové újmy oběti. Tento postup dle stěžovatelky sblížuje pojmy újma na zdraví a peněžítá pomoc.

Stěžovatelka poukázala na délku trestního řízení a na pochybení orgánů činných v trestním řízení, ke kterým dle jejího názoru došlo. V přípravném řízení se vystříдалo několik dozorových státních zástupců s odlišnými názory na věc, a bylo tak až na soudu, aby dospěl k závěru, že nelze mít o vině pochyb. Obžalovaný, otec stěžovatelky, byl pravomocně uznán vinným pohlavním zneužíváním nezletilé stěžovatelky v období od října 2009 do října 2011, ačkoliv obžaloba původně zahrnovala i období od září 2014 do března 2015. Dle odůvodnění rozsudku však bylo nutné jej v této části zprostit obžaloby z důvodu procesního pochybení.

Stěžovatelka odkázala na § 25 odst. 1 a § 26 odst. 1 zákona o obětech trestných činů. Jestliže se policejní orgán o možném trestném činu dozvěděl až po podání vysvětlení stěžovatelky dne 3. 12. 2015, úvaha městského soudu o běhu prekluzivní lhůty by v případě omezení trestné činnosti pouze na zločin vůči stěžovateli, za nějž byl stěžovatel odsouzen (spáchaný do října 2011), znamenala vyloučení projednávaného případu z režimu poskytnutí peněžité pomoci, a to pouze proto, že nezletilá se v době spáchání trestného činu svého otce nikomu nesvěřila s ohledem na svou citovou a vztahovou závislost na pachateli a nedostatečnou rozumovou vyspělost, neboť jí v dané době bylo 8 až 9 let. Z uvedeného důvodu vyžadoval tento případ použití § 37 zákona o obětech trestných činů ve spojení s § 622 občanského zákoníku, neboť zde chybí zvláštní právní úprava. K tomu stěžovatelka odkázala na odbornou literaturu a dodala, že použití občanského zákoníku musí být přitom vždy v souladu se zásadami upravujícími postavení zvláště zranitelné oběti.

Pokud jde o hodnocení okamžiku, kdy stěžovatelka měla nabýt povědomí o tom, že jí způsobená újma byla důsledkem jednání naplňujícího znaky trestného činu, považovala stěžovatelka postup městského soudu za nesprávný. Taktéž odmítla závěr soudu, že postup žalovaného, který určil počátek povědomí stěžovatelky o vzniklé újmě jako dobu vydání znaleckého posudku MUDr. Gayové, je dostačující. Stěžovatelka o chování otce mluvila poprvé ve věku 13 let, v době vyšetření MUDr. Gayovou jí bylo 14 let, a tudíž nebyla schopna porozumět, co je cílem znaleckého vyšetření ani tak abstraktnímu pojmu jako nemajetková újma, natož nárokům z této újmy plynoucí, a to bez ohledu na to, zda zadavatelem znaleckého posudku byla Policie ČR nebo samotná zmocněnkyně stěžovatelky. V době prvních vyšetření MUDr. Koutkem a PhDr. Kocourkovou se stěžovatelka začala sebepoškozo-ovat, což svědčí o jejím špatném psychickém stavu. Následně absolvovala psychoterapii v Dětském krizovém centru. Terapeutických setkání proběhlo celkem 19. Cílem této terapie byla podpora adaptačních a vyrovnávacích mechanismů a zpracování zážitku sexuálního zneužívání vlastním otcem, zmírnění následků traumatizace, obnovení vztahu k sobě samé, obnovení vztahů a důvěry k lidem obecně a teprve ukončení terapie dne 6. 11. 2018, resp. zvládnutí jejich cílů je z hlediska subjektivního vnímání způsobené újmy dle stěžovatelky okamžikem, se kterým se může pojit běh lhůty.

Dle stěžovatelky je třeba u nezletilých obětí počátek běhu prekluzivní lhůty podrobit detailnější analýze, neboť jinak bude dítě schopno újmu pochopit v 5 letech a jinak v době, kdy přechází na střední školu. Jelikož je každý nezletilý jinak psychicky vyspělý, dospěl zákonodárce dle stěžovatelky k závěru, že počátek prekluzivní lhůty musí být spjat s momentem, kdy se nezletilý stane plně svéprávným, neboť zjišťování skutečného okamžiku počátku subjektivního vnímání vzniku újmy by nezletilé oběti nepřiměřeně viktimizovalo, což by bylo mj. i v rozporu s právní normou určenou k jejich ochraně. Shora popsané úvahy lze dle stěžovatelky shrnout do závěru, že v době spáchání trestného činu ani v době probíhající psychoterapie nebyla vzhledem ke svému tehdejšímu věku schopna objektivně posoudit, zda a jaká újma jí ve skutečnosti vznikla. Nemohla tedy ani předpokládat, jaké důsledky bude v budoucnosti mít.

Na závěr stěžovatelka odkázala na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 2. 2020, čj. 25 Cdo 79/2020-190, a zopakovala, že žádost o poskytnutí peněžité pomoci byla podána včas, a to ať už z pohledu aplikovatelnosti § 622 občanského zákoníku nebo z pohledu reálné možnosti si vznik újmy uvědomit, přičemž tento okamžik je třeba vztahovat nejdříve k době ukončení dlouhodobé terapeutické léčby, resp. k věku blízkému zletilosti.

Žalovaný ve svém vyjádření podotkl, že stěžovatelka byla od počátku zastoupena totožnou právní zástupkyní a pouze na titulní straně žaloby uvedla, že bylo zahájeno řízení o vyslovení souhlasu s právním jednáním za nezletilou, dále se však o této skutečnosti nezmínila, ačkoliv z pohledu právního profesionála a z procesní opatrnosti by se nabízelo dát soudu na vědomí, v jakém stavu se dané řízení nachází.

Žádost stěžovatelky o poskytnutí peněžité pomoci byla žalovanému doručena dva roky a deset měsíců od odborného konstatování újmy, případně dva roky a sedm měsíců od znaleckého zkoumání vzniklé PTSD, přičemž lze s ohledem na charakter spáchaného jednání důvodně předpokládat, že stěžovatelka se o tom, že jí byla způsobena psychická újma, dozvěděla ještě dříve. I v případě, že by žalovaný vyšel z varianty pro stěžovatelku „nejpříznivější“, nelze než dojít k závěru, že žádost o peněžitou pomoc byla podána po marném uplynutí dvouleté subjektivní prekluzivní lhůty stanovené v § 30 odst. 2 zákona o obětech trestných činů, čímž došlo k zániku práva na poskytnutí peněžité pomoci.

Žalovaný považoval za zcela absurdní závěr stěžovatelky, že pro zánik práva nepostačí uplynutí subjektivní lhůty. Tento názor dle něj neodpovídá ani judikatuře, ani znění právních předpisů, ani obecným principům, na kterých je rozdělení prekluzivních lhůt na subjektivní a objektivní vystavěno. Právě proto, že běh lhůt je na sobě nezávislý, zaniká právo uplynutím kterékoli z nich. Žalovaný zdůraznil, že již v době zpracování znaleckého posudku dne 26. 1. 2017 byla stěžovatelka zastoupena JUDr. V. M., advokátkou, na které bylo, aby práva stěžovatelky hájila rádně a včas. To, že tak neučinila, nelze klást k tíži žalovaného.

Žalovaný považoval výklad subsidiárního použití občanského zákoníku dle § 37 zákona o obětech trestných činů, jak ho popsala stěžovatelka v kasační stížnosti, za neudržitelný. Aby bylo na místě aplikovat subsidiární právní předpis, muselo by se jednat o situaci, ve které je třeba vyložit pojem, který by zákon o obětech trestných činů užíval, ovšem nedefinoval, případně by bylo třeba posuzovat počítání lhůt v oblasti, kterou zákon o obětech trestných činů neupravuje. Dle žalovaného se proto subsidiárně použije občanský zákoník, pokud např. konec lhůty spadá na den pracovního klidu, neboť tuto úpravu zákon o obětech trestných činů neobsahuje, nikoliv však ustanovení týkající se počátku běhu lhůt, neboť ta v zákoně obsažena jsou. Subsidiární aplikaci právního předpisu ovšem nelze dovodit pouze na základě subjektivního nazírání na běh lhůt stěžovatelkou. Zákonodárce dle žalovaného zjevně dospěl k závěru, že odlišné postavení nezletilých jako zvlášť zranitelných osob dle § 2 odst. 4 písm. a) zákona o obětech trestných činů není namístě zohlednit při vymezení jejich práva na peněžitou pomoc, na rozdíl od jiných zvláštních práv těchto obětí. Dle žalovaného se jednalo o záměr, nikoliv o opomenutí zákonodárce. Jakkoliv lze potřebu zvláštního přístupu k nezletilým považovat za legitimní úvahu *de lege ferenda*, nejsou správní orgány ani soudy oprávněny překlenout mezeru v zákoně výkladem subsidiárního právního předpisu v situaci, kdy není pro subsidiaritu *de lege lata* vůbec prostor. Pokud by tak učinily, stavěly by se do pozice zákonodárce, což jim nepřísluší.

Žalovaný dále odmítl kritiku stěžovatelky ohledně pochybení v trestním řízení, neboť správnímu orgánu nepřísluší věcně přezkoumávat postup a závěry orgánů činných v trestním řízení. Výrokem o vině a trestu je žalovaný vázán a není oprávněn toto rozhodnutí ani postup k němu vedoucí posuzovat.

Pokud jde o rozsudek Vrchního soudu v Praze, žalovaný měl za to, že popis skutku v něm obsažený podpořoval závěry městského soudu i žalovaného o tom, že subjektivní prekluzivní lhůta uběhla. Současně došlo také k uplynutí objektivní prekluzivní lhůty, neboť obžaloby ze zločinu, který měl být spáchán vůči stěžovateli v letech 2014 a 2015, byl obžalovaný zproštěn. Počátek běhu objektivní prekluzivní lhůty je tedy nutné stanovit již na rok 2011. Argumentace stěžovatelky byla tedy dle žalovaného tím spíše nedůvodná.

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

#### Z odůvodnění:

(...)

#### *IV.b) Běh prekluzivních lhůt pro podání žádosti o peněžitou pomoc*

[51] Nejvyšší správní soud dále posoudil námítky stěžovatelky týkající se běhu lhůt pro podání žádosti o peněžitou pomoc oběti trestné činnosti. Účel hmotněprávních lhůt, jejichž uplynutí má za následek zánik nebo promlčení majetkového práva, charakterizoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 2. 2009, č. 1 Afs 15/2009-105, č. 1837/2009 Sb. NSS, takto:

„Promlčení stejně jako prekluze patří k těm nejobecnějším kategoriím právního řádu. Představují jeden z klíčových právních následků marného uplynutí času v právu, přičemž absence jeho legislativního zakotvení může mít významné ústavněprávní konsekvence. [...]

Smyslem prekluze stejně jako promlčení je jednak přispívat k právní jistotě účastníků právních vztahů, jednak stimulovat věřitele (ať již jím je subjekt soukromého práva nebo veřejná moc) k včasnému uplatnění jeho práv (srov. k tomu v občanskoprávní rovině výklad M. Knappové, P. Těgla a K. Eliáše in: Eliáš, K. Občanský zákoník. Velký akademický komentář. Praha: Linde 2008, s. 408 násl.). V případě nároků veřejné moci nadto prekluze, případně promlčení, snižuje možnost svěvolných zásahů do právní sféry fyzických a právnických osob. [...]

*Institut časově podmíněného uplatnění majetkových pohledávek se sice může zdát často nespravedlivý, jeho finalita by však neměla zastřít základní, a možno říci ústavní hodnotu, totiž, že přináší do společnosti stabilitu a jistotu, a umožňuje tak dlužníkům plánovat si své životy s vědomím, že v důsledku uplynutí času již proti nim nelze určitý nárok uplatnit. Prekluze nebo promlčení nejsou v tomto pojetí samoučelné, ale naopak reflektují přirozený běh ekonomického života jako takového.“*

[52] Pro určení běhu lhůt pro podání žádosti o peněžitou pomoc v posuzované věci je nutné určit, jaká právní úprava se na danou otázku vlastně použije, neboť, jak již bylo uvedeno výše, trestný čin vůči stěžovateli měl být dle citovaných trestních rozsudků spáchán v letech 2009–2011, tedy ještě před účinností zákona o obětech trestných činů.

[53] V daném období peněžitou pomoc obětem trestného činu upravoval zákon č. 209/1997 Sb., o poskytnutí peněžité pomoci obětem trestné činnosti a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „zákon o poskytnutí peněžité pomoci“). Dle § 9 odst. 2 tohoto zákona však bylo možné podat žádost o poskytnutí pomoci u Ministerstva spravedlnosti „nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy se oběť dozvěděla o škodě způsobené trestným činem, jinak právo zaniká“. Z uvedeného tak vyplývá, že v době spáchání trestného činu byla stanovena pouze subjektivní prekluzivní lhůta pro podání žádosti. Tuto lhůtu však není dle Nejvyššího správního soudu možné vztáhnout na projednávaný případ, neboť tato prekluzivní lhůta mohla začít běžet až od okamžiku, kdy se oběť dozvěděla o způsobené škodě. Újma na zdraví, která byla trestným činem způsobena stěžovateli, se však v době účinnosti zákona o poskytnutí peněžité pomoci ještě neprojevila, lhůta podle tohoto zákona tedy počít běžet vůbec nemohla.

[54] Zákon o obětech trestných činů, resp. hlavy I a II tohoto zákona, včetně dílu 6 vymezujícího právo na peněžitou pomoc, nabyly dle § 62 tohoto zákona účinnosti dne 1. 8. 2013. V § 30 odst. 2 tohoto zákona byly nově vymezeny lhůty pro podání žádosti o peněžitou pomoc tak, že žádost lze podat „u ministerstva nejpozději do 2 let ode dne, kdy se oběť dozvěděla o újmě způsobené trestným činem, nejpozději však do 5 let od spáchání trestného činu, jinak právo zaniká“.

[55] Nová právní úprava tak stanoví dvě lhůty pro podání žádosti o peněžitou pomoc obětem trestné činnosti, přičemž počátek každé z nich je vázán na jinou právní skutečnost. Jak vyplývá z obecné právní nauky, lhůty lze rozdělit na objektivní a subjektivní právě s ohledem na právní skutečnosti, od nichž se jejich počátek odvíjí. Subjektivní lhůta byla v zákoně o obětech trestných činů prodloužena na dva roky a plyne ode dne, kdy se oběť dozvěděla o újmě způsobené trestným činem, objektivní lhůta počíná běžet nezávisle na vůli či vědomí oběti trestného činu od jeho spáchání, resp. naplnění všech znaků skutkové podstaty trestného činu (viz Grřivna, T.; Šámal, P.; Válková, H. a kol. *Oběti trestných činů. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 174; či Durdík, T.; Čírtková, L.; Háková, D. a Vitoušová, P. *Zákon o obětech trestných činů: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 231).

[56] Jedná se tak o první vymezení objektivní prekluzivní lhůty pro podání žádosti, avšak v projednávané věci skutečnost, která by měla zakládat běh objektivní prekluzivní lhůty, tj. spáchání trestného činu vůči stěžovateli (v letech 2009 až 2011), nastala jednoznačně již před účinností zákona o obětech trestných činů. Nejvyšší správní soud se proto zabýval otázkou, zda by bylo možné vztáhnout tuto novou právní úpravu na trestné činy, k nimž došlo před účinností zákona o obětech trestných činů.

[57] Prekluze neboli zánik práva je skutečnost, která je významná především z hlediska práva hmotného, závisí tedy na právní úpravě účinné v době, kdy nastala skutečnost rozhodná pro počátek běhu dané prekluzivní lhůty (viz obdobně citovaný rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2009, čj. 1 Afs 15/2009-105, č. 1837/2009 Sb. NSS, či ze dne 31. 5. 2012, čj. 9 Afs 72/2011-218, č. 2676/2012 Sb. NSS). Hmotněprávní podstatu lhůt dle § 30 odst. 2 zákona o obětech trestných činů pak potvrdil Nejvyšší správní soud také např. v rozsudku ze dne 16. 3. 2021, čj. 4 As 297/2020-27, č. 4179/2021 Sb. NSS, či v rozsudku na něm navazujícím ze dne 26. 3. 2021, čj. 5 As 316/2020-38.

[58] Pokud hodlá zákonodárce stanovit, že se i na právní vztahy či skutečnosti vzniklé přede dnem nabytí účinnosti nové právní úpravy určitým způsobem uplatní prekluzivní lhůty podle této nové úpravy, může tak učinit pomocí přechodných ustanovení k nové právní úpravě. Pokud soud pomine speciální ústavněprávní požadavky na běh prekluzivních či promlčecích lhůt u veřejnoprávních deliktů vycházející mj. z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“; viz nálezy ÚS ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, č. 54/2020 Sb., a ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/20, č. 325/2020 Sb., jimiž ÚS postupně zrušil § 112 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, pro jeho rozpor právě s čl. 40 odst. 6 Listiny), může tedy zákonodárce v přechodných ustanoveních k nové právní úpravě běh dosavadních prekluzivních lhůt určitým způsobem modifikovat (viz např. § 264 odst. 4 daňového řádu). Zákon o obětech trestných činů však žádná konkrétní přechodná ustanovení ani k této otázce neobsahuje a v době, kdy nastala skutečnost, na niž je nyní vázán počátek běhu objektivní prekluzivní lhůty, takovou lhůtu tehdy účinný zákon neobsahoval. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 8. 2004, čj. 5 Afs 28/2003-69, č. 438/2005 Sb. NSS, „[z]e samotné povahy práva vyplývá zásada, že právní normy nepůsobí zpětně, podle právní normy se zpravidla upravují jen ty právní vztahy, které vznikly po dni, kdy tato nabyla účinnosti. Každý ústavně přípustný případ retroaktivity je nutno *expressis verbis* zakotvit v zákoně. Jiný postup by znamenal rozpor se zásadou jasnosti a určitosti zákona, které představují součást principu právního státu (čl. 1 Ústavy České republiky). Znakem právního státu je právní jistota, ochrana důvěry občanů v právo, jejíž výrazem je mimo jiné i zákaz retroaktivity právních norem. [...] Lhůtu, s níž je spojeno promlčení a prekluze práva, je nutno stanovit transparentním způsobem. Prekluze práva je závažnou právní skutečností, která zasahuje subjekt na jeho vlastnickém právu.“

[59] Na základě uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že při absenci přechodných ustanovení k zákonu o obětech trestných činů není možné na žádost stěžovatelky vztáhnout objektivní prekluzivní lhůtu dle § 30 odst. 2 tohoto zákona, neboť ta by musela začít běžet ode dne, který předchází jeho účinnosti, kdy tehdejší právní úprava takovou lhůtu neobsahovala. Na jedné straně je tedy v obecné rovině samozřejmě zcela nesprávná úvaha stěžovatelky o tom, že by snad k prekluzi práva na peněžitou pomoc bylo zapotřebí, aby marně uplynuly obě lhůty, tedy objektivní a subjektivní dvouletá, neboť v takovém případě by nemělo smysl kombinaci těchto lhůt vůbec upravovat. V tomto smyslu lze přisvědčit žalovanému, že stanovené lhůty běží nezávisle na sobě a zánik práva nastává uplynutím kterékoli z nich. Subjektivní a objektivní lhůta nemusejí vždy běžet současně, neboť se odvíjejí od odlišných právních skutečností, jimiž jsou vědomost oběti o újmě způsobené trestným činem a samotné spáchání trestného činu (viz již zmiňovaný rozsudek NSS čj. 4 As 297/2020-27). Subjektivní lhůta tak nemusí vůbec začít plynout a k zániku práva může dojít prostým uplynutím lhůty objektivní. Tomu odpovídá i zákonná formulace „nejpozději však“. Ovšem na straně druhé, vzhledem k tomu, že, jak již bylo vysvětleno, hmotněprávní prekluzivní lhůta nemůže bez dalšího působit retroaktivně, nelze souhlasit ani s názorem žalovaného uvedeným v jeho vyjádření ke kasační stížnosti, podle něhož již pětiletá objektivní prekluzivní lhůta v posuzované věci uplynula.

[60] Je tedy třeba se dále zabývat otázkou, zda se na posuzovanou věc vztahuje dvouletá subjektivní prekluzivní lhůta dle 30 odst. 2 zákona o obětech trestných činů a zda tato lhůta uplynula před podáním žádosti stěžovatelky o peněžitou pomoc. V tomto smyslu je zásadní, kdy nastala skutečnost, na jejímž základě by měla začít tato subjektivní lhůta běžet. K této otázce lze odkázat na již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne čj. 4 As 297/2020-27:

„Z ustanovení § 24 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona o obětech trestných činů vyplývá, že právo na peněžitou pomoc má fyzická osoba, které v důsledku trestného činu byla způsobena újma na zdraví, případně nemajetková újma. Subjektivní dvouletá lhůta pro podání žádosti o poskytnutí peněžité pomoci zakotvená v § 30 odst. 2 zákona o obětech



tretných činů se tak v těchto případech logicky odvíjí od okamžiku, kdy se oběť dozvěděla o příčinné souvislosti mezi újmou, která jí byla způsobena, a jednáním naplňujícím znaky trestného činu. Toto subjektivní povědomí nemůže získat dříve, než po splnění obou těchto skutečností, a proto jí propadná lhůta pro uplatnění nároku na peněžitou pomoc podle zákona o obětech trestných činů počíná běžet až ode dne, kdy se dozví, že následkem určitého trestného činu, který byl na ní dříve spáchán, jí byla způsobena (těžká) újma na zdraví či nemajetková újma, nebo naopak že tato újma, které si je již vědoma, byla způsobena trestnou činností. [...]

Z uvedené judikatury jen vyplývá, že začátek propadné lhůty nutně nesplyvá s protiprávním jednáním, nýbrž se odvíjí od okamžiku, kdy si oběť prvotně uvědomí příznaky psychické újmy způsobené trestnou činností, což může v konkrétních případech na základě účinných skutkových zjištění prokazatelně nastat buď již po určité době od spáchání trestného činu, nebo nejpozději po diagnostikování duševní poruchy.“

[61] Nejvyšší správní soud přitom již v rozsudku ze dne 11. 8. 2016, čj. 2 As 134/2016-59, uvedl, že „pro posouzení počátku subjektivní lhůty je významné, kdy si byla stěžovatelka poprvé subjektivně vědoma psychické újmy, kterou přičítá právě traumatu z přepadení, tedy kdy na sobě poprvé zaregistrovala příznaky takové újmy. Tento den jistě nesplyvá se dnem napadení, neboť stresový stav jím vyvolaný může, třeba za pomoci léků, odeznít. Jde-li o stav dlouhodobý či trvalý, je podstatná doba uvědomění si takového stavu. Případná pozdější diagnostika toho, o jakou psychickou újmu se ve smyslu konkrétní psychické poruchy jednalo, již na této vědomosti nemůže ničeho změnit.“

[62] V případě pochybností je třeba vycházet z toho, kdy se oběť skutečně dozvěděla (nikoliv mohla dozvědět) o újmě způsobené trestným činem (viz Gřivna, T.; Šámal, P.; Válková, H. a kol. *Oběti trestných činů. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2020, s. 174). Lze přitom poznamenat, že pro poskytnutí peněžité pomoci oběti trestného činu není třeba, aby měla oběť povědomí o tom, kdo jí způsobil trestným činem újmu. Dle § 26 odst. 2 písm. c) zákona o obětech trestných činů postačí, pokud není důvodná pochybnost o tom, že se trestný čin stal a žadatel je jeho obětí. Požadavek na vypátrání pachatele činu by stál v příkrém rozporu s účelem peněžité pomoci (viz Durdík, T.; Čírtková, L.; Háková, D. a Vitoušová, P. *Zákon o obětech trestných činů: Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 215).

[63] Těžká újma na zdraví stěžovatelky spočívající v PTSD byla v plném rozsahu poprvé konstatována znaleckým posudkem ze dne 26. 1. 2017 a následně potvrzena znaleckým posudkem ze dne 2. 5. 2017. Již z toho je zřejmé, že se na posuzovanou věc již uplatní právě dvouletá subjektivní prekluzivní lhůta dle § 30 odst. 2 zákona o obětech trestných činů. Zásadní otázkou ovšem je, odkdy počala tato lhůta v posuzované věci běžet. Tvzení žalovaného, že s ohledem na okolnosti případu se stěžovatelka o způsobené újmě dozvěděla ještě před vydáním zmiňovaných znaleckých posudků, je nepodloženou spekulací, která nemá oporu v obsahu spisu. Naopak ze znaleckých posudků vyplývá, že zjištěná středně těžká PTSD se vyvíjela postupně po vystavení stěžovatelky traumatizujícím zážitkům a jejich vyšetřování, přičemž její počátek nelze přesně stanovit. S ohledem na skutečnost, že v projednávané věci se jedná o těžkou újmu na zdraví ve smyslu § 24 odst. 1 písm. b) zákona o obětech trestných činů, přičemž nebylo možné určit její počátek ani prostřednictvím znaleckého zkoumání, nelze dle Nejvyššího správního soudu než vycházet z datace jednotlivých posudků, neboť žalovaný v tomto ohledu bližší dokazování neprovedl. Žalovaný neurčil, ze kterého posudku vycházel, v obou případech však konstatoval uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty. Pokud jde o posudek pozdější, tedy okamžik zjištění těžké újmy na zdraví pro stěžovatelku příznivější, závěr žalovaného, že stěžovatelka se musela o této újmě způsobené trestným činem dozvědět nejpozději v dubnu 2017, je také nutné odmítnout. Nevychází totiž z datace znaleckého posudku, nýbrž ze znaleckého zkoumání stěžovatelky v dubnu 2017, aniž by žalovaný jakkoliv tento okamžik zpřesnil. Vyšetření stěžovatelky mělo proběhnout dne 27. 4. 2017, jak jednoznačně vyplývá z uvedeného posudku. Ze spisového materiálu však nelze s jistotou určit, zda byla stěžovatelka seznámena s výsledky vyšetření ještě před vypracováním a vydáním posudku, a tedy, zda mohla mít již v době vyšetření povědomí o tom, že tímto posudkem bude konstatována PTSD, a není zřejmé ani to, zda si byla vědoma výsledků posudku předchozího.

[64] Avšak i pokud by Nejvyšší správní soud zohlednil až vypracování tohoto novějšího posudku dne 2. 5. 2017, je zřejmé, že od tohoto data do podání žádosti o peněžitou pomoc uplynul delší časový úsek než 2 roky, takže pokud by stěžovatelka byla zletilou obětí daného trestného činu a pokud by bylo prokázáno, že se s uvedeným posudkem již v době jeho vydání seznámila (ani této otázce se však žalovaný ani městský soud nevěnovali), bylo by možné dle citované judikatury vycházet z toho, že dvouletá subjektivní prekluzivní lhůta již uplynula.

Dosavadní judikatura se však dosud nevyjádřila právě k otázce, jak má být vůbec posuzován běh prekluzivních lhůt pro podání žádosti o peněžitou pomoc, a zejména běh lhůty subjektivní, v případech, kdy je obětí trestného činu dítě jako zvlášť zranitelná oběť. Stěžovatelka přitom namítala, že právě postavení dítěte jako zvlášť zranitelné oběti má být zohledněno, neboť dítě samo o sobě není schopné subjektivně získat povědomí o psychické poruše a často nechápe ani význam znaleckého zkoumání ani pojmu újmu na zdraví. Stěžovatelka má za to, že si mohla újmu plně uvědomit až po dokončení terapie. Současně stěžovatelka namítá nutnost aplikace § 622 občanského zákoníku ve spojení s § 37 zákona o obětech trestných činů.

[65] Použití § 622 občanského zákoníku městský soud vyloučil, neboť žalovaný nerozhodoval o vyplacení náhrady škody za újmu na zdraví, ale o veřejnoprávním nároku a zákon o obětech trestných činů upravuje prekluzivní lhůty zcela samostatně, což byl dle názoru městského soudu závěr vyplývající z již zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2018, čj. 7 As 367/2017-30. S těmito závěry však není možné souhlasit.

[66] Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 367/2017-30 nelze považovat za rozhodnutí dopadající na nyní posuzovaný případ. Především je třeba poznamenat, že pasáž citovaná městským soudem nepatří do odůvodnění samotného rozsudku, jedná se o shrnutí vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti. Ve vlastním odůvodnění rozsudku se Nejvyšší správní soud nezabýval obecně vztahem mezi zákonem o obětech trestných činů a občanským zákoníkem, pouze konstatoval, že v případě zákona o obětech trestných činů se jedná o zvláštní právní úpravu obsahující vlastní vymezení podmínek nutných pro vznik předmětného nároku, neuvedl však, že by se jednalo o úpravu vyčerpávající. Ostatně, pokud by tomu tak bylo, neměl by odkaz na použití občanského zákoníku v § 37 zákona o obětech trestných činů žádný smysl.

[67] Dle § 622 občanského zákoníku „[j]edná-li se o újmu na zdraví nezletilého, který není plně svéprávný, počne promlčecí lhůta nejdříve běžet, až se nezletilý stane plně svéprávným. Nenabude-li plně svéprávnosti, nepočne promlčecí lhůta běžet, dokud mu po dovršení zletilosti nebude jmenován opatrovník.“ Pokud by bylo možné použít § 622 občanského zákoníku na projednávaný případ, mohla by dvouletá subjektivní lhůta pro uplatnění nároku na peněžitou pomoc začít běžet nejdříve nabytím zletilosti stěžovatelky, k níž došlo až po podání žádosti, nebylo by tedy v takovém případě nutné zkoumat subjektivní schopnost stěžovatelky uvědomit si před nabytím zletilosti svou újmu a příčinnou souvislost mezi touto újmu a spáchaným trestným činem. Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval možností použití zmiňovaného ustanovení.

[68] Ustanovení § 37 zákona o obětech trestných činů určuje, že „[n]ení-li v tomto dílu stanoveno jinak, řídí se jím upravené právní vztahy občanským zákoníkem“. Toto ustanovení v době, kdy se stalo účinným (od 1. 8. 2013), odkazovalo na dřívější občanský zákoník, který byl s účinností od 1. 1. 2014 nahrazen nynějším občanským zákoníkem, jenž obsahuje podrobná přechodná ustanovení týkající se rovněž běhu lhůt. Dle § 3036 občanského zákoníku „[p]odle dosavadních právních předpisů se až do svého zakončení posuzují všechny lhůty a doby, které začaly běžet přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, jakož i lhůty a doby pro uplatnění práv, která se řídí dosavadními právními předpisy, i když začnou běžet po dni nabytí účinnosti tohoto zákona“.

[69] Právní vztah mezi stěžovatelkou a žalovaným týkající se peněžité pomoci obětem trestné činnosti ve smyslu § 3036 občanského zákoníku mohl vzniknout nejdříve ke dni, kdy byly splněny všechny podmínky pro její poskytnutí, tedy ne dříve než vznikla a ustálila se těžká újma na zdraví jako podmínka pro poskytnutí peněžité pomoci dle § 24 odst. 1 písm. b) zákona o obětech trestných činů a ačkoli není přesná doba vzniku a ustálení této újmy u stěžovatelky známa, lze vycházet z toho, že k tomu došlo až za účinnosti stávajícího občanského zákoníku (po 1. 1. 2014).

[70] Ustanovení § 37 zákona o obětech trestných činů se přitom dle odborné literatury týká hmotněprávní úpravy v zákoně o obětech trestných činů, jako jsou otázky škody, nemajetkové újmy a další pojmy soukromého práva. Občanský zákoník se bude aplikovat i na nároky vyplývající ze vzniklé újmy (ztráta na výděleku, náklady spojené s léčením), ale také na posuzování spoluzavinění ze strany oběti či na úpravu, která se použije pro přechod nároku na náhradu škody či nemajetkové újmy z oběti na stát ve smyslu § 33 zákona o obětech trestných činů. Naopak procesní otázky (správní řízení o žádosti o peněžitou pomoc před žalovaným) se budou subsidiárně řídit správním řádem (viz Gřivna, T.; Šámal, P.; Válková, H. a kol. *Oběti trestných činů. Komentář*. 2. vydání. Praha :

C. H. Beck, 2020, s. 191; či Durdík, T.; Čírtková, L.; Háková, D. a Vitoušová, P. *Zákon o obětech trestných činů: Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 250).

[71] Pokud jde o úpravu běhu lhůt, dle Nejvyššího správního soudu nelze souhlasit s městským soudem, že se na tuto otázku občanský zákoník nepoužije. Především není možné přisvědčit závěru, že prekluzivní lhůty jsou v zákoně o obětech trestných činů upraveny zcela samostatně, resp. vyčerpávajícím způsobem. Tento zákon upravuje pouze skutečnosti určující počátek běhu prekluzivních lhůt a jejich délku. Nijak se však nevyjadřuje k jejich běhu ve smyslu možného přerušení či stavení či k počítání času obecně. Prekluze práva na peněžitou pomoc je, jak bylo již konstatováno, otázkou hmotněprávní. Na počítání těchto hmotněprávních lhůt se tak, na rozdíl např. od procesních (pořádkových) lhůt pro vydání rozhodnutí žalovaného dle § 30 odst. 3 zákona o obětech trestných činů, použije úprava v občanském zákoníku (viz Gřivna, T.; Šámal, P.; Válková, H. a kol. *Oběti trestných činů. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2020, s. 175; či Durdík, T.; Čírtková, L.; Háková, D. a Vitoušová, P. *Zákon o obětech trestných činů: Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 231). Obdobně tomu dle Nejvyššího správního soudu bude také, pokud jde o další otázky týkající se těchto lhůt, které nejsou přímo upraveny zákonem o obětech trestných činů. Takový výklad nevyhází jen z výslovného odkazu na občanský zákoník v § 37 zákona o obětech trestných činů, ale i z koncepce veřejného práva jako práva zvláštního k obecnému právu soukromému, která umožňuje subsidiárně použít i ve veřejném právu normy práva soukromého tam, kde veřejnoprávní úprava chybí či je kusá a kde nelze dospět k rozumnému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj samostatný smysl a účel (viz např. rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 50/2005-53, č. 1034/2007 Sb. NSS, či ze dne 17. 2. 2015, čj. 2 As 225/2014-20).

[72] Použití § 622 občanského zákoníku na běh prekluzivních lhůt pro uplatnění práva na peněžitou pomoc podle názoru Nejvyššího správního soudu nebrání ani skutečnost, že veřejnoprávní nárok na peněžitou pomoc oběti trestného činu jistě nelze ztotožňovat, jak uvedl městský soud, s nárokem poškozeného na náhradu újmy na zdraví vůči tomu, kdo tuto újmu způsobil, resp. kdo za ni odpovídá. Lze souhlasit se závěrem městského soudu, že se jedná o rozdílné instituty, na které dopadá rozdílná právní úprava. To však nijak nevyklučuje samotné použití § 622 občanského zákoníku na běh prekluzivních lhůt pro podání žádosti o peněžitou pomoc dle zákona o obětech trestných činů. V tomto ohledu je nutné v prvé řadě poznamenat, že § 622 občanského zákoníku výslovně nehovoří o promlčecí lhůtě pro uplatnění náhrady za újmu na zdraví, ale obecně o promlčecí lhůtě pro uplatnění jakéhokoliv nároku, „[j]edná-li se o újmu na zdraví nezletilého, který není plně svéprávný“. Současně s ohledem na povahu trestné činnosti, k níž došlo v nyní posuzované věci, lze podotknout, že dle důvodové zprávy k tomuto ustanovení občanského zákoníku „[p]ři přípravě osnovy občanského zákoníku byla původně navržena recepce § 208 BGB z německého práva. Podle § 208 BGB neběží u nedospělých osob promlčecí lhůta ohledně jejich práv vzniklých v důsledku porušení jejich sexuálního sebeurčení (sexuelle Selbstbestimmung), dokud nezletilý nedospěje. V rekodifikační komisi však převládá názor, že záběr ustanovení je příliš úzký a že má být vztaženo na jakoukoli újmu na zdraví způsobenou nezletilým.“

[73] Lze přitom souhlasit se stěžovatelkou, že instituty peněžité pomoci státu oběti trestného činu na straně jedné a náhrady újmy na zdraví způsobené trestným činem pachatele poškozenému na straně druhé jsou v případě oběti trestného činu dle § 24 odst. 1 písm. a) a b) zákona o obětech trestných činů velmi úzce provázány. Dle § 25 odst. 2 zákona o obětech trestných činů se peněžita pomoc poskytne pouze v případě, že újma na zdraví nebyla plně nahrazena. Byť má dle § 25 odst. 1 zákona o obětech trestných činů peněžita pomoc sloužit k překlenutí zhoršené sociální situace oběti způsobené trestným činem, odborná literatura (viz Gřivna, T.; Šámal, P.; Válková, H. a kol. *Oběti trestných činů. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2020, s. 134–135, 156; či Jelínek, J. a kol.: *Zákon o obětech trestných činů: komentář s judikaturou*. Praha : Leges, 2014, s. 19, 23, 142), jakož i judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky NSS ze dne 29. 3. 2018, čj. 10 As 278/2017-46, ze dne 20. 9. 2018, čj. 10 As 120/2018-31, č. 3816/2018 Sb. NSS, ze dne 25. 10. 2018, čj. 2 As 297/2017-25, nebo ze dne 29. 1. 2019, čj. 9 As 423/2018-29, č. 3857/2019 Sb. NSS) se shodují na reparační funkci peněžité pomoci (být jen částečné, neboť částky, které je možné poskytnout, jsou zastropovány).

[74] Že se jedná o příspěvek státu na odškodnění (reparaci) oběti, nelze-li odškodnění zajistit z jiných zdrojů, lze dále dovodit také z čl. 2 Evropské úmluvy o odškodňování obětí násilných trestných činů (č. 141/2000 Sb. m. s.). Závazky z této úmluvy byly přitom naplněny nejprve zákonem o poskytnutí peněžité pomoci a posléze

nynější úpravou tohoto práva v zákoně o obětech trestných činů (bližší viz Gřivna, T.; Šámal, P.; Válková, H. a kol. *Oběti trestných činů. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2020, s. 133 a násl.).

[75] Reparační funkce peněžité pomoci ve vztahu ke způsobené újmě na zdraví je zřetelná také z vymezení její výše. Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku čj. 9 As 423/2018-29 k této otázce uvedl: „*V případě oběti, které byla ve smyslu § 24 odst. 1 písm. b) zákona o obětech trestných činů způsobena v důsledku trestného činu těžká újma na zdraví, to znamená, že tato oběť má tři možnosti. Buď prokáže pouze tolik, že je obětí trestného činu a byla jí způsobena těžká újma na zdraví, a bude jí přiznána peněžitá pomoc v paušální částce 50 000 Kč. Nebo navíc ještě doloží prokázanou ztrátu na výdělku či prokázané náklady spojené s léčením, snížené o součet všech částek, které z titulu náhrady škody již obdržela, a obdrží peněžitou pomoc v této prokázané výši až do částky 200 000 Kč. Nebo konečně doloží, že pravomocným rozsudkem již bylo rozhodnuto o náhradě škody nebo nemajetkové újmy, a obdrží peněžitou pomoc v této pravomocně přiznané výši až do částky 200 000 Kč, její nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy vůči pachateli pak přejde podle § 33 zákona na stát, a to v rozsahu poskytnuté peněžité pomoci.*“

[76] Dle Nejvyššího správního soudu lze účel peněžité pomoci v podobě alespoň částečné reparace újmy na zdraví vysledovat především v možnosti požádat o paušální částku 50 000 Kč dle § 28 odst. 1 písm. b) zákona o obětech trestných činů, ale odpovídá jí i zmiňovaný § 28 odst. 2 tohoto zákona, byť toto ustanovení „*není samo o sobě právním základem pro poskytnutí peněžité pomoci, jak plyne z výše citované judikatury. Zároveň však poskytuje obětem trestných činů lepší postavení v tom, že nemusejí prokazovat a dokládat konkrétní druhy újmy předpokládané v jednotlivých písmenech § 28 odst. 1 zákona, nýbrž na ně dopadne pouze finanční strop uvedený ve vztahu k jednotlivým typům obětí v jednotlivých písmenech (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 120/2018-31) a v rámci těchto limitů se mohou domoci peněžité pomoci odpovídající náhradě škody nebo nemajetkové újmy, o níž již bylo rozhodnuto pravomocným rozsudkem.*“ (citovaný rozsudek čj. 9 As 423/2018-29).

[77] Tomuto výkladu odpovídá také skutečnost, že částka peněžité pomoci se snižuje o součet všech částek, které oběť již obdržela z titulu náhrady újmy. Na provázanost obou zmiňovaných institutů lze v neposlední řadě usuzovat také na základě přechodu nároku oběti na náhradu škody či nemajetkové újmy na stát ve výši poskytnuté peněžité pomoci dle § 33 zákona o obětech trestných činů. K tomu lze poznamenat, že návrh novely zákona o obětech trestných činů provedené zákonem č. 56/2017 Sb. počítal se zrušením přechodu práva oběti na náhradu újmy vůči pachateli na stát, čímž by se peněžitá pomoc oběti stala spíše sociální dávkou, avšak tato změna byla v průběhu legislativního procesu vyražena, a smíšená povaha peněžité pomoci státu oběti trestného činu tak zůstala zachována (viz Durdík, T.; Čírtková, L.; Háková, D. a Vitoušová, P. *Zákon o obětech trestných činů: Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2018, s. 191).

[78] Je ovšem pravdou, že § 622 občanského zákoníku hovoří o počátku běhu promlčecí, nikoliv prekluzivní lhůty. Prekluzi je věnován pouze § 654 občanského zákoníku, který stanoví:

„(1) *Nebylo-li právo vykonáno ve stanovené lhůtě, zanikne jen v případech stanovených zákonem výslovně. K zániku práva soud přihlédne, i když to dlužník nenamítne.*

(2) *Ustanovení tohoto zákona o běhu promlčecí lhůty platí obdobně i pro prekluzivní lhůtu.*“

[79] Ustanovení § 622 občanského zákoníku je zařazeno v oddílu 1 Promlčení, pododdílu 1 Všeobecná ustanovení, tedy v části vymezující počátek běhu promlčecí lhůty. Vystává proto otázka, zda je možné toto ustanovení s ohledem na § 654 odst. 2 občanského zákoníku vztáhnout na prekluzivní lhůty dle zákona o obětech trestných činů.

[80] Odborná literatura se shoduje, že odkaz v § 654 odst. 2 občanského zákoníku se vztahuje pouze na právní úpravu promlčení zahrnutou do pododdílu 3 Běh promlčecí lhůty, tedy na § 645 až § 652 občanského zákoníku [viz např. Lavický, P. a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2014, s. 2282–2284], některé z výkladů dokonce zužují aplikaci těchto ustanovení pouze na běh prekluzivních lhůt, nikoliv na jejich počátek, byť některá ustanovení pododdílu 3 určují také počátek běhu promlčecích lhůt [viz Švestka, J.; Dvořák, J.; Fiala, J. a kol.: *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1–654)*. Praha : Wolters Kluwer, 2014, 1736 s.]. Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že zejména vzhledem ke specifické povaze ochrany práv obětí trestných činů, a to především nezletilých obětí, je třeba zvolit autonomní výklad vztahu mezi

§ 654 odst. 2 a § 622 občanského zákoníku, pokud jde o počátek běhu prekluzivních lhůt dle § 30 odst. 2 zákona o obětech trestných činů právě v případě nezletilých obětí.

[81] Pro tento účel považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné použít i pro prekluzivní lhůty veškerá ustanovení, ať již v jakékoli části občanského zákoníku, která upravují běh promlčecích lhůt, včetně stanovení počátku tohoto běhu a přitom neodporují speciální úpravě či povaze lhůt pro uplatnění práva na peněžitou pomoc dle zákona o obětech trestných činů. Opačný výklad, který by dokonce znemožňoval použití jakéhokoli ustanovení občanského zákoníku, který se týká počátku běhu promlčecích lhůt, by vylučoval z použití i § 645 občanského zákoníku, což by znamenalo, že by prekluzivní lhůty pro podání žádosti o peněžitou pomoc počaly běžet i nezletilé či jiné nesvéprávné oběti trestného činu, která není řádně zastoupena zákonným zástupcem či opatrovníkem. V takovém případě by došlo k naprostému popření smyslu peněžité pomoci oběti, neboť by nikdy nemusela dostat příležitost žádost vůbec podat.

[82] Nejvyšší správní soud přitom považuje s ohledem na specifické postavení dítěte jako oběti trestného činu [§ 2 odst. 4 písm. a) zákona o obětech trestných činů] za nezbytné zahrnout mezi ustanovení týkající se běhu promlčecích lhůt, která obdobně platí také pro prekluzivní lhůty pro podání žádosti o peněžitou pomoc, nejen § 645 občanského zákoníku, ale i § 622 občanského zákoníku, byť je obsažen v jiném pododdíle úpravy promlčení v občanském zákoníku. S ohledem na formulaci tohoto ustanovení považuje Nejvyšší správní soud za nesystematické, že § 645 občanského zákoníku je zařazen do pododdílu týkajícího se běhu promlčecích lhůt, který by měl na základě § 654 odst. 2 občanského zákoníku dopadat také na prekluzivní lhůty, avšak § 622 občanského zákoníku, který také odkládá počátek běhu lhůt u osob, které nejsou plně svéprávné, byl zařazen do jiného pododdílu. Nejvyšší správní soud se nedomnívá, že pouze z tohoto důvodu by neměl § 622 občanského zákoníku na prekluzivní lhůty dle § 30 odst. 2 zákona o obětech trestných činů dopadat. V opačném případě by byla popřena ochrana těch nejzranitelnějších obětí trestných činů, kterým je naopak třeba věnovat zvláštní pozornost.

[83] Jedině tento výklad také dle Nejvyššího správního soudu odpovídá závazkům České republiky vyplývajícím z práva Evropské unie (je eurokonformní), jakož i závazkům vyplývajícím z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána (srov. čl. 1 odst. 2 Ústavy). Především je nutné v tomto ohledu odkázat na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV (dále jen „směrnice o ochraně obětí trestného činu“), která v citovaných bodech odůvodnění uvádí:

*„(14) V souladu s Listinou základních práv Evropské unie a Úmluvou Organizace spojených národů o právech dítěte přijatou dne 20. listopadu 1989 musí být prvořadým hlediskem při uplatňování této směrnice nejlepší zájem dětí. Dětské oběti by měly být považovány za nositele práv stanovených touto směrnicí v plném rozsahu a v souladu s tím by s nimi mělo být zacházeno; měly by mít právo uvedená práva vykonávat způsobem, který zohledňuje jejich schopnost vytvářet si vlastní názor. [...]*

*(19) [...] V případě dítěte by mělo být k výkonu práv stanovených v této směrnicí oprávněno dítě, nebo není-li to v nejlepším zájmu dítěte, držitel rodičovské zodpovědnosti jménem tohoto dítěte.“*

[84] Dle čl. 1 odst. 2 směrnice o ochraně obětí trestného činu mají členské státy povinnost v první řadě zohlednit nejvladnější zájmy dítěte a posuzovat je individuálně. Musí převážít citlivý přístup k dítěti při řádném zohlednění věku, vyspělosti, názorů, potřeb a obav dítěte. Dítě a nositel rodičovské zodpovědnosti či jiný právní zástupce jsou informováni o všech opatřeních nebo právech, která jsou zvláště zaměřena na děti. Dle čl. 22 odst. 4 této směrnice se pak u dětských obětí předpokládá, že mají potřeby zvláštní ochrany v trestním řízení.

[85] S ohledem na povahu trestné činnosti je pak v posuzované věci nutné zohlednit také směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/93/EU o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2004/68/SVV (dále jen „směrnice o boji proti pohlavnímu zneužívání dětí“), která je, jak vyplývá z bodu 4 jejího odůvodnění, úzce provázána se směrnicí o ochraně obětí trestného činu. V odůvodnění této směrnice se dále stanoví:

*„(30) Měla by být přijata opatření na ochranu dětských obětí, která jsou v jejich nejlepším zájmu a zohledňují jejich potřeby. Dětské oběti by měly mít snadný přístup k právním prostředkům nápravy a k možnosti využívat opatření*



řešících střet zájmů, pokud k pohlavnímu zneužívání nebo pohlavnímu vykořisťování dítěte dochází v rodině. V případě, že by byl pro dítě v průběhu trestního vyšetřování či řízení určen zvláštní zástupce, může tuto úlohu plnit rovněž právnická osoba, instituce nebo orgán. [...] Dále by účast v trestním řízení neměla u těchto obětí vyvolávat pokud možno žádná další traumata v důsledku výsledků nebo vizuálního kontaktu s pachatelem. Schopnost dobře rozumět dětem a způsobu jejich chování pod tíhou traumatických zážitků pomůže zajistit vysokou kvalitu získávání důkazů a ulevit dětem od stresu při provádění nezbytných opatření.

(31) Členské státy by měly zvážit možnost poskytování krátkodobé a dlouhodobé pomoci dětským obětem. Jakákoli újma způsobená pohlavním zneužíváním a pohlavním vykořisťováním dítěte je závažná a je třeba ji řešit. Vzhledem k povaze újmy způsobené pohlavním zneužíváním a pohlavním vykořisťováním by měla být tato pomoc poskytována tak dlouho, jak je to nutné k fyzickému a psychickému zotavení dítěte, případně až do dospělosti. Je třeba uvážit možnost poskytovat pomoc a rady i rodičům nebo opatrovníkům dětských obětí, pokud nejsou podezřelí ze spáchání příslušného trestného činu, aby mohli být těmto dětským obětem nápomocni po celou dobu trestního řízení.

(32) Práva obětí v trestním řízení, včetně práva na ochranu a odškodnění, jsou stanovena v rámcovém rozhodnutí 2001/220/SVV. Kromě toho by dětem, které jsou obětní pohlavního zneužívání, pohlavního vykořisťování a dětské pornografie, měl být umožněn přístup k právní pomoci a v souladu s postavením oběti v příslušném právním řádu rovněž k právnímu zastupování, a to mimo jiné za účelem uplatnění nároku na odškodnění. Tuto právní pomoc a právní zastupování mohou také poskytovat příslušné orgány za účelem uplatňování nároku na odškodnění od státu.“

[86] Výklad, na jehož základě je možné u dětských obětí počátek běhu prekluzivních lhůt odložit až k okamžiku nabytí plné svéprávnosti, odpovídá základnímu interpretačnímu principu ve prospěch nejlepšího zájmu dítěte dle Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.), podle něhož „je-li možné interpretovat právní předpis vícero způsoby, je třeba zvolit ten, který nejefektivněji naplňuje nejlepší zájem dítěte [Obecný komentář č. 14, bod 6 písm. b); shodně nález sp. zn. I. ÚS 1775/14 ze dne 15. 2. 2017 (N 29/84 SbNU 349), bod 28; ve vztahu k rozhodování o svěření dítěte do péče viz např. nález sp. zn. I. ÚS 2482/13 ze dne 26. 5. 2014 (N 105/73 SbNU 683), body 17 a násl.]“ (viz nález ÚS ze dne 12. 7. 2017, sp. zn. I. ÚS 1737/16, č. 124/2017 Sb. ÚS, bod 55).

[87] Dle Nejvyššího správního soudu takový výklad současně respektuje obecné poznatky viktimologie v oblasti sexuálního násilí a specifické charakteristiky, které se v této oblasti vyskytují u dětských obětí. Přinejmenším v tomto kontextu lze dle Nejvyššího správního soudu zpochybnit předpoklad zákonodárce, že by se oběť po 5 letech od spáchání trestného činu nemohla dostat do zhoršené sociální situace v důsledku trestného činu (viz důvodová zpráva k zákonu o obětech trestných činů). Jedna z odborných studií k této otázce uvádí: „Dnes předpokládáme, že maximálně 20 % trestných činů směřujících proti sebeurčování v sexuální oblasti je oznámeno orgánům činným v trestním řízení. Mnoho obětí mlčí, nevyhledávají ani pomáhající instituce a nesvěřují se ani ve svém blízkém okolí. Čím mladší je oběť v době činu anebo čím bližší je vztah k pachateli, tím delší doba uplyne, než oběť promluví. Pocity vlastní viny a studu blokují oběti v tom, aby promluvíly. S odstupem času se obvykle svěří důvěryhodným osobám mezi příbuznými či přáteli. Studie také dokládají, že ochota oznámit souvisí rovněž s mírou traumatizace. Platí tato tendence: čím více je oběť sexuálním násilím traumatizována, tím déle trvá, než začne hledat pomoc a než vůbec začne uvažovat o podání trestního oznámení. Oběti s rozvinutou symptomatikou posttraumatické stresové poruchy anebo deprese tendují spíše k tomu o trestním oznámení vůbec neuvažovat. Jen málo obětí oznamuje sexuální násilí okamžitě po činu. [...] Tato prodleva může trvat dny, týdny, ale i měsíce či roky.“ (Čírtková, L. Vybrané poznatky o obětech sexuálního násilí. *Právo a rodina*, 2021, č. 5, s. 18 a násl.)

[88] V případě dětských obětí je nutné též zohlednit vztah s pachatelem, který je pro dítě často autoritou, ne-li přímo členem jeho nejbližší rodiny. Jestliže se jedná, jako v posuzované věci, o jednoho z rodičů, přidává se také ekonomická a citová závislost oběti na pachateli. Tato závislost přitom přetrvává obvykle nejméně do doby nabytí plné svéprávnosti oběti, ekonomická závislost může přitom trvat i déle. Byť tomu tak nebylo v nynějším případě, obecně může být pohlavní zneužívání páchano s vědomím druhého z rodičů, nezletilá oběť se v tomto případě musí postavit nejen nátlaku ze strany pachatele, ale případně také naléhání či tlaku ze strany druhého rodiče. Již jen tento stav, vedle nízkého věku a utrpené psychické újmy, dále komplikuje oběti možnost o trestném činu být jen hovořit, natož aby bylo možné po ní vyžadovat jeho oznámení orgánům činným v trestním řízení a případně i podání žádosti o peněžitou pomoc. Dobu, kdy je dítě již schopno a ochotno promluvit o trestné činnosti vůči němu páchané, pak oddaluje i samotná skutečnost, že plně uvědomění si prožitých událostí nastává



u mladších dětí až se zpožděním, v období, kdy dochází k rozvoji a uvědomění si vlastní sexuality. Tento poznatek vyplývá z odborných posudků založených ve správním spise a závěr, že sexuální trauma u dětí je zvýšeně rizikové z hlediska svých pozdních následků, lze vysledovat také v podobných případech (viz např. náleží ÚS ze dne 3. 8. 2021, sp. zn. II. ÚS 3003/20, bod 17). Pokud je tedy takový trestný čin spáchán v útlém věku dítěte, mohlo by dojít k uplynutí objektivní prekluzivní lhůty ještě před vznikem újmy na psychice dítěte, přičemž právě v tomto zranitelném období může nastat i ztížená sociální situace oběti, případně umocněná i tím, že se dítě postaví proti vůli svých rodičů a trestný čin oznámí.

[89] Popsané zohlednění povahy trestné činnosti, vztahu oběti k pachateli, jejího věku a vztahů v rodině by mělo být, v souladu s minimálními zásadami obsaženými ve směrnici o ochraně obětí trestné činnosti, obsaženo v celkovém přístupu k dětské oběti. Odklad počátku běhu prekluzivních lhůt v těchto případech odpovídá také požadavku na dlouhodobé poskytování podpory dětské oběti, jak je stanovena ve směrnici o boji proti pohlavnímu zneužívání dětí.

[90] Dalším aspektem, který nelze pominout, jsou předpoklady pro poskytnutí peněžité pomoci dle § 26 zákona o obětech trestných činů. Byť dle § 26 odst. 2 písm. c) zákona o obětech trestných činů není nutné s podáním žádosti o peněžitou pomoc vyčkat do pravomocného rozhodnutí trestního soudu (viz také rozsudek NSS čj. 7 As 367/2017-30, na který poukázal již městský soud), toto ustanovení umožňuje oběti, byť již splnila podmínky dle § 24 zákona o obětech trestných činů, požádat o peněžitou pomoc nejdříve v okamžiku, kdy nejsou důvodné pochybnosti o tom, že se trestný čin stal. V tomto ohledu tedy žádost oběti závisí na postupu orgánů činných v trestním řízení a na vlastním posouzení shromážděného spisového materiálu žalovaným. Nejvyšší správní soud si pro nadbytečnost v posuzované věci nevyžadoval trestní spis, byť to stěžovatelka navrhovala (a neprováděl ze stejného důvodu ani listinné důkazy přiložené ke kasační stížnosti), nicméně samotná skutečnost, že trestní oznámení bylo podáno v roce 2015 a obžaloba až v roce 2019, naznačuje, že postup orgánů činných v trestním řízení může značně ovlivnit okamžik, kdy již nejsou důvodné pochybnosti o tom, že se trestný čin stal, a i z toho důvodu je třeba poskytnout nezletilé oběti takového trestného činu zvýšenou ochranu.

[91] Nejvyšší správní soud ze všech uvedených důvodů dospěl k závěru, že objektivní pětiletá prekluzivní lhůta dle § 30 odst. 2 zákona o obětech trestných činů na žádost o peněžitou pomoc stěžovatelky vůbec nedopadala. Pokud jde o běh dvouleté subjektivní prekluzivní lhůty dle téhož ustanovení, má Nejvyšší správní soud za to, že dle § 622 ve spojení s § 654 odst. 2 občanského zákoníku a § 37 zákona o obětech trestných činů mohla začít běžet (obdobně jako objektivní prekluzivní lhůta, pokud by bylo možné ji na daný případ vztáhnout) až od nabytí zletilosti a tedy i plné svéprávnosti stěžovatelky. Nebylo tedy třeba dále zkoumat, k jakému okamžiku si případně stěžovatelka mohla v době před nabytím zletilosti v plném rozsahu uvědomit újmu jí způsobenou trestným činem, neboť dle § 622 občanského zákoníku lhůta nezačne plynout, byť se nezletilý o újmě na zdraví (a osobě povinné k její náhradě) dozví před dovršením zletilosti [viz Lavický, P. a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část* (§ 1–654). *Komentář*. 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2014, s. 2207].

[92] Námitky stěžovatelky proti závěru žalovaného a městského soudu o uplynutí prekluzivních lhůt pro podání žádosti o peněžitou pomoc proto shledal Nejvyšší správní soud důvodnými. Městský soud tak pochybil, jestliže nezrušil usnesení žalovaného založené na nesprávném závěru o uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty.

[93] Pokud jde o formu rozhodnutí žalovaného, Nejvyšší správní soud se také pozastavil nad skutečností, že řízení bylo zastaveno dle § 66 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 45 odst. 3 správního řádu, neboť se mělo jednat o zjevně nepřipustnou žádost s ohledem na uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty. Nejvyšší správní soud považuje za zarážející, že žalovaný přistoupil k zastavení řízení z tohoto důvodu, přestože, jak je zdejšímu soudu známo z jeho úřední činnosti, pro tento důvod žádosti o peněžitou pomoc v jiných případech zamítl.

[94] V tomto ohledu Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2021, čj. 14 A 6/2021-44, že z tohoto důvodu řízení být zastaveno nemůže. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 4. 2020, čj. 3 Ads 95/2018-58, „[r]ozhodnutím o zastavení řízení je správní řízení ukončeno dříve, než dojde k věcnému posouzení žádosti. Potom však též podřazení určité skutkové podstaty fakticky pod pojem zjevně právní nepřipustnosti musí být ‚nabíledni‘ (arg. ‚zjevné‘), tedy bezrozporné a bez nutnosti složitější úvahy správního orgánu, kterou by bylo třeba argumentačně osvětlovat v odůvodnění usnesení o zastavení řízení. Dále

(arg. „právní“) pak právní úprava musí být zřejmá, bezrozporná, bezmezovitá a její aplikace nesmí vyvolávat jakékoli složitější interpretační otázky. Nepřípustnost žádosti musí být jednoznačně patrná již ze samotné právní úpravy bez dalšího, to jest bez nutnosti užití jakýchkoli interpretačních úvah a pomůcek (bez odkazů na judikaturu či na prameny doktrinárního výkladu). Nepřípustnost sama pak bude mít zásadně charakter procesní, může spočívat typicky v nesplnění procesních předpokladů (příkladem může být zjevný nedostatek procesní způsobilosti žadatele; viz § 29 správního řádu).“ V témže rozsudku pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[z]astaví-li správní orgán správní řízení, nerozhoduje tím meritorně o podané žádosti (neposuzuje žádost z hlediska hmotného práva), nýbrž se jeho rozhodnutí zakládá výlučně na aplikaci procesních norem“.

[95] Obdobně Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 7. 5. 2008, čj. 2 As 74/2007-55, č. 1633/2008 Sb. NSS, judikoval, že zjevná právní nepřipustnost „představuje neurčitý právní pojem, který je však nutno vykládat restriktivním způsobem. Podle ustanovení § 45 odst. 3 správního řádu totiž takovou žádost správní orgán neprojednává a řízení zastaví. Z důvodu ochrany práv účastníků řízení je proto možno k tomuto způsobu rozhodnutí přikročit jen tehdy, jestliže je skutečně již na první pohled zřejmé, že žádosti nelze vyhovět. To znamená, že tato nepřipustnost musí být patrná již ze samotné žádosti, nikoliv teprve z výsledků dalšího dokazování či zjišťování. Komentář ke správnímu řádu (J. Vedral: Správní řád – komentář. Polygon, 2006, str. 315 a násl.) jako příklady zjevné právní nepřipustnosti uvádí např. situaci, kdy o přiznání oprávnění vázaného na dosažení určitého věku žádá osoba, která této hranice nedosáhla, příp. žádost o přiznání určitého oprávnění, které může získat toliko právnická osoba, podá osoba fyzická. Smyslem tohoto ustanovení je to, aby se takovou žádostí, u které je zcela zjevné, že jí nemůže být vyhověno, neboť to právní úprava neumožňuje, správní orgán nemusel po věcné stránce zabývat, neboť by to bylo zjevně bezpředmětné a výsledek řízení by byl naprosto stejný [...] Žádost může být kvalifikována jako zjevně nepřipustná, pokud při jejím posuzování nebude správní orgán muset uplatňovat správní uvážení, resp. vykládat neurčité právní pojmy. V takovém případě by podle ustanovení § 45 odst. 3 postupovat neslo a správní orgán by musel žádost posuzovat meritorně a teprve na základě proběhlého správního řízení ji případně zamítnout rozhodnutím podle § 67 odst. 1.“

[96] Jak bylo uvedeno výše, pro zjištění, zda prekluzivní lhůty již uplynuly, bylo nutné pečlivě zvážení časové působnosti právních norem, jakož i obecné úpravy běhu prekluzivních lhůt dle občanského zákoníku s ohledem na neúplnost úpravy v zákoně o obětech trestných činů. Současně nelze stanovit běh prekluzivních lhůt pouze na základě samotné žádosti, aniž by žalovaný vyhodnotil přinejmenším obsah trestního spisu vztahující se k dokonání trestného činu (počátek běhu objektivní lhůty) a k okamžiku vědomosti žadatele o vzniku újmy a o tom, že byla způsobena trestným činem. K běhu prekluzivních lhůt pak Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku ze dne 26. 3. 2021, čj. 5 As 316/2020-38, dále uvedl, že „[p]rávní úpravu hmotněprávních lhůt pro podání žádosti o poskytnutí peněžité pomoci není možné posuzovat izolovaně od dalších ustanovení zákona o obětech trestných činů. V tomto směru je podstatný jeho § 8, který upravuje poskytování informací oběti trestného činu orgány činnými v trestním řízení. Podle odstavce prvního písm. g) tohoto ustanovení platí, že jakmile se Policie České republiky nebo policejní orgán dostane do prvního kontaktu s obětí trestného činu, informuje ji bez žádosti o tom, za jakých podmínek a v jakém rozsahu má právo na peněžitou pomoc, včetně poučení o lhůtě pro podání žádosti.“ S ohledem na podrobnost potřebného posouzení dle Nejvyššího správního soudu nemůže žalovaný v případech, jako je nyní posuzovaná věc, následně dospět k závěru, že podaná žádost je zjevně právně nepřipustná.

## Rozšířený senát: řízení před soudem

### Soudní poplatky: vrácení soudního poplatku při zrušení rozhodnutí krajského soudu a současném odmítnutí žaloby

k § 110 odst. 1 věť první soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

**Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a současně odmítne žalobu (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), zaplacený soudní poplatek za žalobu ani za kasační stížnost nevrací.**

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, čj. 4 Azs 187/2020-49)

**Prejudikatura:** č. 3396/2016 Sb. NSS, č. 4170/2021 Sb. NSS.

**Věc:** E. S. proti Ministerstvu vnitra o vrácení soudního poplatku, o kasační stížnosti žalobce.

V projednávané věci předkládající senát rozsudkem ze dne 10. 11. 2020, čj. 4 Azs 187/2020-30, zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 4. 2020, čj. 29 A 5/2020-47, odmítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2019 a věc postoupil Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Žalobce zaplatil soudní poplatek za žalobu i kasační stížnost, předkládající senát však nerozhodl o jejich vrácení (zároveň nerozhodl ani o vrácení poplatku ve výši 5 000 Kč).

Sporným v předložené věci je, zda a v jakém rozsahu má být ve výše uvedené procesní situaci žalobci vrácen zaplacený soudní poplatek za řízení o žalobě a kasační stížnosti podle § 10 odst. 3 věty třetí, případně § 10 odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích.

Předkládající senát při předběžném posouzení věci zjistil, že ohledně (ne)vrácení zaplacených soudních poplatků za žalobu a kasační stížnost není judikatura Nejvyššího správního soudu jednotná.

Podle první judikaturní linie soud nevrací poplatek za žalobu ani za kasační stížnost (viz podrobný výčet rozhodnutí citovaných v části II. 1. postupovacího usnesení). Výslovné odůvodnění tohoto závěru v rozhodnutí soudu je výjimkou. Tak například soud nevrátil poplatek za žalobu, neboť se v řízení před městským soudem konalo jednání (rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2012, čj. 7 As 45/2011-179).

Podle druhé judikaturní linie soud vrací poplatek pouze za žalobu, nikoli za kasační stížnost (viz podrobný výčet rozhodnutí citovaných v části II. 2. postupovacího usnesení). Vrácení soudního poplatku je spojeno s odmítnutím návrhu. Jelikož žaloba byla odmítnuta, je soud povinen poplatek za ni vrátit.

Podle třetí (nejmladší) judikaturní linie vrací soud poplatek za žalobu i kasační stížnost. Tento názor vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, čj. 6 Afs 3/2015-29, podle něhož je pravidlo pro vrácení poplatku v případě odmítnutí návrhu „*třeba aplikovat analogicky i na situaci, kdy vydání rozhodnutí ve věci samé bylo kasačním soudem zrušeno*“ (bod 14) a jehož právní názor byl převzat i v dalších rozhodnutích Nejvyššího správního soudu (viz podrobný výčet rozhodnutí v části II. 3. postupovacího usnesení).

Předkládající senát se přiklání k první linii judikatury. Je přesvědčen, že podmínky pro vrácení soudního poplatku nejsou v posuzované procesní situaci naplněny. K odmítnutí žaloby došlo až poté, co ji krajský soud projednal a meritorně o ní rozhodl (ať již na jednání či bez jednání). Tím byl soudní poplatek za žalobu „zkonsumován“ navzdory tomu, že byl napadený rozsudek později zrušen. Pokud by se k vydanému a později zrušenému rozsudku nepřihlíželo, pravidlo § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích by bylo *obsoletní*. Kasační stížnost nebyla odmítnuta, nýbrž meritorně projednána, proto poplatek za stížnost vracet nelze.

Druhá judikaturní linie (vrací poplatek jen za žalobu) zcela pomíjí, že k odmítnutí žaloby dochází až poté, co o žalobě bylo meritorně rozhodnuto rozsudkem.

Třetí judikaturní linie (vrací poplatek jak za žalobu, tak kasační stížnost) dovozuje možnost vrácení poplatku pomocí analogie. Pro takový postup by však bylo nutné nalézt vážné důvody (např. zaplnění mezery v zákoně), nikoli zákon libovolně a bez bližšího odůvodnění doplňovat.

S ohledem na nejednotnou judikaturu předkládá čtvrtý senát rozšířenému senátu k rozhodnutí otázku: **Má Nejvyšší správní soud při zrušení rozsudku krajského soudu a odmítnutí žaloby vracet podle § 10 odst. 3 (popř. § 10 odst. 5) zákona o soudních poplatcích zaplacený soudní poplatek za žalobu a kasační stížnost?**

Rozšířený senát dospěl k závěru, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a současně odmítne žalobu (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), zaplacený soudní poplatek za žalobu ani za kasační stížnost nevrací.

## Z odůvodnění:

## IV. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

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

[13] V nynější věci je zjevné, že ve stávající judikatuře Nejvyššího správního soudu existují na předloženou otázku tři různé odpovědi. Právní názor zastávaný předkládajícím čtvrtým senátem (jenž se konzistentně přiklání k první linii judikatury) je tudíž nutně odlišný od názoru již vyjádřeného v jiných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. Současně není sporné, že nyní předložená otázka je pro rozhodnutí o vrácení soudního poplatku významná.

[14] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

## IV. 2. Právní názor rozšířeného senátu

[15] Podle § 10 odst. 3 věty třetí zákona o soudních poplatcích, „[b]yl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek“.

[16] Podle § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích „[v] řízení, v němž lze rozhodnout bez jednání, postupuje soud obdobně podle odstavců 3 a 4, dokud nebylo vydáno rozhodnutí o věci samé“.

[17] Z citovaných ustanovení plyne, že soud zaplacený poplatek vrátí: a) byl-li návrh na zahájení řízení odmítnut b) před prvním jednáním nebo před vydáním rozhodnutí o věci samé (rozhodoval-li soud bez jednání).

[18] Podstatou posuzované otázky je, zda v situaci, kdy Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a současně odmítne žalobu (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), má vrátit zaplacené soudní poplatky, případně v jakém rozsahu, či naopak uhrazené soudní poplatky nevracet.

[19] Pokud jde o **řízení o kasační stížnosti**, soud poplatek vrací pouze v případech zastavení řízení o kasační stížnosti (§ 10 odst. 3 věta první zákona o soudních poplatcích) nebo odmítnutí kasační stížnosti (§ 10 odst. 3 věta třetí, popř. § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích; viz též usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 3. 2021, čj. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS). V procesní situaci, z níž sporná otázka vzešla, však soud kasační stížnost neodmítá ani řízení o ní nezastavuje, nýbrž rozhoduje rozsudkem (ve věci samé) podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s.

[20] V tomto ohledu tedy rozšířený senát přisvědčuje první a druhé judikатурní linii a právnímu názoru předkládajícího senátu.

[21] Pokud jde o **řízení o žalobě**, je splněn předpoklad odmítnutí návrhu na zahájení řízení (žaloby). Soud však vrátí poplatek pouze za předpokladu, že k odmítnutí dojde (i) před prvním jednáním, nebo (ii) před vydáním rozhodnutí o věci samé (rozhoduje-li soud bez jednání; viz především § 51 a 76 odst. 1 s. ř. s.).

[22] Koná-li se v řízení jednání a nedojde před ním (resp. před prvním z nich, koná-li se jich více) k odmítnutí návrhu, soud poplatek nevrací. Odmítnutí žaloby, k němuž nedošlo před prvním jednáním, tedy není spojeno s vrácením poplatku, přičemž není podstatné, zda k němu dojde v řízení o žalobě, v řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 1 věta první za středníkem s. ř. s.) nebo (výjimečně) v dalším řízení následujícím po zrušení rozsudku krajského soudu (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

[23] Zůstává sporné, zda má být poplatek za žalobu vrácen v situaci, kdy krajský soud rozhodne o věci samé bez jednání a Nejvyšší správní soud následně jeho rozsudek zruší a žalobu odmítne. Podle první judikaturní linie (a předkládajícího senátu) lze poplatek vrátit jen do vydání (v podstatě prvního) rozhodnutí o věci samé a jeho následné „odklizení“ na věci nic nemění. Podle druhé judikaturní linie je i v této situaci žaloba odmítnuta před vydáním rozhodnutí o věci samé, neboť rozsudek krajského soudu byl zrušen. Třetí judikaturní linie dospívá ke stejnému závěru za použití analogie.

[24] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu o věci samé a (na místo krajského soudu) žalobu odmítne, je řízení o žalobě skončeno až odmítnutím žaloby. Soudní poplatek se vybírá za řízení (§ 1 písm. a)

zákona o soudních poplatcích], které zahrnuje celé řízení o žalobě. Tedy i tu část, jež následuje po kasačním řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.), popř. (jako v projednávané věci) tu část kasačního řízení, v jehož rámci řízení o žalobě skončí (§ 110 odst. 1 věta první za středníkem s. ř. s.). Řízení je totiž vedeno o stále stejné žalobě (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 2. 2016, čj. 10 Afs 186/2014-60, č. 3396/2016 Sb. NSS, bod 25). Neplatí proto, že by byl vydáním *prvního* rozsudku krajského soudu poplatek za žalobu „zkonzumován“.

[25] I přesto ve prospěch závěru první judikaturní linie (a předkládajícího senátu) hovoří pádné důvody.

[26] Předně odpovídá doslovnému výkladu zákonného textu: *dokud nebylo vydáno rozhodnutí o věci samé*. Rovněž z hlediska systematického je vrácení poplatku před vydáním rozsudku v podstatě jen obdobou vrácení poplatku před (prvním) jednáním. V obou případech by mělo plnit i stejný účel. Jen pokud byl návrh odmítnut předtím, než se jím soud začal podrobněji zabývat, je třeba poplatek vrátit (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 8 As 287/2020-33, bod 49). Není žádný důvod přistupovat zcela odlišně k pravidlům, která řeší tutéž otázku a liší se jen procesním průběhem řízení (rozhodování s jednáním či bez něj).

[27] Dále odráží také základní funkci, kterou soudní poplatky plní. Účelem zákonem stanovené povinnosti platit poplatky za podání návrhů na zahájení soudního řízení je mj. určité snížení finanční zátěže státu spojené s fungováním soudnictví (fiskální funkce). Vrácení poplatku tomu, kdo se dobrovolně rozhodl zahájit řízení, je výjimkou z pravidla, že poplatková povinnost dopadá na každého z případných navrhovatelů. Poplatek by se proto měl vracet pouze v případech zjevně soud nezatěžujících, tj. v případech, ve kterých k podrobnějšímu posuzování věci vůbec nedochází. Naopak začne-li se soud věcí zabývat podrobněji (lhotejně zda při jednání či až v rozhodnutí ve věci samé), nelze již poplatek vrátit.

[28] Nadto by se při opačném výkladu stal § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích nepoužitelným. Zákon omezuje vrácení poplatku z hlediska časového. Tímto okamžikem je (i) první jednání a (ii) vydání rozhodnutí o věci samé (rozhoduje-li soud bez jednání). Měl-li by soud vrátit poplatek v případě odmítnutí návrhu (žaloby) v jakékoli procesní situaci pouze za předpokladu, že se nekonalo (první) jednání, postupoval by vždy podle § 10 odst. 3 věty třetí zákona o soudních poplatcích; § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích by se nikdy neuplatnil. Jinak řečeno, pokud by byl soud povinen poplatek vrátit i *po* vydání (prvního) rozsudku, bylo by jeho vrácení časově omezeno pouze na úsek před prvním jednáním. Nekonalo-li by se jednání, poplatek by soud vrátil vždy (§ 10 odst. 3 věty třetí zákona o soudních poplatcích). Vydáním rozsudku by vrácení poplatku nebylo nijak omezeno, a § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích by tudíž postrádal smysl.

[29] Rozšířený senát uzavírá, že odmítne-li soud žalobu, vrátí soudní poplatek za podmínky, že tak učinil nejen před prvním jednáním, ale, rozhoduje-li bez jednání, též před vydáním (prvního) rozhodnutí o věci samé. Byla-li proto žaloba odmítnuta po vydání rozsudku krajského soudu, soud poplatek nevrací, přičemž není podstatné, zda k odmítnutí dojde spolu se zrušením rozsudku krajského soudu v řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 1 věta první za středníkem s. ř. s.) nebo (výjimečně) po zrušení rozsudku v dalším řízení před krajským soudem (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

[30] Rozšířený senát si je vědom, že přijatý závěr není ve svém důsledku nejlepší možný a může být někdy vnímán i jako nespravedlivý (viz též bod 21 předkládajícího usnesení). Důvod, pro nějž nedošlo k odmítnutí návrhu před prvním jednáním, resp. před vydáním rozhodnutí o věci samé, není však pro otázku vrácení poplatku *de lege lata* podstatný. Soud je zákonem vázán. Bylo by nicméně žádoucí, aby byl i v této otázce zákon o soudních poplatcích *de lege ferenda* důsledněji přizpůsoben potřebám soudního řízení správního (srov. též usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 8 As 287/2020-33, bod 47).

### IV. 3. Shrnutí

[31] Rozšířený senát dospěl k závěru, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a současně odmítne žalobu (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), zaplacený soudní poplatek za žalobu ani za kasační stížnost nevrací.

### V. Aplikace právního názoru na projednávanou věc

[32] Rozšířený senát vztáhl výše uvedené závěry na nyní projednávanou věc. Jelikož po rozhodnutí o zrušení rozsudku krajského soudu, odmítnutí žaloby proti rozhodnutí žalovaného a postoupení věci Komisi pro

rozhodování ve věcech pobytu cizinců šlo o jedinou zbývající právní otázku, posoudil věc sám (§ 71 Jednacího řádu NSS).

[33] Žalobce zaplatil soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč (viz č. l. 30 spisu krajského soudu) a dvakrát soudní poplatek za kasační stížnosti ve výši 5 000 Kč (viz č. l. 26 a 27 spisu NSS). Ke vrácení soudního poplatku za žalobu a kasační stížnost podle § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích (krajský soud i NSS rozhodovaly bez jednání) nebyly v projednávané věci splněny podmínky. Žaloba totiž byla odmítnuta až poté, co bylo krajským soudem vydáno rozhodnutí o věci samé (rozsudek ze dne 28. 4. 2020, čj. 29 A 5/2020-47) a o kasační stížnosti bylo rozhodnuto věcně.

[34] Jelikož žalobce zaplatil soudní poplatek za kasační stížnost dvakrát, rozhodl soud o vrácení přeplatku ve výši 5 000 Kč (§ 10 odst. 1 věta druhá zákona o soudních poplatcích), a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

## 4264

### **Pandemický zákon: nezákonnost části mimořádného opatření; neoddělitelnost jednotlivých částí opatření**

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

**Jestliže napadená část mimořádného opatření odkazuje na ustanovení, jehož nezákonnost (v širším smyslu) již soud deklaroval a jež nelze od napadené části oddělit, vysloví soud bez dalšího i nezákonnost napadené části (§ 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2021, čj. 9 Ao 15/2021-45)*

**Prejudikatura:** č. 1910/2009 Sb. NSS, č. 2464/2012 Sb. NSS, č. 4187/2021 Sb. NSS a č. 4220/2021 Sb. NSS; č. 32/2000 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 517/99).

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

Navrhovatel se domáhal zrušení nebo vyslovení nezákonnosti čl. I bodu 11 mimořádného opatření odpůrce ze dne 25. 6. 2021. Tímto ustanovením odpůrce stanovil pravidla pro provoz zařízení nebo poskytování služeb zaměřených na činnosti obdobné zájmovému vzdělávání dětí.

S účinností ode dne 1. 8. 2021 bylo napadené mimořádné opatření zrušeno a nahrazeno mimořádným opatřením odpůrce ze dne 30. 7. 2021.

Navrhovatel byl na začátku letních prázdnin po dobu dvou týdnů na táboře. Nesouhlasil s tím, aby jeho účast na táboře (a obdobných aktivitách) byla podmíněna (opakovaným) podstoupením testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 s negativním výsledkem a aby o účastnících provozovatel tábora vedl evidenci.

S ohledem na situaci, o níž nelze hovořit jako o epidemii (což dokládal statistickými údaji) a jež je plně srovnatelná s výskytem chřipky, a s poukazem na to, že v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu není Česká republika ohniskem nákazy, považoval navrhovatel (plošné) testování za opatření, které bylo zcela nepřiměřené. Zároveň bylo neodůvodněné, neúčinné a nákladné (přičemž vynaložené prostředky chyběly jinde). Upozornil též, že ochranu veřejného zdraví nelze omezit jen na ochranu před onemocněním covid-19. Testování dětí na táborech (a obdobných aktivitách zájmového vzdělávání) nelze uložit plošně [odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se výkladu § 69 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“)]. Zároveň jde o opatření diskriminační a nedůvodné, neboť v polovině června sám odpůrce upustil od plošného testování zaměstnanců;



nadto testování nebylo ani v období letních prázdnin zavedeno v mateřských školách. Opatření neobstojí ani při srovnání s tím, jak se společnost brání jiným onemocněním, přičemž podrobně rozvedl srovnání s meningitidou.

K tomu, aby provozovatel tábora vedl o účastnících po dobu 30 dnů evidenci, chyběl zákonný podklad (odkázal na rozsudek ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133, č. 4187/2021 Sb. NSS).

Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že v situaci, kdy není k dispozici dostatek odborných poznatků, klade důraz na ochranu života a zdraví, současně se však snaží minimalizovat zásahy do chodu společnosti. Dále zpochybnil, že by bylo dotčeno právo navrhovatele na soukromý a rodinný život, a upozornil, že napadená část opatření byla vydána podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Současně připomněl epidemickou situaci na podzim 2020, jíž se snaží předejít. Byť je nyní situace příznivá, navrhovatel aktuální data zlehčoval a opomenul všechny souvislosti. Srovnání s meningitidou nepovažoval odpůrce za přílehlavé a v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu nebylo vůbec namístě ani srovnání s chřipkou. Upozornil též, že součástí napadené části opatření je i zákaz účasti ve vztahu k osobám s klinickými příznaky onemocnění covid-19 a povinnost oddělit pozitivně testované osoby. Odpůrce tábory nezakázal, pouze stanovil jasné a odůvodněné podmínky, jež s ohledem na ochranu veřejného zdraví nepředstavovaly nepřiměřený zásah do tělesné integrity a osobnosti účastníků.

Nejvyšší správní soud rozhodl, že část mimořádného opatření byla v rozporu se zákonem. Ve zbylé části návrh odmítl.

### Z odůvodnění:

[8] V napadené části mimořádného opatření (čl. I bod 11) odpůrce stanovil pravidla pro provoz zařízení nebo poskytování služeb zaměřených na činnosti obdobné zájmovému vzdělávání dětí, včetně táborů, takto:

*„S účinností ode dne 26. 6. 2021 od 00:00 hod. do odvolání tohoto mimořádného opatření se:*

*11. podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb. a § 2 odst. 2 písm. e) a i) zákona č. 94/2021 Sb., jde-li o provoz zařízení nebo poskytování služeb osobám ve věku 6 až 18 let zaměřených na činnosti obdobné zájmovým vzděláváním podle § 2 vyhlášky č. 74/2005 Sb., jako jsou zejména zájmová, výchovná, rekreační nebo vzdělávací činnost včetně přípravy na vyučování, poskytování obdobných služeb dětem ve věku do 6 let, včetně péče o ně, jiné organizované volnočasové aktivity osob mladších 18 let, zotavovací akce a jiné podobné akce pro osoby mladší 18 let,*

*a) nařizuje provozovateli zařízení, poskytovateli služby nebo organizátorovi akce neumožnit v jeden čas přítomnost více než 500 osob ve vnitřních prostorech nebo 1000 osob ve vnějších prostorech,*

*b) nařizuje provozovateli zařízení, poskytovateli služby nebo organizátorovi akce vést evidenci účastnících se osob pro potřeby případného epidemiologického šetření, a to v rozsahu identifikace účastníků a osob poskytujících služby nebo péči nebo jinak vedoucí aktivitu (jméno, příjmení), jejich kontaktní údaje (nejlépe telefonní číslo) a informace o čase poskytnutí služby apod. (od kdy, do kdy); tuto evidenci uchovává po dobu 30 dnů ode dne poskytnutí služby;*

*c) zakazuje účast na uvedených aktivitách osobám, které vykazují klinické příznaky onemocnění covid-19 nebo které v případě, že má být v jeden čas přítomno více než 10 osob, nesplňují, s výjimkou dětí do dovršení 6 let věku, podmínky stanovené v bodu I/16; provozovateli zařízení, poskytovateli služby nebo organizátorovi akce se nařizuje u osoby před zahájením uvedené aktivity splnění podmínek kontrolovat a osobě se nařizuje mu splnění podmínek podle bodu I/16 prokázat; v případě, že osoba splnění podmínek podle bodu I/16 neprokáže, je provozovatel zařízení, poskytovatel služby nebo organizátor akce povinen takové osobě neumožnit účast na uvedených aktivitách; jde-li o pravidelné aktivity neměnného kolektivu, prokazuje se splnění podmínek podle bodu I/16 jedenkrát za 7 dní; trvá-li akce nepřetržitě déle než 1 den (dále jen „vícedenní akce“), prokazuje se splnění podmínek stanovených v bodu I/16 ke dni nástupu na akci a dále v případě osob, které ke dni nástupu na akci prokázaly splnění podmínek podle bodu I/16 písm. b), f), g) nebo h), ve frekvenci každých 7 dní; uvedené podmínky se vztahují obdobně na osoby podílející se na zabezpečení akce, pokud jsou současně přítomné na místě jejího konání,*

*d) nařizuje organizátorovi vícedenní akce v případě zjištění pozitivního výsledku preventivního antigenního testu nebo po oznámení pozitivního výsledku RT-PCR testu na stanovení přítomnosti viru SARS-CoV-2 provedených u účastnících se nebo jinak přítomné osoby v rámci opakovaného prokazování splnění podmínek podle čl. I/16 zajistit*

*oddělení této osoby od ostatních osob účastnících se vícedenní akce, osobě starší 18 let věku se nařizuje akci neprodleně opustit a v případě osoby mladší 18 let se organizátorovi nařizuje bezodkladně kontaktovat jejího zákonného zástupce, který zajistí její odvoz do domácího prostředí, a dále bezodkladně kontaktovat orgán ochrany veřejného zdraví příslušný podle místa konání akce a předat mu seznam účastníků vícedenní akce, včetně telefonních čísel zákonných zástupců osob mladších 18 let nebo telefonních čísel účastnících se osob starších 18 let k provedení epidemiologického šetření. O dalším postupu rozhoduje orgán ochrany veřejného zdraví příslušný podle místa konání akce.“*

[9] Nejprve se soud zabýval splněním podmínky aktivní procesní legitimace navrhovatele. Bez splnění této podmínky se totiž nemůže případem věcně zabývat a je povinen návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[10] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“. Aby byl aktivně procesně legitimován, musí navrhovatel tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Jinak řečeno, musí „logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy“ (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 34; ve vztahu k mimořádným opatřením viz již rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133, č. 4187/2021 Sb. NSS, bod 34). Zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním napadeným opatřením obecné povahy (viz usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 1 Ao 1/2009-120, bod 34).

[11] Zároveň je nutné, aby měla napadená regulace *přímý a nezprostředkovaný vztah* k právům navrhovatele. Soudy ve správním soudnictví jsou povolány k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), přezkum tzv. *actio popularis* zákon nepřipouští. Proto nestačí, tvrdí-li navrhovatel, že je opatření obecné povahy nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho subjektivních práv (viz usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 1 Ao 1/2009-120, především body 31, 36 a 41). Ve vztahu k mimořádným opatřením to znamená, že nelze umožnit napadnout omezení poskytování určité služby každému potenciálnímu zákazníkovi (odběrateli) této služby (jakékoliv, kdekoliv a kdykoliv). Mezi regulací činnosti podnikatele a právní sférou jeho zákazníků totiž *přímý a nezprostředkovaný vztah* bez dalšího neexistuje (viz již rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44, body 20 a 21).

[12] V projednávané věci navrhovatel ke své aktivní procesní legitimaci uvedl, že musel podstoupit testování na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2 (jinou výjimku podle bodu 16 mimořádného opatření nesplňoval), aby se po dobu dvou týdnů na začátku července mohl účastnit tábora; totéž by platilo i pro další aktivity zájmového vzdělávání dětí. Zároveň byl povinen strpět zpracování údajů ze strany provozovatele tábora po dobu 30 dnů. Opatření jej diskriminuje, zasahuje do jeho integrity, soukromého a rodinného života a práv dítěte [a to práva na odpočinek a volný čas, na účast ve hře a oddechové činnosti odpovídající věku dítěte, jakož i na svobodnou účast v kulturním životě a umělecké činnosti podle čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.)].

[13] Navrhovatel se domáhal zrušení celého bodu 11 mimořádného opatření, své aktivní procesní legitimaci se však výslovně dovolával jen ohledně jeho části týkající se vedení evidence [písm. b)] a povinného testování, resp. splnění podmínek podle bodu 16 [část písm. c)]. Nic dalšího neplyne ani z kontextu jeho námitek, jež věcně směřují jen proti dvěma zmíněným částem napadeného opatření (k tomu srov. rozsudky NSS ze dne 24. 6. 2021, čj. 8 Ao 5/2021-57, bod 24, a ze dne 29. 6. 2021, čj. 8 Ao 7/2021-44, body 23 a 25).

[14] Soud nemůže shledat aktivní procesní legitimaci k těm (oddělitelným) částem opatření obecné povahy, jež navrhovatel jen zcela formálně označí a neuplatní k nim vůbec žádnou argumentaci. Ve vztahu k některým částem bodu 11 napadeného opatření, jež navrhovatel formálně označil, jeho tvrzení o aktivní procesní legitimaci (a to i v kontextu uplatněných námitek) ani vzdáleně nemíří. Je zjevné, že svou aktivní procesní legitimaci nespojuje:

- i. s omezením počtu účastníků (nadto tato regulace dopadá primárně na provozovatele zařízení; srov. bod [11] výše) – bod 11 písm. a),

- ii. *se zákazem účasti osob, které vykazují klinické příznaky onemocnění covid-19 – bod 11 písm. c) ve slovech „zakazuje účast na uvedených aktivitách osobám, které vykazují klinické příznaky onemocnění covid-19“,*
- iii. *s pravidly pro osoby podílející se na zabezpečení akce (do této kategorie ostatně nespadá) – bod 11 písm. c) ve slovech „uvedené podmínky se vztahují obdobně na osoby podílející se na zabezpečení akce, pokud jsou současně přítomné na místě jejího konání“ a*
- iv. *s pravidly pro oddělení pozitivně testovaných osob (nadto i tato regulace dopadá primárně na provozovatele zařízení – bod 11 písm. d).*

[15] Pravidlo týkající se vedení evidence [bod 11 písm. b)] dopadá primárně na provozovatele zařízení (poskytovatele služby, organizátora akce). Jemu je stanovena povinnost vést a po stanovenou dobu uchovat evidenci, uživatel (účastník) není žádná povinnost (a to ani povinnost poskytnout své osobní údaje) uložena. Provozovatel je omezen v oprávnění provozovat zařízení (organizovat aktivitu zájmového vzdělávání dětí), přičemž uživatel (účastník) za něj nemůže nezákonnost opatřením stanoveného omezení bez dalšího „vyžalovat“. Mezi právní sférou uživatele (účastníka) a regulací činnosti provozovatele (organizátora) totiž přímý a nezprostředkovaný vztah bez dalšího neexistuje (viz bod [11] výše). Navrhovatel netvrdí, že by tábor provozoval, svou aktivní procesní legitimaci opírá o postavení účastníka, proto nemůže být dána jeho aktivní procesní legitimace ve vztahu k bodu 11 písm. b) napadeného opatření.

[16] Pro úplnost soud uvádí, že navrhovatele nevyzýval podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s. k doplnění návrhu, neboť v dané věci nešlo o situaci, že by návrh neobsahoval žádná tvrzení ve vztahu k aktivní procesní legitimaci (viz usnesení rozšířeného senátu NSS čj. 1 Ao 1/2009-120, bod 32, *a contrario*; shodně např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2021, čj. 1 Ao 9/2021-90, bod 37).

[17] V rozsahu čl. I bodu 11 písm. a), písm. b), písm. c) ve slovech „zakazuje účast na uvedených aktivitách osobám, které vykazují klinické příznaky onemocnění covid-19“ a „uvedené podmínky se vztahují obdobně na osoby podílející se na zabezpečení akce, pokud jsou současně přítomné na místě jejího konání“ a písm. d) mimořádného opatření dospěl tedy soud ze shora uvedených důvodů k závěru o nedostatku aktivní procesní legitimace navrhovatele, proto jeho návrh v této části odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako návrh, který byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

[18] Ve zbývajícím rozsahu [zbývajícím, necitovaná část čl. I bodu 11 písm. c)] neměl soud pochybnost o tom, že je navrhovatel k podání návrhu aktivně procesně legitimován. Mimořádné opatření přímo omezuje (v nejobecnějším smyslu) osobní svobodu a autonomii vůli navrhovatele (jeho volnost podle čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod), neboť podmiňuje účast na činnosti, v níž by mu, nebýt mimořádného opatření, nic nebránilo. Konkrétní projevy tohoto omezení mohou mít (v nejobecnějším smyslu) podobu navrhovatelem tvrzeného zásahu do práv dítěte, popř. soukromého života (implicitní zpochybnění aktivní procesní legitimace ze strany odpůrce není v tomto ohledu namístě, neboť v souladu s jím citovaným nálezem ÚS ze dne 1. 3. 2000, sp. zn. II. ÚS 517/99, č. 32/2000 Sb. ÚS, „*respektování soukromého života musí zahrnovat do určité míry právo na vytváření a rozvíjení vztahů s dalšími lidskými bytostmi*“). Jde tedy o to, že navrhovatel brojí proti překážce týkající se aktivit zájmového vzdělávání dětí, jež by mu v této činnosti za normálních okolností nebránila. Z hlediska aktivní procesní legitimace je takové tvrzení dostatečné. Soud nepřehlédl, že se omezení týká jen aktivit, při nichž je přítomno více než 10 osob. Ačkoli navrhovatel explicitně netvrdil, že se tábora účastnilo více než 10 dětí, z kontextu jeho návrhu a především z jeho příloh (e-mailové komunikace mezi organizátorem tábora a matkou navrhovatele) plyne, že tomu tak bylo. V této části tedy soud mohl návrh věcně přezkoumat.

[19] Navrhovatel brojí proti (zjednodušeně řečeno) nařízení odpůrce, jímž zakázal účast na aktivitách zájmového vzdělávání dětí bez splnění některé z podmínek podle bodu 16 mimořádného opatření, přičemž v návaznosti na to stanovil účastníkům (uživatelům), aby splnění podmínky prokázali, a provozovatelům (organizátorům), aby její splnění kontrolovali a aby těm, kteří podmínku nespĺňují, účast neumožnili; v určitých situacích musí být splnění podmínky prokazováno a kontrolováno opakovaně.

[20] Soud dospěl k závěru, že v tomto rozsahu je napadená část mimořádného opatření nezákonná.

[21] Podle napadené části mimořádného opatření odpůrce zakázal účast na aktivitách zájmového vzdělávání dětí bez splnění některé z podmínek podle bodu 16 mimořádného opatření. Jde ve své podstatě o „odkazovací ustanovení“ mimořádného opatření (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2021, čj. 6 Ao 19/2021-66, bod 28), neboť aktivity uvedené v bodu 11 písm. c) napadeného opatření (resp. v jeho části) jsou umožněny pouze dětem, které splní podmínky upravené v odkazovaném ustanovení (bod 16 mimořádného opatření), tj. zjednodušeně řečeno dětem, které se vykážou příslušným negativním testem, dětem s dokončeným očkováním a dětem, které prodělaly laboratorně potvrzené onemocnění covid-19.

[22] Rozsudkem ze dne 2. 9. 2021, čj. 9 Ao 13/2021-36, Nejvyšší správní soud k návrhu jiného navrhovatele vyslovil, že bod 16 mimořádného opatření byl v rozporu se zákonem.

[23] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře k pandemickým opatřením opakovaně dospěl k závěru, že v případě, kdy navrhovatel napadá mimořádné opatření v rozsahu, v jakém soud již jeho nezákonnost (v širším smyslu) vyslovil, dojde v dalším řízení materiálně k vyprázdnění jeho předmětu, neboť takový navrhovatel již nemůže dosáhnout lepšího výsledku (poprvé viz usnesení NSS ze dne 11. 6. 2021, čj. 8 Ao 9/2021-43, č. 4220/2021 Sb. NSS, později viz např. usnesení NSS ze dne 17. 6. 2021, čj. 7 Ao 10/2021-374, nebo ze dne 23. 6. 2021, čj. 10 Ao 16/2021-34). Takový návrh soud podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítne.

[24] Uvedený závěr vychází z konstrukce § 13 odst. 4 pandemického zákona, dle kterého může soud přezkoumat i mimořádné opatření, které v průběhu soudního řízení pozbylo platnosti (srov. rozsudek čj. 8 Ao 1/2021-133, bod 28). Podobně jako při zrušení (části) opatření obecné povahy soudem má i rozhodnutí soudu o tom, že (část) opatření obecné povahy bylo v rozporu se zákonem (v širším smyslu) účinky *erga omnes* (vůči všem). V obou případech je totiž třeba vyjít z toho, že okruh adresátů opatření je vymezen obecně (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2010, čj. 7 Ao 6/2010-44, č. 2464/2012 Sb. NSS). Účinky rozhodnutí tak dopadají na všechny adresáty opatření, neboť soudem shledané vady se netýkají jen konkrétního navrhovatele (viz již usnesení NSS čj. 8 Ao 9/2021-43, bod 10).

[25] Pokud soud nevyslovil nezákonnost mimořádného opatření v rozsahu, jehož se další navrhovatel domáhá, musí ve (zbývající) části přezkum provést (viz již usnesení čj. 8 Ao 9/2021-43, body 9 a 10). Ve věci sp. zn. 9 Ao 13/2021 soud deklaroval nezákonnost bodu 16 mimořádného opatření, v projednávané věci navrhovatel napadá část bodu 11 písm. c) mimořádného opatření. Soud tudíž nemůže jeho návrh bez dalšího odmítnout, nýbrž je povinen jej přezkoumat.

[26] I v této procesní situaci nicméně platí, že vyslovení nezákonnosti bodu 16 mimořádného opatření působí *erga omnes* a nehledě na důvod, pro nějž byla nezákonnost vyslovena. Je proto nerozhodné, z jakého důvodu soud vyslovil nezákonnost bodu 16 mimořádného opatření (viz bod [24] výše).

[27] V projednávané věci deklarace nezákonnosti bodu 16 mimořádného opatření (stejně jako jeho zrušení) navíc bez dalšího znamená, že pravidlo zčásti obsažené v bodu 11 písm. c) mimořádného opatření nemůže obstát. Pravidlo umožňující určitou aktivitu jen za splnění podmínek, které soud již označil za nezákonné, je totiž již z tohoto důvodu též nezákonné. Nezákonnost formálně oddělené, avšak materiálně neoddělitelné, části pravidla způsobuje nezákonnost tohoto pravidla jako celku, neboť bez této části je pravidlo jako celek nadále nepoužitelné. To je v podstatě způsobeno legislativní technikou odkazu na formálně oddělenou část pravidla.

[28] Z výše uvedených důvodů by navrhovateli věcný přezkum jím uplatněných námitek nemohl přinést lepší postavení v jeho právech, než kterého bylo docíleno již první deklarací nezákonnosti. Zároveň by nebylo možné připustit, aby za situace, kdy dříve shledané důvody nezákonnosti prospívají i jemu, tohoto pro něj příznivého výsledku nedosáhl v případě, že by jeho námítky neshledal soud důvodnými. Tento postup je tak i v souladu se zásadou hospodárnosti soudního řízení.

[29] Ve věci sp. zn. 9 Ao 13/2021 soud vyslovil nezákonnost bodu 16 mimořádného opatření. V projednávané věci navrhovatel napadá část bodu 11 písm. c) mimořádného opatření, podle něhož byla umožněna účast na táborech (a jiných aktivitách zájmového vzdělávání dětí) jen při splnění některé z podmínek podle bodu 16 mimořádného opatření. Jelikož Nejvyšší správní soud již dříve dospěl k závěru, že formálně oddělená (avšak

materiálně neoddělitelná) část pravidla (tj. vymezení podmínek) byla nezákonná, vyslovil nyní nezákonnost pravidla jako celku (tj. zákazu účasti na aktivitách zájmového vzdělávání dětí bez splnění těchto podmínek).

## 4265

### Kompetenční spory: jednání vedoucích příslušníků bezpečnostních sborů; bossing; obtěžování; uplatnění občanskoprávního nároku

k § 77 odst. 5 a 9 a k § 181 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (v textu jen „zákon o služebním poměru“)

k části třetí občanského soudního řádu

**Jednání vedoucích příslušníků, jiné než rozhodnutí služebního funkcionáře podle § 181 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, spočívající v systematickém psychickém pronásledování nebo šikanování příslušníka, které zpravidla směřuje k tomu, aby postižený sám skončil služební poměr (požádal o propuštění ze služebního poměru), tzv. bossing, lze kvalifikovat jako obtěžování ve smyslu § 77 odst. 5 citovaného zákona a dotčený příslušník může podle § 77 odst. 9 téhož zákona přímo u soudu žalobou podle části třetí občanského soudního řádu uplatnit svůj občanskoprávní nárok, aby bylo upuštěno od tohoto porušování, aby byly odstraněny jeho následky, vč. nároku na náhradu škody, a aby mu bylo dáno přiměřené zadostiučnění.**

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 24. 9. 2021, čj. Konf 8/2020-21)*

**Prejudikatura:** č. 4009/2020 Sb. NSS.

**Věc:** Spor o pravomoc mezi Krajským soudem v Hradci Králové – pobočkou v Pardubicích a policejním prezidentem a ředitelem Útvaru policejního vzdělávání a služební přípravy, a dalších účastníků sporu vedeného u Okresního soudu v Pardubicích, ve věci náhrady majetkové a nemajetkové újmy, za účasti žalobkyně M. K. a žalované České republiky – Ministerstvo vnitra.

Návrhem doručeným zvláštnímu senátu dne 30. 6. 2020 se Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (navrhovatel) domáhal, aby zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, (dále jen „zvláštní senát“) rozhodl tvrzený kompetenční spor ve věci vedené u Okresního soudu v Pardubicích pod sp. zn. 8 C 167/2018.

Žalobou podanou u Okresního soudu v Pardubicích se žalobkyně domáhala náhrady škody ve výši 757 386 Kč spočívající v ušlém služebním příjmu, odchodném a výsluhovém příspěvku za období od března 2015 do ledna 2018 a dále nemajetkové újmy ve výši 1 500 000 Kč s příslušenstvím jako zadostiučnění za ponížení, degradaci a předčasné existenční vyřazení z bezpečnostních složek. Žalobkyně uvedla, že byla do 31. 12. 2015 ve služebním poměru se zařazením u Vyšší policejní školy Ministerstva vnitra v Pardubicích jako vedoucí oddělení práva a kriminalistiky. Dne 29. 10. 2015 podala výpověď ze služebního poměru z důvodu ponižujícího zacházení a soustavně vyvíjeného psychického tlaku na její osobu od října 2014 do března 2015. Od 31. 10. 2014 mělo být s žalobkyní vedením školy jednáno tendenčně se zlým úmyslem navozovat pocit viny, přivodit jí existenční strach a vytěsnit ji nedůstojným způsobem ze služební pozice vedoucí oddělení práva a kriminalistiky, pokud by neuposlechla požadavek k dobrovolnému uvolnění a nepožádala-li by o přeřazení na nižší služební pozici s ekonomicky nevýhodnými podmínkami. Vedením školy měly být žalobkyni avizovány důsledky neuposlechnutí v podobě dlouhodobé stáže mimo bydliště. Po dvaceti letech služby nebyla navržena na udělení medaile, ač nikdy dříve nebyla negativně hodnocena ani jí nebyla udělena výtka. S cílem dosáhnout změny postupu jednala žalobkyně dne 10. 3. 2015 s ředitelem školy, dne 17. 3. 2015 se zástupcem ředitele školy, obrátila se na zástupce odborového svazu, oslovila veřejnou ochránkyni práv a dne 12. 6. 2015 písemně požádala ředitele školy o ukončení nátlaku a respektování zdvořilostní hranice v komunikaci. Žalobkyně dále uvedla, že od 31. 10. 2014 zažívala pocity

degradace. Nezákonné postupy ji psychicky zasáhly, vyvolaly psychologické symptomy s existenciální úzkostí a sociální fobií. Od 25. 3. 2015 do 7. 4. 2016 byla žalobkyně v pracovní neschopnosti, následně pokračovala v léčbě u V. C. a byla v domácím léčení do 30. 11. 2016.

Zásahy a praktiky vedení školy se měly dotknout profesní cti žalobkyně a promítnout se rovněž do její budoucnosti a profesního života. Způsobily jí psychologický diskomfort, v jehož důsledku jednoznačně a nenávratně, dva roky před možným odchodem do řádného důchodu, ztratila status a společenskou prestiž příslušníka Policie České republiky v hodnosti plukovníka. Vynuceným odchodem, s ohledem na přivolený zdravotní stav, ztratila možnost navázat na stávající policejní praxi a uplatnit se v oboru, jemuž se věnovala podstatnou část svého profesního života. Zákulisní politika ředitele školy a nepřátelské a stresující prostředí se promítly do jejího zdravotního stavu a zapříčinily její společenské stigma, kdy se jako policistka ve vrcholné pozici stala pacientkou psychiatrické ambulance. Ve vztahu k policii pocítuje žalobkyně sociální vyloučení, vyhýbá se kontaktům s jejími příslušníky. Ukončení služebního poměru se promítlo do výše výsluhových nároků a budoucí výměry důchodu.

Žalobkyně zaslala dne 31. 8. 2017 žalované kvalifikovanou předžalobní výzvu podle § 142a odst. 1 o. s. ř., již však nemínila vyvolat u žalované řízení dle § 2 odst. 1 a § 181 zákona o služebním poměru. Přesto bylo zahájeno řízení, které vyústilo v rozhodnutí ředitele Útvaru policejního vzdělávání a služební přípravy ze dne 19. 2. 2019, jímž byla podle § 98 odst. 1 a 2 zákona o služebním poměru zamítnuta žádost žalobkyně v části týkající se plnění ve výši 757 386 Kč z titulu nároků vyplývajících z citovaného zákona (náhrada za ztrátu na služebním příjmu po dobu neschopnosti ke službě a náhrada za ztrátu na služebním příjmu po skončení neschopnosti ke službě). Nešlo zde totiž dovést příčinnou souvislost mezi jinou škodou na zdraví a vznikem škody, ani příčinnou souvislost mezi vznikem škody způsobené příslušníkovými při výkonu služby, v přímé souvislosti s ní nebo pro výkon služby a porušením právní povinnosti ze strany bezpečnostního sboru (výrok I). Zároveň podle § 179 zákona o služebním poměru bylo zastaveno řízení v části týkající se plnění ve výši 1 500 000 Kč z titulu újmy nemajetkové. Žádost totiž byla v režimu zákona o služebním poměru zjevně právně nepřijatelná, protože práva a povinnosti příslušníka ve vztahu k nemajetkové újmě tento zákon nijak neupravuje a tedy vzhledem k charakteru této právní úpravy, jakožto právní úpravy kogentní, není možné, aby se služební funkcionář touto částí žádosti jakkoli zabýval (výrok II). Odvolání proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto rozhodnutím policejního prezidenta ve věcech služebního poměru ze dne 5. 8. 2019.

Okresní soud v Pardubicích usnesením ze dne 27. 1. 2020, čj. 8 C 167/2018-105, řízení zastavil (výrok I), rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II), a dále rozhodl, že se žalobkyně vrací z účtu Okresního soudu v Pardubicích soudní poplatek ve výši 52 870 Kč původně zaplacený bankovními převody (výrok III).

Podle Okresního soudu v Pardubicích obsahuje zákon o služebním poměru v § 98 a následujících komplexní úpravu náhrady škody způsobené ozbrojeným sborem jeho příslušníkem. Z toho lze dovést, že pokud zákon o služebním poměru výslovně neodkazuje na zákoník práce, tento nelze aplikovat, tedy zákoník práce není vůči tomuto zákonu subsidiárním předpisem, nýbrž se jedná o vztah delegace, proto jej nelze použít ani na případy, na něž zákon o služebním poměru nepamatuje. Takovým případem je dle okresního soudu i náhrada nemajetkové újmy požadovaná žalobkyní. Na případ žalobkyně dle soudu nelze aplikovat ani občanský zákoník. Soud tak dospěl k závěru, že v této věci není dána pravomoc soudů podle § 7 odst. 1 o. s. ř., jde tedy o neodstranitelný nedostatek podmínky řízení ve smyslu § 104 odst. 1 o. s. ř., pro který je třeba řízení zastavit, přičemž nelze věc postoupit příslušnému orgánu, neboť tento již pravomocně rozhodl.

Proti usnesení Okresního soudu v Pardubicích podala žalobkyně odvolání ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích, který podal návrh na řešení kladného kompetenčního sporu.

Navrhovatel v návrhu na řešení kladného kompetenčního sporu uvedl, že se v posuzovaném případě nejedná o věc vyplývající ze vztahů vyjmenovaných v § 7 odst. 1 o. s. ř., soudní pravomoc je však dána ve smyslu § 7 odst. 3 o. s. ř. dle výslovného zmocnění v jiném zákoně, jímž je § 77 odst. 9 zákona o služebním poměru.

Navrhovatel se ztotožnil s právním názorem vyjádřeným např. v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 18. 11. 2003, sp. zn. 21 Cdo 1553/2003, že služební poměr policisty (či jiných příslušníků bezpečnostních sborů) je svojí povahou typickým právním poměrem státně zaměstnaneckým, veřejnoprávním a po celou dobu svého



průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak poměrem soukromoprávním, jehož účastníci mají rovné postavení. Vzájemné vztahy účastníků služebního poměru se vyznačují tím, že jeden účastník (stát) vystupuje vůči druhému jako nositel veřejné svrchované moci a tím jako silnější subjekt, který druhému subjektu může jednostranně zakládat jeho práva. Tato veřejnoprávní povaha je příznačná pro vzájemné vztahy účastníků služebního poměru jako celku a nemůže na ní nic změnit ani způsob, jakým žalobkyně své požadavky uplatnila.

Zákon o služebním poměru upravuje řízení ve věcech služebního poměru tak, že ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů jednají a rozhodují jménem státu služební funkcionáři, jimiž jsou nadřízený ředitel bezpečnostního sboru, ředitel bezpečnostního sboru a osoby pověřené rozhodováním ve věcech služebního poměru. Práva a povinnosti účastníků řízení ve věcech služebního poměru a postup služebních funkcionářů v rámci tohoto řízení, včetně opravných prostředků, jsou upraveny v § 169 až § 196 tohoto zákona. Vedle těchto procesních ustanovení obsahuje zákon o služebním poměru též hmotněprávní ustanovení, v nichž je promítnuta mimo jiné zásada rovného zacházení a zákaz přímé i nepřímé diskriminace ve služebním poměru z důvodu pohlaví, sexuální orientace, jazyka, náboženského vyznání nebo víry, politického nebo jiného smýšlení, členství v odborových organizacích a jiných sdruženích, majetku, rodu, rasy, barvy pleti, národnosti, etnického nebo sociálního původu, věku, těhotenství a mateřství, manželského a rodinného stavu a povinností k rodině. Všechny nároky vyplývající z porušení tohoto zákazu je třeba chápat jako nároky vyplývající ze služebního poměru příslušníka bezpečnostního sboru, pro něž v zásadě platí procesní režim podle části dvanácté zákona o služebním poměru.

Jediná výjimka z tohoto pravidla je dle navrhovatele vymezena v § 77 odst. 9 zákona o služebním poměru, dle něhož „[d]ojde-li ve služebním poměru k porušení práv a povinností vyplývajících z rovného zacházení jiným jednáním než rozhodnutím služebního funkcionáře, má příslušník právo domáhat se u soudu, aby bylo upuštěno od tohoto porušování, aby byly odstraněny jeho následky a aby mu bylo dáno přiměřené zadostiučinění, toto právo má příslušník i v případě, že jeho služební poměr již skončil“. Výši náhrady určí soud s přihlédnutím k závažnosti vzniklé újmy a okolnostem, za nichž k porušení práv a povinností došlo. V této souvislosti navrhovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 8. 2018, sp. zn. 21 Cdo 2550/2018.

Citované ustanovení dle navrhovatele zakládá vylouku z obecné procesní úpravy řízení ve věcech služebního poměru svěřených jinak služebnímu funkcionáři a v uvedených typech řízení zakládá přímou pravomoc soudu v občanském soudním řízení podle § 7 odst. 3 o. s. ř.

S poukazem na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2016, sp. zn. 21 Cdo 2686/2015, navrhovatel uvedl, že je-li žaloba podána z důvodu porušení práv a povinností vyplývajících z rovného zacházení jiným jednáním, než rozhodnutím služebního funkcionáře vydaným podle § 181 zákona o služebním poměru, je dána soudní pravomoc. Má-li ovšem porušení práv a povinností vyplývajících z rovného zacházení základ v konkrétním rozhodnutí služebního funkcionáře, rozhodují o právech nebo povinnostech příslušníků služební funkcionáři podle části dvanácté zákona o služebním poměru.

Ze žalobních tvrzení má navrhovatel za to, že se žalobkyně domáhá náhrady majetkové újmy a poskytnutí přiměřeného zadostiučinění, to vše za nerovné zacházení, k němuž mělo dojít jiným jednáním, než rozhodnutím služebního funkcionáře, což zakládá soudní pravomoc podle § 7 odst. 3 o. s. ř.

K návrhu navrhovatele na rozhodnutí kompetenčního sporu se vyjádřili i další účastníci řízení.

Žalobkyně uvedla, že návrh považuje za důvodný a že by mu mělo být vyhověno. V reakci na níže uvedená vyjádření ostatních účastníků řízení pak žalobkyně dále uvedla, že svojí předžalobní výzvou podle § 142a o. s. ř. rozhodně nemínila zahájit žádné řízení u ředitele Útvaru policejního vzdělávání a služební přípravy, ani u policejního prezidenta. Tyto instituce věc samy jaksi uchopily v režimu zákona o služebním poměru. Žalobu k okresnímu soudu pak podala především z preventivních důvodů a v zájmu své procesní opatrnosti a obezřetnosti, aby stranu žalovanou např. nenapadlo přijít s námitkou promlčení. Rozhodně také nemínila čekat, jak ony dvě instituce s jejími požadavky nakonec naloží. Nastalou situaci navrhovatel správně vyhodnotil, pakliže se rozhodl návrh na vyřešení pozitivního kompetenčního sporu podat. Podle žalobkyně na předmětnou záležitost jednoznačně míří § 7 odst. 3 o. s. ř. a neměla být projednávána v režimu zákona o služebním poměru. Rovněž podotkla, že nijak nemohla procesně účinně zabránit tomu, aby uvedené policejní instituce tuto věc pojalý práve v režimu zákona o služebním poměru. Je pak na ní, jaké procesní prostředky pro uplatnění svých nároků zvolí, a pakliže

usoudila, že není důvodu taktéž žalovat na upuštění od porušení práv a povinností vyplývajících z rovného zacházení či odstranění jeho následků, vycházela z věcného a střízlivého vyhodnocení předmětné skutkové situace. Nechácala rovněž, proč by v předžalobní výzvě měla uvádět citaci příslušných ustanovení zákona o služebním poměru, když se evidentně v rovině tohoto právního předpisu pohybovat nemínila. Zcela mylná byla také úvaha ředitele Útvaru policejního vzdělávání a služební přípravy o tom, že by rezignovala na další postup ve smyslu soudního řádu správního. Takovouto možnost soudního přezkumu by měla mít dle jejího názoru zachovaná, pakliže by rozhodnutí okresního soudu bylo jako věcně správné potvrzeno, což se zatím nestalo. K vyjádření žalované uvedla, že není pravda, že rezignovala na příslušný soudní přezkum policejních rozhodnutí. Žalovaná podle žalobkyně patrně vůbec nepochopila, že nebrojí proti nějakému konkrétnímu rozhodnutí svého někdejšího zaměstnavatele, a to z toho prostého důvodu, že žádné takové konkrétní rozhodnutí příslušného služebního funkcionáře nebylo vydáno. Podle žalobkyně bylo zcela evidentní, že její žalobní žádání vycházejí z tvrzení o nerovném zacházení, k němuž docházelo jiným jednáním, nežli rozhodnutím služebního funkcionáře. Žalobkyně odkázala na čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, přičemž pokud by o jejich nárocích prakticky rozhodoval její někdejší zaměstnavatel, lze s úspěchem pochybovat, že by důsledně zachovával nestrannost.

Žalovaná uvedla, že se se závěrem krajského soudu o soudní pravomoci k rozhodnutí o požadovaném nároku neztotožňuje, pravomoc soudů není dána a postup služebních funkcionářů byl správný, a tudíž předmětná rozhodnutí nelze považovat za nicotná. Poukázala, že žalobkyně dovozovala oprávněnost svého nároku od tvrzeného šikanózního postupu nadřízených, jež jí vytkli nedostatky ve výkonu služby, přičemž podle žalované tvrzenou šikanu nelze bez dalšího považovat za nerovné zacházení definované zákonem o služebním poměru. Žalobkyně přitom netvrdila, že by vůči ní byla porušena povinnost rovného zacházení ve smyslu § 77 odst. 8 zákona o služebním poměru. Namísto toho jednoznačně tvrdila, že jí vznikla škoda a imateriální újma v souvislosti s její neschopností ke službě, která měla vzniknout v reakci na údajně nevhodné podmínky při výkonu služby, které vnímala jako útoky na sebe. Na uvedené situace, je podle žalované přílehlavá aplikace § 98 odst. 2 zákona o služebním poměru. V této souvislosti žalobkyně rovněž požadovala nároky subsumovatelné pod nároky upravené v § 102 a § 103 citovaného zákona, a pakliže zákon jisté situace speciálně upravuje (zde jinou škodu na zdraví a možnosti jejího odškodnění) nesdílila žalovaná názor krajského soudu, že na tyto nároky je třeba nahlížet jako na následky nerovného zacházení, které navíc nebylo žalobkyní tvrzeno, o nichž přísluší rozhodovat civilnímu soudu. Neztotožnila se rovněž s právním názorem krajského soudu, že ustanovení § 77 odst. 9 zákona o služebním poměru je speciální vůči § 98 odst. 2 zákona, které přímo dopadá na řešení jiné škody na zdraví. V této souvislosti žalovaná odkázala na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 6. 2018, čj. 22 Ad 10/2017-28, z něhož vyplývá, že újmu způsobenou neschopností ke službě z důvodu dočasně zhoršeného psychického stavu v reakci na nevhodné, dehonestující chování nadřízeného vůči příslušníkovi bezpečnostního sboru, je namísto odškodňovat postupem podle § 98 odst. 1 a 2 zákona o služebním poměru, tedy v řízení ve věcech služebního poměru. Proto má žalovaná za to, že o požadavku na náhradu újmy, která *de facto* měla základ v jiné škodě na zdraví, bylo správně meritorně rozhodnuto podle § 98 odst. 1 a 2 zákona o služebním poměru, a to při zohlednění § 102 a § 103 tohoto zákona. Co se týče náhrady imateriální újmy, odkázala žalovaná na usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 11/2018-16, a ze dne 19. 6. 2019, čj. Konf 13/2018-19, s tím, že odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu vzniklou porušením právní povinnosti při výkonu služby, v přímé souvislosti s ní nebo pro výkon služby je v § 98 a násl. zákona o služebním poměru upravena komplexně, což znamená, že nelze uvažovat o aplikaci jiných zákonů upravujících odškodňování těchto škod. Pro povahu zákona o služebním poměru je značně omezena i možnost aplikace jiných právních úprav. Z předestírené judikatury rovněž plyne, že soudy jsou si vědomy i takového výkladu citovaného zákona, podle kterého nároky poškozených příslušníků bezpečnostních sborů nemusí být v důsledku absence právního základu v zákoně o služebním poměru odškodněny, a to pro specifika služebního poměru. Z toho důvodu se žalovaná domnívala, že o nároku žalobkyně jsou příslušní rozhodnout služební funkcionáři v řízení ve věcech služebního poměru, ovšem jednalo se o žádost v režimu zákona o služebním poměru zjevně právně nepřípustnou. Konečně za neméně významnou skutečnost považuje žalovaná to, že žalobkyně vznikl újmy, kterou požaduje nahradit, spojuje s rozhodnutím ve věcech služebního poměru, jímž byla propuštěna ze služebního poměru na vlastní žádost podle § 42 odst. 1 písm. m) zákona o služebním poměru. Jedná se tak o tvrzenou újmu, která měla vzniknout v souvislosti s rozhodnutím služebního funkcionáře, o které jsou v intencích usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 11/2018-16, a ze dne 19. 6. 2019, čj.

Konf 13/2018-19, příslušní rozhodovat služební funkcionáři v řízení ve věcech služebního poměru podle § 98 a násl. zákona o služebním poměru. Žalovaná přitom zdůraznila, že ačkoliv žalobkyně opakovaně prohlašovala, že od rozhodnutí o jejím propuštění ze služebního poměru by se mělo odhlédnout, neboť žádost o propuštění byla podána v reakci na údajné šikanózní jednání ze strany jejich nadřízených, které ovšem nebylo prokázáno, žalobkyně – ač zastoupená advokátem – žádným zákonem aprobovaným způsobem neucínila jakýkoli podnět k přezkumu či prohlášení nezákonnosti takového rozhodnutí (nebrojila proti němu řádným ani mimořádným opravným prostředkem). Podle žalované závěry služebních funkcionářů, jakož i jejich odůvodnění, mohla žalobkyně podrobit přezkoumání správním soudem, na což rezignovala, ani nevyužila žádných možností daných zákonem o služebním poměru k přezkoumání dotčených pravomocných rozhodnutí.

Ředitel Útvaru policejního vzdělávání a služební přípravy uvedl, že se neztotožňuje s hmotněprávním základem výkladu ustanovení § 77 odst. 9 zákona o služebním poměru ze strany navrhovatele. S poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, čj. 4 As 141/2013-28, uvedl, že na rozdíl od krajského soudu nemohl dovodit, že se žalobkyně domáhá náhrady majetkové a nemajetkové újmy právě na základě § 77 odst. 9 zákona o služebním poměru, a proto se žádosti zabýval v rámci odpovědnosti bezpečnostního sboru za škodu v režimu zákona o služebním poměru. Přitom poukázal na časovou prodlevu mezi podáním kvalifikované předžalobní výzvy podle § 142a odst. 1 o. s. ř. dne 31. 8. 2017 a podáním žaloby k soudu dne 19. 12. 2018, uvedení požadavku pouze náhrady majetkové a nemajetkové újmy v předžalobní výzvě a nikoliv také požadavku na upuštění od porušení práv a povinností vyplývajících z rovného zacházení či odstranění jeho následků, neuvedení ustanovení § 77 odst. 9 zákona o služebním poměru jako základu předžalobní výzvy, a to přes výzvu k doplnění podání tak, aby bylo zřejmé, čeho se týká a čeho se žalobkyně domáhala, zejména na základě jakého ustanovení právního předpisu tyto nároky uplatňovala, k čemuž žalobkyně uvedla, že „na předmětnou záležitost lze nahlížet analogicky i optikou odškodňování pracovních úrazů či nemocí z povolání“, a konečně na souhlas žalobkyně s vyčkáním na vydání rozhodnutí policejního prezidenta v rámci její žaloby u okresního soudu a její rezignaci na podání žaloby podle s. ř. s., jež by vedla k přezkumu a případnému zrušení rozhodnutí služebních funkcionářů. V souvislosti s předmětem žaloby, jež souvisí se služebním poměrem žalobkyně, odkázal na názor Nejvyššího soudu (např. rozhodnutí NS ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2470/2012), z něhož vyplývá, že nemůže být dána pravomoc soudu pro projednání a rozhodnutí věci, která souvisí s existencí služebního poměru ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř., přičemž k povaze služebního poměru policisty odkázal i na rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, jež vychází z jeho rozsudku ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 As 29/2003-102, a ve vztahu k řešení náhrady škody v řízení ve věcech služebního poměru i na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 6. 2018, čj. 22 Ad 10/2017-28. Současně s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2016, čj. 1 As 90/2015-37, uvedl, že řešení předmětné záležitosti v režimu zákona o služebním poměru (jež je na rozdíl od občanského soudního řízení ovládáno zásadou materiální pravdy a zásadou vyšetřovací) považuje i pro žalobkyni za vhodnější.

Zvláštní senát rozhodl, že k vydání rozhodnutí ve věci vedené u Okresního soudu v Pardubicích pod sp. zn. 8 C 167/2018, o náhradu majetkové a nemajetkové újmy, je příslušný soud, a že rozhodnutí ředitele Útvaru policejního vzdělávání a služební přípravy a rozhodnutí policejního prezidenta ve věcech služebního poměru jsou nicotná.

### Z odůvodnění:

[21] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním orgánem a soudem se zvláštní senát řídil následující úvahou:

[22] Podle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. je pozitivním kompetenčním sporem „spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí“. V nyní rozhodované věci si pravomoc rozhodnout o nárocích na náhradu majetkové a nemajetkové újmy osobují jak služební funkcionáři (kteří předmětné nároky věcně projednali a pravomocně o nich již rozhodli), tak i navrhovatel (u něhož bylo zahájeno ve stejné věci odvolací řízení proti usnesení Okresního soudu v Pardubicích, který řízení zastavil). Je tedy založen pozitivní kompetenční spor, který je zvláštní senát povolán rozhodnout.

[23] Podle § 77 odst. 1 zákona o služebním poměru „[b]ezpečnostní sbor ani příslušník nesmí výkonu práv a povinností vyplývajících ze služebního poměru zneužívat k újmě jiného účastníka služebního poměru nebo k ponižování jeho lidské důstojnosti“.

[24] „Ve služebním poměru je zakázána přímá i nepřímá diskriminace z důvodů pohlaví, sexuální orientace, jazyka, náboženského vyznání nebo víry, politického nebo jiného smýšlení, členství v odborových organizacích a jiných sdruženích, majetku, rodu, rasy, barvy pleti, národnosti, etnického nebo sociálního původu, věku, těhotenství a mateřství, manželského a rodinného stavu, povinností k rodině. Obtěžování a sexuální obtěžování se považuje za formu diskriminace; za diskriminaci se považuje i jednání zahrnující podněcování, navádění anebo vyvolávání nátlaku směřujícího k diskriminaci.“ (odstavec 2)

[25] „Obtěžováním se rozumí jednání, které je jiným příslušníkem oprávněně vnímáno jako nevídané a jehož záměr nebo důsledek vede ke snížení důstojnosti fyzické osoby nebo k vytvoření nepřátelského nebo ponižujícího prostředí.“ (odstavec 5)

[26] „Dojde-li ve služebním poměru k porušení práv a povinností vyplývajících z rovného zacházení jiným jednáním než rozhodnutím služebního funkcionáře, má příslušník právo domáhat se u soudu, aby bylo upuštěno od tohoto porušování, aby byly odstraněny jeho následky a aby mu bylo dáno přiměřené zadostiučinění, toto právo má příslušník i v případech, že jeho služební poměr již skončil. Výši náhrady určí soud s přihlédnutím k závažnosti vzniklé újmy a okolnostem, za nichž k porušení práv a povinností došlo.“ (odstavec 9)

[27] „Bezpečnostní sbor nesmí postihovat příslušníka nebo jej znevýhodňovat proto, že se zákonným způsobem domáhá svých práv a nároků, které pro něj vyplývají ze služebního poměru. Postihovat či znevýhodňovat nelze ani osobu, která příslušníka v řízení zastupuje.“ (odstavec 10)

[28] Z dikce § 77 zákona o služebním poměru vyplývá zásada rovného zacházení se všemi příslušníky bezpečnostního sboru, zákaz přímé i nepřímé diskriminace ve služebním poměru, zákaz zneužití práv a povinností vyplývajících ze služebního poměru k újmě jiného účastníka služebního poměru nebo k ponižování jeho lidské důstojnosti a zákaz postihu nebo znevýhodňování příslušníka bezpečnostního sboru proto, že se zákonným způsobem domáhá svých práv a nároků, které pro něj vyplývají ze služebního poměru.

[29] Všechny nároky vyplývající z porušení shora uvedených zásad a zákazů je třeba chápat jako nároky vyplývající ze služebního poměru příslušníka bezpečnostního sboru, pro něž v zásadě platí procesní režim podle části dvanácté zákona o služebním poměru. Jedinou výjimku z tohoto pravidla představuje § 77 odst. 9 citovaného zákona, který zakládá vyluku z obecné procesní úpravy řízení ve věcech služebního poměru svěřených jinak služebnímu funkcionáři, a v uvedených typech řízení zakládá přímou pravomoc soudu v občanském soudním řízení. Ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů je podle § 7 odst. 3 o. s. ř. dána pravomoc soudu rozhodovat pouze tehdy, je-li žaloba podána z důvodu porušení práv a povinností vyplývajících z rovného zacházení jiným jednáním než rozhodnutím služebního funkcionáře vydaným podle § 181 zákona o služebním poměru. Takovým jiným jednáním je např. obtěžování a sexuální obtěžování, pronásledování, odmítnutí nebo opomenutí přijmout určité rozhodnutí nebo opatření, jehož důsledkem je znevýhodnění jednoho příslušníka oproti jiným apod. Má-li však porušení práv a povinností vyplývajících z rovného zacházení základ v konkrétním rozhodnutí služebního funkcionáře, má příslušník k dispozici opravné prostředky (v první řadě odvolání jakožto řádný opravný prostředek) jako v jakémkoliv jiném případě. (viz Chrobák, J.; Blahut, A.; Kulhánek, J.; Vodička, S. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Praktický komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2019. s. 170.).

[30] Žalobkyně tvrdí, že byla vystavena ponižujícímu zacházení a soustavně na ni byl vyvíjen psychický tlak ze strany vedení školy, který jí měl přivodit existenční strach a vytěsnit ji nedůstojným způsobem ze služební pozice vedoucí oddělení práva a kriminalistiky, což vedlo ke vzniku výše uvedených nároků. Dle zvláštního senátu lze uvedené jednání kvalifikovat jako obtěžování ve smyslu § 77 odst. 5 zákona č. 361/2003 Sb., které je možné označit též jako tzv. bossing, tedy jednání vedoucích příslušníků spočívající v systematickém psychickém pronásledování nebo šikanování příslušníka, které zpravidla směřuje k tomu, aby postižený sám skončil služební poměr (viz Tomek, P.; Fiala, Z. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem, poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Olomouc : Anag, 2019.).

[31] Vzhledem k tomu, že žalobkyně popisované jednání v rámci služebního poměru, z něhož odvíjí své žalobní nároky, vykazuje ve smyslu § 77 odst. 9 zákona o služebním poměru znaky porušení práv a povinností vyplývajících z rovného zacházení a současně nemá základ v rozhodnutí služebního funkcionáře (rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru na žádost zjevně žalobkyně pojímá až jako důsledek vytykaného jednání), je zde založena přímá pravomoc soudu v občanském soudním řízení ve smyslu § 7 odst. 3 o. s. ř.

[32] Pokud jde o vyjádření žalované či ředitele Útvaru policejního vzdělávání a služební přípravy, kteří s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu považují za přílehlavou aplikaci § 98 odst. 2 zákona o služebním poměru či řešení předmětné záležitosti v režimu tohoto zákona za vhodnější i pro samotnou žalobkyni, vychází zvláštní senát z předpokladu, že při posuzování věcné příslušnosti soudů je nutno v maximální možné míře respektovat vůli žalobce, jaký právní prostředek k ochraně svého práva zvolil, a tuto projevenou vůli nelze nahrazovat úvahou soudce, že by jiný prostředek mohl být pro žalobce účelnější (viz usnesení zvláštního senátu ze dne 27. 2. 2020, čj. Konf 27/2019-9, publikované pod č. 4009/2020 Sb. NSS). Tak i v nynější věci je z podané žaloby, obsahu správního spisu i vyjádření žalobkyně k návrhu na rozhodnutí kompetenčního sporu zřejmé, že se tato nemínila domáhat ochrany svých práv přímo u služebního funkcionáře v řízení vedeném v režimu podle zákona o služebním poměru, nýbrž se od počátku hodlala obrátit na soud s nárokem na náhradu škody (ušlého výdělku) a náhradu nemajetkové újmy (zadostiučinění), které jí měly být způsobeny jednáním, jež zvláštní senát kvalifikuje jako obtěžování ve smyslu § 77 odst. 5 zákona o služebním poměru, k jehož projednání jsou příslušné soudy. Naopak z podání žalobkyně nijak nevyplývá, že by se domáhala náhrady jiné škody na zdraví ve smyslu § 98 odst. 2 zákona o služebním poměru. Je následně věcí příslušného soudu, které tvrzené a prokázané skutečnosti bude v rámci aplikace práva považovat za hlediska rozhodnutí o uplatnění nároku za relevantní. Jelikož z žádného soudního rozhodnutí označeného ve vyjádření žalované či ředitele Útvaru policejního vzdělávání a služební přípravy nevyplývá, že by vůbec byla zvažována možná aplikace § 77 zákona o služebním poměru, nelze závěry tam učiněné považovat za přenositelné na nyní projednávanou věc.

[33] Protože o uplatněných nárocích žalobkyně na náhradu majetkové a nemajetkové újmy je příslušný vydat rozhodnutí soud, rozhodl zvláštní senát podle § 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., jak je uvedeno ve výroku I. Zvláštní senát podle § 5 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. vysloví nicotnost rozhodnutí, jestliže ten, kdo je stranou v kompetenčním sporu, vydal rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení a podle rozhodnutí zvláštního senátu není vydán takového rozhodnutí v jeho pravomoci. Zvláštní senát proto výrokem II vyslovil nicotnost rozhodnutí ředitele Útvaru policejního vzdělávání a služební přípravy ze dne 19. 2. 2019 a rozhodnutí policejního prezidenta ve věcech služebního poměru ze dne 5. 8. 2019.

## Obecní zřízení: zánik mandátu člena zastupitelstva vykonávajícího funkci starosty

k § 55 odst. 2 písm. b) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (v textu jen „volební zákon“)

k § 107 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) (v textu jen „zákon o obcích“)

**Mandát člena zastupitelstva obce vykonávajícího funkci starosty zaniká veřejně učiněnou rezignací na zasedání zastupitelstva obce [§ 55 odst. 2 písm. b) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí], a to uplynutím dne, kdy se toto zasedání uskutečnilo. To platí rovněž v případě opětovně zvoleného člena zastupitelstva, který po volbách do zastupitelstva obce vykonává pravomoci dosavadního starosty dle § 107 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2021, čj. 6 As 163/2021-34)

**Převodní rozhodnutí:** nález Ústavního soudu č. 232/2009 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2048/09).

**Věc:** 1) Ing. Karel Fousek, 2) Ing. Karel Strolený, 3) Bc. Pavel Petrželka a 4) Mgr. Aleš Fejfar, Ph.D., proti Zastupitelstvu obce Hlincová Hora o ochranu před nezákonným zásahem a o kasační stížnosti žalobců 1), 2) a 3).

Dne 28. 4. 2020 se konalo ustavující zasedání Zastupitelstva obce Hlincová Hora formou videokonference z důvodu krizových opatření přijatých vládou České republiky v souvislosti s koronavirovou epidemií. Ustavujícímu zasedání předsedal a řídil jej žalobce 1) – původní starosta obce. Konstatoval usnášeníschopnost, neboť byla přítomna nadpoloviční většina ze sedmi nově zvolených zastupitelů obce. Čtyři zastupitelé (konkrétně Mgr. Ilona Bláhová, RNDr. Josef Petrášek, Bc. Jan Havelka a Ing. Jiří Müller) následně složili slib zastupitele. Předsedající žalobce 1) dále oznámil, že tři zbývající zastupitelé, včetně jeho samého (konkrétně tedy Ing. Karel Fousek, Václav Hanus a Ing. Karel Strolený – všichni za Sdružení nezávislých kandidátů Hlincová Hora), a rovněž všichni náhradníci zvolení za tuto volební stranu rezignovali na své mandáty ještě před ustavujícím zasedáním zastupitelstva. Žalobce 1) sdělil, že z tohoto důvodu poklesl počet zastupitelů pod pět, není možné pokračovat v zasedání a zastupitelstvo obce má s ohledem na tuto skutečnost omezené pravomoci, jejichž rozsah vyplývá z § 90 zákona o obcích, a to až do vyhlášení nových voleb. Do té doby měli obec ve funkcích starosty a místostarosty nadále řídit žalobce 1) a žalobce 2). Žalobce 1) poté ukončil ustavující zasedání zastupitelstva po 9 minutách od jeho zahájení. Tyto skutečnosti vyplývají ze „Zápisu z ustavujícího zasedání zastupitelstva obce Hlincová Hora ze dne 28. 4. 2020“ podepsaného žalobcem 2), původním místostarostou, který byl jako příloha žaloby založen v soudním spisu Krajského soudu v Českých Budějovicích.

Shora popsany průběh počátku jednání ustavujícího zasedání zastupitelstva byl shodně popsán také v „Zápis z ustavujícího zasedání zastupitelstva obce Hlincová Hora dne 28. 4. 2020“, podepsaném RNDr. Josefem Petráškem (s označením funkce „starosta“), Ing. Jiří Müllerem a Bc. Janem Havelkou (označenými jako „ověřovatelé“) a Mgr. Ilonou Bláhovou (označenou jako „zapisovatelka“), který byl jako příloha žaloby rovněž součástí soudního spisu krajského soudu. K výše popsaným skutečnostem tento zápis dále doplnil, že uvedení čtyři zastupitelé, kteří složili slib, byli na zasedání osobně přítomni v prostorách obecního úřadu a byli prostřednictvím videokonference propojeni se třemi zbývajícími zastupiteli, včetně předsedajícího žalobce 1). K dalšímu sledu událostí tento zápis uvedl následující. Videokonferenci měl žalobce 1) ukončit bez možnosti ostatních přítomných zastupitelů vyjádřit se k uvedeným sdělením. Čtyři zastupitelé, kteří složili slib a kteří byli fyzicky přítomni v budově obecního úřadu, zpochybnili rezignaci náhradníků členů zastupitelstva, přičemž se domnívali, že zastupitelstvo lze náhradníky doplnit. Z jejich pohledu proto ustavující zasedání zastupitelstva řádně pokračovalo. Předsedajícím byl zvolen nejstarší zastupitel obce, určení byli rovněž zapisovatelka a ověřovatelé zápisu. Jmenovaní čtyři zastupitelé obce poté přijali (vždy jednomyslně) žalobou napadená usnesení následujícího znění:

Usnesení č. 7: „Starostou obce Hlincová Hora byl zvolen RNDr. Josef Petrášek.“

Usnesení č. 8: „Místostarostkou obce Hlincová Hora byla zvolena Mgr. Ilona Bláhová.“

Usnesení č. 9: „Byly zřízeny kontrolní a finanční výbor, oba výbory tříčlenné. Kontrolní výbor: předseda Ing. Jan Müller, členové Jaroslav Petrů a Zdeněk Zunt. Finanční výbor: předseda Bc. Jan Havelka, členové Michal Konýček a Iva Miřková.“

Tato usnesení žalobci napadli u krajského soudu. Poté, co krajský soud v návaznosti na závazný právní názor obsažený v předchozím rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 233/2020-60 v řízení vyjasnil otázku správnosti zvoleného žalobního typu, projednal žaloby proti tvrzeným nezákonným zásahům spočívajícím v přijetí výše citovaných usnesení žalovaného, jimiž mělo být zasaženo do veřejných subjektivních práv žalobců. Nezákonnost tvrzených zásahů žalobci spatřovali v tom, že k přijetí sporných usnesení, jimiž byli zvoleni starosta a místostarostka obce a členové kontrolního a finančního výboru, došlo v situaci, kdy v sedmičlenném zastupitelstvu obce došlo k poklesu jeho členů pod pět, a zastupitelstvo tak nebylo oprávněno rozhodovat o záležitostech řešených napadenými usneseními (§ 90 zákona o obcích).

Krajský soud žaloby na ochranu před nezákonnými zásahy zamítl. Za rozhodující otázku považoval účinnost rezignací zastupitelů za Sdružení nezávislých kandidátů Hlincová Hora a náhradníků zvolených za tuto volební stranu, neboť pouze v případě účinné rezignace všech těchto osob by počet členů zastupitelstva poklesl pod pět, pravomoci žalovaného zastupitelstva by byly omezeny, a přijetí žalobou napadených usnesení by tak bylo v rozporu se zákonem o obcích.

V souzené věci se krajský soud podrobně zaměřil na otázku účinnosti rezignace žalobce 1) jako původního starosty obce. Dospěl k závěru, že v souladu s § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona měl žalobce 1) rezignaci



adresovat žalovanému zastupitelstvu na jeho ustavujícím zasedání, nikoli ji ještě před tímto zasedáním předat žalobci 2) (původnímu místostarostovi obce). Z důvodu nesplnění zákonného požadavku spočívajícího v podání rezignace na zasedání zastupitelstva obce, které jediné bylo způsobilým adresátem této rezignace, krajský soud dovodil, že popsané jednání žalobce 1) nevyvolalo předpokládané právní účinky. Počet zastupitelů žalovaného tak v den konání ustavujícího zasedání zastupitelstva obce nepoklesl pod 5 osob, a proto nebyly jeho pravomoci nijak omezeny a přijetí žalobou napadených usnesení proběhlo v souladu se zákonem. Nemohlo se tedy jednat o nezákonný zásah do práv žalobců.

Druhým důvodem, který krajský soud vedl k zamítnutí žalob všech žalobců, bylo odmítnutí poskytnout soudní ochranu jednání spočívajícímu v hromadném podání rezignací všech zastupitelů a náhradníků Sdružení nezávislých kandidátů Hlincová Hora bezprostředně po volbách, které soud označil za účelové zneužití práva. V této souvislosti krajský soud poukázal na skutečnost, že na mandát zastupitele či náhradníka rezignovali všichni zástupci uvedené volební strany současně, prakticky v totožné formě, a to krátce poté, co byl znám definitivní volební výsledek, avšak ještě před konáním ustavujícího zasedání zastupitelstva obce. Jednalo se tak o organizovaný či přinejmenším koordinovaný postup, jehož jediným smyslem a cílem bylo v reakci na výsledek voleb zamezit fungování nového zastupitelstva obce, vyvolat nové volby a udržet ve výkonu funkce dosavadního starostu a místostarostu obce [žalobce 1) a 2)]. Krajský soud označil hromadnou rezignaci učiněnou bezprostředně po vyhlášení volebních výsledků za nelegitimní nástroj politického boje zvolených kandidátů, kteří by se nově ocitli v opozici. Dle jeho názoru je smyslem volebních zákonů ustavení relativně stabilního, funkčního orgánu reprezentujícího vůli voličů. Z hlediska tohoto smyslu tedy musejí být vykládána rovněž ustanovení zákona upravující zánik mandátu. Hromadnou rezignaci všech zastupitelů a jejich náhradníků jedné z volebních stran krajský soud hodnotil jako snahu zmařit činnost zastupitelstva obce a zajistit kontinuitu výkonu funkce původního starosty a místostarosty. Krajský soud uvedl, že k výkonu funkce zastupitele samozřejmě nelze nikoho nutit. To však neznamená, že by účelové podání hromadné rezignace zasluhovalo soudní ochranu v podobě konstatování nezákonnosti zásahů žalobou napadených usnesení přijatých na ustavujícím zasedání nového zastupitelstva obce. Naopak poskytnutím soudní ochrany takovému jednání by se otvírala cesta nekonečnému řetězci opakovaných voleb a bezprostředních rezignací kandidátů nespokojených s jejich výsledkem, což krajský soud označil za absurdní, neboť by se vytratila podstata voleb spočívající v rozložení politických sil na základě projevené vůle voličů. Při těsném rozložení sil v zastupitelstvu by dle krajského soudu tato cesta vedla k tomu, že by žalobci b) a c) nadále působili ve funkcích starosty a místostarosty bez ohledu na výsledky opakovaných voleb, pokud by v sedmičlenném zastupitelstvu získala jejich volební strana vždy alespoň tři mandáty. Takto by byl ohrožen rovněž princip vlády na čas jako jeden ze základních principů demokratického právního státu. Z popsaných důvodů proto krajský soud považoval hromadnou rezignaci za zneužití práva, které nemůže požívat právní ochrany.

Žalobci 1), 2), 3) (stěžovatelé) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nezotožnili se se závěrem krajského soudu o nedostatečnosti podání rezignace stěžovatele 1) – původního starosty, do rukou stěžovatele 2) – původního místostarosty. Poukázali na vyslovený právní názor Ministerstva vnitra, dle kterého původní starosta obce zvolený za člena nového zastupitelstva obce může rezignovat na svůj mandát zastupitele mimo zasedání zastupitelstva obce, neboť v takovém případě vystupuje „pouze“ jako řadový člen nově zvoleného zastupitelstva obce, byť v rozhodné době plní rovněž úkoly starosty. Stěžovatelé se ve shodě s ministerstvem domnívali, že právní úprava rezignace starosty na mandát člena zastupitelstva obce nedopadá na původního starostu, který byl opět zvolen zastupitelem obce. V této souvislosti odkázali na příslušnou pasáž *Metodického doporučení k činnosti územních samosprávných celků 6.2 Správa obce v době mezi konáním zastupitelstva obce a zvolením nových obecních orgánů* (dále jen „metodické doporučení“) a dále upozornili na skutečnost, že ani žalovaný nepovažoval rezignaci stěžovatele 1) za neplatnou a jako se zastupitelem s ním nejednal.

Stěžovatelé nesouhlasili ani s hodnocením krajského soudu, který rezignace zastupitelů a náhradníků Sdružení nezávislých kandidátů Hlincová Hora pokládal za zneužití práva. Zneužití práva se dle stěžovatelů musí opírat o prokázané mimořádné skutkové okolnosti výkonu jinak dovoleného jednání, přičemž stěžovatelé žádné takové mimořádné okolnosti v dané věci nespatřují. Poukázali na předchozí zkušenosti členů sdružení ze spolupráce při samosprávě obce v minulosti, z čehož dovozovali, že po nich nebylo spravedlivé požadovat, aby se mandát nově zvolených zastupitelů pokusili vykonávat. Připustili, že opakované nové volby z důvodu vnitřních neshod

v malých obcích představují nežádoucí jev, avšak v praxi k nim dochází, aniž by rezignace na mandáty zastupitele (včetně postavení náhradníka) byly považovány za zneužití práva. Úvahy krajského soudu o potenciálním nekonečném řetězci opakovaných voleb a rezignací nespokojených kandidátů stěžovatelé označili za spekulativní. Dle jejich názoru byla výsledkem rozsudku krajského soudu situace, kdy byla obec dlouhodobě spravována pouze čtyřčlenným zastupitelstvem, a nekonalý se nové volby. Na koordinaci postupu členů sdružení při podání rezignací neshledávali nic závadného, dle jejich názoru nic nenasvědčovalo tomu, že by některý z členů sdružení ostatní manipuloval, či přemlouval k rezignaci. Kandidovalo-li ve volbách sdružení nezávislých kandidátů, bylo dle stěžovatelů logické, že jejich postupy, postoje a názory byly víceméně podobné. Stěžovatelé také upozornili na opačnou situaci, k níž došlo po volbách v roce 2018, kdy byli v menšině představitelé dnešní většiny. Ti sice vzápětí po volbách nerezignovali, avšak učinili tak po 10 měsících, přičemž jejich tehdejší působení nebylo možno označit za snahu o spolupráci. Stěžovatelé poukázali na negativní kampaň vedenou na sociálních sítích, na trestní oznámení namířená proti stěžovateli 1), jakož i na skutečnost, že zastupitelé a všichni náhradníci opozičního sdružení rezignovali v době, kdy to pro obec nebylo výhodné s ohledem na administraci dotačního titulu a čerpání překlenovacího úvěru. Spolupráce s těmito osobami proto nebyla pro členy Sdružení nezávislých kandidátů Hlincová Hora možná pro zásadní rozpory.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[12] V projednávané věci je mezi účastníky řízení veden spor o to, zda stěžovatel 1) jako původní starosta obce vykonávající ve smyslu § 107 zákona o obcích pravomoci starosty účinně rezignoval na svůj mandát nově zvoleného člena zastupitelstva obce (s následkem zániku tohoto mandátu), a to k okamžiku předcházejícímu přijetí napadených usnesení žalovaného č. 7, č. 8 a č. 9, v nichž stěžovatelé spatřují nezákonný zásah do veřejných subjektivních práv.

[13] Podle § 107 zákona o obcích „*dosavadní starosta v období ode dne voleb do zastupitelstva obce do zvolení nového starosty nebo místostarosty vykonává pravomoci starosty podle § 103; v tomto období vykonává své pravomoci též dosavadní místostarosta*“. Z důvodové zprávy k zákonu č. 298/2008 Sb., jímž byl novelizován zákon o obcích včetně citovaného ustanovení (viz sněmovní tisk 519/0, 2008), vyplývá, že hovoří-li novelizovaná právní úprava o „*výkonu pravomoci starosty*“ (nikoli o setrvání ve funkci starosty), činí tak za účelem zdůraznění, že tento prozatímní výkon pravomoci starosty v období ode dne nových voleb do zastupitelstva do zvolení starosty nového je zákonem uloženou povinností, na kterou nelze rezignovat. Dosavadní starosta je tak povinen nezávisle na své vůli tyto pravomoci vykonávat. Dle důvodové zprávy je cílem této konstrukce zajistit fungování obce, přičemž výkon daných pravomocí dosavadním starostou se děje ve veřejném zájmu a za tímto účelem. Pokud jde o obsah vykonávaných pravomocí, nejsou jakkoli kráceny. Jak v této souvislosti vyslovil Ústavní soud již v nálezu ze dne 2. 11. 2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09, č. 232/2009 Sb. ÚS, bodu 26: „*Pro eliminaci oprávnění starosty v přechodném období nesvědčí žádný účel*.“ Přestože se citovaný nálezy zabýval ještě právní úpravou před výše uvedenou novelizací, která připouštěla možný odlišný jazykový výklad dřívějšího znění § 107 zákona o obcích (který však Ústavní soud již tehdy odmítl), Nejvyšší správní soud doplňuje, že současné znění vykládaného ustanovení je jednoznačné a vyplývá z něj, že postavení dosavadního starosty se nijak neliší od jeho předchozího postavení, a tedy vykonává všechny zákonem svěřené pravomoci uvedené v § 103 zákona o obcích [a skrze odst. 4 písm. h) tohoto zákona rovněž další úkoly svěřené mu zákonem o obcích, či jiným zvláštním zákonem]. Obdobné závěry lze vztáhnout také na postavení dosavadního místostarosty.

[14] Podle § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona zaniká mandát člena zastupitelstva obce „*[d]nem, kdy starosta nebo primátor a v hlavním městě Praze primátor hlavního města Prahy nebo starosta městské části obdrží písemnou rezignaci člena zastupitelstva obce na jeho mandát; dnem, kdy starosta nebo primátor a v hlavním městě Praze primátor hlavního města Prahy nebo starosta městské části podá rezignaci na zasedání zastupitelstva obce*“ (pozn.: zvýraznění zde i dále v textu doplnil NSS).

[15] Zánik mandátu člena zastupitelstva obce představuje důležitou právní skutečnost, od níž se odvíjejí následky významné pro celou obec a její fungování (nejedná se pouze o nástup náhradníka do uvolněné funkce zastupitele podle § 56 zákona o obcích, ale rovněž o možné vyhlášení nových voleb v případech předvídaných v

§ 58 téhož zákona, případně právě o „paralýzu“ zastupitelstva obce v případech předvídaných v § 90 zákona o obcích). Z tohoto důvodu volební zákon v citovaném § 55 odst. 2 písm. b) přesně vymezuje podobu rezignace vedoucí k zániku funkce zastupitele, včetně okamžiku, kdy nastupují účinky tohoto právního jednání osoby vykonávající funkci zastupitele. Zákon předepisuje odlišný způsob rezignace zastupitele vykonávajícího současně funkcí starosty (resp. primátora) a způsob rezignace ostatních zastupitelů. Přestože důvodová zpráva k citovanému ustanovení nic bližšího k rezignaci zastupitelů nevyvětluje, lze dle Nejvyššího správního soudu dovodit, že existují přinejmenším dva důvody pro odlišný způsob rezignace zastupitele vykonávajícího funkci starosty a ostatních zastupitelů. Prvním důvodem je potřeba nastolení právní jistoty o okamžiku podané rezignace. V případě „ostatních“ zastupitelů platí, že tito skládají (písemně) rezignace „do rukou“ starosty (a tedy také dosavadního starosty ve smyslu § 107 zákona o obcích). Z hlediska požadavku právní jistoty ohledně podání rezignace je tedy v této souvislosti obtížně představitelné, že by starosta obce měl podávat písemnou rezignaci neveřejně, nadto sám sobě (do svých rukou). Z tohoto důvodu zákonodárce logicky zvolil konstrukci podání rezignace veřejně na zasedání zastupitelstva, byť může být *de lege ferenda* myslitelná rovněž varianta jiná (např. podání rezignace starosty na mandát zastupitele „do rukou“ místostarosty). Zákonodárcem zvolená právní úprava však sleduje ještě jiný účel – jeví se jako vhodné a potřebné, aby zastupitel vykonávající zároveň tak zásadní funkci s rozsáhlými pravomocemi rezignoval na mandát zastupitele veřejně a na zasedání orgánu obce, jemuž je za výkon této funkce odpovědný (§ 103 odst. 2 zákona o obcích).

[16] Nejvyšší správní soud proto neshledal žádný racionální důvod odchýlit se od zákonem předepsaného postupu pro rezignaci zastupitele vykonávajícího zároveň funkci starosty v případě rezignace zastupitele, který je souběžně dosavadním (dosluhujícím) starostou ve smyslu § 107 zákona o obcích. Postavení dosavadního (dosluhujícího) starosty se, jak bylo předestřeno výše, nijak neliší od běžného výkonu funkce starosty. Ostatně skutečnost, že se v případě rezignace na mandát člena zastupitelstva upravené v § 55 odst. 2 písm. b) zákona o volbách starostou rozumí též starosta dosavadní, lze dovodit rovněž z toho, že ve volbách nově zvolení členové zastupitelstva podávají v mezidobí ode dne voleb do zvolení nového starosty písemně rezignace do rukou starosty dosavadního. Neexistuje tedy žádný legitimní důvod, pro který by shodným způsobem neměl být pojem *starosta* vykládán i v následující větě za středníkem § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona; a pro který by tedy dosavadní (dosluhující) starosta mohl jako běžný člen zastupitelstva podávat rezignaci neveřejně (do rukou sám sobě), neboť takový způsob rezignace by narážel na požadavek právní jistoty o učiněné rezignaci. Stejně tak není dán legitimní důvod, pro který by v rozporu s jednoznačným textem zákona bylo nezbytné dotvářet právo a konstruovat pro tyto případy podání rezignace dosavadního starosty do rukou dosavadního místostarosty, či jiného orgánu obce než právě zastupitelstva, jemuž je starosta odpovědný. Oprávnění dosavadního místostarosty k přijetí rezignace dosavadního starosty, jak k němu došlo v souzené věci, nevyplývá z žádného ustanovení zákona o obcích, ani ze zákona o volbách. Místostarosta (a tedy i dosavadní místostarosta ve smyslu § 107 zákona o obcích) v souladu s § 104 zákona o obcích toliko zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti, spolupodepisuje právní předpisy obce a vykonává konkrétní zastupitelstvem mu svěřené úkoly.

[17] Ze shora uvedených důvodů se proto Nejvyšší správní soud neztotožnil s názorem stěžovatelů a přisvědčil závěru krajského soudu, dle kterého nemůže dosavadní starosta písemně rezignovat na mandát nově zvoleného zastupitele mimo zasedání zastupitelstva obce. Není totiž zřejmé, kdo by měl být při takto vykládaném způsobu rezignace adresátem tohoto právního jednání. Přestože neexistuje přímá vazba mezi funkcí nově zvoleného zastupitele a dosavadního starosty (u kterého je výkon funkce starosty odvozen od členství v předcházejícím zastupitelstvu obce), je i v tomto případě nutno považovat za zásadní právě výkon rozsáhlých pravomocí dosavadního starosty a jejich povahu, včetně odpovědnosti výhradně zastupitelstvu. Dojde-li proto ke kumulaci funkce nově zvoleného zastupitele a dosavadního starosty, může tato osoba rezignovat na mandát člena zastupitelstva pouze veřejně na zasedání zastupitelstva.

[18] V souzeném případě přitom nelze z žádné části projevu stěžovatele b) v roli dosavadního starosty předsedajícího ustavujícímu zasedání zastupitelstva obce dne 28. 4. 2020 dovodit, že by na tomto zasedání rezignaci podal, a tím současně zhojil nedostatek předchozí neúčinné rezignace do rukou místostarosty obce. Z obou existujících zápisů z ustavujícího zasedání zastupitelstva shodně vyplývá, že stěžovatel 1) přítomným zastupitelům oznámil, že všichni nově zvolení zastupitelé a jejich náhradníci volební strany Sdružení nezávislých kandidátů

Hlincová Hora *rezignovali před ustavujícím zasedáním zastupitelstva obce*. Z takto zachyceného obsahu lze nepochybně dovodit záměr stěžovatele 1) oznámit na ustavujícím zasedání zastupitelstva průběh dřívějších událostí (podání rezignací v minulosti), nikoli však již záměr učinit na tomto zasedání vlastní akt rezignace.

[19] Dovolával-li se stěžovatel 1) v kasační stížnosti obsahu metodického doporučení Ministerstva vnitra (dle kterého dosavadní starosta nemusí rezignaci na svůj mandát zastupitele předkládat na zasedání zastupitelstva) a v této souvislosti poukazyval na porušení principu legitimního očekávání, Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že i kdyby hypoteticky připustil, že stěžovatel – nebýt veden metodickým doporučením – by býval rezignoval na ustavujícím zasedání, resp. že na ustavujícím zasedání zastupitelstva dokonce k aktu rezignace skutečně došlo, nic z uvedeného by na výsledku řízení před krajským soudem nemohlo změnit.

[20] Je tomu tak z toho důvodu, že pokud mandát zastupitele vykonávajícího zároveň funkci starosty zaniká *dnem*, kdy podá rezignaci na zasedání zastupitelstva, k vlastnímu zániku mandátu dochází až uplynutím toho dne, kdy se zasedání uskutečnilo. Pokud tedy stěžovatel b) zvolil cestu rezignace na mandát nově zvoleného člena zastupitelstva dle § 55 odst. 2 písm. b) volebního zákona, v době přijetí všech usnesení žalovaného, v nichž stěžovatelé spatřují nezákonný zásah do svých práv, počet členů žalovaného nemohl poklesnout pod 5 osob, neboť stěžovatel 1) v tento den bezesporu ještě byl členem nového zastupitelstva, a to i v tom případě, že by na mandát rezignoval na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce. S tím koresponduje znění § 56 odst. 1 volebního zákona, upravujícího nastupování náhradníků, dle kterého platí, že „*uprázdnil-li se mandát v zastupitelstvu obce, nastupuje za člena tohoto zastupitelstva náhradník z kandidátní listiny téže volební strany v pořadí podle § 45 odst. 5, a to až dnem následujícím po dni, kdy došlo k zániku mandátu*“. S ohledem na výsledky voleb do zastupitelstva obce Hlincová Hora tak stěžovatel 1) shora popsáním způsobem nemohl zamezit konání ustavujícího zasedání zastupitelstva, na kterém došlo k řádnému přijetí napadených usnesení, jimiž byl zvolen nový starosta, místostarosta a členové obou výborů.

[21] S ohledem na výše učiněné závěry je dle Nejvyššího správního soudu nadbytečné zabývat se blíže druhým z důvodů, pro který krajský soud žalobu stěžovatelů zamítl, kdy odmítl poskytnout soudní ochranu právnímu jednání stěžovatelů (a jeho důsledkům), v němž spatřoval zneužití práva.

[22] Krajský soud tak v napadeném rozsudku dospěl ke správnému právnímu závěru, že v den konání ustavujícího zasedání zastupitelstva obce (žalovaného) neklesl počet jeho členů pod pět osob. Rezignace stěžovatele 1) předaná stěžovateli 2) nemohla vyvolat zamýšlené právní účinky, neboť stěžovatel 1) mohl účinně rezignovat na mandát zastupitele jediné veřejně na zasedání zastupitelstva obce.

### **Kulturní památky: oprávnění ministra změnit rozhodnutí svého předchůdce; mimořádně závažný důvod pro zrušení prohlášení stavby za kulturní památku; ochrana práv vlastníka kulturní památky nabytých v dobré víře**

k § 8 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění zákona č. 303/2013 Sb. (v textu jen „zákon o památkové péči“)

k § 94 odst. 4 a 5 správního řádu

**I. Ministr kultury je oprávněn v přezkumném řízení změnit rozhodnutí svého předchůdce o zrušení prohlášení stavby za kulturní památku, pokud dojde k závěru, že v případě dané stavby nebyl naplněn mimořádně závažný důvod dle § 8 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.**

**II. Mimořádně závažným důvodem dle § 8 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, nemůže být bez dalšího to, že nemovitá kulturní památka je současně chráněna režimem památkové zóny, na jejímž území se nachází.**

**III. Změní-li ministr kultury v přezkumném řízení rozhodnutí svého předchůdce a potvrdí-li rozhodnutí, kterým se neruší prohlášení stavby za kulturní památku, má to vliv na postavení vlastníka této stavby, s níž se budou znovu pojit specifické zákonné povinnosti; to ovšem samo o sobě není v rozporu s požadavkem přiměřenosti a ochrany práv nabytých v dobré víře (§ 94 odst. 4 a 5 správního řádu).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2021, čj. 5 As 281/2020-40)*

**Prejudikatura:** č. 3073/2014 Sb. NSS, č. 3314/2015 Sb. NSS, č. 3712/2018 Sb. NSS a č. 4075/2020 Sb. NSS.

**Věc:** Treinvest s.r.o. proti Ministerstvu kultury o zrušení prohlášení stavby za kulturní památku, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně podala dne 23. 1. 2018 žádost o zrušení prohlášení lázeňského domu Hadí lázně za kulturní památku. Svoji žádost odůvodnila tím, že plánuje využívat předmětnou stavbu k balneo provozu, což jí současný status stavby, která je v havarijním stavu, neumožňuje.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 7. 2019 žádost žalobkyně zamítl a konstatoval, že se neruší prohlášení lázeňského domu Hadí lázně za kulturní památku, protože nebyl prokázán mimořádně závažný důvod ve smyslu § 8 odst. 1 zákona o památkové péči. V odůvodnění žalovaný – v souladu s vyjádřením dotčených orgánů památkové péče – vyšel z toho, že i přes současný špatný stav si budova Hadích lázní zachovala svůj architektonický výraz i podstatnou část celkové hmoty, a to včetně stále patrného původního dispozičního řešení a některých autentických památkově cenných stavebních konstrukcí, prvků a detailů (např. iónské sloupy, obvodové zdivo, klenba a některé stropy v interiéru). Lázeňský dům lze podle žalovaného rehabilitovat a následně využívat k balneo provozu v souladu se zásadami památkové péče a při zachování přetrvávajících památkových hodnot.

Proti uvedenému rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, kterému ministr kultury doc. Mgr. Antonín Staněk, Ph.D., rozhodnutím ze dne 31. 7. 2019 vyhověl a napadené rozhodnutí změnil tak, že prohlášení objektu lázeňského domu Hadí lázně za kulturní památku zrušil. Dospěl totiž k závěru, že památkově hodnotné prvky exteriéru objektu a jeho tvar, členění, objem a výška jsou již dostatečně chráněny režimem městské památkové zóny, zatímco památkovou zónou nechráněné interiéry objektu svých památkových hodnot do značné míry pozbyly a dále pozbydou v důsledku sanace současného havarijního stavu a rekonstrukce objektu pro jeho budoucí využití.

Ministr kultury PhDr. Lubomír Zaorálek z moci úřední usnesením ze dne 16. 9. 2019 zahájil přezkumné řízení, neboť měl za to, že rozhodnutí jeho předchůdce bylo vydáno v rozporu s právními předpisy – srov. § 95 odst. 1 správního řádu. Následně vydal rozhodnutí ze dne 17. 12. 2019, kterým podle § 97 odst. 3 správního řádu předchozí rozhodnutí ministra kultury změnil s tím, že podaný rozklad zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí žalovaného. Ve shodě s ním měl za to, že celkové památkové hodnoty objektu (zejm. hodnoty exteriéru a hodnoty urbanistické) jsou – navzdory pozdějším nevhodným zásahům, zanedbané údržbě a špatnému stavebně-technickému stavu – ve svém souhrnu natolik významné a cenné, že ochrana objektu prostřednictvím městské památkové zóny není dostatečná, resp. nemůže představovat „mimořádně závažný důvod“, pro který by bylo možné zrušit prohlášení stavby za kulturní památku podle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči. Objekt Hadích lázní je i nadále kvalitním dokladem klasicistní lázeňské architektury situované v přílehlém lázeňském parku; patří mezi nejstarší dochované lázeňské budovy v Teplicích, spoluvytváří vzhled ulice i místní střešní krajiny a dokládá kulturní identitu místa, historii města a jeho tradice.

Proti tomuto (změnovému) rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení podala žalobkyně rozklad, který ministr kultury rozhodnutím ze dne 3. 3. 2020 zamítl a své předchozí rozhodnutí potvrdil; setrval na tom, že není dán žádný mimořádně závažný důvod pro zrušení prohlášení lázeňského domu Hadí lázně za kulturní památku.

Proti poslední uvedenému rozhodnutí ministra kultury podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 17. 8. 2020, čj. 11 A 39/2020-53, zamítl.

Městský soud nejprve odmítl tvrzení žalobkyně, že ministr nemůže vést přezkumné řízení proti vlastnímu rozhodnutí (nehledě na to, že v mezidobí došlo ke změně v osobě ministra). Ve věci samé pak vyšel z toho, že zákon o památkové péči nijak blíže nevymezuje, co se rozumí „mimořádně závažnými důvody“ pro zrušení prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku podle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči. Jde o neurčitý právní pojem, k jehož aplikaci se vyjádřila relevantní judikatura Nejvyššího správního soudu – srov. např. rozsudek ze

dne 4. 9. 2015, čj. 8 As 133/2014-51, č. 3314/2015 Sb. NSS, podle něhož neprokázání „mimořádně závažných důvodů“ je důvodem pro zamítnutí žádosti o zrušení prohlášení za kulturní památku.

Tak tomu bylo i v nyní posuzované věci, v níž žalovaný žádost žalobkyně zamítl, což posléze potvrdil ministr kultury, který zkoumal zákonnost (nikoli věcnou správnost) rozhodnutí svého předchůdce, jehož rozhodnutí v přezkumném řízení změnil. Neztotožnil se totiž se závěrem, že stavba lázeňského domu Hadí lázně je dostatečně chráněna prostřednictvím památkové zóny v dané lokalitě. Tomu přisvědčil i městský soud, dle něhož ne vždy musí být hodnoty jednotlivých kulturních památek, které se nacházejí v památkové zóně, shodné s hodnotami, pro které byla památková zóna jako celek vymezena. Proto se např. v památkové zóně, která byla vymezena s ohledem na značný počet prvorepublikových funkcionalistických staveb (vilová kolonie Baba), zároveň mohou nacházet kulturně hodnotné objekty, které by přitom pouze svým umístěním v památkové zóně nebyly dostatečně právním režimem této památkové zóny chráněny (eneolitické výšinné sídliště – hradiště Baba a zřícenina Na Babě). Ministr kultury tedy v napadeném rozhodnutí správně poznamenal, že „[...] *pokud by objekt Hadích lázní nebyl kulturní památkou, pak by mohlo docházet k takovým jeho úpravám, které by sice ještě nezasahovaly negativně (rušivě) do prostředí dané památkové zóny, avšak nemusely by nutně v úplnosti a do všech důsledků respektovat historickou autenticitu a celistvost objektu dosud chráněného jako kulturní památka*“.

Existence mimořádně závažného důvodu dle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči a případná ztráta památkové hodnoty věci či stavby je předmětem dokazování, přičemž důkazní břemeno nese ten, kdo inicioval řízení – zde žalobkyně. Ta ke své žádosti připojila mj. mykologický posudek, který měl prokázat napadení stavby dřevomorkou. Vzhledem k nejasné identifikaci vzorků však nebylo zřejmé, zda pocházejí z Hadích lázní, a proto k posudku nebylo ve správním řízení přihlídnuto, což městský soud akceptoval; navíc přisvědčil žalovanému, že dřevo napadené dřevomorkou lze např. ošetřit nebo zakonzervovat. A dodal, že havarijní stav kulturní památky by mohl být „mimořádně závažným důvodem“ pro zrušení jejího prohlášení za kulturní památku pouze v extrémních případech, kdy už by nebyla zachována její hmotná podstata ani její část. V dané věci je ovšem evidentní, že kulturní památka Hadí lázně v takovém stavu není, jak ostatně vyplývá ze správního spisu (přiložených fotografií a protokolu o ohledání na místě, podle něhož navíc neposkytla žalobkyně potřebnou součinnost).

Na základě uvedeného městský soud uzavřel, že ke zrušení prohlášení lázeňského domu Hadí lázně za kulturní památku došlo v rozporu s právními předpisy – a to na základě rozhodnutí ministra kultury doc. Mgr. Antonín Staněk, Ph.D.; jeho rozhodnutí tedy bylo správné a v souladu s právem v přezkumném řízení změněno, aniž by tím došlo ke vzniku újmy na straně žalobkyně, jejíž práva nabytá v dobré víře je třeba šetřit. Městský soud se ztotožnil se žalovaným, že zrušení prohlášení předmětné stavby za kulturní památku samo o sobě žalobkyni nezaložilo žádná nová práva, do kterých by bylo zahájením přezkumného řízení zasaženo. Nejednalo se o situaci, kdy by žalobkyně např. získala stavební povolení, které by bylo následně zrušeno; navíc přezkumné řízení bylo zahájeno v poměrně krátké době a v zájmu ochrany kulturního dědictví.

Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Vůči napadenému rozsudku se vymezila v zásadě ve třech okruzích.

Zprvė, zpochybnila samotné zahájení přezkumného řízení ze strany ministra kultury, který jednal na základě vlastního podnětu z moci úřední, k čemuž podle názoru stěžovatelky nebyl oprávněn; nebyl nadán pravomocí podat podnět k zahájení přezkumného řízení proti svému vlastnímu rozhodnutí, resp. rozhodnutí svého předchůdce. Navíc nerespektoval meze přezkumného řízení a namísto zákonnosti posuzoval věcnou správnost rozhodnutí předchozího ministra kultury. Na podporu uvedené argumentace stěžovatelka svoji kasační stížnost opakovaně doplnila, přičemž poukázal na odborný článek (Huneš, K. Podnět k zahájení přezkumného řízení aneb může správní orgán napadnout vlastní rozhodnutí?, *Bulletin advokacie*, 2021, č. 1–2), jakož i civilní judikaturu; viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 5. 2005, sp. zn. 20 Cdo 2861/2004, z něhož dovozovala, že při posuzování zákonnosti jde o posuzování dodržení procesních pravidel, nikoli předpisů hmotněprávních, tj. též otázky naplnění pojmu „mimořádně závažné důvody“ dle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči.

Zadruhé, stěžovatelka rozporovala právě (ne)existenci mimořádně závažných důvodů pro zrušení prohlášení stavby Hadí lázně za kulturní památku. Podle stěžovatelky předchozí ministr kultury dospěl k závěru, že mimořádně závažné důvody dány jsou a spočívají jednak v ochraně předmětné stavby prostřednictvím památkové zóny



v dané lokalitě, a dále také v tom, že prvky obsažené v interiérech stavby samy o sobě nevykazují natolik významnou památkovou hodnotu, kterou navíc v rámci nutné rekonstrukce objektu, aby mohl být využit, a to nejen k lázeňským účelům, pozbydou. K těmto posledně uvedeným důvodům se však městský soud blíže nevyjádřil; svoji pozornost upnul pouze k tomu, zda je stavba Hadích lázní dostatečně chráněna prostřednictvím památkové zóny. Navíc nepřípadně bagatelizoval napadení této stavby dřevomorkou a akceptoval pochybnosti stran původu vzorků dřeva, jimiž se zabýval stěžovatelkou předložený mykologický posudek, a to za situace, kdy stav dřevěných konstrukcí Hadích lázní mohl být zásadní pro naplnění § 8 odst. 1 zákona o památkové péči.

Zatřetí, stěžovatelka napadla to, jakým způsobem městský soud posoudil otázku jejich práv nabytých v dobré víře. Je-li totiž památková ochrana zrušena, nepochybně to právní postavení vlastníka (*nota bene* vlastníka, jenž chce stavbu, která je předmětem památkové ochrany, rekonstruovat) zlepšuje; přinejmenším z něj snímá veřejnoprávní povinnosti, které ho dříve stíhaly – a sice povinnosti týkající se ochrany a užívání kulturní památky, jakož i její obnovy, a dále pak povinnost oznamovací, povinnost při prodeji přednostně nabídnout kulturní památku státu apod. To městský soud nijak nezohlednil a svůj pohled na pojem „práva nabytá v dobré víře“ nedůvodně zúžil, pročež pominul reálné postavení stěžovatelky a její právní jistotu.

Žalovaný ve svém vyjádření odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí ministra kultury, jakož i odůvodnění rozsudku městského soudu, s nímž se plně ztotožnil. Skutečnost, že se objekt, který je kulturní památkou, nachází v památkové zóně, nezakládá bez dalšího mimořádně závažný důvod pro zrušení prohlášení takového objektu za kulturní památku; to odpovídá ustálené výkladové praxi, relevantní judikatuře i smyslu a účelu § 8 odst. 1 zákona o památkové péči. V opačném případě by došlo ke zrušení prohlášení za kulturní památku mnoha architektonicky a urbanisticky cenných objektů, které vynikají mimořádným exteriérem, přestože jejich interiér již památkových hodnot pozbyl.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[19] Ústřední otázkou celé věci je posouzení toho, zda v případě lázeňského domu Hadí lázně byly naplněny zákonné předpoklady pro zrušení prohlášení této stavby za kulturní památku podle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči, který stanoví: „*Pokud nejde o národní kulturní památku, může ministerstvo kultury z mimořádně závažných důvodů prohlásit věci nebo stavby za kulturní památku zrušit na žádost vlastníka kulturní památky nebo organizace, která na zrušení prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku (dále jen „zrušení prohlášení“) prokáže právní zájem, nebo z vlastního podnětu.*“

[20] Citované ustanovení je typickou kombinací správního uvážení („*může*“) a tzv. neurčitého právního pojmu („*z mimořádně závažných důvodů*“), přičemž předpokládá, že Ministerstvo kultury řízení o zrušení prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku zahájí nejen z moci úřední, ale i na žádost vlastníka kulturní památky, tak jako v případě stěžovatelky. Ta iniciovala dané správní řízení a bylo primárně na ní, aby prokázala naplnění oněch mimořádně závažných důvodů, pro které by stavba Hadích lázní měla přestat být chráněna jako kulturní památka. To se stěžovatelce nepodařilo. Nicméně na základě jejího rozkladu mimořádně závažné důvody shledal ministr kultury, což posléze popřel nový ministr kultury rozhodnutím v přezkumném řízení. Právě zahájení přezkumného řízení a překročení jeho mezí je předmětem prvního okruhu námitek, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti a jejím doplnění. Dle jejího názoru není možné, aby ministr kultury vedl přezkumné řízení proti vlastnímu rozhodnutí, resp. rozhodnutí svého předchůdce a posuzoval navíc jeho věcnou správnost (nikoli pouze zákonnost).

#### IV. a) Zahájení přezkumného řízení a jeho meze

[21] Přezkumné řízení je svou povahou dozorčím prostředkem uplatňovaným z moci úřední (*ex officio*) nadřízeným správním orgánem vůči rozhodnutí vydanému orgánem jemu podřízeným. Zákon přitom nevylučuje, aby předmětem přezkumného řízení byla i rozhodnutí o rozkladu vydaná ministrem nebo vedoucím jiného ústředního správního úřadu podle § 152 správního řádu.

[22] V tomto případě o rozkladu stěžovatelky rozhodl ministr kultury (doc. Mgr. Antonín Staněk, Ph.D.), přičemž podle § 178 odst. 2 věty poslední správního řádu platí: „*Nadřízeným správním orgánem ministra nebo*

*vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu.*“ Citované ustanovení umožňuje provedení přezkumného řízení proti pravomocným rozhodnutím, která vydal ministr typicky právě jako orgán druhého stupně v rámci řízení o rozkladu, což potvrzuje nejen odborná literatura (viz Vedral, J. *Správní řád: Komentář*. 2. vyd. Praha : Bova Polygon, 2012, s. 1421), ale i judikatura – srov. *mutatis mutandis* rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. 3 Ans 2/2011-96, podle něhož je věta poslední v odst. 2 § 178 správního řádu „pro případy rozhodování ministrů a vedoucích jiných ústředních správních úřadů určena. Podle zde uvedeného pravidla se nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu rozumí vedoucí příslušného správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem předsedovi Rady Úřadu je tak z hlediska citovaného ustanovení v projednávané věci předseda Rady Úřadu sám.“

[23] To znamená, že nadřízeným správním orgánem ministra kultury je sám ministr kultury, a přestože se může zdát málo pravděpodobné, aby si ministr kultury v přezkumném řízení zrušil nebo změnil své vlastní rozhodnutí, příp. rozhodnutí svého předchůdce, nelze tyto případy v praxi zcela vyloučit; to ostatně potvrzuje i nyní projednávaný případ stěžovatelky, kdy nový ministr kultury shledal nezákonným náhled svého předchůdce na rozhodnou otázku – a sice naplnění mimořádně závažných důvodů pro zrušení prohlášení Hadích lázní za kulturní památku. Námítku stěžovatelky, že k tomuto kroku nebyl ministr kultury oprávněn a nemohl zahájit přezkumné řízení vůči vlastnímu rozhodnutí, resp. rozhodnutí svého předchůdce, nepovažuje Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené za důvodnou.

[24] Nic na tom nemění ani doplňující argumentace stěžovatelky odkazující na odborný článek, který sice zpochybňuje možnost správního orgánu podat proti svému vlastnímu rozhodnutí podnět k zahájení přezkumného řízení nadřízenému správnímu orgánu, ovšem nijak nereaguje na atypickou situaci, kdy je oním nadřízeným správním orgánem ministra opět ministr. Správní orgán a nadřízený správní orgán zde vlastně splývají v jedno, a jakkoli se to může jevit jako protimluv, jde o jasný důsledek konstrukce, na které je postaven správní řád a která vychází z toho, že funkci nadřízeného správního orgánu ministra plní on sám; srov. § 178 odst. 2 větu poslední správního řádu, případně také § 152 odst. 1 a 2 správního řádu, podle něhož lze proti rozhodnutí, které vydal ministr v prvním stupni, podat rozklad; o rozkladu rozhoduje opět ministr (nejinak tomu bylo v nyníjší věci, kdy ministr kultury rozhodl o rozkladu proti svému vlastnímu rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu, jež je rozhodnutím prvostupňovým).

[25] Ministr kultury (PhDr. Lubomír Zaorálek) byl oprávněn přezkumné řízení zahájit, měl-li důvodné pochybnosti o zákonnosti rozhodnutí svého předchůdce (§ 95 odst. 1 správního řádu). Tyto pochybnosti při zahájení přezkumného řízení ministr kultury jasně a srozumitelně vyjádřil, seznámil s nimi stěžovatelku a její tvrzení, že tím překročil meze přezkumného řízení, neboť se nejedná o pochybnosti týkající se zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí, nýbrž jeho věcné správnosti, nemůže obstát. Nejvyšší správní soud odmítá představu stěžovatelky, že v daném případě nebylo možné zahájit přezkumné řízení, neboť se nejednalo o otázku dodržení procesních pravidel, ale o otázku naplnění neurčitého právního pojmu „mimořádně závažné důvody“ ve smyslu § 8 odst. 1 zákona o památkové péči.

[26] Poukaz stěžovatelky na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 5. 2005, sp. zn. 20 Cdo 2861/2004, je v daném kontextu naprosto nepřipadný; toto usnesení se týkalo přezkumu usnesení odvolacího soudu, který zrušil usnesení soudu I. stupně, jímž byl nařízen výkon rozhodnutí, a řízení zastavil (z toho důvodu, že po podání odvolání povinné vzal oprávněný návrh na nařízení výkonu rozhodnutí zpět). Jednalo se tedy o věc spadající do pravomoci civilních soudů, jejíž skutkové i právní okolnosti jsou navíc naprosto odlišné a nemají žádný přesah do nyní posuzované věci. V ní rozhodně nelze otázku zákonnosti redukovat jen na otázku dodržení procesních pravidel a pominout naplnění hypotézy § 8 odst. 1 zákona o památkové péči, tedy především interpretaci neurčitého právního pojmu a subsumpci zjištěného skutkového stavu pod něj.

[27] Pokud správní orgán v praxi shledá nějaký mimořádně závažný důvod, neznamená to bez dalšího zrušení individuální památkové ochrany objektu; k tomu může dojít teprve na základě jeho následného správního uvážení – viz výše zmíněná kombinace neurčitého právního pojmu a správního uvážení v § 8 odst. 1 zákona o památkové péči, který není tzv. normou vázanou, kdy je s naplněním neurčitého právního pojmu spojeno jediné možné řešení, nýbrž normou dávající správnímu orgánu při vlastním rozhodování na výběr. Dojde-li správní orgán k závěru ohledně naplnění mimořádně závažného důvodu, není vyloučeno, aby navzdory tomu v důsledku svého

správního uvážení nepřistoupil ke zrušení památkové ochrany. V posuzovaném případě je přitom podstatné, že sporným bylo naplnění neurčitěho právního pojmu, nikoli otázka správního uvážení; o tuto otázku zde vůbec nešlo, a nemohlo se tudíž jednat o přezkum věcné správnosti, jak tvrdí stěžovatelka; srov. např. rozsudek ze dne 27. 8. 2020, čj. 6 As 148/2020-28, č. 4075/2020 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „o věcné správnosti lze hovořit jen tam, kde má správní orgán prostor pro správní uvážení, věcná správnost není totéž co zákonnost (srov. § 89 odst. 2 správního řádu), ani nejde o synonymum k dostatečně zjištěnému skutkovému stavu – dostatečně zjištěný skutkový stav je totiž, jak vyplývá z § 3 správního řádu, jedním z kritérií zákonnosti správního rozhodnutí“.

[28] Jinak řečeno, rozhodnutí ministra, který na základě podaného rozkladu změnil napadené rozhodnutí žalovaného a zrušil prohlášení stavby za kulturní památku, může být zrušeno nebo změněno v přezkumném řízení (§ 94 a násl. správního řádu), pokud nebyly naplněny mimořádné závažné důvody ve smyslu § 8 odst. 1 zákona o památkové péči. V tomto ohledu se totiž jedná o otázku výkladu a naplnění neurčitěho právního pojmu, jež představuje otázku zákonnosti a jež plně podléhá kognici správních soudů, jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, bodu 24: „Výklad neurčitěho právního pojmu a jeho aplikace na konkrétní skutkový stav by pak měly být v souladu s ustanovením § 75 s. ř. s. soudem plně a meritorně přezkoumatelné. Pokud správní soud posoudí oproti správnímu orgánu odlišně zaměřitelnost ochranné známky nebo dotčenost práv osoby namítající přihlášku ochranné známky podanou ve zlé víře, může v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. zavázat správní orgán právním názorem vystaveným na hodnocení skutkového stavu, které je odlišné od předchozího hodnocení provedeného správním orgánem.“

[29] Vzhledem k tomu, že v případě stěžovatelky se primárně jednalo právě o otázku skutkového stavu, jeho vyhodnocení a podřazení pod neurčitý právní pojem „mimořádné závažné důvody“, je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že toto podřazení je otázkou zákonnosti, nikoli pouze otázkou věcné správnosti, jež vychází ze správního uvážení a v přezkumném řízení se neposuzuje. Nehledě na to, že doktrína striktní oddělování věcné správnosti a zákonnosti rozhodnutí dosti relativizuje – a to zejména s přihlédnutím k základním zásadám činnosti správních orgánů; viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha : Bova Polygon, 2012, s. 758 a 802, či Potěšil, L.; Hejč, D.; Rigel, F.; Marek, D. *Správní řád. Komentář*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2020, s. 503–504, kde se uvádí, že „rozlišovat mezi správností a zákonností ‚ostře‘ nelze [...] Domníváme se, že není možné připustit závěr o tom, že rozhodnutí je sice v souladu se zákonem, ovšem jím přijaté řešení může být nesprávné. Zákonná rozhodnutí musejí být správná. Rozdíl mezi správností a zákonností se tak vytrácí, potažmo splývá v širší kategorii zákonnosti.“

[30] Stručně shrnuto, rozhodným kritériem přezkumného řízení je zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí – tedy jeho soulad s právními předpisy, o němž měl ministr kultury důvodné pochybnosti spočívající především v tom, zda jsou památkové hodnoty lázeňského domu Hadí lázně skutečně takového charakteru, že plně postačí jeho ochrana v rámci památkové zóny. Tyto pochybnosti stran skutkového stavu objektu a jeho dostatečné ochrany, jež byla základem pro naplnění „mimořádné závažných důvodů“ dle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči, byly postačující pro zahájení přezkumného řízení, jehož meze ministr kultury nijak nepřekročil. Naopak, ministr se naprosto opodstatněně v rámci přezkumného řízení zabýval tím, zda rozhodnutí předchozího ministra nebylo vydáno v rozporu s uvedeným ustanovením zákona o památkové péči; posuzoval zákonnost jeho rozhodnutí, nikoli věcnou správnost, jak tvrdí stěžovatelka. Ani tuto dílčí námitku tedy nepovažoval Nejvyšší správní soud za důvodnou.

#### **IV. b) K otázce naplnění mimořádné závažných důvodů dle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči**

[31] Druhý okruh námitek již stěžovatelka směřovala do samotného věcného posouzení zákonnosti zrušení prohlášení Hadích lázní za kulturní památku. Předpokladem pro zrušení statusu kulturní památky je naplnění „mimořádné závažných důvodů“ dle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči, tj. neurčitěho právního pojmu, přičemž podle odborné literatury a relevantní judikatury se může jednat o typové situace související jednak s fyzickým zánikem věci nebo stavby, jednak se stavem jejího (nejen vědeckého) poznání; viz Varhaník, J.; Malý, S. *Zákon o památkové péči. Komentář (§ 8)*. Praha : Wolters Kluwer, či Zídek, M.; Tupý, M. a Klusoň, J. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář (§ 8)*. Praha : Wolters Kluwer.

[32] Posun v poznání vlastností věci, která je kulturní památkou, a nemusí jít striktně o oblast vědeckého poznání, je možno považovat za mimořádné závažný důvod pro zrušení prohlášení věci nebo stavby za kulturní

památku, jak judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 2. 2018, č. 9 As 330/2016-192, č. 3712/2018 Sb. NSS.

[33] Mimořádně závažným důvodem vedoucím ke zrušení prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku může být též jiný relevantní zájem způsobující, že danou věc či stavbu nelze zachovat (ve fyzickém smyslu) anebo nelze zajistit, aby si podržela své vlastnosti, pro které je kulturní památkou; může jít např. o zájem na obraně státu, zájem na těžbě nerostných surovin či budování významných dopravních staveb, ale také o zájem na realizaci plnohodnotného odškodnění obětí holocaustu (k tomu srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2014, čj. 10 A 16/2014-49). A existenci mimořádně závažného důvodu je možné shledat rovněž v případě nenávratného zničení kulturní památky, kdy již není zachována její hmotná podstata nebo alespoň její část, např. v důsledku živelné pohromy či události. Naproti tomu skutečnost, že se kulturní památka nachází ve špatném stavebně-technickém stavu, takovým důvodem není. Ani poškození stavby či její havarijní stav nezakládá důvod ke zrušení jejího prohlášení za kulturní památku, jak je možné dovodit z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2016, čj. 2 As 322/2015-73; v něm zdejší soud ve shodě s rozhodujícími správními orgány neshledal důvody pro odejmutí památkové ochrany – a to i přes havarijní stav posuzovaného objektu, jímž byl zámek Ropice a jeho areál.

[34] Právě havarijní stav objektu Hadích lázní, který neumožňoval jeho využití k plánovanému balneo provozu, byl v zásadě jediným důvodem, pro který požadovala stěžovatelka zrušení památkové ochrany. Tento důvod žalovaný v souladu s aplikační praxí a shora zmíněnou judikaturou neshledal jako mimořádně závažný důvod dle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči, a proto rozhodl tak, že se neruší prohlášení lázeňského domu Hadí lázně za kulturní památku. K rozkladu stěžovatelky však ministr kultury rozhodnutí žalovaného změnil a zrušil status kulturní památky u tohoto objektu; toto rozhodnutí posléze v přezkumném řízení nový ministr kultury změnil – a to tak, že rozklad stěžovatelky zamítl a potvrdil původní rozhodnutí žalovaného. Ve shodě s ním totiž vyhodnotil, že k naplnění mimořádně závažného důvodu v daném případě nedošlo, což akceptoval též městský soud a Nejvyšší správní soud neshledal důvod, pro který by se měl od tohoto závěru jakkoli odchýlit.

[35] Naznačené typové situace vymezující případy, kdy k naplnění mimořádně závažného důvodu dojde, jistě nejsou neměnné. Aplikační praxe může přinést rozšíření těchto situací, nicméně stěžovatelka ve své žádosti neuvedla nic, co by mohlo nebo mělo vést k jejich rozšíření či doplnění. A současně je zjevné, že případ stěžovatelky pod žádnou ze shora naznačených situací subsumovat nelze.

[36] Hadí lázně stojí, hmotná podstata tohoto památkově chráněného objektu je stále zachována a skutečnost, že je objekt ve špatném stavebně-technickém stavu, neznamená, že by neměl být nadále předmětem památkové ochrany. Přistoupit na tuto logiku stěžovatelky by ve své podstatě (dovedeno *ad absurdum*) znamenalo, že se již žádná zchátralá stavba jako kulturní památka neopraví. Naopak v důsledku svého špatného stavu svůj status ztratí a společnost ztratí své kulturní bohatství, které je dokladem jejího historického vývoje, spoluvytváří její identitu a podléhá ústavní ochraně ve smyslu ochrany veřejného statku; srov. čl. 34 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), který zaručuje každému právo přístupu ke kulturnímu bohatství, a dále čl. 35 odst. 3 Listiny, který stanoví obecné omezení výkonu práv, při němž nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.

[37] Základním a nejdůležitějším zákonem, který upravuje péči a ochranu kulturního bohatství je právě zákon o památkové péči, který v § 8 odst. 1 stanoví velmi přísné – mimořádně závažné důvody pro odejmutí statusu kulturní památky, jímž stěžovatelka ve své žádosti nevyhověla. V obecné rovině se musí jednat o takové důvody, které svou povahou „přebijí“ důvody, pro které byla stavba nebo věc prohlášena za kulturní památku. To neznamená, že by se snad tyto důvody měly znovu přezkoumávat v řízení o žádosti o zrušení prohlášení věci či stavby za kulturní památku podle § 8 zákona o památkové péči; tato žádost není opravným prostředkem proti rozhodnutí o prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku podle § 2 a § 3 téhož zákona (shodně srov. již zmíněný rozsudek NSS čj. 8 As 133/2014-51).

[38] Status kulturní památky je vyjádřením mimořádného významu věci či stavby pro kulturní dědictví České republiky. V běhu času však mohou nastat situace, kdy se již památková ochrana odvíjející se od statusu kulturní památky vyčerpala, není potřeba, anebo je naopak potřeba, aby ustoupila jinému důležitému veřejnému

zájmu. V případě Hadích lázní žádný takový veřejný zájem identifikován nebyl a současně ani nebylo prokázáno, že by památkové ochrany nebylo potřeba. Nutnost nadále chránit památkové hodnoty objektu Hadích lázní jednoznačně vyplývá z vyjádření dotčených orgánů památkové péče – tedy krajského úřadu a obecního úřadu obce s rozšířenou působností, které si žalovaný vyžádal v souladu s § 8 odst. 2 zákona o památkové péči.

[39] Konkrétně se jedná o vyjádření Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 28. 3. 2018, podle něhož jde o klasicistní lázeňský dům, který je velice cenným objektem a i přes špatný technický stav si nadále uchovává hodnoty, pro které byl prohlášen kulturní památkou [§ 2 odst. 1 písm. a) zákona o památkové péči]. Magistrát města Teplice ve svém vyjádření ze dne 20. 4. 2018 nejprve připomněl, že Hadí lázně jsou objektem, který byl prohlášen za kulturní památku před rokem 1988 a který se současně nachází na území městské památkové zóny vyhlášené v roce 1992. Řízení o zrušení prohlášení za kulturní památku již probíhalo v roce 2014 a na svém tehdejší stanovisku Magistrát města Teplice setrval s tím, že zrušení prohlášení lázeňského domu Hadí lázně za kulturní památku nedoporučuje. Od té doby sice došlo ke zhoršení stavu objektu, jenž ovšem nevylučuje jeho obnovu jako kulturní památky, u níž jsou „zachovány autentické stavební konstrukce (např. sloupy, obvodové zdi a některé stropy – v interiéru jsou patrné zachovalé klenby)“.

[40] Negativní vyjádření obou orgánů památkové péče podpořil i Národní památkový ústav ve vyjádření územního odborného pracoviště v Ústí nad Labem ze dne 3. 4. 2018, z jehož přílohy vyplývá, že do roku 2004, kdy byla budova prodána soukromému vlastníkovi, zde probíhal lázeňský provoz. Dnes je bez vnitřního zařízení, není po dlouhou dobu využívána a nebyly na ní prováděny nutné investiční zásahy ani údržba. Přesto je možné budovu zachovat jako kvalitní klasicistní lázeňskou stavbu – byť v minulosti došlo k jejím nevhodným změnám. „Nejviditelnějším zásahem je zvýšení severozápadní části jihozápadního rizalitu, které narušilo celkový vzhled budovy. Další druhotnou úpravou exteriéru bylo zasklení prostoru kolonády, které je však odstranitelné. Značnými adaptacemi prošel interiér, kde byly zvýšené podlahy, provedená vestavba vzduchotechniky, bazénů a zázemí pro lázeňský provoz. Většina těchto přestaveb je však také odstranitelná. Negativním zásahem bylo snesení původního krovu, celková hmota a tvar nového krovu však vychází z dřívějšího stavu. Zachována byla hmota (s narušením, které představuje zvýšení části jednoho z rizalitů), velká část konstrukcí – kromě zdíva například zaklenutí plackovými klenbami nebo sloupy kolonády – členění fasád.“

[41] Z uvedeného odborného posouzení je jasně patrné, že objekt Hadích lázní si i přes současný špatný stav a některé nevhodné zásahy v průběhu času podržel svoji památkovou hodnotu a význam z hlediska kulturního dědictví České republiky. To je třeba respektovat, a i když hodnota Hadích lázní nyní spočívá především v jejich exteriéru (vnějším výrazu a urbanistickém začlenění), nelze zcela pominout ani některé prvky interiéru, vč. konstrukcí (stropy, klenby, krovy) a vůbec celkovou dochovanou hmotu tohoto lázeňského domu; exteriér i interiér objektu tvoří jeden provázaný celek vykazující významnou památkovou hodnotu, kterou lze zachovat i při jeho nezbytné opravě, což ministr kultury (PhDr. Lubomír Zaorálek) v přezkumném řízení zohlednil. V souladu se zákonem proto revokoval rozhodnutí svého předchůdce založené na závěru, že interiér svoji památkovou hodnotu pozbyl (resp. dále pozbyde v důsledku nezbytných oprav) a exteriér je dostatečně chráněn památkovou zónou.

[42] Ochranu památkové péče nezaslouhují jen jednotlivé nemovitosti, ale i celé části území, jako např. historická centra měst. Plošná památková ochrana umožňuje, aby zůstal zachován obraz těchto památkově hodnotných lokalit a byla chráněna jejich urbanistická struktura a historický charakter. Tato ochrana může být uplatňována právě prostřednictvím památkových zón, ale také prostřednictvím památkových rezervací (příp. ochranných pásem). Památkové zóny se přitom významně odlišují od památkových rezervací, u nichž je existence souboru nemovitých kulturních památek (popř. archeologických nálezů) rozhodující; proto také § 5 odst. 1 zákona o památkové péči výslovně stanoví, že podmínky ochrany „se mohou v potřebném rozsahu vztahovat i na nemovitosti na území památkové péče, které nejsou kulturními památkami“.

[43] Naproti tomu u památkových zón, jejichž architektonický obraz nebývá tak ucelený, není vazba na soubor kulturních památek podmínkou, jak je zřejmé ze samotné dikce § 6 odst. 1 zákona o památkové péči, jež stanoví, že lze za památkovou zónu prohlásit „území sídelního útvaru nebo jeho části s menším podílem kulturních památek, historické prostředí nebo část krajinného rázu“. To potvrzuje též odborná literatura, která k tomu uvádí: „Podmínkou pro prohlášení území za památkovou zónu není to, zda se v území nacházejí kulturní památky, v jakém počtu a v jaké kvalitě. Stejně tak platí, že ne vždy musejí být hodnoty jednotlivých kulturních památek, jež v území



*jsou, shodně s hodnotami, pro které je vymezována památková zóna jako celek.*“ [Zídek, M.; Tupy, M. a Klusoň, J. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář* (§ 6). Praha : Wolters Kluwer].

[44] Jinými slovy, v případě památkové zóny nutně nemusí být její součástí nemovitá kulturní památka; pokud ovšem její součástí je, neznamená to, že ochrana kulturních hodnot této památky je plně pokryta právě památkovou zónou. Nezbytným předpokladem pro tento závěr, na němž ministr kultury (doc. Mgr. Antonín Staněk, Ph.D.) založil zrušení prohlášení Hadích lázní za kulturní památku, je shoda hodnot kulturní památky a hodnot, pro které bylo dané území prohlášeno památkovou zónou, resp. skutečnost, že kulturní památka své vlastní individuální hodnoty již ztratila. To se však v daném případě neprokázalo. Proto je potřeba vycházet z toho, že lázeňský dům Hadí lázně svoji významnou památkovou hodnotu nadále má. Jde o umělecky hodnotnou klasicistní budovu lázní, jejíž celistvost, tj. exteriér i interiéř, je třeba chránit jako kulturní památku. Tato památková ochrana zaručuje vyšší míru ochrany odpovídající významu hodnot, jež se s Hadími lázněmi pojí – byť se dílem mohou shodovat s hodnotami příslušné památkové zóny.

[45] Památkové zóny prohlašuje Ministerstvo kultury po projednání s krajským úřadem formou opatření obecné povahy, jehož součástí by mělo být i odůvodnění ochrany a její podmínky. V minulosti se prohlašování památkových zón provádělo vyhláškou Ministerstva kultury, což je i případ památkové zóny v Teplicích – viz vyhlášku č. 476/1992 Sb., o prohlášení území historických jader vybraných měst za památkové zóny. Právě na základě této vyhlášky byla prohlášena památková zóna v Teplicích, byly vymezeny její hranice a následně byla zapsána do Ústředního seznamu kulturních památek České republiky s tím, že zahrnuje historické jádro města, které tvoří hlavně rozsáhlý areál zámku, parky a řada lázeňských domů. Jedním z nich jsou i Hadí lázně, což ovšem ještě nevyklučuje nevratné zásahy do této stavby, jež si zachovala svoji individuální a svěbytnou uměleckou hodnotu, pro kterou jí přísluší vyšší míra ochrany odpovídající statutu kulturní památky. Na riziko zásahů, které by narušily památkovou zónu jako takovou, ale mohly by poškodit stavbu Hadích lázní a její uměleckou hodnotu, upozornil již žalovaný i městský soud a Nejvyšší správní soud se s nimi ztotožňuje.

[46] Skutečnost, že nemovitá kulturní památka je součástí památkové zóny, nemůže být bez dalšího mimořádně závažným důvodem dle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči; tento souběh s režimem památkové zóny ovšem může být relevantní při posuzování potřeby zachování statutu kulturní památky. Rozhodující je přitom význam památkových hodnot, jejich podstata a případná shoda, což vždy bude záležet na posouzení individuálních okolností každé jednotlivé věci. A v nyní souzené věci Nejvyšší správní soud – na základě shora uvedených úvah – konstatuje, že městská památková zóna, v níž se Hadí lázně nacházejí, není dostatečnou, ale spíše doplňující ochranou významných kulturních hodnot spojených s touto stavbou, a proto nebyl dán důvod pro zrušení jejího prohlášení za kulturní památku podle § 8 odst. 1 zákona o památkové péči.

[47] Pokud stěžovatelka vytýká městskému soudu, že svoji pozornost upnul právě na otázku dostatečné ochrany objektu prostřednictvím památkové zóny, aniž se blíže věnoval otázce jeho interiéřů, je třeba uvést, že jeho postup a argumentace odpovídá tomu, že interiéř Hadích lázní a jeho hodnoty byly v běhu času významně potlačeny. To osvědčují nejen výše uvedená vyjádření orgánů památkové péče, ale také fotografie založené ve spise. Je proto pochopitelné, že se městský soud primárně věnoval exteriéřu, potažmo ochraně Hadích lázní v režimu památkové zóny. Tuto ochranu ve shodě se zdejšími soudem vyhodnotil jako nedostatečnou a nesouhlasil stěžovatelka s tímto závěrem, rozhodně to neznamená, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný či nezákonný. Naopak městský soud v souladu se zákonem řádně posoudil zjištěný skutkový stav věci, v níž navíc přílehlavě poukázal nejen na fotografie, nýbrž i na protokol o ohledání na místě ze dne 27. 9. 2018, podle něhož stěžovatelka dotčeným orgánům neposkytla potřebnou součinnost (stěžovatelka neumožnila úředním osobám vstup do objektu a posouzení jeho celého interiéřu, u něhož tedy bylo nutno vycházet z fotodokumentace pořízené v průběhu předchozího ohledání na místě ze dne 12. 4. 2018).

[48] K námitce napadení dřevomorkou, kterou se stěžovatelka snažila prokázat špatný stav konstrukcí stavby Hadích lázní, Nejvyšší správní soud již jen ve stručnosti uvádí následující. Nebyl-li prokázán původ odebraných vzorků dřeva, které byly předmětem mykologického posudku ze dne 31. 1. 2019, je pochopitelné, že posudek byl vyhodnocen jako neprůkazný a správní orgány se jím blíže nezabývaly. A tvrdí-li stěžovatelka, že stav dřevěných konstrukcí mohl být zásadní z hlediska naplnění hypotézy § 8 odst. 1 zákona o památkové péči, pak je potřeba



znovu zdůraznit, že hmotná podstata Hadích lázní je zachována a jejich špatný či havarijný stav neznamená, že by mělo být zrušeno prohlášení této stavby za kulturní památku.

[49] Účelem památkové péče je zachování kulturního dědictví pro budoucí generace, což vyžaduje zajištění účinné ochrany kulturních památek, které dopadá zejména na jejího vlastníka. Ten je podle § 9 odst. 1 zákona o památkové péči povinen na vlastní náklad pečovat o zachování kulturní památky, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením; současně je povinen památku užívat způsobem odpovídajícím jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě a technickému stavu. Uvedené je konkretizací čl. 35 odst. 3 Listiny, který připouští omezení výkonu práv vlastníka kulturní památky s cílem zachovat její fyzickou podstatu a udržovat ji v dobrém stavu. To se v případě Hadích lázní evidentně neděje, nicméně autentická hmota této stavby a její vypovídací hodnota jako historického pramene dané doby, tj. první poloviny 19. století (kdy tato stavba vznikla na místě starší budovy nad pramenem s teplou vodou, který přitahoval hady), rozhodně nevymizela. Zrušení prohlášení této stavby za kulturní památku tedy nebylo na místě, jak správně uvedl žalovaný, potažmo ministr kultury, který v přezkumném řízení změnil rozhodnutí svého předchůdce, jež bylo v rozporu s právními předpisy. Proto Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani druhý okruh námitek v kasační stížnosti neshledal důvodným.

#### IV. c) Ochrana práv nabytých v dobré víře

[50] Třetí okruh námitek stěžovatelky se vztahuje k otázce ochrany práv nabytých v dobré víře, jež je jedním z projevů principu právní jistoty. Tento princip se projevuje celou řadou požadavků jak na tvorbu práva, tak na jeho aplikaci a v tomto případě se poji především se lhůtami pro rozhodování v přezkumném řízení (§ 96 odst. 1 a § 97 odst. 2 správního řádu). Tyto lhůty pro zahájení přezkumného řízení a pro rozhodnutí ve věci v prvním stupni byly dodrženy, což stěžovatelka ani nijak nezpochybnuje. Na co ovšem poukazuje, je fakt, že princip legality, tedy požadavek na zrušení nebo změnu rozhodnutí vydaných v rozporu s právními předpisy, je potřeba vyvažovat požadavkem přiměřenosti a ochrany práv nabytých v dobré víře – viz zejména § 94 odst. 4 a 5 správního řádu:

*„Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.“*

*„Při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře [...]“*

[51] V případě stěžovatelky ministr kultury přezkumné řízení nezastavil, nýbrž změnil rozhodnutí svého předchůdce; vyšel přitom z toho, že stěžovatelka nedoložila žádná konkrétní práva, která na základě tohoto rozhodnutí nabyta v dobré víře. To potvrdil též v žalobou napadeném rozhodnutí, v němž podobně jako posléze městský soud konstatoval, že obecné povinnosti vlastníka kulturní památky, resp. odpadnutí těchto povinností na základě zrušení prohlášení věci nebo stavby kulturní památkou, nepředstavují žádné konkrétní právo nabyté v dobré víře. Nejvyšší správní soud s tímto náhledem nemá důvod nesouhlasit – být připouští, že postavení vlastníka nemovitosti se logicky liší v závislosti na tom, zda tato nemovitost je, anebo není kulturní památkou.

[52] Jak již bylo vysvětleno výše, vlastníka kulturní památky stíhají specifické povinnosti podle § 9 odst. 1 zákona o památkové péči, které směřují k aktivní ochraně kulturní památky, jakož i k jejímu šetrnému užívání. Toto zákonné omezení práv vlastníka kulturní památky je reflexí čl. 35 odst. 3 Listiny, avšak jeho základ tkví v čl. 11 odst. 3 Listiny, dle něhož „[v]lastnictví zavazuje“. Není neomezené a nesmí být využito v rozporu se zákonem chráněnými zájmy. Zde je jím zájem na zachování kulturního dědictví, jež stěžovatelka svojí argumentací v podstatě popírá.

[53] Vedle povinnosti ochrany a užívání kulturní památky poukazuje i na další povinnosti vlastníka kulturní památky (§ 12 až § 14 zákona o památkové péči) s tím, že lepší postavení má vlastník nemovitosti, která status kulturní památky nemá. Není pochyb, že z hlediska zákonných povinností a vůbec celkové zátěže je postavení takového vlastníka významně jiné (už jen proto, že neplnění těchto povinností je přestupkem, za který lze uložit pokutu, v podrobnostech srov. § 35 a násl. zákona o památkové péči). To ovšem ještě neznamená, že nějaká relevantní práva v dobré víře nabytá ať už přímo na základě rozhodnutí o zrušení prohlášení stavby Hadích lázní

za kulturní památku anebo v návaznosti na něj. Situace se má totiž tak, že stěžovatelka pozbyla své povinnosti, které se s její nemovitostí jako kulturní památkou pojily, a po rozhodnutí ministra kultury v přezkumném řízení se s ní opět pojí. Na tom není nic, co by bylo v rozporu s imperativem přiměřenosti a ochrany práv, jichž bylo nabyto v dobré víře.

[54] Jistě, pokud by stěžovatelka prokázala, že skutečně nějaká práva nabyta na základě dobré víry v to, že individuální památková ochrana objektu Hadích lázní byla zrušena, musel by se tím ministr v přezkumném řízení vážně zabývat a zvažovat přiměřenost svého rozhodnutí a příp. šetřit takto nabytá práva. Nad principem legality by pak opravdu mohl převážit princip právní jistoty a ochrany práv nabytých v dobré víře. V daném případě se ovšem tohoto principu důvodně dovolávat nelze, neboť stěžovatelka žádná nově nabytá práva nedoložila, pouze poukázala na změnu svého postavení coby vlastníka stavby.

[55] K tomu je třeba poznamenat, že doba, po kterou stěžovatelka své povinnosti vlastníka nemovité kulturní památky pozbyla, byla velmi krátká, a sice od 1. 8. 2019 do 20. 9. 2019 (kdy došlo k nabytí právní moci přezkoumávaného rozhodnutí a k následnému pozastavení jeho vykonatelnosti a jiných právních účinků na základě doručení usnesení o zahájení přezkumného řízení). V uvedeném období necelých dvou měsíců stěžovatelka žádná práva v dobré víře nenabyla, resp. nebyla je schopna specifikovat, přestože k tomu byla v přezkumném řízení vyzvána; nedoložila např. stavební ani žádná jiná povolení, která by v mezidobí získala, jak případně poznamenal městský soud. Jeho pohled na věc není nijak zúžený, jak tvrdí stěžovatelka, ale odpovídá relevantní právní úpravě založené na tom, že vlastník nemovité kulturní památky má určité povinnosti; tyto povinnosti vlastník ztrácí v okamžiku, kdy tato nemovitost ztrácí svoji památkovou ochranu a naopak.

[56] Nelze proto než konstatovat, že postavení stěžovatelky a její právní jistoty se rozhodnutí ministra kultury v přezkumném řízení nepochybně dotklo, ovšem nikoli takovým způsobem, aby nebylo možno toto rozhodnutí vůbec vydat. Přistoupit na argumentaci stěžovatelky by *de facto* i *de iure* vedlo k závěru, že rozhodnutí o zrušení prohlášení určité stavby za kulturní památku by nebylo možno nikdy v přezkumném řízení změnit, neboť by se tím automaticky změnilo i právní postavení vlastníka této stavby. Takový závěr není udržitelný. Vychází velmi zjednodušeně jen z prosté změny právního postavení vlastníka, aniž by však náležitě zohlednil, zda vůbec a příp. jaká konkrétní práva tento vlastník v mezidobí v dobré víře nabyl. Ani poslední okruh námitek tedy není důvodný.