

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

6<sup>2022 / XX. ROČNÍK / 30. 6. 2022</sup>

## OBSAH

4337	Řízení před správními soudy: ochrana před nezákonným zásahem; k pojmu „správní orgán“ .....	471
4338	Daň z příjmů: prodej bitcoinů; osvobození od daně.....	474
4339	Stavební řízení: stavba na hranici pozemku; sousední pozemky; společné řízení .....	479
4340	Stavební řízení: zastavěná plocha; koeficient zastavěnosti pozemku .....	486
4341	Přestupky: příkaz; přerušení běhu promlčecí doby .....	491
4342	Správní trestání: uložení a výše pokuty za provozování internetových hazardních her bez povolení.....	494
4343	Daňové řízení: osvobození od daně z elektřiny; povolení správce daně k nabývání elektřiny osvobozené od daně .....	503
4344	Pobyt cizinců: správní vyhoštění; invaze ozbrojených sil Ruské federace na Ukrajinu jako důvod znemožňující vycestování.....	509
4345	Hospodářská soutěž: narušení hospodářské soutěže; obecně závazná vyhláška obce .....	514
4346	Řízení před správními soudy: osoba zúčastněná na řízení; svobodný přístup k informacím; námitky... Právo na informace: využití informací v politickém boji; legitimní zájem na informace o platech v minulosti; údaje o platech poskytovaných z veřejných prostředků .....	526

## Řízení před správními soudy: ochrana před nezákonným zásahem; k pojmu „správní orgán“

k § 4 odst. 1 soudního řádu správního

**Pokud zaměstnanec Kanceláře Poslanecké sněmovny neumožní vstup do budovy osobě, která se chce jako veřejnost účastnit jednání orgánů Sněmovny, jedná kancelář jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s.**

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2022, čj. 14 A 222/2021-72)

**Prejudikatura:** č. 1717/2008 Sb. NSS a č. 2651/2012 Sb. NSS.

**Věc:** M. K. proti Kanceláři Poslanecké sněmovny o ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobce se podanou žalobou domáhal ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalované. Ten měl spočívat v tom, že žalobci nebyl zaměstnankyní žalované dne 1. 12. 2021 umožněn vstup do budovy Poslanecké sněmovny. Důvodem bylo, že žalobce nepředložil doklad o očkovaní proti nemoci Covid-19 nebo doklad o jejím prodělání. Žalobce se vstupu domáhal z důvodu účasti jako veřejnost na jednání Výboru pro sociální politiku. Žalobce byl konzultantem pro oblast veřejných politik pro Hnutí Pro život ČR, z.s. Jeho úkolem bylo detailně monitorovat průběh legislativního procesu. K účasti na jednání Výboru pro sociální politiku dne 1. 12. 2021 byl žalobce řádně registrován.

Mezi účastníky řízení bylo nesporné, že důvodem neumožnění vstupu žalobci byla aplikace platných protiepidemických opatření v budovách Poslanecké sněmovny. Ty byly v dané době zveřejněny na webových stránkách Poslanecké sněmovny. Podle nich všechny osoby vstupující do sněmovních objektů, které nebyly držiteli vstupních čipových identifikačních karet, se při vstupu musely prokázat certifikátem o dokončeném očkovaní nebo potvrzením o prodělání nemoci Covid-19 v posledních 180 dnech.

Žalobce v žalobě namítal, že zásah žalované, která mu neumožnila vstup do budovy, byl nezákonný. Žalobce upozorňoval, že schůze výborů jsou veřejné. Právo účasti veřejnosti na schůzích výborů Poslanecké sněmovny je reflexí ústavně zakotveného práva účasti veřejnosti na schůzi komory a práva být přítomen na veřejné schůzi výborů. Nebylo tudíž přípustné, aby toto právo bylo derogováno interní normativní instrukcí žalované. Pro vydání takové instrukce neměla žalovaná žádnou oporu v zákoně

Městský soud v Praze žalobě vyhověl.

### Z odůvodnění:

[8] Podle § 2 soudního řádu správního *ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.*

[9] Podle § 4 odst. 1 soudního řádu správního *soudy ve správním soudnictví rozhodují o*

*a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkoné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“),*

*b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu,*

*c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,*

*d) kompetenčních žalobách.*

[10] V dané věci je především otázkou, zda žalovaný při namítaném zásahu vystupoval jako správní orgán ve smyslu právě citovaného § 4 odst. 1 soudního řádu správního. „*Správní orgán*“ v tomto ustanovení je legislativní

zkratkou, která obsahuje tři prvky. „*Za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvede-  
ných. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhod-  
ování se děje v oblasti veřejné správy*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008  
Sb. NSS).

[11] Soud nemá pochyb o tom, že žalovaná v některých situacích správním orgánem je a proti jejím rozhod-  
nutím je možno domáhat se ochrany ve správním soudnictví. Soudy tak například dovodily, že Kancelář posla-  
necké sněmovny je správním orgán v případě žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném  
přístupu k informacím (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2020, čj. 9 As 189/2020-35). To však neznamená, že  
jím je vždy. Zásadní otázkou v každém případě je, zda se jedná o rozhodování v oblasti „*veřejné správy*“.

[12] Podle doktríny je pojem „*veřejná správa*“ velmi složité definovat. Velká část doktríny se pak uchyluje k  
tzv. negativní definici. Podle ní je veřejná správa souhrnem činností veřejných orgánů, „*kteřá svým obsahem není  
ani činností zákonodárnou ani soudní*“ (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck,  
2001, s. 3); či „*souhrn státních činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou*“ (Sládeček, V. *Obecné  
správní právo*. Praha : ASPI, 2005, s. 19-20). Pokud se již v doktríně podává pozitivní definice veřejné správy,  
tak se zaměřuje na souvislost s mocí výkonnou. Veřejná správa je činností podzákonnou či „*prováděním zákonů*“  
(Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2001, s. 5).

[13] Judikatura správních soudů z této doktríny vychází a veřejnou správu definuje takto: „*Správa společnosti,  
správa státu jako celku i jeho jednotlivých územních jednotek, jako složek územní organizace státu, tzn. správa veřej-  
ných záležitostí ve společnosti zorganizované ve stát, je projevem realizace výkonné moci ve státě, a to včetně specifického  
postavení tzv. veřejnoprávní samosprávné moci, přičemž se tato správa souhrnně označuje pojmem veřejná správa. Ve-  
řejná správa se tak člení, resp. v sobě zahrnuje, jednak tzv. státní správu a jednak tzv. samosprávu* (Průcha, P. *Správní  
právo. Obecná část*. 6. vyd. Brno : Masarykova univerzita a Doplněk, 2004, s. 46). *Z podané definice, jakkoliv v ní lze  
spatřit prvky tautologie, je zřetelné, že jedním z definičních znaků veřejné správy je skutečnost, že jde o projev realizace  
výkonné moci ve státě*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2010, čj. 2 As 24/2010-53).

[14] Z daného tedy vyplývá, že veřejnou správou není činnost soudní ani zákonodárná. Musí se jednat o  
realizaci moci výkonné. Zásadní rozdíl mezi mocí výkonnou a zákonodárnou je ten, že moc výkonná zákony  
nevytváří, ale provádí.

[15] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2012, čj. 3 As 11/2012-28, č. 2651/2012 Sb. NSS, do-  
spěl k závěru, že Poslanecká sněmovna není správním orgánem v případě rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí  
mandátového a imunitního výboru za disciplinární provinění za urážku ve Sněmovně. Podle Nejvyššího správní-  
ho soudu „*výkon pravomoci Poslanecké sněmovny a jejích orgánů je součástí moci zákonodárné*“.

[16] V nyní posuzované věci se žalobce domáhá ochrany před nezákonným zásahem, který měl spočívat v  
tom, že mu nebylo umožněno účastnit se veřejného jednání výboru Poslanecké sněmovny. Žalobce se účasti do-  
máhal, neboť je konzultantem pro oblast veřejných politik pro Hnutí Pro život ČR, z.s. Jeho úkolem je detailně  
monitorovat průběh legislativního procesu. V daný den Výbor pro sociální politiky dle programu projednával  
dva vládní návrhy zákona.

[17] V nyní posuzovaném případě jde o obecnou otázku přístupu do budovy Poslanecké sněmovny. Pří-  
tomnost veřejnosti v budově orgánu veřejné moci, byť se jedná o komoru Parlamentu, nemá přímou souvislost  
s výkonem moci zákonodárné. K přítomnosti osob v budově dochází z různých důvodů a ne nutně za účelem  
výkonu moci zákonodárné.

[18] Žalobce sám se sice domáhal vstupu za účelem jednání výboru o návrzích zákonů, nicméně obecně ani  
účast veřejnosti na takovém jednání nelze považovat za výkon moci zákonodárné. Veřejnost při jednání parla-  
mentních orgánů žádnou moc nevykonává a ani nijak do výkonu funkcí těchto orgánů nevstupuje. Veřejnost  
pouze proces sleduje.

[19] V dané věci jde o odlišnou situaci, než kdyby účast veřejnosti na jednání omezil sám výbor podle §  
37 zákona č. 90/1995 Sb., o jednáním řádu Poslanecké sněmovny (dále jen „*Jednací řád*“). Takové rozhodnutí  
by bezpochyby soudně přezkoumatelné ve správním soudnictví nebylo. Jednalo by se o autonomní rozhodnutí

orgánu zákonodárného sboru, který nemá nic společného s výkonem veřejné správy ve smyslu § 4 soudního řádu správního

[20] Navíc sám žalovaný argumentuje, že omezením vstupu do budovy pouze vykonával platná krizová opatření vlády. I podle jeho vyjádření jde tedy o činnost nikoliv zákonodárnou, ale o provádění a aplikaci platných právních předpisů.

[21] Z výše uvedených důvodů tedy městský soud dospěl k závěru, že má pravomoc podanou žalobu věcně přezkoumat.

[22] Podle § 82 soudního řádu správního se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásahem“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, domáhat u soudu žalobou ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

[23] Podle § 87 odst. 1 soudního řádu správního soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.

[24] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2017, čj. 1 Afs 217/2017-34, a tam citovanou judikaturu) je namístě ochranu v procesním režimu podle § 82 a násl. soudního řádu správního poskytnout „tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (zásahem správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).“

[25] V nyní projednávaném případě je spornou otázkou mezi účastníky zejména splnění 3. podmínky, tedy zda postup žalované byl nezákonný. Podle soudu je zřejmé, že ostatní podmínky splněny jsou.

[26] Žalobce byl přímo omezen ve svém právu účastnit se jednání výboru. Podle § 37 Jednacího řádu schůze výborů jsou veřejné, nestanoví-li tento zákon jinak nebo neunesli se výbor, že schůze nebo její část je neveřejná. Ke zkrácení žalobce na tomto právu došlo bez ohledu na to, že záznamy ze schůzí jsou krátce po skončení schůze zveřejněny, jak uvádí žalovaná. Veřejnost jednání nelze ztotožňovat s možností se seznámit s obsahem a výsledky jednání, které nadto neprobíhá v reálném čase. Pokud jde o živý přenos jednání, tak žalovaná netvrdí a nedokládá, že i jednání Výboru pro sociální politiku bylo dne 1. 12. 2021 přenášeno živě na internetu. V každém případě veřejnost jednání výboru podle § 37 Jednacího řádu zahrnuje možnost osobní přítomnosti u jednání. Možnost osobního kontaktu se zákonodárci je také podstatnou součástí transparentnosti a otevřenosti zákonodárné moci, která vyplývá z požadavku na veřejnost jednání.

[27] Na druhou stranu soud podotýká, že nejde o právo ústavní. Ustanovení čl. 36 Ústavy stanoví, že schůze komor jsou veřejné, nikoliv výborů. Žalobci nebyla účast na veřejném jednání výboru umožněna zásahem zaměstnankyně žalované, tedy úkonem, který byl namířen přímo proti němu. Soud se tedy omezí pouze na bližší zkoumání, zda tento zásah žalované vůči žalobci byl zákonný, či nikoliv.

[28] K zásahu do práv žalobce došlo dne 1. 12. 2021. V tento den v Česku platil nouzový stav podle čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Vláda České republiky usnesením č. 1065/2021 ze dne 25. 11. 2021 vyhlásila nouzový stav pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru SARS CoV-2 na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 26. listopadu 2021.

[29] Krizové opatření vlády ze dne 25. listopadu 2021 č. 1066 (dále jen „krizové opatření“) omezovalo v bodě II.14 konání veřejných nebo soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, jako jsou zejména spolkové, sportovní, kulturní jiné než uvedené v bodu II/13, taneční, tradiční a jim podobné akce a jiná shromáždění, slavnosti, poutě, přehlídky, ochutnávky a oslavy, nejde-li o schůze, zasedání a podobné akce ústavních orgánů, orgánů veřejné moci, soudů a jiných veřejných osob, které se konají na základě zákona, a shromáždění konaná podle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů. Podle bodu II.17 tohoto krizového opatření byla účast na těchto akcích omezena na osoby očkované nebo po prodělání nemoci Covid-19. Výjimky (vstup

s negativním PCR testem) byl možný pouze pro osoby do 18 let věku nebo osoby, které se nemohly podrobit očkování z důvodu kontraindikace

[30] Z právě uvedeného bodu II.14 krizového opatření je zřejmé, že se omezení konání veřejných akcí nevztahovalo na „*schůze, zasedání a podobné akce ústavních orgánů*“. Z bodu II.14 nijak nevyplývá, že by tato výjimka platila pouze pro členy ústavních orgánů. Naopak z textu je zřejmé, že omezení veřejných akcí stanovené krizovým opatřením jako celek se na akce ústavních orgánů nevztahuje.

[31] Pokud zákon zaručuje právo účasti veřejnosti na jednání ústavního orgánu, jde o neoddělitelnou součást takové schůze. Účast veřejnosti na jednání ústavních orgánů je důležitým nástrojem kontroly činnosti těchto orgánů. Transparentnost a možnost veřejné kontroly fungování ústavních orgánů je v demokratickém právním státě zásadní hodnotou. Pokud má být toto právo omezeno, tak základní a nezbytnou podmínkou je, aby se tak stalo výslovně. Dle soudu je nepřipustné, aby k omezení tohoto práva docházelo extenzivním výkladem krizového opatření. Tento výklad navíc není podpořen vůbec ničím. Odůvodnění krizového opatření k dispozici není a žalovaný nedokládá ani žádná vyjádření členů vlády z dané doby, že takto byla výjimka míněna. Omezení práv žalobce tedy z krizového opatření přímo nevyplývá.

[32] Je nakonec zcela pochopitelné, že krizové opatření přijaté vládou se na akce ústavních orgánů vůbec nevztahuje. Vláda i v případě nouzového stavu by totiž mohla těžko takto ingerovat do působnosti moci zákonodárné. I omezení přístupu veřejnosti na schůze ústavních orgánů je zásahem do činnosti těchto orgánů. S ohledem na princip dělby moci je vyloučené, aby vláda takto do činnosti zákonodárského sboru vstupovala. Je nutno připomenout, že dělba moci je „*fundamentálním ústavním principem*“ zakotveným v čl. 2 odst. 1 Ústavy (srov. usnesení ÚS ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 17/14, bod 45). I z tohoto důvodu je dle soudu správný výklad, že bod II.14 krizového opatření se nevztahoval na účast veřejnosti na jednání výboru. Krizové opatření tedy neposkytuje zákonný podklad pro omezení práv žalobce.

[33] Účast veřejnosti na jednání výboru dne 1. 12. 2021 nebyla omezena ani usnesením samotného výboru vydaným podle § 37 Jednacího řádu.

[34] Zákonným podkladem nemohou být ani platná protiepidemická opatření v budovách Poslanecké sněmovny. Nejedná se o žádný právní akt, který by mohl být zákonným podkladem pro zásah do práv žalobce. Jak vyplývá i z argumentace žalované, šlo pouze o informaci o omezeních vyplývajících z platných protiepidemických opatření. Respektive tedy šlo o výklad žalované, jak se tato platná opatření promítají do podmínek vstupu a pobytu v budově Poslanecké sněmovny.

[35] Soud se již nezabýval otázkou, zda přístup na jednání výborů může omezit sama Sněmovna, či funkcionář sněmovny nebo některý z jiných orgánů. Žalovaná totiž takto neargumentovala.

[36] Soud rekapituluje, že v dané věci je zásadní, že účast žalobce nebyla omezena na základě krizového opatření vlády ani samostatného rozhodnutí výboru přijatého podle § 37 Jednacího řádu. Soud tedy dospěl k závěru, že k zásahu do práv žalobce nedošlo v souladu se zákonem. Zásah žalované spočívající v odepření vstupu žalobci dne 1. 12. 2021 do budovy Poslanecké sněmovny za účelem návštěvy schůze Výboru pro sociální politiku byl tedy nezákonný.

## **Daň z příjmů: prodej bitcoinů; osvobození od daně**

k § 4 odst. 1 písm. ze) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

**Prodej bitcoinů z vlastního portfolia nepodléhá osvobození od daně podle § 4 odst. 1 písm. ze) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.**

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2022, čj. 30 Af 29/2020-48)

**Prejudikatura:** č. 3050/2014 Sb. NSS; rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 11. 2004, *Temco Europe (C-284/03)* a ze dne 22. 10. 2015, *Hedqvist (C-264/14)*.

**Věc:** J. B. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o daň z příjmů.

V projednávané věci šlo o posouzení, zda prodej bitcoinů za českou měnu podléhá osvobození od daně z příjmů podle § 4 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů.

Dne 3. 4. 2018 podal žalobce řádné daňové přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2017, v němž si vypočetl daňovou povinnost ve výši 4 136 550 Kč. Dne 6. 4. 2018 daň uhradil. Daňová povinnost mu plynula jak z příjmů uvedených v § 6 zákona o daních z příjmů, tak z ostatních příjmů dle § 10 tohoto zákona, kam zahrnul příjmy z prodeje bitcoinů.

Dne 4. 4. 2018 žalobce podal dodatečné daňové přiznání k dani z příjmů fyzických osob za rok 2017, v němž upravil dílčí základ daně ze závislé činnosti na 1 275 832 Kč a požádal o vrácení přeplatku na dani ve výši 3 970 020 Kč, který měl vzniknout nesprávným zahrnutím příjmu z prodeje bitcoinů do zdanitelných příjmů. V návaznosti na podané dodatečné daňové přiznání Finanční úřad pro Zlínský kraj vydal dne 24. 4. 2018 rozhodnutí, kterým řízení zastavil dle § 141 odst. 7 daňového řádu z důvodu, že žalobce podal dodatečné daňové přiznání ještě před vyměřením daně. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které bylo dne 12. 12. 2018 žalovaným zamítnuto.

Na základě podání učiněných žalobcem vznikly správci daně pochybnosti o správnosti údajů uvedených v daňovém přiznání, proto vydal výzvu k odstranění pochybností s odkazem na § 89 a § 90 daňového řádu. Žalobce na výzvu reagoval dne 12. 7. 2018. Odkázal na § 4 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů, podle kterého by se na prodej bitcoinů mělo nahlížet jako na činnost směnářskou, která je osvobozena od daně z příjmů.

Správce daně takový postup odmítl a vydal dne 25. 10. 2018 platební výměr, jímž vyměřil žalobci daň z příjmů za rok 2017 ve výši 4 136 550 Kč. K odvolání žalobce žalovaný snížil vyměřenou daň na 4 101 570 Kč, neboť uznal žalobci výdaje na dosažení příjmů dle § 10 zákona o daních z příjmů ve výši 233 221 Kč připadající na bankovní poplatky.

Žalobce v podané žalobě nejprve vysvětlil pojmy související s bitcoiny. Namítl, že na bitcoiny je nutné nahlížet jako na cizí měnu, nikoli jako na nehmotný majetek. Na základě této úvahy žalobce požaduje, aby byl příjem plynoucí z prodeje bitcoinů osvobozen od daně podle § 4 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů jako kursový zisk plynoucí ze směnářské činnosti. Podle žalobce totiž daně osvobození vztahující se na kursový zisk při směně peněz z účtu vedeného v cizí měně zahrnuje i směnu bitcoinů.

Vzhledem k tomu, že podle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona, nelze nejasnost právní úpravy vykládat v neprospěch jejího adresáta. Bitcoin z hlediska svého účelu a funkce představuje peníze stejně jako cizí měnu, neboť plní funkci platidla. Ostatně i zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, v § 2 odst. 1 písm. l) počítá s tím, že virtuální měna je přijímána jako platba za zboží nebo služby. Přestože daně ustanovení uvádí, že virtuální měna není peněžním prostředkem, spojuje dané pravidlo pouze se zákonem č. 284/2009 Sb., o platebním styku.

Bitcoin funguje po celém světě řadu let, proto není důvodu, aby se na něj nevztahovala daňová pravidla platná pro peníze, tj. i § 4 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů. Činnost týkající se směny bitcoinů je srovnatelná s činností týkající se všech ostatních oběživ, bankovek a mincí. Směna bitcoinů tak představuje činnost týkající se oběživa používaného jako zákonné platidlo. To potvrzují rovněž závěry Soudního dvora v rozsudku ze dne 22. 10. 2015, *Hedqvist, C-264/14*.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odmítl, že by pro směnu bitcoinů bylo možné aplikovat § 4 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Bitcoin nelze považovat za peníze ani cizí měnu, neboť není uznáván státem, nemá žádnou autoritu, která by jej regulovala, a nedisponuje hmotnou existencí. Bitcoin tak představuje věc nehmotnou movitou. Úplatný převod kryptoměny nepředstavuje směnářskou činnost a příjem nemůže být posuzován jako kursový zisk. Tuto skutečnost potvrzuje stanovisko České národní banky ze dne 10. 2. 2014).

Žalobcem zmiňovaný rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 10. 2015, *Hedqvist*, C-264/14 se týkal daně z přidané hodnoty. Zákon o dani z příjmů je založen na odlišných principech a nedopadají na něj účinky směrnice regulujících nepřímé daně.

Není pravdou, že by žalobci byla uložena daň v rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny. Příjem žalobce byl zdaněn podle § 10 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o daních z příjmů, podle něhož jsou zdaněny ostatní příjmy z úplatného převodu jiné věci.

Žalobce v replice z 19. 2. 2021 doplnil odkazy na novinové články prokazující rozšíření významu bitcoinů. Byl přesvědčen, že se z bitcoinů staly peníze a že představují cizí měnu (platidlo).

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

[18] Podstatou nyní projednávané věci je posouzení, zda příjem z prodeje bitcoinů představuje kursový zisk ze směny peněz z účtu vedeného v cizí měně a podléhá osvobození od daně z příjmů dle § 4 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů.

[19] Podle § 4 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů *se od daně osvobozuje kursový zisk při směně peněz z účtu vedeného v cizí měně, nejedná-li se o účet zahrnutý v obchodním majetku, s výjimkou kursového zisku při směně peněz z účtu vedeného v cizí měně na evropském regulovaném trhu nebo na obdobném zahraničním regulovaném trhu, na kterém se obchody s těmito měnami uskutečňují.*

[20] Ze správního spisu vyplývá, že žalobce mezi lety 2011 a 2015 nakoupil prostřednictvím burzy Mt.GOX 366 bitcoinů za částku 295 726,87 Kč bez poplatků (hodnota jednoho bitcoinu činila přibližně 807,99 Kč). Žalobce tyto bitcoiny držel ve svém vlastnictví a v roce 2017 prodal 287,74 bitcoinů, za což utržil 26 466 839 Kč. Tento příjem zahrnul do jiných příjmů dle § 10 zákona o daních z příjmů, nicméně následně tvrdil, že by neměl být zdaněn s odkazem na § 4 odst. 1 písm. ze) zákona. Tuto argumentaci správce daně ani žalovaný neakceptovali. V rámci odvolacího řízení žalovaný žalobci odečetl výdaje vynaložené na dosažení příjmů podle § 10 zákona v celkové výši 233 221 Kč a stanovil daňovou povinnost žalobce za rok 2017 na 4 101 570 Kč.

[21] Správce daně i žalovaný vycházeli ve svých rozhodnutích z toho, že prodej virtuálních měn, mezi něž patří i bitcoin, spadá do kategorie ostatních příjmů upravených v § 10 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o daních z příjmů. Podle tohoto ustanovení *ostatními příjmy, při kterých dochází ke zvýšení majetku, pokud nejde o příjmy podle § 6 až 9, jsou zejména, příjmy z úplatného převodu jiné věci.* Správní orgány konstatovaly, že bitcoin je nutno považovat za jinou věc, neboť podle § 489 občanského zákoníku je věcí vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí. S ohledem na jeho virtuální podstatu označily bitcoin za věc nehmotnou movitou.

[22] Argumentace žalobce, že mu daň byla stanovena v rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny, neobstojí. Správce daně na straně 5 platebního výměru jasně uvedl, že digitální měny představují nehmotnou movitou věc, jejímž úplatným převodem (směnou) dochází ke zvýšení majetku, a tím ke zdanitelným příjmům podle § 10 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o daních z příjmů. Vyměření daně podle tohoto ustanovení potvrdil rovněž žalovaný v napadeném rozhodnutí (viz strana 6). Není tedy pravdou, že by vyměření daně žalobci z příjmů dosažených prodejem bitcoinů nemělo oporu v zákoně. Námitka tak není důvodná.

[23] Jinou otázkou nicméně je, zda příjem dosažený prodejem bitcoinů podléhá osvobození od daně dle § 4 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů. Zde je nutno úvodem předeslat, že osvobození od daně představuje výjimku z daňové povinnosti, proto je nutno § 4 odst. 1 zákona o daních z příjmů vykládat restriktivně (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, čj. 1 Afs 21/2014-52, č. 3050/2014 Sb. NSS). Obdobně Soudní dvůr uvádí, že pojmy použité v rámci úpravy osvobození od daně je třeba vykládat restriktivně, jelikož osvobození představují výjimky z obecné zásady. Výklad jednotlivých osvobození od daně je navíc nutno uzpůsobit kontextu, do něhož výrazy zapadají, se zřetelem na *ratio legis* dotčeného osvobození (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 11. 2004, *Temco Europe*, C-284/03, bod 18; přestože se daný rozsudek týkal daně z přidané hodnoty, jsou jeho obecné závěry týkající se nutnosti restriktivního výkladu osvobození od daně přenositelné i na daň z příjmů).



[24] Možnost osvobození kursových zisků při směně peněz z účtu v cizí měně od daně z příjmů byla do zákona o daních z příjmů vložena novelou provedenou zákonem č. 492/2000 Sb. Důvodem byla skutečnost, že „[p]ři směně peněz v hotovosti je podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona případný kursový zisk od daně z příjmů osvobozen. Stejná úprava se navrhuje i při směně peněz z účtu poplatníka, pokud tento účet není zahrnut v obchodním majetku“ (viz důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 615/0, 3. volební období, 1998-2002). Lze doplnit, že podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona je osvobozen příjem z prodeje hmotné movité věci s výjimkou příjmu z prodeje 1. cenného papíru, 2. motorového vozidla, letadla nebo lodě, nepřesahuje-li doba mezi jejich nabytím a prodejem dobu 1 roku, 3. movité věci, která je nebo v období 5 let před prodejem byla zahrnuta do obchodního majetku. Z důvodové zprávy tedy vyplývá, že osvobození podle § 4 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů směřovalo k tomu, aby kursově zisky vzniklé směnou peněz za cizí měnu podléhaly osvobození od daně nezávisle na tom, zda ke směně docházelo v hotovosti nebo bezhotovostně (na účtu).

[25] Osvobození podle § 4 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů lze aplikovat tehdy, je-li příjem kursovým ziskem vzniklým při směně peněz z účtu v cizí měně. Je tedy na místě zkoumat, zda nákup bitcoinů, resp. jejich prodej lze podřadit pod pojem směna peněz z účtu v cizí měně při zohlednění úmyslu zákonodárcé vyplývajícího z výše citované důvodové zprávy.

[26] Pod pojmem „směna peněz“ ve smyslu daného ustanovení lze podle soudu rozumět pouze vzájemnou směnu peněz majících ekvivalent v hotovosti. Bitcoin je měnou virtuální, která nemá ekvivalent v podobě hotovostních peněz. Pro účely § 4 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů tak bitcoiny nepředstavují peníze, neboť nejsou tradičními penězi existujícími i v hotovostní podobě.

[27] Bitcoin podle soudu nelze považovat ani za „cizí měnu“ ve smyslu předmětného ustanovení. Tou jsou (i s ohledem na důvody včlenění předmětného osvobození do zákona o daních z příjmů) myšleny pouze peněžní prostředky emitované zahraničními centrálními bankami, jejichž oběh je těmito bankami regulován a je uzákoněn na území určité země nebo skupiny zemí. Za cizí měnu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů tak lze považovat pouze měnu, na kterou se v zahraničí vztahují obdobná pravidla jako na tuzemskou měnu.

[28] Vymezení peněžních prostředků v rámci českého právního řádu lze najít v § 2 odst. 1 písm. c) zákona o platebním styku, podle kterého se za peněžní prostředky považují bankovky, mince, bezhotovostní peněžní prostředky a elektronické peníze. Peněžní prostředky a jejich emise v rámci České republiky spadá pod pravomoc České národní banky, a to na základě § 12 a § 13 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, podle kterých jenom Česká národní banka má výhradní právo vydávat bankovky a mince české koruny, která je oficiální zákonnou peněžní jednotkou České republiky. Jak i sám žalobce uvádí, bitcoin je virtuální neregulovanou měnou, která nespadá pod regulaci a dohled žádné centrální banky ve světě. To je ostatně i jejím hlavním principem, který ji odlišuje od tradičních měn emitovaných centrálními bankami. Je zřejmé, že bitcoin nelze považovat za bankovku či minci. Co se týče elektronických peněz, ty jsou dále rozvedeny v § 4 odst. 1 zákona o platebním styku, podle kterého jde o peněžitou hodnotu, která (1) představuje pohledávku vůči tomu, kdo ji vydal, (2) je uchovávána elektronicky, (3) je vydávána proti přijetí peněžních prostředků za účelem provádění platebních transakcí a (4) je přijímána jinou osobou než tím, kdo ji vydal. Ve shodě se stanoviskem České národní banky z 10. 2. 2014 je soud přesvědčen, že bitcoin nepředstavuje pohledávku vůči tomu, kdo ji vydal. Primárně se vůbec nejedná o pohledávku. I pokud by snad bitcoin pohledávku představoval, není známo, kdo ji vydal a vůči komu je vystavená. Proto bitcoiny nepředstavují bezhotovostní peněžní prostředky ani elektronické peníze. Ani podle definice peněžních prostředků obsažené v § 2 odst. 1 zákona o platebním styku nelze bitcoiny považovat za peněžní prostředky, resp. peníze ve smyslu § 4 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů.

[29] Definici virtuální měny v českém právním řádu obsahuje zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Do 31. 12. 2020 byla definice virtuální měny obsažena v § 2 odst. 1 písm. l) tohoto zákona, podle něhož se pro účely tohoto zákona virtuální měnou rozumí elektronicky uchovávaná jednotka bez ohledu na to, zda má nebo nemá emitenta, a která není peněžním prostředkem podle zákona o platebním styku, ale je přijímána jako platba za zboží nebo služby i jinou osobou odlišnou od jejího emitenta. Novelou provedenou zákonem č. 527/2020 Sb. byla definice virtuální měny přesunuta do § 4 odst. 9, podle něhož se od 1. 1. 2021 virtuálním aktivem pro účely tohoto zákona rozumí elektronicky uchovatelná nebo převoditelná jednotka, která je a) způsobilá plnit platební, směnnou nebo investiční funkci, bez ohledu na to, zda má

nebo nemá emitenta, pokud se nejedná o 1. cenný papír, investiční nástroj, nebo peněžní prostředek podle zákona o platebním styku, 2. jednotku podle § 3 odst. 3 písm. c) bodů 4 až 7 zákona o platebním styku, nebo 3. jednotku, kterou je prováděna platba podle § 3 odst. 3 písm. e) zákona o platebním styku, nebo b) jednotkou podle písmene a) bodu 2 a kterou lze v konečném důsledku zaplatit pouze za úzce vymezený okruh zboží nebo služeb, který zahrnuje elektronicky uchovatelnou nebo převoditelnou jednotku podle písmene a). Rozšíření definice a změna pojmů z „virtuální měny“ na „virtuální aktivum“ bylo odůvodněno nutností zdůraznění investiční funkce virtuálních aktiv (viz důvodová zpráva k zákonu č. 527/2020 Sb., sněmovní tisk č. 909/0, 8. volební období, 2017–2021). Ani z výše citovaných definic obsažených v zákoně č. 253/2008 Sb. nelze dovodit, že virtuální měna (aktivum) představuje peněžní prostředek podle zákona o platebním styku, ani že by ji bylo možné podřadit pod pojem peníze dle § 4 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů.

[30] Směna (resp. nákup) bitcoinů za české koruny nebo jinou měnu tak nenaplnuje znaky směnárenského obchodu, který je v § 2 odst. 1 zákona č. 277/2013 Sb., o směnárenské činnosti, definován jako „směna bankovek, mincí nebo šeků znějících na určitou měnu za bankovky, mince nebo šeky znějící na jinou měnu“. Není totiž splněn znak hmotné podoby předmětu směny ani znak „znějící na určitou měnu“ (viz stanovisko České národní banky z 10. 2. 2014, *Je k obchodování s bitcoiny nebo k jejich směně potřebné povolení ČNB?*).

[31] Pro posouzení, zda lze v daném případě aplikovat § 4 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů, je podle soudu podstatný rovněž charakter uskutečněné transakce, tedy to, jakým způsobem žalobce s bitcoiny nakládal. Využije-li někdo bitcoin k platbě za zboží a služby, nebude tato transakce podléhat dani z příjmů podle § 10 odst. 1 zákona o daních z příjmů. Žalobce v nynějším případě nevyužil bitcoiny k placení za zboží či služby, ani ke zprostředkování prodeje kryptoměny z vlastního portfolia bitcoinů jinému subjektu. Využil bitcoiny jako investiční nástroj, neboť je v letech 2010 až 2015 nakoupil a v roce 2017 je prodal za vyšší cenu. Tím u něj došlo ke zvýšení majetku v souvislosti s úplatným převodem jiné věci mimo příjmy uvedené v § 6 až 9 zákona o daních z příjmů. Proto byl jeho příjem z prodeje bitcoinů zdaněn.

[32] Odkazuje-li žalobce na rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 10. 2015, *Hedqvist*, C-264/14, lze aprobovat jeho obecné závěry vztahující se k samotné podstatě bitcoinů, např. že virtuální měna „bitcoin“ je smluvním platidlem a představuje přímý prostředek zaplacení mezi hospodářskými subjekty, které ji akceptují (viz bod 42 rozsudku), případně že nemá jiný účel než účel platidla a za tímto účelem je akceptována určitými hospodářskými subjekty (bod 52). Na druhou stranu i Soudní dvůr v daném rozsudku uvedl, že bitcoin není tradiční měnou, tj. je jinou měnou než jsou peníze, které jsou zákonným platidlem v jedné nebo ve vícero zemích (viz bod 49). K témuž závěru soud dospěl v bodě 26 tohoto rozsudku. Lze však souhlasit se žalovaným, že závěr Soudního dvora, že na směnu tradičních měn za jednotky virtuální měny dopadá možnost osvobození od daně z přidané hodnoty plynoucí z čl. 135 odst. 1 písm. e) směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, nijak nepředurčuje, zda lze na prodej bitcoinů za českou měnu vztáhnout osvobození od daně obsažené v zákoně o daních z příjmů. Úprava daně z příjmů není na poli Evropské unie harmonizována a je založena na jiných principech než daň z přidané hodnoty, proto na ni nelze automaticky vztáhnout závěry týkající se regulace nepřímých daní, resp. případů osvobození od daně (podrobněji viz body 53–54 napadeného rozhodnutí).

[33] Soud tak uzavírá, že žalovaný správně zdanil příjmy žalobce z prodeje bitcoinů podle § 10 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o daních z příjmů. Prodej bitcoinů z vlastního portfolia totiž nepodléhá osvobození od daně podle § 4 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů (obdobně viz Hanych, M. Zdanění kryptoměn. *Bulletin Komory daňových poradců*, 2019, č. 2, s. 45).

[34] Námitka nesprávné interpretace § 4 odst. 1 písm. ze) zákona o daních z příjmů žalovaným tak není důvodná.

**Stavební řízení: stavba na hranici pozemku; sousední pozemky; společné řízení**

k § 23 odst. 2, § 25 odst. 2 a odst. 4 a § 26 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášek č. 269/2009 Sb., č. 22/2010 Sb., č. 20/2011 Sb. a č. 431/2012 Sb. (v textu jen „vyhláška o obecných požadavcích na využívání území“)

k § 5 a § 140 správního řádu

**I. Jestliže dva sousedé požádají ve stejné době o umístění stavby na svém pozemku, přičemž jejich záměry jsou vzájemně neslučitelné pro nedodržení odstupů navržených staveb od sebe (§ 25 odst. 2 a odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území), měl by stavební úřad obě řízení spojit a vést ve věci společné řízení (§ 140 správního řádu). Pokud tak neučiní, může jeho postup přesto obstát, pokud materiálně posoudí oba záměry ve vzájemné souvislosti.**

**II. Ve společném řízení by se měl stavební úřad nejprve pokusit o smírné řešení rozporů mezi oběma stavebníky (§ 5 správního řádu). Jestliže stavebníci odmítnou své záměry upravit tak, aby požadavkům právních předpisů vyhověly, v naprosté většině případů by je měl stavební úřad odkázat na řízení o výjimce z těchto požadavků (§ 26 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území), a nebude-li možné výjimku vydat, pak by měl obě žádosti zamítnout. Zcela výjimečně může dát stavební úřad jednomu ze záměrů přednost, pokud takový postup přesvědčivě odůvodní.**

**III. Od zákonného požadavku dodržení vzájemných odstupů staveb je třeba odlišovat zákaz znemožnit zástavbu sousedního pozemku (§ 23 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území). Nemožnost zástavby se neposuzuje ve vztahu ke konkrétnímu projektu či záměru souseda, ale výhradně jen ve vztahu k možnosti umístit kdekoliv na sousedním nezastavěném pozemku stavbu určitého typu, pro který je územním plánem určen.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2022, čj. 30 A 1/2020-133)*

**Prejudikatura:** č. 1745/2009 Sb. NSS, č. 2248/2011 Sb. NSS, č. 2577/2012 Sb. NSS, č. 2793/2013 Sb. NSS a č. 3837/2019 Sb. NSS.

**Věc:** a) P. K. a b) R. K. proti Krajskému úřadu Zlínského kraje, za účasti 1) CETIN a.s. a 2) E.ON Distribuce, a.s., o žádosti o územní rozhodnutí.

Žalobci vlastnili rodinný dům v ulici N. K. č. p. X a také sousední, dosud nezastavěné pozemky na východ od tohoto domu p. č. XA, XB, XC a XD v k. ú. X (není-li dále uvedeno jinak, je míněno toto katastrální území). Na těchto pozemcích hodlali zbudovat přístavbu, jež měla navazovat na jejich stávající rodinný dům a končit až na východní hranici uvedených pozemků, kde by na ni mohla navazovat další řadová zástavba. Naproti tomu pan G., vlastník dalších navazujících pozemků p. č. XE, XF, XG a XH, měl v úmyslu postavit na těchto svých pozemcích samostatně stojící rodinný dům, který by byl vzdálený od společné hranice s pozemky žalobců 2,5 až 3,5 m.

Pan G. podal žádost o územní rozhodnutí dne 1. 4. 2019 a Městský úřad Hluk, odbor výstavby (dále též „stavební úřad“) mu vyhověl rozhodnutím ze dne 25. 7. 2019 (dále též „územní rozhodnutí pro sousedův RD“). Žalobci podali žádost o územní rozhodnutí pro svůj záměr také dne 1. 4. 2019, ale stavební úřad řízení dne 18. 7. 2019 zastavil, protože na vyzvu úřadu nedoložili všechny požadované doklady. Žádost s potřebnými přílohami podali žalobci znovu dne 31. 7. 2019. Stavební úřad ji však zamítl rozhodnutím ze dne 25. 9. 2019 (dále též „zamítnutí žádosti o přístavbu“).

Žalobci se proti oběma rozhodnutím odvolali. Jejich odvolání proti územnímu rozhodnutí pro sousedův RD zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 11. 2019 (dále též „odvolací rozhodnutí ve věci RD“ nebo „napadené rozhodnutí 1“). Odvolání proti zamítnutí žádosti o přístavbu pak žalovaný zamítl svým rozhodnutím ze dne 12. 12. 2019 (dále též „odvolací rozhodnutí ve věci přístavby“ nebo „napadené rozhodnutí 2“)

Proti oběma odvolacím rozhodnutím podali žalobci dne 3. 1. 2020 žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Žalobci poukazovali na to, že svou (první) žádost o územní rozhodnutí podali již 1. 4. 2019, tj. ve stejný den jako jejich soused. Šlo tedy fakticky o dvě souběžně probíhající stavební řízení a stavební úřad byl povinen hodnotit oba záměry ve vzájemné souvislosti. Mezi žádostmi obou stavebníků byl závažný rozpor a nebylo možné vyhovět oběma současně – vzájemný odstup staveb by byl pouhých 2,5 m, což je v rozporu s § 25 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Proto se měl stavební úřad pokusit o smírné řešení rozporů mezi účastníky podle § 5 správního řádu. V případě neúspěchu měl posoudit stavební možnosti a rozhodnout tak, aby žádná práva nebyla kladena nad druhá a nikdo nebyl poškozen. Projekt žalobců přitom nabízel rozumné a smírné řešení, neboť umožňoval sousedovi přistavět svůj dům k jejich domu stítovnou zdí a vytvořit tak řadovou zástavbu bez nutnosti respektovat vzájemné odstupy staveb. Naopak sousedův projekt volně stojícího rodinného domu nerespektoval fakt, že obě sousedící stavební místa jsou úzká, což limituje jejich využitelnost. Přesto stavební úřad nejprve rozhodl o sousedově návrhu a do území jej umístil. Žádost žalobců pak již posuzoval s přihlédnutím k umístění této stavby. Tím upřednostnil zájmy souseda před zájmy žalobců (rozpor s § 7 odst. 1 a 2 správního řádu). V době vydání územního rozhodnutí pro sousedův RD přitom ještě nebylo ani pravomocné usnesení o zastavení řízení ve věci žádosti žalobců o umístění přístavby jejich RD.

Žalobci se také vymezili proti důvodům, o něž stavební úřad a žalovaný opřely svůj údajný „rovný přístup k oběma stavebníkům“. Oba úřady vycházely ve své argumentaci z toho, že stěna sousedova nově navrženého RD s okny obytných místností je vzdálena 3,5 m od společné hranice. Soused tím údajně na sebe vzal svůj díl zátěže vyplývající z požadavků stavebních předpisů na odstup rodinných domů (3,5 m je polovina z povinného sedmi-metrového odstupu). Oba úřady ale úplně pominuly fakt, že stěna garáže, jež je součástí navrženého RD (je s ním vnitřně propojená) a částečně z něj vystupuje, se měla nacházet pouze ve vzdálenosti 2,5 m od společné hranice. Stejně tak žalobci nesouhlasili s tím, že by záměr souseda měl být v souladu s charakterem zástavby v ulici N. K., kterou mají tvořit samostatně stojící domy. Poukázali na to, že pro lokalitu neplatil žádný závazný regulativ, který by zde umožňoval umísťování jen volně stojících domů. Navíc v této lokalitě již byl realizován jeden dům „jiného charakteru než pouze volně stojící zástavba“. Výklad pojmu řadový dům, který použil žalovaný, je podle nich zcela irrelevantní, neboť v nynějším případě se nejednalo o posouzení řadové zástavby, ale o možnost umístění domu na hranici stavebního pozemku ve smyslu § 25 odst. 6 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území.

Dále žalobci uplatnili dílčí skupinu námitek, která směřuje proti odvolacímu rozhodnutí ve věci RD. Žalobci v první řadě upozorňovali na to, že v době vydání územního rozhodnutí pro sousedův RD nebylo vydáno rozhodnutí o připojení sousední nemovitosti k místní komunikaci (dále též „rozhodnutí o připojení“). To vydal stavební úřad (který je zároveň silničním správním úřadem) až 5 dní po vydání územního rozhodnutí v rámci odvolacího řízení. Žalovaný tento postup aproboval a žalobce s tímto podkladem seznámil v rámci vyjádření k podkladům odvolacího řízení. Tím žalobcům upřel možnost se proti podkladovému rozhodnutí o připojení účinně bránit a porušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení [rozpor s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Na jejich námítky o nezákonnosti rozhodnutí o připojení nijak nereagoval. Rozhodnutí o připojení také v důsledku tohoto postupu nepřezkoumal nadřízený dotčený orgán.

Žalovaný v odvolacím řízení také významně doplnil výroky územního rozhodnutí, čímž se postavil do role prvoinstančního orgánu. Nový výrok je nepřehledný a není z něj patrné, v jakých ohledech žalovaný napadené územní rozhodnutí změnil. V první řadě nepravdivě ve výroku stanovil, že vliv umísťované stavby na okolí nepřesahuje hranice stavebního pozemku. Přitom umístěný záměr souseda žalobcům znemožnil zástavbu jejich pozemku, a to v rozporu s § 23 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. S poukazem na výše zmíněnou garáž navrženou ve vzdálenosti 2,5 m od společné hranice žalobci dovozují, že pokud by měli dodržet odstup 7 m od plánovaného RD, tak se pás jejich pozemku v šířce 4,5 m stává nezastavitelným. V případě žalobců se přitom nejednalo jen o nějaký hypotetický stavební záměr, ale o konkrétní projekt, na který již vynaložili finanční prostředky a získali kladná stanoviska všech dotčených orgánů.

Za druhé pak žalovaný doplnil do výroku územního rozhodnutí údaj, že navrhovaný RD je od rodinného domu č. p. Y (ten se nachází na druhé straně od umísťovaného záměru než dům žalobců) vzdálen 8,525 m. Žalobci poukazovali v územním řízení na to, že je třeba odstup měřit od pilíři podepřeného přístřešku, který má se stávajícím domem společné základy i střechu. Žalovaný sám zamítl jejich námítky jako nedůvodné a použil

při tom účelový výklad, podle něhož opěrné pilíře nelze považovat za součást obvodové stěny. Cílem však bylo pouze vyhnout se rozhodování o výjimce z požadavků vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, jež upravují vzájemné odstupy staveb. Při měření od opěrných pilířů by totiž stavebník nedodržel odstup 7 m mezi volně strojícími rodinnými domy.

Druhá dílčí skupina námitek směřuje proti odvolacímu rozhodnutí ve věci přístavby. Žalobci uvedli, že v řízení o své první žádosti o územní rozhodnutí, kterou podali dne 1. 4. 2019, pouze opomněli předložit stavebnímu úřadu na základě jeho výzvy již vydané koordinované stanovisko dotčeného orgánu. Proti následnému zastavení řízení se neodvolali, místo toho podali dne 31. 7. 2019 druhou žádost o územní rozhodnutí. Stavební úřad ale neměl podle nich řízení o druhé žádosti ze dne 31. 7. 2019 vůbec zahajovat, protože v té době ještě nebylo pravomocné jeho usnesení ze dne 18. 7. 2019 o zastavení řízení o jejich první žádosti. Vedení dalšího řízení tedy bránila překážka litispendence.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

### Z odůvodnění:

[15] Případ, který krajskému soudu připadlo posoudit, vyvolává v první řadě otázku, jak má stavební úřad řešit situaci, kdy dva sousedé požádají ve stejné době o umístění stavby na svém pozemku, přičemž jejich záměry jsou vzájemně neslučitelné pro nedodržení odstavce navržených staveb od sebe. Krajský soud nejprve nastíní obecné úvahy, a ty poté aplikuje na specifické skutkové okolnosti nynější kauzy.

[16] Povinné vzájemné odstupy staveb rodinných domů vyplývají z § 25 odst. 2 a odst. 4 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Odstavec čtvrtý zakotvuje obecně odstupy mezi stavbami pro bydlení, odstavec druhý upravuje specificky odstupy mezi rodinnými domy. Základní pravidlo zní, že mezi rodinnými domy musí být zachován odstup minimálně 7 m podle odstavce druhého. Jestliže však bude některá z protilehlých stěn vyšší než těchto 7 m a zároveň budou v některé z protilehlých stěn umístěna okna obytných místností, pak se uplatní odstup staveb pro bydlení podle odstavce čtvrtého, který bude větší, neboť musí odpovídat výšce vyšší z oněch protilehlých stěn (taktó vysvětlil vzájemný vztah obou odstavců citovaného ustanovení Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 10. 2016, čj. 1 As 118/2016-32). Odstup mezi rodinnými domy lze podle odstavce druhého naopak zkrátit až na 4 m, to ovšem jen ve zvlášť stísněných územních podmínkách a za předpokladu, že v žádné z protilehlých stěn nejsou umístěna okna obytných místností. Nejsou-li tyto podmínky splněny nebo měla-li být vzdálenost mezi rodinnými domy ještě menší, lze uvažovat o výjimce z výše citovaných požadavků. Tu lze udělit podle § 26 citované vyhlášky.

[17] Je samozřejmé, že odstup musí dodržet stavebník rodinného domu, který přichází se svým záměrem do území, v němž už jiný rodinný dům fakticky (a legálně) stojí. Stejně tak se ale musí požadavky vyhlášky aplikovat i v situaci, kdy na sousedním pozemku sice ještě žádný rodinný dům nenachází, je zde však již umístěn právně – postačuje zcela, že na něj bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí nebo s ním počítá dostatečně podrobná územně plánovací dokumentace, tj. regulační plán (rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2007, čj. 1 As 35/2007-57). V obou těchto případech platí jednoduché pravidlo „*kdo dřív přijde, ten dřív mele*“. Pokud naopak stavebník přichází do „*čistého*“ území, v němž se na sousedních pozemcích žádná stavba fakticky ani právně nenachází, pak není v umístění svého záměru nijak omezen. Neplatí pro něj nejen odstupy mezi stavbami (žádné tu nejsou), ale ani vzdálenost 2 m od hranice sousedního pozemku zakotvená taktéž v § 25 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území (rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2009, čj. 1 As 38/2009-93). Může tak svou stavbu umístit i přímo na společné hranici se sousedem za předpokladu, že v příslušné stěně neplánuje mít žádné stavební otvory. Jedinou brzdou stavebníkova rozletu může být obyčejná lidská slušnost a ohleduplnost k sousedům, z pohledu právního pak zákaz znemožnit zástavbu sousedního pozemku, o němž soud pojedná níže.

[18] Někde na pomezí mezi těmito dvěma jednoznačnými a v judikatuře řešenými situacemi se nachází nejkomplikovanější případ, kdy na sousedním pozemku se sice fakticky ani právně žádný rodinný dům ještě nenachází, avšak vlastník tohoto pozemku jej tam hodlá umístit a také on již podal stavebnímu úřadu příslušnou žádost. Pokud se oba stavebníci předem nedohodnou a své projekty nepřizpůsobí tak, aby požadavky na vzájemný odstup staveb splňovaly, nezbyvá stavebnímu úřadu než neslučitelnost jejich záměrů nějak vyřešit. Krajskému

soudu není známo, že by judikatura správních soudů poskytovala odpověď na otázku, jaký je v takové situaci správný postup. Krajský soud se přitom ztotožňuje se žalobci v tom, že nejvhodnějším procesním nástrojem by bylo spojit obě věci k projednání ve společném řízení podle § 140 správního řádu.

[19] Krajský soud zvažoval též jiné možnosti. Nabízí se v první řadě, že by přednost měla žádost podaná dříve – tu by stavební úřad projednal přednostně a v případě, že by dříve oznámený záměr do území skutečně umístil, pro stavebníka, který podal svou žádost jako druhý, by už tento záměr představoval limit, který by musel respektovat. Stavební úřad by jeho záměr musel zamítnout, příp. by jej odkázal na možnost požádat o výjimku z požadavku na vzájemný přístup staveb. Takový přístup by však krajský soud nepovažoval za správný. Z § 140 odst. 1 správního řádu jasně vyplývá, že má-li mít pro vedení řízení význam předstih žádosti, musí tak stanovit zákon. Stavební zákon pro tyto případy nic podobného nezakotvuje. Stejně nesprávné by bylo podle krajského soudu vést obě řízení zcela odděleně, jako by druhé řízení neexistovalo, a dát přednost tomu stavebníkovi, který dříve dosáhne pravomocného rozhodnutí ve své věci. Ani k takovému upřednostnění není důvod, neboť postup v řízení nemusí být závislý jen na aktivitě žadatele, ale též na rychlosti a schopnostech konkrétního referenta stavebního úřadu či na nepředvídaných komplikacích při získávání závazných stanovisek dotčených orgánů či vyjádření správců sítí. Ze všech těchto důvodů považuje krajský soud za nejspřavedlivější práve vedení společného řízení. Přesnější by ovšem bylo říci, že krajský soud upřednostňuje společné posouzení obou stavebních záměrů. Společné řízení je pouhým procesním nástrojem, jak toho dosáhnout, jak správní soudy judikovaly v jiných oblastech práva (viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2008, č. 7 Ca 253/2007-84, č. 1745/2009 Sb. NSS, ve vodoprávní věci, či rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2009, č. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS, ve věci správního trestání). I pokud tedy stavební úřad povede z procesního hlediska obě paralelní řízení odděleně, nicméně materiálně posoudí vzájemné vlivy obou záměrů a jejich přípustnost jako celku, naplní tím své povinnosti.

[20] Zbývá ještě odpovědět na otázku, jak může stavební úřad ve věci rozhodnout. Se žalobci se krajský soud shoduje i v tom, že v první řadě by se stavební úřad měl pokusit v souladu s § 5 správního řádu o smírné řešení rozporů mezi oběma záměry, resp. stavebníky. Co ale dělat, pokud v této snaze neuspěje? Krajský soud je toho názoru, že v naprosté většině případů by měl stavební úřad odkázat oba stavebníky na řízení o výjimce z požadavků vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Jestliže výjimku nebude možné vydat, pak by měl obě žádosti shodně zamítnout, neboť s oběma záměry se pojí stejné právo na umístění do území a oba společně tam přitom umístit nelze. Zcela výjimečně však může stavební úřad dojít k závěru, že jednomu ze stavebníků svědčí „větší právo“ na umístění záměru do území a může mu dát přednost, tedy jeho záměr do území umístit, zatímco druhý zamítne. Takový postup ovšem musí mimořádně přesvědčivě odůvodnit.

[21] Po těchto obecných úvahách je možno se věnovat tomu, jak stavební úřad, potažmo žalovaný, naplnili výše vymezené požadavky v nyníjším případě.

[22] Krajský soud má v první řadě za to, že žalobci se sami svým procesním postupem připravili o benefit společného posouzení obou stavebních záměrů, tedy jejich žádosti o přístavbu stávajícího RD a sousedovy žádosti o stavbu nového RD. Žádost o přístavbu sice podali ve stejný den, kdy soused požádal o umístění svého záměru, tedy 1. 4. 2019, avšak na rozdíl od něj nedoložili ve lhůtě stanovené stavebním úřadem všechny potřebné doklady. Proto stavební úřad jejich územní řízení dne 18. 7. 2019 zastavil. Jakkoliv se ještě nejednalo o pravomocné usnesení (žalobcům dosud běžela odvolací lhůta), na prvním stupni v dané chvíli řízení žalobců skončilo. V situaci, kdy žádné paralelní územní řízení u stavebního úřadu neprobíhalo, nebránilo nic umístění sousedova RD do území. Těžko lze proto stavebnímu úřadu vytýkat, že tak dne 25. 7. 2019 učinil. Žalobci vzniklou situaci jen stvrdili tím, že se proti zastavení řízení o své první žádosti nakonec neodvolali (ostatně je otázka, co by proti němu mohli namítat, když jasně formulovanou výzvu stavebního úřadu nesplnili). Stejně tak nepožádali stavební úřad ani o prominutí zmeškání lhůty k provedení úkonu podle § 41 správního řádu (kde by ovšem museli doložit, jaké objektivní okolnosti jim ve včasném provedení úkonu zabránily). Namísto toho podali druhou žádost o územní rozhodnutí, a to až dne 31. 7. 2019, tedy poté, kdy územní řízení o sousedově žádosti bylo na prvním stupni skončeno.

[23] Stavební úřad proto zcela objektivně nemohl vést o těchto dvou žádostech společné řízení, ani nemohl materiálně posoudit oba záměry společně, neboť o jednom z nich již rozhodl. Ke společnému posouzení mohl

teoreticky přistoupit až žalovaný v odvolacím řízení. Jenže úkolem odvolacího orgánu je posoudit správnost a zákonnost postupu prvostupňového orgánu, nikoliv rozhodovat ve věci zcela nově na základě odlišných hledisek a okolností. Podle krajského soudu tak ani v odvolacím řízení nebyl prostor posuzovat záměr žalobců společně se záměrem jejich souseda. V důsledku jejich vlastního laxního postupu v prvním územním řízení se nejednalo o záměry, o něž by stavebníci žádali ve stejné době a o nichž by územní řízení probíhala souběžně. Soused zkrátka dokázal své územní řízení dovést ke konci na první pokus a jeho stavba tak byla umístěna dříve, než řízení o druhé žádosti žalobců vůbec začalo. Postup stavebního úřadu byl zcela zákonný a správný a nebyl tudíž důvod jeho rozhodnutí v odvolacím řízení rušit.

[24] Pokud nyní před soudem žalobci tvrdí, že stavební úřad neměl řízení o jejich druhé žádosti vůbec zahajovat, protože tomu bránila překážka litispendence podle § 48 odst. 1 správního řádu, jedná se o argumentaci ryze účelovou. Žalobci, jakkoliv formálně nahlíženo mají pravdu, se tu domáhají postupu, který by jim vůbec nebyl ku prospěchu. Stavební úřad by totiž v případě, že by shledal překážku litispendence, musel řízení jednoduše zastavit podle § 66 odst. 1 písm. e) správního řádu. Nynější tvrzení žalobců, že namísto toho měl stavební úřad jejich druhou žádost vyhodnotit jako doplnění první žádosti, je v rozporu s jejich tehdejší jasně projevenou vůlí zahájit řízení nově. Názor, že stavební úřad měl na základě toho své (dosud nepravomocné) usnesení o zastavení řízení zrušit a v řízení o první žádosti pokračovat, nemá oporu v žádném zákonném ustanovení. K autoremeduře zde nebyl žádný důvod, neboť na zastavení řízení o první žádosti nic nezákonného nebylo, v době vydání usnesení o zastavení řízení již stanovená lhůta k odstranění vad žádosti uplynula a žalobci vytykané vady neodstranili, resp. stanovené povinné podklady nedoplňli. Jakkoliv je pochopitelné, že žalobci se všemi prostředky snaží dodatečně zvrátit důsledky svého nevhodného procesního postupu v územním řízení, nelze jim dát ani v tomto bodě za pravdu.

[25] K tomu je třeba dodat, že jakkoliv na to podle krajského soudu neměli žalobci nárok, pokusili se jak stavební úřad, tak i žalovaný ve svých rozhodnutích vysvětlit, proč by podle nich měl dostat stavební záměr souseda přednost před stavebním záměrem žalobců. Nad rámec nutného odůvodnění krajský soud uvádí, že se s provedeným hodnocením správních orgánů i v tomto bodě ztotožňuje. Umístění sousedova RD do území a zamítnutí žádosti žalobců o přístavbu by tak podle krajského soudu obstálo i v případě, že by se procesní situace vyvinula jinak a stavební úřad by byl povinen posoudit oba stavební záměry společně.

[26] Krajský soud k tomuto závěru vedou následující okolnosti. Za prvé, sousedův záměr výstavby samostatně stojícího rodinného domu je v souladu s charakterem zástavby v dané ulici. Z leteckých fotografií založených ve správních spisech je patrné, že dosavadní zástavba je tvořena výhradně solitérními stavbami. Ani dům žalobců k sousednímu domu zcela nepřiléhá (nejedná se o řadovou zástavbu), nýbrž je od něj oddělen prostorem vjezdu na zahradu. Naproti tomu žalobci navrhli svou přístavbu tak, že soused by neměl jinou možnost než vytvořit společně s nimi první řadovou výstavbu v dané ulici. Ačkoliv regulativy územního plánu tomu podle tvrzení žalobců nebrání, respekt k dosavadnímu charakteru zástavby může být podle krajského soudu argumentem pro upřednostnění jednoho ze dvou vzájemně neslučitelných záměrů. Neméně důležitým shledává krajský soud argument, že žalobci, jimž jde o přístavbu jejich již existujícího rodinného domu, mají výrazně větší „manévrovací prostor“ při řešení svých bytových potřeb než jejich soused. Mohou přístavbu umístit na svých pozemcích jiným způsobem (například protáhnout dům do zahrady) nebo namísto přístavby realizovat nástavbu, tedy zvětšit svůj dům do výšky namísto do šířky. Úzký pozemek jejich souseda naproti tomu představuje limit pro předpokládané využití pro stavbu rodinného domu. Navíc musel jejich soused při umístění svého rodinného domu dodržet odstup od již existujícího samostatně stojícího rodinného domu, který se nachází východním směrem (na opačné straně než dům žalobců).

[27] Při zvážení těchto okolností se pak skutečně jeví i krajskému soudu záměr souseda jako relativně šetrný k budoucímu využití pozemku žalobců. Stěna s okny obytných místností je navržena ve vzdálenosti 3,5 m od společné hranice. Žalobci by tak museli dodržet stejnou vzdálenost od této hranice. Mnohem kratší stěna garáže (bez oken) se sice přibližuje ke společné hranici až na 2,5 m, avšak pokud by stavební úřad uznal podmínky v území za zvlášť stísňené, mohli by se žalobci se stěnou neobsahující okna obytných místností přiblížit v tomto místě ke společné hranici až na vyhláškou stanovenou vzdálenost 2 m (a stále tak s rezervou dodržet mimořádný odstup

mezi rodinnými domy v délce 4 m). Určité omezení pro podobu jejich budoucího záměru to jistě představuje, avšak zdaleka ne takové, jaké si chtěli svým návrhem zástavby až po společnou hranici vynutit oni.

[28] Krajský soud proto tuto část své argumentace uzavírá s tím, že územní řízení, z nichž vzešla napadená rozhodnutí, neprobíhala před stavebním úřadem souběžně. Žalobci podali svou žádost o územní rozhodnutí na přístavbu až poté, co stavební úřad vydal prvostupňové rozhodnutí o umístění sousedova RD. Z toho důvodu neměly správní orgány povinnost vyhodnotit oba záměry a jejich vzájemný vliv společně, ale mohly v územním řízení na přístavbu žalobců vycházet z toho, že do území už byl řádně umístěn rodinný dům jejich souseda. I přesto se oba správní orgány otázkou neslučitelnosti obou záměrů zabývaly a s ohledem na specifické skutkové okolnosti v dané věci přesvědčivě vysvětlily, proč by bylo i při společném posouzení namísto dát přednost záměru souseda a do území jej „propustit“ jako první.

[29] Pokud jde o zbývající žalobní námitky, od zákonného požadavku dodržení vzájemných odstupů staveb je třeba odlišovat zákaz znemožnit zástavbu sousedního pozemku. Ten je zakotven v § 23 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území a zní: *Umístěním stavby nebo změnou stavby na hranici pozemků nebo v její bezprostřední blízkosti nesmí být znemožněna zástavba sousedního pozemku*. Typickým případem znemožnění zástavby bude umístění stavby na samé společné hranici, přičemž ve stěně přivrácené k sousedovi bude navržen stavební otvor, např. okno. Takový záměr je pochopitelně nepřijatelný (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2011, čj. 10 A 138/2010-101, č. 2577/2012 Sb. NSS). Znemožnění zástavby ale může mít i méně zjevnou, subtilnější podobu. Důvodem je fakt, že vyhláška o obecných požadavcích na využívání území stanovuje výše rozebranou povinnost dodržet vzájemné odstupy staveb. Citovaný § 23 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území proto chrání dosud nezastavěné pozemky i před takovými záměry v jejich okolí, které by ve svém důsledku zástavbu pozemku určeného k zastavění do budoucna znemožnily tím, že by se natolik přiblížily ke společné hranici, až by na dosud nezastavěném pozemku jednoduše nezbylo žádné místo, kam by bylo možno v budoucnu stavbu umístit a při tom dodržet požadavky citované vyhlášky.

[30] To samozřejmě neznamená, že by měl vlastník každého nezastavěného pozemku zaručenou takovou míru ochrany, která mu umožní na svém pozemku v budoucnu umístit přesně takovou stavbu, jakou plánuje. Především se bere v úvahu, zda je vůbec tvrzený záměr vlastníka sousedního pozemku právně a fakticky uskutečnitelný, tedy zda ho nevyklučuje platný územní plán, konfigurace terénu, nedostatek přístupu apod. (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 6. 2. 2001, sp. zn. 30 Ca 206/2000). Ani v případě splnění této podmínky nemůže ale vlastník sousedního pozemku požadovat, aby na něj stavebník bral takové ohledy, že mu zachová možnost vybudovat stavbu podle jeho představ. Oporu pro takový nárok neposkytuje ani všeobecná povinnost zachovávat šetrnost k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb zakotvená v § 76 odst. 2 stavebního zákona (rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 9. 2012, čj. 30 A 22/2011-67, č. 2793/2013 Sb. NSS). Nemožnost zástavby se zkrátka neposuzuje ve vztahu ke konkrétnímu projektu či záměru, ale výhradně jen ve vztahu k možnosti umístit kdekoli na sousedním nezastavěném pozemku stavbu určitého typu, pro který je územním plánem určen. Nadneseně řečeno, zákaz znemožnění zástavby zaručuje sousedovi možnost postavit na svém pozemku v budoucnu alespoň nějaký dům, nikoliv nutně dům jeho snů.

[31] V nynějším případě je zřejmé, že přesně takto chybně žalobci zákaz znemožnění zástavby chápou. Domnívají se, že stavební úřad měl zamítnout sousedovu žádost o umístění rodinného domu proto, že jim znemožňuje umístit na jejich pozemku přístavbu svého rodinného domu přesně tak, jak si ji nechali vyprojektovat. To ovšem zdaleka přesahuje účel a smysl ochrany poskytované sousedům § 23 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Ve skutečnosti jediná možnost, jak v takové situaci dosáhnout ochrany svých zájmů, je podat souběžně se stavebníkem také žádost o příslušné územní rozhodnutí či společné povolení, aby stavby musely být posuzovány společně, jak krajský soud popsal výše. To se však žalobcům v nynější kauze nepodařilo. A k tomu, že by snad na svých pozemcích p. č. XA, XB, XD a XE nemohli přístavbu svého rodinného domu umístit vůbec, v žádné myslitelné podobě, nenabízejí žalobci žádné argumenty.

[32] Pokud jde o výtky vůči odvolacímu rozhodnutí ve věci RD, i ty shledal soud nedůvodnými. Neexistuje předepsaný postup, jak provést změnu prvostupňového rozhodnutí. Lze tak učinit různými „technikami“ a každá má své nevýhody. Pokud by žalovaný například uvedl ve výroku svého odvolacího rozhodnutí jen ty pasáže výroku územního rozhodnutí, které změnil nebo přidal (obdobně jako se novelizují právní předpisy), bylo by možno



namítat, že výrok je mozaikovitý a to, co nakonec platí, musí adresát složitě skládat z výroků obou vydaných rozhodnutí (prvostupňového a odvolacího). Jestliže se žalovaný namísto toho rozhodl vynést celý nový výrok, včetně nezměněných částí, nelze mu to vytýkat. Žalobci ostatně ani nevysvětlují, v čem je údajná nepřehlednost provedených změn měla poškodit. Stejně tak není soudu zřejmé, jak by se jich mohl na právech dotknout údaj o tom, jak je umístovaná stavba vzdálena od rodinného domu č. p. X, který není ve vlastnictví žalobců a nachází se od umístovaného záměru přesně na opačnou stranu než jejich vlastní stavba. Ve správním soudnictví může každý hájit jen svá vlastní práva, nikoliv vystupovat jako obhájce práv cizích osob, jež se v tomto případě nadto soudního řízení ani samy neúčastní.

[33] Pokud snad chtějí žalobci tvrdit, že v případě správně provedeného měření odstupu staveb by se územní řízení jejich souseda zdrželo rozhodováním o výjimce z požadavků vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, jež upravují vzájemné odstupy staveb, a oni by tak stihli podat svou druhou žádost ještě v jeho průběhu, jedná se o pustou spekulaci. Správní soudy tu nejsou od toho, aby „*vracely příběh na začátek*“ jen proto, že by se za odlišných okolností byl býval mohl odehrát jinak. Pro úplnost nicméně krajský soud podotýká, že se zcela ztotožňuje s náhledem žalovaného na výklad § 25 odst. 8 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území. Podle právní úpravy se vzájemné odstupy a vzdálenosti měří *na nejkratší spojnici mezi vnějšími povrchy obvodových stěn, balkonů, lodžii, teras, dále od hranic pozemků a okraje vozovky pozemní komunikace*. Judikatura správních soudů již interpretovala toto ustanovení tak, že odstup nelze měřit od jiných – v tomto ustanovení neuvedených – částí domu, například od přesahu střechy či svodu dešťových vod nebo od projektovaného chodníku (rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky Liberec, ze dne 4. 3. 2016, čj. 59 A 49/2015-64). Samostatný opěrný sloupek střechy, jakkoliv je jistě součástí domu, se svou povahou neblíží ani obvodové stěně, ani balkon, lodžii či terase. Měřit odstup staveb od takového sloupku a požadovat jeho dodržení by tedy představovalo zásah do práv vlastníků, pro něž v právním řádu chybí opora. Žalobci se ve správním řízení snažili argumentovat *ad absurdum* a modelovali hypotetickou situaci, kdy by byla takovými nahusto kladenými sloupky tvořena celá jedna stěna stavby. To je však specifický a ryze teoretický případ, který by bylo možno řešit právě poukazem na to, že se fakticky jedná obvodovou stěnu, resp. o stavební konstrukci, která jí svým charakterem odpovídá. O samostatně stojících podpěrných sloupcích s přiměřeně velkými mezerami mezi sebou, jež pouze podpírají zastřešení nad garážovým stáním, ovšem něco takového tvrdit nelze (srov. výkres Začlenění stavby do stávající zástavby a obr. 2.1.2 v Hlukové studii ve stavební dokumentaci k sousedovu RD).

[34] Žalobci konečně upozorňovali též na to, že v době vydání územního rozhodnutí pro sousedův RD ještě nebylo vydáno rozhodnutí o připojení k místní komunikaci. To bylo doplněno až v odvolacím řízení. Krajský soud v žádném případě nemůže žalobcům přisvědčit, že by takový postup odvolacího orgánu byl nepřipustný. Nejvyšší správní soud naopak ve své judikatuře pravidelně povzbuzuje odvolací orgány, aby byly odvážnější a nebály se odstraňovat vady, k nimž došlo v prvostupňovém řízení, je-li to možné (souhrnně viz rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS). Aktivní přístup odvolacího orgánu zkracuje délku řízení a je rozhodně vhodnější než opakované vrácení věci prvostupňovému orgánu k novému projednání, což vede k nežádoucímu jevu označovanému lidově jako „*kolotoč opravných prostředků*“ či „*úřednický ping-pong*“. Hlavním regulativem je přitom zákaz překvapivosti odvolacího rozhodnutí. Ten žalovaný v nynějším případě rozhodně neporušil, neboť seznámil žalobce s nově doplněným podkladem přípisem ze dne 18. 9. 2019 a umožnil jim se k němu v odvolacím řízení vyjádřit. Jejich tvrzení v žalobě, že jim žalovaný upřel možnost se proti podkladovému rozhodnutí o připojení účinně bránit, tak zůstává v rovině ničím nepodloženého tvrzení.

[35] Žalobci se k podkladu vyjádřili přípisem ze dne 5. 10. 2019 a kromě samotného faktu, že rozhodnutí o připojení bylo vydáno *ex post*, namítali zejména, že sjezd je neobvykle široký, že místní komunikace není stavebně povolena ani fakticky dokončena, že účastníky řízení o připojení měli být vlastníci pozemků pod komunikací (aniž by se sami žalobci mezi ně řadili), že panují pochybnosti o tom, zda tito vlastníci nejsou též vlastníky místní komunikace a že není zřejmé, zda má soused zajištěn přístup přes pozemky těchto vlastníků věcným právem. Žalovaný se s těmito námitkami zcela správně vypořádal na str. 13 - 14 napadeného rozhodnutí 1 tak, že z valné většiny překračují rozsah, v jakém by se záměr mohl dotknout práv samotných žalobců, což je podmínkou pro uplatnění námitek podle § 89 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebního řádu (stavební zákon). Ani v žalobě žalobci nikterak nevysvětlují, jak přesně by se jich to či ono řešení sousedova sjezdu mohlo

dotknout na právech. Soudu tak nezbyvá než předpokládat, že za jejich výtkami stála především snaha sousedův záměr zvrátit či alespoň zkomplikovat a získat tak čas k dokončení procesní přípravy vlastního záměru. K tomu ovšem námitky účastníků řízení podle výslovné zákonné úpravy ve stavebním zákoně neslouží.

[36] Krajský soud připomíná, že rozhodnutí o připojení bylo vydáno ve formě podmiňujícího správního rozhodnutí, nikoliv závazného stanoviska. Pokud měli žalobci za to, že se jich rozhodnutí o připojení na právech dotýká a že měli být účastníky příslušného řízení, měli se proti rozhodnutí bránit odvoláním jako opomenutí účastníci řízení. Nic takového neučinili, nebo to alespoň netvrdí, a tudíž sami odpovídají za to, že rozhodnutí o připojení nepřezkoumal nadřízený dotčený orgán. Ostatně, nad rámec nutného odůvodnění soud podotýká, že pozdější vývoj po vydání napadených rozhodnutí, který se žalobci snažili prokázat předloženými důkazy, jež soud výše shledal nadbytečnými, nasvědčuje tomu, že rozhodnutí o připojení na danou stavbu dokonce ani nebylo potřeba, protože ulice N. K. ani není místní komunikací.

## 4340

### Stavební řízení: zastavěná plocha; koeficient zastavěnosti pozemku

k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon; v textu jen stavební zákon z roku 2006“)

**Pro účely výpočtu koeficientu zastavěnosti pozemku či podobného regulativu stanoveného v nástrojích územního plánování je třeba chápat zastavěnou plochu jako plochu pod půdorysem jakékoli stavby ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, bez ohledu na to, jestli má podlaží.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2022, čj. 6 As 288/2021-41)

**Prejudikatura:** č. 501/2005 Sb. NSS, č. 1752/2009 Sb. NSS, č. 1816/2009 Sb. NSS, č. 2317/2011 Sb. NSS a č. 2967/2014 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 30/1998 Sb.

**Věc:** B. B. proti Krajskému úřadu Karlovarského kraje, za účasti T. T., o dodatečné povolení stavby, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení.

Rozhodnutím ze dne 11. 5. 2015 Městský úřad Nová Role (dále jen „stavební úřad“) dodatečně povolil na žádost osoby zúčastněné na řízení (dále též „stavebník“) stavbu „Rekreační chata ev. č. X, D.“ na pozemku st. p. XA, parc. č. XB, katastrální území D.

K odvolání žalobkyně, která vlastní sousední pozemek s rekreační chatou, žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 9. 2015 opravil chybu v datu podání žádosti o dodatečné povolení stavby ve výroku rozhodnutí stavebního úřadu a ve zbytku je potvrdil. Při řešení otázky, zda je stavba v souladu s limity využití území, konkrétně koeficientem zastavění pozemku stanoveným v územním plánu sídelního útvaru D., žalovaný stejně jako stavební úřad vyšel z přílohy č. 1 vyhlášky č. 540/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku)“ (dále jen „oceňovací vyhláška“), podle níž se zastavěnou plochou stavby rozumí *plocha ohraničená ortogonálními průměty vnějšího líce svislých konstrukcí všech nadzemních i podzemních podlaží do vodorovné roviny. Izolační přízdívky se nezapočítávají.* „Podlaží“ pak žalovaný definoval na základě ČSN 73 4301 Obytné budovy, čl. 3.3, jako část stavby vymezenou dvěma nad sebou následujícími vrchními líci nosné konstrukce stropu. Terasa tedy není součástí zastavěné plochy stavby.

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 31. 8. 2017, čj. 30 A 170/2015-320, zrušil rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Vyhodnotil jako nedostatečné odůvodnění souladu dodatečně povolované stavby s veřejným zájmem v kontextu obecného, veřejného prospěchu, případně zájmu společnosti jako celku. Tento rozsudek však zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 13. 12. 2018, čj. 6 As

<sup>7</sup> Tato vyhláška byla s účinností od 1. 2. 2008 zrušena vyhláškou č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (oceňovací vyhláška).

410/2017-29. Považoval za dostatečné, že se žalovaný zaměřil na splnění technických požadavků na výstavbu a předpokladů, které jsou vyžadovány pro dodatečné povolení stavby.

Rozsudkem ze dne 28. 8. 2019, čj. 30 A 170/2015-405, krajský soud znovu zrušil rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ve většině se sice se závěry žalovaného ztotožnil, shledal však důvodnou námitku ohledně započitatelnosti terasy do zastavěné plochy. Skutečnost, že jde o zděnou terasu, zpochybňuje závěr žalovaného, že není spojena se zemí pevným základem. Krajský soud konstatoval, že žalovaný si v této otázce protiče a bude muset buď přesvědčivě odůvodnit, že terasa není spojena se zemí pevným základem, nebo významně korigovat své tvrzení, že není součástí stavby (stavebního pozemku). S ohledem na výsledek tohoto posouzení pak bude muset znovu odůvodnit soulad stavby s veřejným zájmem.

I druhý rozsudek krajského soudu však zrušil Nejvyšší správní soud, a to rozsudkem ze dne 2. 6. 2020, čj. 6 As 260/2019-43. Shledal, že žalovaný se při výkladu pojmu „zastavěná plocha“ opřel o oceňovací vyhlášku, která vychází z konstrukce nadzemních a podzemních podlaží, jež terasa (v podobě pouhé zpevněné plochy) nemá. Krajský soud tento závěr nepřezkoumal, a tím pádem žalovanému neoprávněně (přinejmenším předčasně) vytkl nedostatečně zjištěný skutkový stav ohledně toho, zda terasa má, či nemá základy, což žalovaný používal pouze jako podpůrný argument. Pokud by chtěl krajský soud vrátit věc žalovanému za účelem doplnění dokazování, musel by nejprve vyjít jednoznačný právní názor, že právě existence základů je rozhodující pro to, zda lze u určité stavby vymezit zastavěnou plochu. Žalovaný svůj právní názor na zastavěné plochy vyjádřil, krajský soud se s ním může buď ztotožnit, nebo proti němu postavit vlastní argumentaci, z níž vyplývá, že se do zastavěné plochy mají zahrnout i veškeré zpevněné plochy, nebo alespoň ty, které mají základy (a tím pádem bude na místě doplnit dokazování). Nejvyšší správní soud přitom krajskému soudu předestřel kritéria, ze kterých by měl při dalších úvahách vycházet.

Krajský soud rozsudkem ze dne 31. 5. 2021, čj. 30 A 170/2015-469, zrušil (tentokrát pouze) rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zdůraznil, že sporná terasa je zděná, nikoli mobilní. Dále uvedl, že správní orgány správně vložily pojem „zastavěná plocha stavby“ na základě oceňovací vyhlášky. V rozhodné době [za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon; dále jen „stavební zákon z roku 1976“)] totiž tento pojem legálně definovala právě jen oceňovací vyhláška. Z tohoto hlediska označil krajský soud za předčasný závěr žalovaného, že v případě terasy nelze uvažovat o svislých konstrukcích vytvářejících ve svém důsledku plochu, kterou by bylo možné charakterizovat jako podlaží. Odkázal na fotografie z místního šetření ze dne 17. 5. 2005, ze kterých vyplývá, že stavba se nachází na svažitém pozemku a terasa bezprostředně navazuje na obytnou část. Na jednom ze snímků lze spatřit podezdívku terasy, jejíž horní hrana výrazně ční nad úroveň terénu, a to do výše přesahující 1 metr. To by spíše svědčilo o existenci základů terasy. Obsah správního spisu tedy zjevně relativizuje závěr žalovaného, že terasa nemá základy. Tím pádem nutně není postaveno na jisto ani to, zda lze uvažovat o svislých konstrukcích terasy, na základě kterých by ji bylo možné označit za zastavěnou plochu stavby. Pokud skutečně terasa základy nemá, je pouze zpevněnou plochou, která se do zastavěné plochy nezapočítává. Pokud by však základy měla, záleželo by na jejich rozsahu, zda terasa zůstává pouhou zpevněnou plochou, či se charakter její konstrukce blíží spíše stavbě vytvářející ve svém důsledku zastavěné území stavby. Krajský soud uzavřel, že správní orgány budou muset zhodnotit rozsah základů terasy a posoudit, zda, zejména s ohledem na jejich rozsah a velikost, (ne)umožňují uvažovat o terase v intencích svislých konstrukcí, což by mělo význam pro (ne)započítání stavby do zastavěné plochy pozemku.

I proti třetímu rozsudku krajského soudu podal stavebník (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného přesto, že se ztotožnil s jeho právním názorem, že do zastavěné plochy stavby nelze započítávat zpevněné plochy. Krajský soud zcela pominul, že pro definici zastavěné plochy podle oceňovací vyhlášky je rozhodující, zda má podlaží, což je plocha vymezená dvěma nad sebou následujícími vrchními líci nosné konstrukce stropu. Nikdy nemůže nastat situace, že by bylo podlaží tvořeno pouze jedinou plochou. Terasa u stěžovatelovy rekreační chaty žádnou druhou plochu nemá. Krajský soud znovu vyšel z nutnosti posoudit, zda terasa má, či nemá základy, přičemž vycházel z fotografií z roku 2005, vůbec však nezohlednil stavebně technickou dokumentaci, která je součástí správního spisu. Navíc nijak nevymezil, co rozumí pod pojmem „základy“, a proto považoval stěžovatel jeho závěr o údajných základech za čistou spekulaci. Nebyl proveden žádný důkaz o tom, že terasa je stavba spojená se zemí pevným základem.

Stěžovatel byl přesvědčen, že krajský soud nesplnil pokyny Nejvyššího správního soudu. Měl dostatečné podklady pro posouzení, zda má terasa hluboké základy. Stavebně technická dokumentace žádné základy terasy nepopisuje. I v rozhodnutí žalovaného je výslovně zmíněna neexistence základů a stěžovatel na ni poukazyval již v předchozím řízení o kasační stížnosti. Krajský soud neuvedl nic, co by stěžovatelovo tvrzení vyvracelo, rozhodl bez jednání a bez jakéhokoli doplnění dokazování, ačkoli po něm takový postup požadoval Nejvyšší správní soud. Krajský soud jen neustále hledal způsob, jak rozhodnutí o dodatečném povolení stavby zrušit. Znovu opřel své úvahy o údajné základy terasy přesto, že Nejvyšší správní soud tento směr argumentace odmítl. Zároveň nevyjádřil jednoznačný právní názor, kterým by se měl žalovaný dále řídit, ačkoli ze stavebně technické dokumentace jednoznačně vyplývá, že terasa nemá podlaží.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

(...)

[14] Předmětem sporu je (znovu) otázka, zda lze plochu terasy u stěžovatelovy dodatečně povolované rekreační chaty započíst do zastavěné plochy, na niž je potom navázána otázka překročení koeficientu zastavěnosti stanoveného v územním plánu obce D. Stěžovatel správně uváděl, že Nejvyšší správní soud krajskému soudu ve svém předchozím rozsudku uložil zaujmout k této právní otázce jednoznačné stanovisko. To totiž krajský soud v tehdy přezkoumávaném rozsudku neučinil, takže se Nejvyšší správní soud jeho správností nemohl zabývat (je přezkumnou, nikoli nalézací instancí). Na rozdíl od stěžovatele však Nejvyšší správní soud shledal, že krajský soud tento pokyn ve svém posledním, nyní přezkoumávaném rozsudku splnil. Učinil tak sice poněkud méně srozumitelným způsobem, nicméně nikoli tak, že by jeho úvahy byly zcela nepřezkoumatelné.

[15] Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 6 As 260/2019-43 krajskému soudu naznačil, že se má buď přiklonit k závěru žalovaného, že zastavěnou plochu lze stanovit pouze u budov s podlažími, nebo vyjavit vlastní argumentaci, z níž vyplyne buď to, že se do zastavěné plochy mají zahrnout i veškeré zpevněné plochy, nebo alespoň ty, které mají vybudované základy (bod 13). Nejvyšší správní soud dále zdůraznil, že dosavadní odborná diskuze ohledně započítatelnosti zpevněných ploch do zastavěné plochy nepovažovala existenci základů za relevantní okolnost, zároveň však takový výklad zcela nevyloučil: *„Pokud by tedy chtěl krajský soud dále vést úvahy tím směrem, že existence základů stavebníkovy terasy je klíčovou skutkovou okolností, jež musí být v řízení objasněna, musel by svůj náhled důkladně právně odůvodnit. Mohl by tak učinit například s poukazem na to, že konkrétní provedení terasy svou hloubkou základů, popřípadě výškou terasy nad úrovní terénu umožňuje o terase uvažovat v kategorii svislých konstrukcí (o svislých konstrukcích má samozřejmě význam hovořit, pokud krajský soud jako pomůcku pro výklad stavebního zákona z roku 1976 použije buď úpravu v tehdejších předpisech katastrálních a oceňovacích, jako to učinil žalovaný, nebo úzce chápaný § 2 odst. 7 nynějšího stavebního zákona s tím, že toto ustanovení jen usměrnilo dosavadní výklad.“* (bod 20 citovaného rozsudku).

[16] Krajský soud tento pokyn v zásadě respektoval. Je pravda, že v jednom bodě odůvodnění přisvědčil žalovanému ohledně použitelnosti oceňovací vyhlášky pro výklad pojmu „zastavěná plocha“ – a pokud by k tomu již nic dalšího nevěděl, bylo by opodstatněné tvrzení stěžovatele, že z pohledu krajského soudu lze do zastavěné plochy započítávat pouze vnější průměty svislých konstrukcí podlaží, která mají (zjednodušeně řečeno) podlahu a strop, což terasa nemá bez ohledu na to, zda má, či nemá základy. Krajský soud však ve skutečnosti vzal oceňovací vyhlášku pouze jako východisko, na jehož základě provedl autonomní výklad pojmu zastavěná plocha pro účely územního a stavebního řízení (respektive řízení o dodatečném povolení stavby) tak, že zahrnuje nejen budovy, které mají podlaží, ale i další stavby, které jsou s nimi prostorovým řešením srovnatelné (tedy mají svislé konstrukce, které lze promítnout do plochy). Krajský soud považoval pro posouzení, zda jde o stavbu konstrukčně srovnatelnou s budovou, za důležité právě to, zda má tato stavba základy.

[17] Rozsudek krajského soudu tedy již nyní přezkoumatelný je, krajský soud v souladu s pokynem Nejvyššího správního soudu vyjevil právní názor na klíčovou otázku, jehož správnost nyní (poprvé) může Nejvyšší správní soud posoudit.

[18] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že právní názor krajského soudu správný není. Nikoli však proto, že by se do zastavěné plochy pozemku měly započítávat pouze zastavěné plochy staveb, které mají podlaží, tedy zastavěné plochy odpovídající definici v oceňovací vyhlášce, jak dovozuje stěžovatel a žalovaný. Nejvyšší správní soud naopak z níže rozvedených důvodů dospěl k závěru, že do zastavěné plochy pozemku se pro účely posouzení, zda jsou dodrženy limity využití území stanovené v územním plánu, musejí započítávat plochy všech staveb, tedy i zpevněné plochy, pokud naplňují definici stavby dle stavebního zákona (ostatně to, že zásadní spor se vede o započitatelnost či nezapočitatelnost zpevněných ploch do zastavěné plochy pozemku, Nejvyšší správní soud vystihl již v rozsudku čj. 6 As 260/2019-43).

[19] V prvé řadě je třeba zdůraznit, že stavební zákon (z roku 1976 i 2006) používá pojem zastavěná plocha primárně pro vymezení, které stavby podléhají zjednodušeným povolovacím procesům [srov. například § 56 písm. j) či § 32 odst. 2 písm. b) a § 55 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 139b odst. 7 stavebního zákona z roku 1976 a § 79 odst. 2, § 103 písm. e) a § 104 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006]. Bez konkrétní opory ve stavebním zákoně či jeho prováděcích předpisech se však tento pojem používá i v oblasti územního plánování, a to jako údaj pro výpočet koeficientu zastavění pozemku, který vyjadřuje maximální procentní podíl zastavěné plochy objektu k celkové ploše pozemku (čl. 29 odst. 2 vyhlášky o závazných částech územního plánu sídelního útvaru D.). Koeficient zastavění (zastavěnosti) je hojně užívaným regulativem prostorového využití území. Při posuzování, zda je tento regulativ dodržen, je přitom třeba zjistit celkovou zastavěnou plochu pozemku (která je logicky součtem všech dílčích zastavěných ploch na pozemku, jak ostatně uvádí i § 2 odst. 7 věta první stavebního zákona z roku 2006 ve znění účinném od 1. 1. 2013). V tomto směru jsou poněkud zavádějící úvahy stěžovatele a žalovaného, kteří se zabývali tím, zda lze terasu započítat do zastavěné plochy stavby (mysleno stavby rekreační chaty). Tato okolnost není relevantní. Klíčové je, zda terasa (jako taková) má zastavěnou plochu, kterou lze započítat do zastavěné plochy pozemku. A v tomto směru si s definicí zastavěné plochy stavby v oceňovací vyhlášce (či její modifikací, kterou vytvořil krajský soud) vystačit nelze.

[20] Obecně platí, že stejným pojmem by měl být napříč právním řádem zásadně přiznáván stejný význam. Nejvyšší správní soud však v obecné rovině uznává, že tento výkladový princip se nemusí uplatnit, jsou-li zde zvláštní důvody (například rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2004, čj. 6 A 143/2001-151, č. 501/2005 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 3. 2011, čj. 5 Afs 35/2009-265, č. 2317/2011 Sb. NSS, bod 27). V projednávaném případě je takovým důvodem zcela odlišný smysl a účel regulace zastavěnosti pozemků v rámci územního plánování oproti vymezení zastavěné plochy stavby v oceňovací vyhlášce, o kterou svou argumentaci opírají žalovaný a stěžovatel a ze které vycházel i krajský soud (k významu teleologického výkladu viz opakovaně citovaný nálezh ÚS ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). Oceňovací vyhláška používá pojem „zastavěná plocha“ především v souvislosti s typologií staveb, které se oceňují různými metodami výpočtu (srov. § 2, § 8 odst. 3, § 26 odst. 5 či § 26a odst. 5, tedy v podobném kontextu jako stavební zákon), a v souvislosti se stanovením vzorců pro tento výpočet (přílohy k vyhlášce). Oceňovací vyhláška v tomto směru pracuje pouze se stavbami, které mají podlaží – je proto logické, že právě pro takové stavby vymezuje pojem „zastavěná plocha“. Nelze však dovozovat, že jen takové stavby lze započítat do zastavěné plochy pozemku v rámci posuzování, zda jsou dodrženy regulativy stanovené v územně plánovací dokumentaci. [Z obdobného důvodu nelze vyjít ani z vymezení zastavěné plochy stavby v zákoně č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, který za stavby považuje jen budovy, inženýrské stavby a bytové jednotky (§ 2 odst. 2).]

[21] Nejvyšší správní soud již v rozsudku čj. 6 As 260/2019-43 uvedl, že smyslem regulace zastavěnosti území je zachování funkce vsakování srážkových vod, kvality životního prostředí, podílu zeleně a podobně (srov. § 7 odst. 4 vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění účinném do 30. 12. 2006,<sup>7)</sup> podle něhož se na nezastavěných plochách stavebních pozemků musí zachovat a chránit zeleň, či část třetí vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, která se sice na posuzovaný případ neuplatní s ohledem na to, že řízení o dodatečném povolení stavby bylo zahájeno již v roce 2005, obecné principy územního plánování a stavebního řízení se však v tomto směru nezměnily).

[22] Z hlediska tohoto smyslu a účelu Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že je irelevantní, zda je určitá plocha pozemku pokrytá (několika)podlažní budovou, či jinou stavbou. Jakákoli stavba (tedy stavební

<sup>7)</sup> Tato vyhláška byla s účinností od 26. 8. 2009 zrušena vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby.

dílo vytvořené ze stavebních materiálů) totiž ovlivňuje odtokové poměry v krajině (po ploše pokryté stavebním materiálem voda rychle stéká namísto toho, aby se vsakovala do půdy, a to bez ohledu na počet vrstev či podlaží stavby), snižuje podíl zeleně i celkovou kvalitu životního prostředí. Jediný rozdíl mezi budovami a stavbami bez podlaží je ve vlivu na krajinný ráz. Tato jediná odlišnost však nepostačuje k tomu, aby se jiné stavby než budovy nezapočítávaly do zastavěné plochy pozemku.

[23] I když to připomíná definici kruhem, je třeba dovodit, že zastavěná plocha je z povahy věci plocha pod stavbou (tedy plocha, která je zastavěná). Plochy zpevněné stavebními materiály obecně naplňují definici stavby ve smyslu § 139b odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, respektive § 2 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 (rozsudky NSS ze dne 25. 9. 2008, čj. 5 Afs 24/2008-63, č. 1752/2009 Sb. NSS, či ze dne 26. 8. 2013, čj. 8 As 37/2013-40, č. 2967/2014 Sb. NSS). Plocha pozemku pod zpevněnou plochou, která je stavbou ve smyslu stavebního zákona, tedy musí být zastavěná plocha, jakýkoli jiný závěr se vzpírá intuici, logice i účelu regulace míry zastavění v územním plánování.

[24] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že jako zastavěnou plochu pro účely výpočtu koeficientu zastavěnosti pozemku (či podobného regulativu stanoveného v nástrojích územního plánování) je třeba chápat plochu (zjednodušeně řečeno) pod půdorysem jakékoli stavby bez ohledu na to, jestli má podlaží (či obecně svislé konstrukce, jak dovozoval krajský soud).

[25] Již na základě dosavadních skutkových zjištění krajského soudu je zřejmé, že stěžovatelova terasa je stavbou ve smyslu stavebního zákona, tedy stavebním dílem (§ 139b odst. 1), respektive výsledkem „činnosti stavební podle zásad stavitelského umění, tj. činnosti, kterou se s použitím stavebního materiálu (cihel, betonu, dřeva, železa apod.) vytvoří nový stavební objekt“ (rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2008, čj. 7 As 17/2007-59, č. 1816/2009 Sb. NSS). Z fotografií založených ve správním spise totiž vyplývá, že terasa je podezděná (na jedné straně až do výšky přibližně jednoho metru), což stěžovatel nijak nepochyboval. Podobně jako v rozsudku ze dne 16. 7. 2015, čj. 7 As 119/2015-31, proto Nejvyšší správní soud dovozuje, že tímto způsobem konstruovaná terasa je stavbou ve smyslu stavebního zákona, a ve světle výše uvedených úvah je tedy plocha pod ní zastavěnou plochou.

[26] Úvaha žalovaného, že na stěžovatelově pozemku byl koeficient zastavěnosti (stanovený v územním plánu na 20 %) překročen o pouhých 1,66 %, což je ještě akceptovatelné, a stavba je tedy v souladu s územně plánovací dokumentací [§ 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976], tedy jednoznačně nemůže obstát.

[27] Nutno zdůraznit, že přijatý výklad odpovídá stavebnímu zákonu z roku 1976, popřípadě stavebnímu zákonu z roku 2006 ve znění účinném do 31. 12. 2012, které neobsahovaly definici zastavěné plochy. V důsledku novelizace provedené zákonem č. 350/2012 Sb. byla tato definice zakotvena v § 2 odst. 7 stavebního zákona z roku 2006: *Zastavěná plocha pozemku je součtem všech zastavěných ploch jednotlivých staveb. Zastavěnou plochou stavby se rozumí plocha ohraničená pravouhlými průměty vnějšího líce obvodových konstrukcí všech nadzemních i podzemních podlaží do vodorovné roviny. Plochy lodžii a arkýřů se započítávají. U objektů poloodkrytých (bez některých obvodových stěn) je zastavěná plocha vymezena obalovými čarami vedenými vnějšími líci svislých konstrukcí do vodorovné roviny. U zastřešených staveb nebo jejich částí bez obvodových svislých konstrukcí je zastavěná plocha vymezena pravouhlým průmětem střešní konstrukce do vodorovné roviny* [nový zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, tuto definici přejímá – srov. § 13 písm. o) a p)]. Důsledky zakotvení této definice, která v zásadě odpovídá oceňovací vyhlášce, přímo ve stavebním zákoně bude třeba pečlivě zhodnotit (avšak nikoli v tomto řízení, neboť dodatečné povolení stěžovatelovy rekreační chaty podléhá režimu stavebního zákona z roku 1976). Nejvyšší správní soud nicméně upozorňuje, že část doktríny i citované ustanovení vykládá tak, že „do zastavěné plochy pozemku musí být započítány plochy všech staveb (§ 2 odst. 3 StavZ) bez ohledu na jejich stavebně technické provedení nebo účel využití a dobu trvání. Do zastavěné plochy budov tak bude patřit nejen plocha budov, ale i zpevněných ploch apod.“ (Machačková, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha : C H. Beck, 2018, s. 22, citovaný již v rozsudku čj. 6 As 260/2019-43). Ostatně sám stavební zákon z roku 2006 na jednom místě vymezuje zastavěnou plochu stavby, která rozhodně není budovou a nemá podlaží – u bazény [§ 79 odst. 2 písm. p)]. Není proto zcela vyloučeno, aby se nyní přijatý výklad uplatnil i ve stávající stavební praxi.

**Přestupky: příkaz; přerušeni běhu promlčecí doby**

k § 32 odst. 2 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (v textu jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“)

**Je-li řízení o přestupku zahájeno vydáním příkazu, proti kterému byl účinně podán odpor, přerušuje se promlčecí doba oznámením příkazu obviněnému [§ 32 odst. 2 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich].**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2022, čj. 6 As 305/2021-37)*

**Prejudikatura:** č. 4189/2021 Sb. NSS.

**Věc:** B. Č. B. proti Českému báňskému úřadu o přestupku, o kasační stížnosti žalovaného.

Příkazem ze dne 27. 2. 2019 shledal Obvodní báňský úřad pro území kraje Ústeckého (dále jen „obvodní báňský úřad“) žalobkyni vinnou z přestupku podle § 40a odst. 1 písm. a) zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), jehož se dopustila tím, že dne 30. 6. 2018 v ranních hodinách spolu s dalšími účastníky akce „KLIMAKEMP 2018“ vědomě a úmyslně neoprávněně vnikla do důlního díla – lomu Bílina, kde dochází k výkonu obvodním báňským úřadem řádně povolené hornické činnosti a kam je vstup zakázán.

Ve výroku tohoto příkazu byla uvedena adresa trvalého pobytu žalobkyně X. Příkaz byl vypraven 4. 3. 2019 na adresu uvedenou ve výroku, nicméně následně se obvodnímu báňskému úřadu vrátil zpět s poznámkou, že je adresát „neznámý“. Dne 21. 3. 2019 vyhotovil obvodní báňský úřad příkaz shodného znění jako původní příkaz, s výjimkou adresy trvalého pobytu žalobkyně, která byla uvedena ve znění Y. Na tuto adresu byl příkaz vypraven dne 6. 5. 2019 a dne 9. 5. 2019 byl doručen žalobkyni. Žalobkyně proti němu dne 16. 5. 2019 podala odpor.

Rozhodnutím ze dne 13. 3. 2020 shledal obvodní báňský úřad žalobkyni vinnou z přestupku podle § 40a odst. 1 písm. a) horního zákona a za jeho spáchání jí podle § 40a odst. 3 písm. a) téhož zákona ve spojení s § 35 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky uložil pokutu 4 000 Kč a současně jí také uložil povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí obvodního báňského úřadu podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 5. 2020 zamítl a rozhodnutí prvního stupně potvrdil.

Žalobou podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem se žalobkyně domáhala zrušení obou zmíněných rozhodnutí.

Krajský soud rozsudkem ze dne 30. 8. 2021, čj. 78 A 13/2020-34, rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí obvodního báňského úřadu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Shledal pochybení obvodního báňského úřadu v tom, že místo příkazu ze dne 21. 3. 2019 měl vydat opravné rozhodnutí podle § 70 správního řádu, nicméně konstatoval, že tímto postupem nebyla porušena žádná práva žalobkyně. I tak bylo ale podle krajského soudu nutné na příkaz ze dne 21. 3. 2019 nahlížet jako na rozhodnutí, které sloužilo pouze k opravě předchozího příkazu a samo o sobě nemohlo vyvolat žádné právní účinky. Z tohoto důvodu pak krajský soud přisvědčil námítce žalobkyně, že došlo k zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím jednoleť promlčecí doby podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, která vzhledem k povaze druhého příkazu musela být vázána na vydání příkazu prvního, ke kterému došlo dne 4. 3. 2019. Podle krajského soudu nebylo podstatné, kdy byl příkaz žalobkyni doručen, nýbrž výhradně to, kdy byl vydán. Promlčecí doba tak uplynula dne 4. 3. 2020 a vzhledem k tomu, že k vydání napadeného rozhodnutí obvodního báňského úřadu došlo až 13. 3. 2020, považoval krajský soud toto rozhodnutí, jakož i rozhodnutí žalovaného, který je potvrdil, za nezákonná.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal, že druhý vydaný příkaz je samostatným rozhodnutím, nikoli pouhou opravou chyb v psaní, a k přerušeni promlčecí doby tedy došlo až jeho vydáním dne 21. 3. 2019. Dle stěžovatele musí být zákon vykládán tak, že za první rozhodnutí ve věci lze

považovat pouze takové rozhodnutí, které založilo povinnosti. Vzhledem k tomu, že správní řád neumožňuje správnímu orgánu v případě podání odporu proti příkazu znovu zahájit řízení, má stěžovatel za to, že zrušený příkaz v plném rozsahu a se všemi právními důsledky nahrazuje oznámení o zahájení řízení. Žalobkyně příkaz převzala dne 9. 5. 2019. Tento den je dle stěžovatele dnem, kterým došlo k oznámení o zahájení řízení o přestupku a který by měl být rozhodným pro běh promlčecí doby v souladu s § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky.

Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasila s názorem stěžovatele, že příkaz vydaný dne 21. 3. 2019 je samostatným rozhodnutím a nikoli opravným úkonem, a popřela, že by jeho vypravením došlo k dalšímu přerušování promlčecí doby.

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

### Z odůvodnění:

(...)

[14] Stěžovatel v kasační stížnosti nejprve rozporuje závěr krajského soudu týkající se povahy příkazu ze dne 21. 3. 2019. V tomto ohledu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem krajského soudu. Nelze mít za to, že v daném případě šlo o vydání dvou různých příkazů. Opačný závěr by porušoval zásadu *ne bis in idem* a vedl by k oslabení či úplné ztrátě závaznosti správních rozhodnutí, neboť by bylo možné příkazy v téže věci vydávat stále znovu. Lze tedy přisvědčit krajskému soudu, že úkonem, který je možné považovat za příkaz, je pouze a jediná příkaz ze dne 27. 2. 2019. Příkaz ze dne 21. 3. 2019 neměl obvodní báňský úřad vůbec vydat, a pokud bylo jeho záměrem opravit adresu žalobkyně, měl přistoupit k vydání opravného rozhodnutí. Ovšem vzhledem k tomu, že postupem obvodního báňského úřadu nebyla žalobkyně nijak zkrácena na procesních právech, nepředstavuje popsáné pochybení vadu, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného.

[15] Podstatnou je však druhá kasační námitka stěžovatele, která rozporuje přerušování běhu promlčecí doby v okamžiku vydání příkazu podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, jak je dovodil krajský soud.

[16] Ustanovení § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky vymezuje okamžiky, ke kterým se přerušuje běh promlčecí doby. Podle písm. a) citovaného ustanovení se promlčecí doba přerušuje „*oznámením o zahájení řízení o přestupku*“, podle písm. b) pak *vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným*“. V daném případě je sporné, zda má být při posuzování běhu promlčecí doby v situaci, kdy byl prvním úkonem řízení příkaz, aplikován § 32 odst. 2 písm. a), nebo § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky. Příkaz byl vydán, resp. vypraven dne 4. 3. 2019 a (v opraveném znění) byl doručen žalobkyni dne 9. 5. 2019.

[17] Krajský soud při posuzování přerušování běhu promlčecí doby vycházel z předpokladu, že příkaz je rozhodnutím, jímž je obviněný uznán vinným, a že pokud správní orgán rozhoduje příkazem, je dle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky rozhodujícím okamžik jeho vydání. Podle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu došlo v daném případě k vydání „prvního“ příkazu jeho vypravením dne 4. 3. 2019. Dnem 5. 3. 2019 tak podle krajského soudu počala běžet nová jednoletá promlčecí doba, která uplynula dne 4. 3. 2020. Rozhodnutí obvodního báňského úřadu ze dne 13. 3. 2020 je podle této úvahy nezákonné, neboť bylo vydáno až po uplynutí promlčecí doby.

[18] Jak bylo výše uvedeno, stěžovatel má za to, že v posuzovaném případě nemělo dojít k aplikaci § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky. Dle stěžovatele je nutné zákon vyložit tak, že příkaz supluje oznámení o zahájení řízení, neboť jde o první úkon v řízení a po případném podání odporu se řízení znovu nezahajuje. Důsledkem této specifické povahy příkazu má proto být, že se pro přerušování běhu promlčecí doby uplatní § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky.

[19] Krajský soud se ve svém rozsudku opírá o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2020 čj. 4 As 250/2020-55, ze kterého dovodil, že příkaz je třeba považovat za rozhodnutí, jehož vydáním se přerušuje běh promlčecí doby ve smyslu § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky. V tehdejší případě, který se rovněž týkal přestupkového řízení, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*příkazem došlo k přerušování promlčecí doby*“



podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky“ (bod 18). Tento svůj závěr však žádným způsobem nezdůvodnil. Odkaz na postup podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky navíc nebyl nijak podstatný pro posouzení běhu promlčecí doby, neboť Nejvyšší správní soud tehdy aplikoval § 20 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a zánik odpovědnosti pachatele za přestupek dovedl ze skutečnosti, že došlo k uplynutí dvouleté prekluzivní lhůty odvozené od okamžiku spáchání přestupku. Vlivem příkazu na běh promlčecí doby podle § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky se tedy Nejvyšší správní soud vůbec nezabýval.

[20] V rozsudku ze dne 17. 9. 2021, čj. 5 As 75/2019-24, Nejvyšší správní soud naopak shledal, že příkaz, proti kterému byl podán odpor, nelze považovat za rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným, takovým příkazem však bylo obviněnému oznámeno zahájení řízení ve smyslu § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky (viz bod 26). Stejný právní názor vyplývá také z rozsudku ze dne 7. 4. 2021, čj. 8 As 109/2020-44, v němž Nejvyšší správní soud opět výslovně uvedl, že příkaz představuje oznámení o zahájení řízení, a přerušení běhu promlčecí doby se tedy váže na jeho doručení. Obdobný závěr obsahuje rozsudek ze dne 7. 10. 2020, čj. 3 As 48/2018-43. Že má být při volbě mezi alternativami dle § 32 odst. 2 písm. a) nebo b) příkaz považován za oznámení o zahájení řízení, implicitně plyne také z rozsudku ze dne 27. 6. 2018, čj. 1 As 84/2018-33.

[21] Pokud je příkaz prvním úkonem v řízení, jeho smyslem je jednak vyslovení viny obviněného (podmíněné tím, že nebude podán odpor), a jednak samotné sdělení obviněnému, že došlo k zahájení řízení o přestupku. Teprve doručením příkazu se obviněný dozvídá, že je proti němu vedeno řízení o přestupku, a v tomto smyslu je tedy příkaz oznámením o zahájení řízení. Také komentářová literatura hovoří ve prospěch názoru, že „*pokud je příkaz prvním úkonem v řízení, tak by se počátek nové promlčecí doby měl odvíjet od okamžiku, kdy se obviněný z přestupku s příkazem seznámil (tedy, kdy se dostal do jeho právní sféry)*“ (Jemelka, L.; Vetešník, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2020, § 32). Posuzování běhu promlčecí doby v případech, kdy byl příkaz prvním úkonem v řízení, se tedy má opírat o § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky. Tím spíše v situaci, kdy je proti příkazu podán odpor, kterým se příkaz (coby rozhodnutí o vině) ze zákona ruší (§ 150 odst. 3 správního řádu) a zůstává pouze oznámením o zahájení řízení, nelze vyvodit jiný závěr, než že okamžikem přerušení běhu promlčecí doby je doručení příkazu ve smyslu § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky.

[22] Není sporu o tom, že příkaz je rovněž rozhodnutím, jímž se obviněný shledává vinným, je-li však prvním úkonem v řízení (tzn. byl-li proti němu podán odpor), má také účinky oznámení o zahájení řízení, a přerušení běhu promlčecí doby je tak potřeba vázat primárně na jeho doručení. V daném případě přitom nelze argumentovat, že soud má s ohledem na zásadu *in dubio mitius* přistoupit k výkladu příznivějšímu pro pachatele přestupku. Ač by totiž v posuzované věci byla pro žalobkyni příznivější aplikace § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, je zřejmé, že v jiných případech tomu může být naopak. Zákon a jeho ustálený výklad přitom musí v této otázce vzhledem k zásadě právní jistoty směřovat k jednoznačnému závěru. Z úvah o dopadech obou řešení navíc, ač na rozdíl od posuzovaného případu, vyplývá, že většinově příznivější je pro pachatele právě aplikace § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky, neboť takový výklad brání tomu, aby si správní orgány „*prodlužovaly*“ lhůtu k projednání přestupku vydáváním příkazů těsně před jejím uplynutím, nebo nevyvíjely dostatečnou snahu příkaz řádně doručit. Zároveň zajišťuje, že se obviněný z přestupku o tom, že je proti němu vedeno řízení o přestupku (a že v něm byl příkazem shledán vinným), *dozví* ještě před uplynutím promlčecí doby.

[23] V kontextu běhu promlčecí doby považoval příkaz za oznámení o zahájení řízení i starý přestupkový zákon, který v § 20 odst. 2 výslovně stanovil, že *je-li prvním úkonem v řízení vydání příkazu o uložení pokuty, přerušuje se běh lhůty jeho doručením*. Ačkoli toto ustanovení nová úprava již neobsahuje, nic nenasvědčuje tomu, že úmyslem zákonodárce bylo od této koncepce upustit.

[24] V daném případě měl tedy krajský soud ve světle těchto úvah a především s ohledem na judikaturu citovanou výše dospět k závěru, že k přerušení promlčecí doby došlo doručením příkazu žalobkyni dne 9. 5. 2019. Jednolétá promlčecí doba tak uplynula dne 9. 5. 2020. Protože stěžovatel vydal napadené rozhodnutí dne 13. 3. 2020, učinil tak včas a takové rozhodnutí nelze mít bez dalšího posouzení jeho obsahu za nezákonné.

[25] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud dodává, že v projednávané věci neshledal rozpor v judikatuře, který by zakládal povinnost předložit věc rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Z judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v situaci, kdy se soud konstantně přiklání k určitému právnímu názoru, nezakládá blíže neodůvodněná marginální poznámka povinnost postoupit věc rozšířenému senátu (přiměřeně podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 4. 2021, č. 6 As 174/2019-35, č. 4189/2021 Sb. NSS).

[26] Rozhodující senát se ztotožňuje s většinovým závěrem vyplývajícím z výše uvedených rozhodnutí, že na příkaz má být nahlíženo jakožto na oznámení o zahájení řízení ve smyslu § 32 odst. 2 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky, a promlčecí doba se tedy přerušuje jeho doručením. V odůvodnění rozsudku č. 4 As 250/2020-55 je pouze mimochodem vyřčeno, že „*příkazem došlo k přerušení promlčecí doby podle § 32 odst. 2 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky*“. Nejenže nelze dovodit, o jakou úvahu soud toto své tvrzení opírá, ale především není zřejmé, proč k vyslovení takového názoru vůbec přistoupil, neboť celou věc jinak posuzoval podle starého zákona o přestupcích. Právní názor plynoucí z citovaného rozsudku tak představuje pouze marginální poznámku učiněnou zcela nad rámec nosných důvodů rozhodnutí, popřípadě vybočení z ustáleného způsobu rozhodování, a v kontextu uvedeného závěru týkajícího se kompetencí rozšířeného senátu jej proto nelze považovat za relevantní ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

## 4342

### Správní trestání: uložení a výše pokuty za provozování internetových hazardních her bez povolení

k čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (v textu jen „SFEU“)

k § 123 odst. 1 písm. b) a odst. 7 písm. a) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění zákona č. 183/2017 Sb. (v textu jen „zákon o hazardních hrách“)

**I. Právníká osoba, která má sídlo v jiném členském státě Evropské unie, je oprávněna požádat o vydání základního povolení k provozování konkrétního druhu hazardní hry; pokud tak neučiní a po nabytí účinnosti zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, na území České republiky nadále provozuje bez povolení internetovou technickou hru, dopustí se správního deliktu (přestupku) podle § 123 odst. 1 písm. b) citovaného zákona, za což jí lze uložit pokutu.**

**II. Při určení výše pokuty podle 123 odst. 7 písm. a) zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, není možné přehlížet roli internetu jako zvláštního „kanálu“ k nabízení hazardních her, který zvyšuje jejich společenská rizika. Naopak z hlediska výše pokuty nemá význam, je-li pachatelem právníká osoba usazená a licencovaná v jiném členském státě Evropské unie. Podstatné je, že tato osoba provozovala online hazard bez povolení – tudíž bez dostatečně efektivního dohledu a dodržení záruk z hlediska ochrany spotřebitelů a veřejného pořádku v České republice.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2022, č. 5 As 6/2021-35)

**Předjudikatura:** nález Ústavního soudu č. 95/2017 Sb.; rozsudky velkého senátu Soudního dvora ze dne 8. 9. 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International Ltd* (C-42/07) a ze dne 8. 9. 2010, *Carmen Media Group Ltd* (C-46/08); rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 11. 2003, *Gambelli a další* (C-243/01), ze dne 3. 6. 2010, *Sporting Exchange Ltd* (C-203/08), ze dne 30. 6. 2011, *Zeturf Ltd* (C-212/08) a ze dne 22. 6. 2017, *Unibet International Ltd*. (C-49/16).

**Věc:** Bayton Ltd proti Ministerstvu financí, o udělení pokuty za provozování internetových hazardních her bez povolení, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 12. 8. 2019 zamítla ministryně financí rozklad žalobkyně a současně potvrdila rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 6. 9. 2018, kterým byla žalobkyni uložena

pokuta ve výši 30 000 000 Kč za spáchání správních deliktů dle § 123 odst. 1 písm. b) zákona o hazardních hrách, jichž se žalobkyně dopustila tím, že provozovala hazardní hru v rozporu s § 7 odst. 2 písm. b) téhož zákona, neboť bez povolení na internetové stránce:

- a) *jackpotcitycasino.com provozovala prokazatelně nejméně od 10. 2. 2017 do 16. 5. 2017 hazardní hru pod obchodním názvem JackpotCity [konkrétně technickou hru podle § 3 odst. 2 písm. e) zákona o hazardních hrách];*
- b) *jackpotcity.org provozovala prokazatelně nejméně dne 16. 5. 2017 hazardní hru pod obchodním názvem JackpotCity.*

Správní orgán I. stupně vyšel zejména z opakovaného ohledání na daných internetových stránkách (dne 10. 2. 2017, v období ode dne 28. 4. 2017 do dne 2. 5. 2017 a dne 16. 5. 2017), načež žalobkyni uložil pokutu v uvedené výši poté, co byl na základě odporu žalobkyně zrušen jím vydaný příkaz ze dne 31. 5. 2017. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně rozklad, v němž namítala vady řízení, neopodstatněnost výše pokuty a především rozpor s unijním právem v důsledku diskriminace zahraničních provozovatelů hazardních her na internetu, kteří zde dříve působili na základě čl. 56 SFEU a nová právní úprava – tedy zákon o hazardních hrách, který s účinností od 1. 1. 2017 nahradil zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“), jim neumožnil kontinuálně pokračovat v činnosti na rozdíl od domácích provozovatelů. Všechny tyto námitky ministryně financí shledala jako nedůvodné, a proto podle § 156 odst. 6 písm. b) správního řádu rozklad žalobkyně zamítla a rozhodnutí prvního stupně o pokutě potvrdila.

Rozhodnutí ministryně financí napadla žalobkyně dne 18. 12. 2020 žalobou, kterou Městský soud v Praze jako nedůvodnou zamítl s odkazem na § 78 odst. 7 s. ř. s. V odůvodnění vypořádal všechny žalobní body, přičemž z hlediska obsahu kasační stížnosti, který je rekapitulován níže, je podstatné především vypořádání se městského soudu s otázkami ohledně diskriminace a uložení pokuty.

Swoboda volného pohybu služeb uvnitř Unie garantovaná v čl. 56 SFEU může být omezena, jsou-li pro to dány naléhavé důvody obecného zájmu; mezi ně patří i ochrana veřejného pořádku spočívající v předcházení patologickým jevům spjatých s hazardním hráčstvím. Tuto ochranu ovšem nelze uplatňovat diskriminačním způsobem, jak namítala žalobkyně již v rozkladu a posléze i v žalobě. Městský soud tyto námitky neshledal důvodnými a připomněl, že podmínky pro české a zahraniční provozovatele byly a jsou stejné či obdobné, neboť zákon pro získání povolení nediferencuje mezi českými a zahraničními provozovateli. Pokud se žalobkyně dovolávala toho, že česká právní úprava nedůvodně rozlišuje mezi stávajícími provozovateli hazardních her disponujícími povolením podle zákona o loteriích a provozovateli internetových her sídlícími v zahraničí, kteří doposud žádným povolením nedisponovali a ani disponovat nemohli, nepovažoval městský soud toto rozlišení za jakkoli diskriminující. Naopak shledal ho jako případné a plně na místě, neboť doposud působící (domácí) provozovatelé hazardních her, kteří získali povolení k jejich provozu podle zákona o loteriích, museli v rámci povolovacího řízení splnit mnohé zákonné povinnosti tak, aby jim byla předmětná licence udělena.

Chtěla-li žalobkyně (jako zahraniční provozovatel) legálně působit na území České republiky, bylo její povinností získat základní povolení k provozování hazardní hry. To se evidentně nestalo a žalobkyně ani netvrdila, že by se pokusila toto povolení získat, což významně podtrývá její argumentaci, kterou městský soud považoval do značné míry za hypotetickou. Podle názoru městského soudu žalobkyně mohla požádat o vydání základního povolení, a pokud tak neučinila, nemůže se nyní v rámci přezkumu rozhodnutí o uložení pokuty dovolávat dílčích problematických aspektů souvisejících s (ne)možností získání povolení. Tyto aspekty lze posuzovat především v rámci žaloby proti neudělení povolení, nikoli v rámci žaloby směřující proti rozhodnutí, jímž byla žalobkyně shledána vinnou tím, že provozovala nepovolenou hazardní hru.

Přesto městský soud poznamenal, že legisvakanční dobu delší než 180 dnů nelze považovat za neúměrně krátkou k tomu, aby se žalobkyně nové právní úpravě přizpůsobila a měla povolení k provozování online hazardní hry, jehož získání nebylo diskriminační ani nemožné. Městský soud připustil, že veškerá prováděcí legislativa ve formě vyhlášek nebyla vydána do nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách, nicméně byla stanovena nezbytná kritéria, jež byla potenciálním zájemcům známa a umožňovala jim povolení získat anebo o něho minimálně

požádat; podobně bylo zájemcům umožněno získat i dokument o odborném posouzení a provozuschopnosti, který je povinnou přílohou žádosti.

Ve vztahu k uložené pokutě městský soud odmítl, že by intenzita jednání žalobkyně nenaplnila znak společenské škodlivosti, jež je dána podstatou věci samé; k ní odkázal na odůvodnění obou správních rozhodnutí, včetně nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 28/16, č. 95/2017 Sb., v němž jsou popsána rizika plynoucí z provozování nepovolených internetových hazardních her (vyšší nebezpečnost z hlediska dopadů na děti či patologické hráče, horší kontrolovatelnost a snazší únik jakémukoli zdanění). Současně městský soud poznamenal, že žalovaný, resp. správní orgán I. stupně, přistoupil k uložení pokuty až poté, co vyčerpал jiné právní prostředky směřující ke sjednání nápravy; viz výzvu žalovaného k bezodkladnému ukončení provozování či k zajištění, aby necítilo na osoby s bydlištěm v ČR. Bylo proto odpovědností žalobkyně, že v rozporu se zákonem nadále provozovala internetovou hazardní hru, přičemž musela být srozuměna, že se tím dopouští správního deliktu, za který může být sankcionována.

Stran samotné sankce pak městský soud připomněl, že ukládání pokut za správní delikty (dnes přestupky) se děje ve sféře volného správního uvážení, z jehož mezí správní orgány nevybočily a řádně přihledly k závažnosti správního deliktu, způsobu jeho spáchání i jeho následkům. Závažnost správních deliktů správně shledaly jako vysokou; zájem, aby na území ČR nebyly provozovány nelegální hazardní hry, je jedním ze základních cílů a účelů zákona o hazardních hrách a dle městského soudu bylo možno při tomto hodnocení vyjít i ze závěrů shora zmíněného nálezu Ústavního soudu. Na závažnosti jednání žalobkyně přitom nic nemění ani skutečnost, že je licencována na Maltě. Žalobkyně tím, že dané internetové stránky provozovala v české jazykové mutaci a nabízela registraci a přístup ke hře hráčům z ČR, zjevně podléhala české právní úpravě provozování hazardních her a takto nad ní také české orgány veřejné moci vykonávaly dozor.

V kasační stížnosti žalobkyně (stěžovatelka) uvedla, že rozsudek městského soudu je nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky, a to konkrétně (i) otázky diskriminační povahy zákona o hazardních hrách, včetně (ne)možnosti získání základního povolení a (ii) otázky uložení pokuty; v petitu kasační stížnosti proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Ad (i), jde-li o namítanou diskriminaci, stěžovatelka nejprve připomněla, že je provozovatelem usazeným a licencovaným na Maltě, který poskytuje služby svým zákazníkům v různých jurisdikcích. V České republice původně právní úprava vůbec neumožňovala provozování hazardních her subjektům se sídlem v jiných členských státech, což bylo podle stěžovatelky v hrubém rozporu s primárním právem EU. V důsledku toho bylo všeobecně přijímáno, že se na služby stěžovatelky uplatní režim volného pohybu služeb ve smyslu čl. 56 SFEU a její provozování v ČR bylo považováno za legální. Dne 1. 1. 2017 nabyl účinnosti zákon o hazardních hrách a s ním související další právní předpisy, které přinesly nový a komplexní právní rámec v oblasti regulace hazardu s cílem mj. stanovit nediskriminační podmínky pro podnikání v oblasti online hazardních her. Podle názoru stěžovatelky ovšem tento cíl nebyl naplněn, protože způsob, jakým byl tento právní rámec v praxi implementován, neumožňoval zahraničním provozovatelům, tedy ani stěžovatelce, kontinuálně pokračovat v činnosti, na rozdíl od provozovatelů domácích. Stěžovatelka byla připravena podat žádost o udělení základního povolení podle zákona o hazardních hrách tak, aby od 1. 1. 2017 mohla kontinuálně pokračovat v provozování své činnosti. To však nebylo objektivně možné, a proto stěžovatelka pokračovala v provozování své činnosti, za což jí byla uložena pokuta, kterou následně aproboval městský soud. Své rozhodnutí přitom založil na úvaze, že stěžovatelka nepodala žádost o udělení povolení k provozování hazardních her podle § 86 a násl. zákona o hazardních hrách a její argumentace je pouze hypotetická.

S tímto závěrem vyjádřila stěžovatelka nesouhlas a připomněla, že české společnosti, které provozovaly hazardní hry v ČR již před nabytím účinnosti zákona o hazardních hrách, mohly nadále provozovat svou činnost podle dosavadních oprávnění, a to po dobu až 6 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Naproti tomu legitimní zahraniční provozovatelé, kteří před účinností zákona o hazardních hrách provozovali svoji činnost na základě čl. 56 SFEU, takové právo neměli a měl se na ně uplatnit stejný režim jako na tzv. prvotní provozovatele. V opačném případě bylo na zahraniční provozovatele hazardních her pohlíženo jako na nelegální provozovatele, kteří nedisponují žádnou licencí, což stěžovatelka považovala za věcně nesprávné a diskriminující. A to tím spíše, že získání licence nebylo bezprostředně po nabytí účinnosti zákona o hazardních hrách možné. Podle stěžovatelky

bylo přechodné období příliš krátké na to, aby bylo možno splnit všechny zákonné požadavky. Dokonce nebyla přijata ani příslušná prováděcí právní úprava, přičemž právě a jen tato úprava ve formě vyhlášek podle § 133 odst. 1 písm. b) a c) zákona o hazardních hrách mohla stanovit zákonné předpoklady a náležitosti pro udělení základního povolení. Navíc v rozhodné době nebylo možné získat ani dokument o odborném posouzení a osvědčení provozuschopnosti.

Pokud by se stěžovatelka řídila výhradně vnitrostátní právní úpravou, vedlo by to nutně k nedobrovolnému přerušení její činnosti a *de facto* nezvratné likvidaci její zákaznické základny; ta by totiž přešla k některému z domácích provozovatelů, kteří podle přechodných ustanovení zákona o hazardních hrách (§ 139 odst. 6) žádné základní povolení získat nemuseli. To jasně demonstruje důvodnost tvrzení stěžovatelky, na jejíž případ je potřeba aplikovat závěry judikatury Soudního dvora; srov. zejména rozsudek ze dne 6. 11. 2003, *Gambelli a další*, C-243/01 a další a rozsudek ze dne 22. 6. 2017, *Unibet International Ltd.*, C-49/16, na které stěžovatelka poukázala už v žalobě, ale městský soud jejich přenositelnost na danou věc neshledal.

Ad (ii), ve vztahu k uložené pokutě poukázala stěžovatelka na obecné zhodnocení společenské škodlivosti ze strany městského soudu, který bez bližšího zdůvodnění odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/16, v němž se však nejednalo o posouzení typově shodného jednání. Městský soud neuvedl, jaká konkrétní skutková zjištění mají prokazovat společenskou škodlivost popisovanou tímto nálezem, který se zabýval návrhem na zrušení ustanovení zákona o hazardních hrách upravujících blokaci stránek, na nichž jsou provozovány nelegální internetové hry. Tento postup popírá princip individualizace trestu uloženého stěžovatelce, která připomněla, že je potřeba rozlišovat mezi nelegálními provozovateli provozujícími internetové hazardní hry ze vzdálených konců asijského kontinentu, jejichž jediným cílem je dosáhnout co největšího zisku, a to i za cenu zpřístupnění hazardních her patologickým hráčům či nezletilým dětem, a legálními provozovateli z jiných členských států EU.

Žalovaný považoval kasační stížnost za nedůvodnou, a proto navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Popřel, že by aplikovaná právní úprava byla jako celek diskriminační a rozporná s unijním právem. Zákonem o hazardních hrách je sledována zejména ochrana veřejného pořádku a bylo by v rozporu s tímto účelem právní regulace, kdyby byl přijat výklad stěžovatelky. Nelze srovnávat etablované provozovatele, kteří jsou držitelé povolení, pro jejichž získání museli splnit četné povinnosti, s těmi, kteří legitimu provozování hazardních her na území ČR dovozovali na základě čl. 56 SFEU. Nelicencovaní provozovatelé *de facto* těžili z nedostatků předchozí právní úpravy, proto je vyloučeno, aby se za nové právní úpravy, která *de iure* narovnává předchozí právní režim, odvolávali opět na tento režim a požadovali totožné podmínky jako licencovaní provozovatelé. Ohledně stěžovatelkou sporované možnosti získat potřebné povolení (licenci) žalovaný odkázal na odůvodnění rozhodnutí ministryně financí s tím, že judikatura Soudního dvora zmíněná v kasační stížnosti na danou věc nedopadá. Podmínky pro české a zahraniční provozovatele žádající o základní povolení podle nové právní úpravy jsou v podstatě stejné a povolovací řízení je založeno na svobodném podávání žádostí.

Závěrem žalovaný poznamenal, že stěžovatelka provozovala internetovou hazardní hru bez povolení, což je typově nejzávažnější protiprávní jednání, jak je zřejmé i z rozpětí zákonné sazby pro uložení pokuty; její výše byla určena na základě zhodnocení konkrétní nebezpečnosti jednání stěžovatelky, a to zejména s ohledem na to, že kombinace nabídky nelegálních internetových hazardních her a s ní spojená nemožnost regulace ze strany příslušného orgánu vykonávajícího státní dozor vytváří prostředí, které zvyšuje nebezpečí vzniku patologické závislosti na konzumaci hazardních her zejména u rizikových skupin obyvatel. Pro srovnání pak žalovaný uvedl, že za méně závažná porušení ze strany legálních provozovatelů se uložené pokuty pohybují v rozmezí 50 000 Kč až 500 000 Kč; ve věcech nejzávažnějších porušení, jako je právě nelegální provozování hazardní hry i po výzvě spojené se zápisem na seznam nepovolených internetových her, byly uloženy pokuty v maximálně možné výši.

V replice stěžovatelka v zásadě setrvala na své dosavadní argumentaci s tím, že jí předložená judikatura Soudního dvora výstižně demonstruje, proč je potřeba považovat aplikovanou právní úpravu za diskriminační. Dle stěžovatelky je nutné srovnávat její postavení nejen s hypotetickými domácími subjektem nově žádajícím o základní povolení, ale především s dosavadními konkurenty stěžovatelky disponujícími povolením podle zákona o loteriích. Na závěr stěžovatelka zopakovala, že je řádným držitelem licence k provozování hazardních her v členském státě EU, což mělo být zohledněno při určení výše pokuty; současně odmítla shora uvedené srovnání žalovaného a pro úplnost dodala, že jí vlastněná doména nikdy nebyla zapsána na seznam nepovolených internetových stránek.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[20] Podstata věci tkví v posouzení zákonnosti pokuty (30 000 000 Kč), která byla stěžovatelce uložena za spáchání správních deliktů spočívajících v tom, že bez povolení provozovala internetovou hazardní hru; konkrétně se jednalo o technickou hru podle § 3 odst. 2 písm. e) zákona o hazardních hrách. Skutečnost, že stěžovatelka povoleno k provozování tohoto druhu hazardní hry neměla, není sporná. Stěžovatelka ovšem tvrdí, že žádné povolení mít nemusela, neboť aplikovaná právní úprava je diskriminační, navíc získání povolení v rozhodné době ani nebylo možné.

#### *IV. i) K diskriminaci a (ne)možnosti získat povolení k provozování internetové hazardní hry*

[21] Nejvyšší správní soud s argumentací stěžovatelky nesouhlasí a pro její vyvrácení považuje za nutné nejprve předestít specifický kontext celé věci, který je významně ovlivněn přijetím nové komplexní právní úpravy hazardu v České republice.

[22] Původní zákon o loteriích (do 31. 12. 2016) vylučoval – až na jednu výjimku, kterou byly sázkové hry v kasinu – provozování loterií a jiných hazardních her zahraničními subjekty. Povoleno mohlo být vydáno pouze právnické osobě, která má sídlo na území České republiky, současně ho ovšem nebylo možno vydat tuzemské právnické osobě se zahraniční majetkovou účastí ani právnické osobě, ve které má tato společnost majetkovou účast (srov. § 4 odst. 4 zákona o loteriích). Zákon o hazardních hrách, který zrušil zákon o loteriích, nově (od 1. 1. 2017) rozšířil možnost účasti zahraničních subjektů, když připustil, že provozovatelem hazardní hry může být právnická osoba, která má *sídlo v České republice, jiném členském státě Evropské unie nebo ve státě, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru* [§ 6 odst. 1 písm. b) bod 1. zákona o hazardních hrách]. Důvodová zpráva k návrhu zákona o hazardních hrách tento posun vysvětluje odkazem na svobodu usazování a volného pohybu služeb na vnitřním trhu Evropské unie (sněmovní tisk č. 578/0, důvodová zpráva, II. zvláštní část, k § 6, 7. volební období 2013–2017)

[23] K tomu je nutno doplnit, že z pohledu evropského práva je oblast hazardních her považována za druh služeb, který je vyloučen z působnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu; tato výlučka je odůvodněna ohledem *ke zvláštní povaze těchto činností, která vyžaduje, aby členské státy prováděly politiky v oblasti veřejného pořádku a ochrany spotřebitele* (bod 25 preambule). Jednotlivé členské státy tak mohou v této neharmonizované oblasti podle vlastního žebříčku hodnot stanovit cíle své politiky a vymezit požadovanou úroveň a prostředky ochrany za předpokladu, že jsou tyto prostředky v souladu s primárním právem EU. V případě přeshraničního provozování hazardních her je ve hře zejména čl. 56 SFEU, který zakazuje omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě Unie, než se nachází příjemce služeb.

[24] Ustanovení čl. 56 SFEU není absolutní a svoboda volného pohybu služeb není neomezená. Naopak, uvedenou svobodu je možné omezit, lze-li toto omezení ospravedlnit některým z důvodů uvedených v čl. 52 SFEU, tj. z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví. V daném případě je relevantním důvodem především ochrana veřejného pořádku spočívající v předcházení patologických jevů spjatých s hazardním hráčstvím, jak správně poznamenal městský soud. Právě ochrana veřejného pořádku a snaha přispět k ochraně spotřebitelů, a to především s ohledem na vysoký a častý výskyt patologického hráčství a nezastavitelný technologický vývoj (zejména rostoucí využívání internetu), byla hlavním cílem přijetí zákona o hazardních hrách (sněmovní tisk č. 578/0, důvodová zpráva, I. obecná část, bod 1. 5. anebo II. zvláštní část, k § 1, 7. volební období 2013–2017).

[25] S ohledem na zmíněná společenská rizika, která jsou s hazardem spjata, členské státy EU přistupují k tomu, že provozování hazardních her podmiňují získáním koncese nebo povolení. Koncesní nebo povolovací systém přitom z povahy věci vždy omezuje volný pohyb služeb. V rozhodovací praxi Soudního dvora, kterou lze vnímat jako jakousi negativní harmonizaci (upřesňující členským státům meze, které musí brát v úvahu při regulaci hazardu), ovšem tento typ omezení volného pohybu služeb bývá akceptován, pokud není svévolný, nepřiměřený a vyhovuje zásadě rovného zacházení a z ní vyplývající povinnosti transparentnosti; viz rozsudek

Soudního dvora ze dne 3. 6. 2010, *Sporting Exchange Ltd*, C-203/08, bod 50: „Z ustálené judikatury vyplývá, že aby byl režim předchozího správního povolení přípustný, přestože se od základní svobody odchylyje, musí se zakládat na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích tak, aby byly pro výkon posuzovací pravomoci orgánů stanoveny určité meze, které by zabránily tomu, aby byla použita svévolně (rozsudky ze dne 17. července 2008, *Komise v. Francie*, C-389/05, *Sb. rozh. s. I-5397, bod 94, a ze dne 10. března 2009, Hartlauer*, C-169/07, *Sb. rozh. s. I-1721, bod 64*). [...]“

[26] Zákon o hazardních hrách v základu stojí právě na povolovacím systému. To znamená, že Česká republika podmiňuje provozování většiny hazardních her ve své jurisdikci získáním povolení – a to včetně jejich provozování online v prostředí internetu, na které rovněž dopadá čl. 56 SFEU. Podstata a druh hazardní hry provozované přes internet jsou totiž stále stejné; k tomu srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 6. 2011, *Zeturf Ltd*, C-212/08, či rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 8. 9. 2010, *Carmen Media Group Ltd*, C-46/08, v němž byl internet sám o sobě výslovně kvalifikován jen jako „určitý kanál“, kterým mohou být hazardní hry nabízeny (bod 100).

[27] Předchozí právní úprava – tedy zákon o loteriích – možnost online provozování loterií a jiných podobných her dostatečně nerefletoval. V praxi bylo využití internetu velmi limitované a nebylo realizováno vyjma dvou kategorií her, a sice kurzových sázek a karetních her (blíže viz Rajchl, J., Kramář, K., Malíř, J. *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, kap. 7. 1, s. 71). Ve zbytku se online hazard pohyboval v pomyslné šedé zóně (nebyl zákonem nijak systémově upraven, ale ani nebyl výslovně nezákonný), což se zcela zásadně změnilo přijetím zákona o hazardních hrách. Došlo k otevření českého trhu s hazardními hrami – a to nejen z hlediska zahraničních provozovatelů, jako již bylo předestřeno shora – ale také pokud jde o provozování hazardních her prostřednictvím internetu.

[28] Zákon o hazardních hrách svoji působnost vymezuje tak, že se vztahuje na provozování hazardních her na území České republiky (§ 2 odst. 1), přičemž u hazardních her provozovaných dálkovým přístupem prostřednictvím internetu je rozhodujícím faktorem to, je-li hra *i jen z části zaměřena nebo cílena mimo jiné na osoby, které mají bydliště na území České republiky* (§ 2 odst. 2). Podle § 73 odst. 1 zákona o hazardních hrách je možné prostřednictvím internetu provozovat všechny druhy hazardních her upravené v § 3 odst. 2 písm. a) až f) téhož zákona, nevylučuje-li to povaha těchto her, u nichž musí být splněny všechny zákonné podmínky.

[29] V případě internetového provozování technické hry podle § 3 odst. 2 písm. e) zákona o hazardních hrách tedy bylo třeba mít povolení, protože jde o jeden z druhů hazardních her, které povolení podléhají – viz § 85 písm. e) téhož zákona. Zákon o hazardních hrách (§ 86 odst. 1 a 2) vyžaduje v tomto směru tzv. *základní povolení*, kterým je rozhodnutí o udělení oprávnění k provozování konkrétního druhu hazardní hry. O vydání základního povolení rozhoduje Ministerstvo financí (žalovaný) na základě žádosti.

[30] Žádost o vydání základního povolení musí obsahovat, vyjma obecných náležitostí stanovených správním řádem, požadovaný druh hazardní hry a žadatel musí připojit i další dokumenty, z nichž lze ověřit zákonné podmínky, jako je: bezdlužnost, bezúhonnost, kauce atd.; při jejich splnění ministerstvo financí vydá základní povolení nejdéle na dobu 6 let. Uvedené podmínky pro vydání základního povolení podle § 87 zákona o hazardních hrách lze rozumně propojit s ochranou spotřebitelů a veřejného pořádku a *prima facie* nejsou formulovány tak, že by měly mít za následek diskriminaci. Zákon staví stěžovatelku jako zahraničního provozovatele v podstatě naroveň domácím provozovatelům, resp. žadatelům o vydání základního povolení; nijak mezi nimi nediferencuje, jak uvedl už městský soud. A rozporuje-li stěžovatelka jeho rozsudek s tím, že i přesto je právní úprava v zákoně o hazardních hrách diskriminační, nelze než zopakovat výše uvedené.

[31] Stávající česká právní úprava v zákoně o hazardních hrách s účinností od 1. 1. 2017 nevylučuje z možnosti podnikat v oblasti hazardu zahraniční subjekty usazené v jiných členských státech EU. Stěžovatelka jako subjekt usazený a licencovaný na Maltě tak po uvedeném datu nemohla na území ČR nadále provozovat internetovou technickou hru bez povolení s odvoláním na čl. 56 SFEU a volný pohyb služeb v rámci EU. Tuto skutečnost považuje Nejvyšší správní soud za zcela zásadní, stejně jako to, že zákonná úprava není nastavena zjevně diskriminačně, a to nejen ve vztahu k novým provozovatelům, resp. žadatelům o základní povolení, ale i provozovatelům původním.

[32] Všichni noví žadatelé – slovy stěžovatelky tzv. provozatelé – mají v zákoně o hazardních hrách nastavené stejné nebo podobné podmínky, u nichž na podkladě nyní posuzovaného případu není důvodu domnívat se, že by mohly být přímo nebo nepřímo diskriminační. U původních provozovatelů podle zákona o loteriích je pak situace odvislá od toho, že domácí provozatelé už určitá povolení měli – mnohdy s mnohaletou platností – a zákonodárce shledal jako adekvátní, zaniknou-li tato povolení nejpozději 6 let ode dne nabytí účinnosti zákona – viz § 136 odst. 9 zákona o hazardních hrách; podle důvodové zprávy byla koncepce tohoto přechodného ustanovení motivována snahou po „zajištění rovných podmínek pro všechny subjekty provozující hazardní hry. Vzhledem k tomu, že zákon zavádí celou řadu nových povinností, mohla by nastat situace, kdy provozatelé disponující povolením podle zákona č. 202/1990 Sb. budou oproti nově přichozím provozovatelům ve značné výhodě. S ohledem na proporcionalitu a právní jistotu provozovatelů byla shledána lhůta 6 let jako adekvátní, navíc také koresponduje s běžnou lhůtou doby trvání právních účinků základního povolení vydaného podle nové právní úpravy“ (sněmovní tisk č. 578/0, důvodová zpráva, II. zvláštní část, k § 135, 7. volební období 2013–2017).

[33] Z citovaného je zjevná snaha zákonodárce sladit na straně jedné zájem na jednotnosti právní úpravy a rychlému přizpůsobení se stávajících provozovatelů novým podmínkám a na straně druhé požadavek přiměřenosti a ochrany práv nabytých v dobré víře, jakožto jeden ze základních projevů principu právní jistoty. Nejvyšší správní soud nehodnotí, nakolik je z tohoto pohledu právní úprava opravdu vyvážená či optimální. Podstatné je, že nyní právní úprava umožňuje získat základní povolení i zahraničním právníckým osobám [§ 6 odst. 1 písm. b) bod 1. zákona o hazardních hrách]; tyto osoby tedy základní povolení mít musejí, chtějí-li na území České republiky provozovat hazardní hry, což platí i pro stěžovatelku.

[34] Stěžovatelkou opakovaně vzpomínané předchozí provozování internetového hazardu bez vnitrostátního povolení byl svým způsobem benefit daný primárním právem EU (čl. 56 SFEU) ve spojení se shora popsány nedostatků zákona o loteriích; ty odstranil nyní platný a účinný zákon o hazardních hrách a je nezbytné, aby stěžovatelka tento zákon respektovala a své podnikatelské aktivity na území České republiky mu přizpůsobila. Podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu se nejedná o žádnou diskriminaci, nýbrž jakousi formu dorovnání zahraničních provozovatelů původně podnikajících na základě primárního evropského práva. Výše popsaná nerovnost mezi domácími a zahraničními provozovateli v důsledku přijetí zákona o hazardních hrách zmizela a namítá-li stěžovatelka, že na rozdíl od domácích provozovatelů nemohla kontinuálně pokračovat ve své činnosti, nutno podotknout, že stěžovatelka coby zahraniční provozovatel rozhodně nebyla ve srovnatelném postavení.

[35] Obecně platí, že odlišnost v zacházení je diskriminační a v rozporu s ústavním pořádkem (principem rovnosti), jestliže jí schází objektivní a rozumné ospravedlnění. Jednoduše řečeno, nemělo by docházet k rozdílnému zacházení, jde-li o stejné nebo srovnatelné situace. Úsudek o tom, co je stejné, resp. co je s čím srovnatelné, nebývá snadný a je formován především účelem, pro který se srovnává, a množinou vlastností, které jsou přitom brány v potaz [srov. Bobek, M. Boučková, P., Kühn, Z. (eds) *Rovnost a diskriminace*. 1. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, kap. I. 3.1.1., s. 12.]. Převzeto na nyní souzenou věc se proto jako podstatná jeví způsobilost provozovatele hazardních her poskytnout záruky z hlediska ochrany spotřebitelů a veřejného pořádku v České republice; tato způsobilost je jistě vyšší u domácích provozovatelů, kteří již úspěšně povolovacími řízeními prošli. K tomu totiž museli splnit podmínky podle zákona o loteriích, zatímco stěžovatelku nic takového netížilo a v České republice dosud žádným povolovacími řízeními neprošla. Logicky se proto nemůže úspěšně dovolávat své diskriminace oproti dosavadním domácím provozovatelům, kterým zákon o hazardních hrách umožnil plynule pokračovat v jejich činnosti, aniž museli mít ihned od počátku jeho účinnosti základní povolení.

[36] Na uvedeném nic nemění ani poukaz stěžovatelky na judikaturu Soudního dvora – ta s ohledem na povahu a škodlivé následky hazardních her přiznává členským státům EU hlavní slovo v regulaci hazardu na jejich území a poskytuje vcelku velký prostor pro omezování volného pohybu služeb. Uvedené potvrdil Soudní dvůr mimo jiné i ve věci *Gambelli a další, C-243/01*, v níž se jednalo o slučitelnost trestního stíhání vedeného proti vedoucím italských agentur jisté britské sázkové společnosti s unijním právem. Soudní dvůr konstatoval, že „zvláštnosti morální, náboženské nebo kulturní povahy, jakož i morálně a finančně škodlivé důsledky pro jednotlivce a společnost, které souvisejí s hrami a sázkami, mohou odůvodnit existenci dostatečně posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů pro stanovení požadavků, které zahrnuje ochrana spotřebitele a společenského pořádku“ (bod 63). Současně dodal (bod 71): „Předkládající soud bude muset posoudit, zda jsou podmínky účasti v nabídkových řízeních na udělení



*koncese k provozování sázek na sportovní události stanoveny tak, že je v praxi mohou italské subjekty splnit snadněji než subjekty zahraniční. Pokud by tomu tak bylo, tyto podmínky by nesplňovaly kritérium zákazu diskriminace.“*

[37] Nejvyšší správní soud v této souvislosti opakuje, že v zákoně o hazardních hrách jsou pro české i zahraniční žadatele o základní povolení nastaveny v zásadě stejné podmínky a nelze dovozovat, že by je v praxi mohly české subjekty splnit snadněji než subjekty zahraniční. V případě stěžovatelky vůbec nejde o otázku snadnějšího splnění podmínek pro vydání povolení k provozování hazardu tak, jako v případě *Gambelli a další*, ale o otázku již zmíněného dorovnání zahraničních subjektů, které je nutným důsledkem dřívějšího stavu věcí, kdy zahraniční subjekty svoji činnost v ČR provozovaly bez povolení v přímé návaznosti na svobodu volného pohybu služeb (čl. 56 SFEU).

[38] Poukaz stěžovatelky na rozsudek Soudního dvora ve věci *Gambelli a další*, C-243/01, je proto nepřipadný, podobně jako její poukaz na rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 6. 2017, *Unibet International Ltd*, C-49/16. V ní se jednalo – podobně jako v případě stěžovatelky – o společnost se sídlem na Maltě, která provozovala internetové hazardní hry bez povolení, přičemž Soudní dvůr s odkazem na posuzovanou maďarskou právní úpravu rozhodl takto: „Článek 56 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, která zavádí režim koncesí a povolení k provozování internetových hazardních her, pokud obsahuje diskriminační pravidla vůči subjektům usazeným v jiných členských státech nebo v případě, že stanoví nediskriminační pravidla, která se však uplatňují netransparentně nebo se provádí způsobem, který brání nebo ztěžuje podání nabídky určitým zájemcům usazeným v jiných členských státech.“

[39] Citované závěry na současnou českou právní úpravu nedopadají, neboť zákon o hazardních hrách z hlediska pravidel, resp. podmínek pro vydání základního povolení není diskriminační; nijak nerozlišuje mezi domácím žadatelem a zahraničním žadatelem usazeným v jiných členských státech. Stěžovatelka jako právnická osoba se sídlem v jiném členském státě EU mohla a měla o vydání základního povolení požádat, pokud chtěla nadále pokračovat v provozování (internetové) hazardní hry na území České republiky. To, že o vydání základního povolení stěžovatelka nepožádala, jde na její vrub a rozhodně nemůže vést k tomu, že by stěžovatelka neodpovídala za spáchání správního deliktu podle § 123 odst. 1 písm. b) zákona o hazardních hrách.

[40] Základním znakem skutkové podstaty tohoto správního deliktu je provozování hazardní hry v rozporu s § 7 odst. 2 zákona o hazardních hrách, kde je soustředěn výčet zakázaných jednání a jedním z nich [pod písm. b)] je právě provozování hazardní hry, ke které nebylo uděleno povolení. Toto jednání bylo stěžovatelce jednoznačně prokázáno – stěžovatelka nejenže základní povolení neměla, ale o jeho vydání vůbec nepožádala. A zpochybnutí-li *ex post* tuto možnost, pak se skutečně jedná o argumentaci do značné míry hypotetickou, jak poznamenal městský soud v napadeném rozsudku.

[41] Nejvyšší správní soud s odůvodněním městského soudu v tomto směru souhlasí – být připouští, že změny, které s sebou přinesl zákon o hazardních hrách, byly poměrně výrazné a přechod na novou právní úpravu v praxi nemusel být úplně hladký. I když to pro stěžovatelku mohlo být subjektivně obtížné, důležité je, že získání povolení pro online provozování technické hry bylo objektivně možné.

[42] Více než půlroční legisvakanční lhůtu, sloužící k tomu, aby se stěžovatelka mohla s novou právní úpravou seznámit a přizpůsobit se jí, považuje Nejvyšší správní soud za přiměřenou. A pro úplnost připomíná, že zákon o hazardních hrách nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2017, s výjimkou některých vybraných ustanovení (např. § 86 až § 89 a dalších), která nabyla účinnosti již dnem jeho vyhlášení (15. 6. 2016) – a to právě z toho důvodu, aby bylo možné podávat žádosti o vydání základního povolení a byl zajištěn plynulý přechod na novou právní úpravu. Stěžovatelka by tedy nemusela nedobrovolně přerušit svoji činnost, jak tvrdí v kasační stížnosti, kdyby si požádala o vydání základního povolení. Je pravdou, že sekundární legislativa ve formě vyhlášek (vydaných na základě zmocnění v § 133 zákona o hazardních hrách) nebyla připravena včas, na což lze hledět významně kriticky. Nicméně z pohledu právní jistoty adresátů nové právní úpravy hazardu je zásadní, že Ministerstvo financí vydalo dokument – technický standard, v němž transparentně stanovilo všechny požadavky a podle něhož také v praxi postupovalo (v podrobnostech viz odůvodnění rozhodnutí ministryně financí, s. 26) Stěžovatelka tak stejně jako jiní potenciální uchazeči měla možnost seznámit se s bližšími podmínkami pro získání základního povolení a požádat o jeho vydání. Tomu nebránila ani nutnost doložit k žádosti dokument o odborném posouzení

a provozuschopnosti; seznam osob pověřených k vydání tohoto dokumentu byl zveřejněn ještě v roce 2016 a nebylo zpochybněno, že by tyto osoby svoji činnost vykonávaly.

[43] I přes některé průvodní potíže, které s sebou nesla změna právní úpravy v oblasti hazardu, nelze vycházet z toho, že by bylo stěžovatelce bráněno nebo ztěžováno podání žádosti o vydání základního povolení a že by stěžovatelka nutně musela pokračovat ve své další činnosti bez tohoto povolení. Skutečnost, že stěžovatelka provozovala internetovou hazardní hru bez povolení i po 1. 1. 2017, jí nepochybně vyhovovala, avšak nevyhovovala v té době novému zákonu o hazardních hrách, jemuž byla povinna se přizpůsobit. Pokud tak neučinila, nese za to následky v podobě uložené pokuty.

#### IV. ii) K uložené pokutě a její výši

[44] Podle názoru Nejvyššího správního soudu uložena pokuta respektuje zásadu zákonitosti, neboť byla uložena na základě zákona o hazardních hrách – a to jako krajní prostředek sloužící k ochraně zájmů a hodnot, na nichž tento zákon stojí; těmi jsou především ochrana veřejného pořádku a omezení vzniku a dopadu společenských rizik vyplývajících z provozování hazardních her, které právě proto podléhá přísné regulaci ze strany státu, jenž zavedl povolovací systém. Stěžovatelka však tomuto systému nedostala. I po 1. 1. 2017 provozovala bez základního povolení internetovou technickou hru, což je obecně posuzováno jako spáchání velmi závažného správního deliktu, o čemž svědčí jeho typová závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil především maximální výší pokuty; podle § 123 odst. 7 písm. a) zákona o hazardních hrách je sazba pokuty 0 Kč až 50 000 000 Kč.

[45] V tomto rozmezí se žalovaný pohyboval, meze správního uvážení tedy nepřekročil, ani správní uvážení nezneužil. Uložil stěžovatelce pokutu 30 000 000 Kč, tj. v horní polovině maximální možné sazby (60 %), a jakkoli se tato částka může zdát velmi vysoká, v zásadě odpovídá povaze a závažnosti jejího protiprávního jednání.

[46] Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu ztotožňuje se závěry městského soudu, podle něhož správní orgány dostaly všem svým povinnostem plynoucím ze zásady individualizace trestu; standardně zohlednily povahu a závažnost obou správních deliktů, zejména pak způsob jejich spáchání, jejich následky i okolnosti, za nichž byly správní delikty spáchány – srov. § 129 odst. 2 zákona o hazardních hrách. Toto ustanovení sice bylo s účinností od 1. 7. 2017 zrušeno a v souvislosti s reformou správního trestání nahrazeno § 37 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, nicméně výčet kritérií, které je nutno zohlednit, zde není nijak významně jiný. Ostatně stěžovatelka proti jednotlivým kritériím, která byla použita při určení výše pokuty, žádné konkrétní kasační námitky nevznesla. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje za účelné reprodukovat odůvodnění rozhodnutí obou správních orgánů potažmo městského soudu, která má za přesvědčivá a vyčerpávající.

[47] Zpochybňuje-li stěžovatelka poukaz na náleze Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 28/16, č. 95/2017 Sb., je třeba připustit, že v něm nešlo o konkrétní případ typově podobný případu stěžovatelky, ale o abstraktní kontrolu norem – konkrétních ustanovení zákona o hazardních hrách, jejichž zrušení navrhla skupina senátorů, kteří vnímali institut blokace nepovolených hazardních her provozovaných na internetu jako ústavně nepřijatelnou cenzuru prováděnou bez odpovídajících zákonných mantinelů. Na druhé straně však nelze nevidět, že institut blokace nepovolených internetových her je jedním z opatření proti nelegálnímu hazardu, o který jde právě ve věci stěžovatelky. Využití odkazu na odůvodnění uvedeného nálezu Ústavního soudu tedy nebylo „od věci“, naopak pěkně vystihuje zvýšené riziko provozování hazardních her na internetu, které je „(obecně) podstatně hůře kontrolovatelné i nebezpečnější, a to již tím, že se k internetovým hrám při absenci účinné regulace lze připojit v podstatě odkudkoli, mohou se jich účastnit snadno i děti nebo patologičtí hráči, hry probíhají rychleji a jde v nich o vyšší částky. Nelegální hazardní hry na internetu často unikají jakémukoli zdanění, a to jak v cílové zemi, kde jsou nabízeny, tak i v zemi, odkud jsou provozovány. Tím, že nepodléhají regulaci ani zdanění, nabízejí výhodnější kurzy (výhry), pro hráče jsou atraktivní a navíc je neomezuji co do věku, limitů sázek apod. - tomu mají zabránit napařená ustanovení“ (bod 25).

[48] Roli internetu jako zvláštního „kanálu“ nabízení hazardních her, který může podstatně zvyšovat společenskou nebezpečnost, resp. škodlivost těchto her, nelze přehlížet, což plyne nejen z judikatury Ústavního soudu, ale i Soudního dvora – srov. např. rozsudek velkého senátu ze dne 8. 9. 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International Ltd*, C-42/07, nebo na něho navazující již výše uvedený rozsudek ve věci *Carmen Media Group Ltd*, C-46/08, v němž Soudní dvůr poznamenal, „že jelikož mezi spotřebitelem a hospodářským subjektem

*neexistuje přímý kontakt, hazardní hry přístupné prostřednictvím internetu s sebou nesou oproti tradičním trhům těchto her odlišná a zvýšená rizika, pokud jde o případné podvody, jichž se hospodářské subjekty dopustí vůči spotřebitelům [...]“ (bod 102). Současně uvedl, „že se charakteristiky vlastní nabídky hazardních her prostřednictvím internetu mohou stejným způsobem ukázat ve srovnání s tradičními trhy hazardních her jako zdroj odlišných a zvýšených rizik v oblasti ochrany spotřebitelů a zvláště mladistvých a osob, které mají zvláštní sklon ke hrám nebo u nichž se může takový sklon rozvinout. Vedle neexistence přímého kontaktu mezi spotřebitelem a hospodářským subjektem, jež byla uvedena výše, představují obzvláště snadný a nepřetržitý přístup k hrám nabízeným na internetu, jakož i potenciálně zvýšený objem a četnost takové nabídky mezinárodní povahy v prostředí, které se mimoto vyznačuje izolovaností hráče, anonymitou a neexistencí sociální kontroly, právě ony faktory, jež mohou podporovat rozvoj hráčské závislosti a vést k nadměrným výdajům za hru, a tudíž i prohloubit s tím související negativní sociální a morální důsledky, které jsou vydvihovány ustálenou judikaturou“ (bod 103).*

[49] K námitce stěžovatelky stran zhodnocení společenské škodlivosti jejího jednání lze tedy konstatovat, že toto zhodnocení s poukazem na nálezh Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 28/16, nebylo ani nepřipadné, ani příliš obecné, nýbrž odpovídalo individuálním okolnostem věci, zejm. závažnosti správních deliktů spáchaných stěžovatelkou právě v prostředí internetu.

[50] Nutno ovšem poznamenat, že individuální závažnost věci nebyla dána pouze tím, že se jednalo o online hazard. Důležité bylo také to, že se stěžovatelka svého jednání dopustila zcela vědomě – internetové stránky jackpotcitycasino.com a jackpotcity.org provozovala v českém jazyce se zaměřením na hráče z ČR a v tomto jednání pokračovala i přes výzvu žalovaného, aby ukončila provozování anebo zajistila, aby nebylo cíleno na osoby s bydlištěm na území ČR; teprve až v období po doručení příkazu ze dne 31. 5. 2017 stěžovatelka přistoupila k zamezení registrace a přihlášení do uživatelských kont osobám s bydlištěm v ČR. V tomto kontextu bylo se stěžovatelkou také zahájeno řízení o zápisu údajů dle § 84 odst. 2 zákona o hazardních hrách na seznam nepovolených internetových her, což dobře dokresluje okolnosti spáchání správních deliktů, které rozhodně stěžovatelce nespědí – bez ohledu na to, zda nakonec byla nebo nebyla jí vlastněná doména zapsána na daný seznam. Stejně tak stěžovatelce nespědí délka doby, po kterou její protiprávní jednání trvalo a generovalo neoprávněný zisk.

[51] Všem těmto individuálním okolnostem věci odpovídá pokuta, která byla stěžovatelce uložena za spáchání správních deliktů, jejichž závažnost nijak nesnižuje ani skutečnost, že stěžovatelka je společností licencovanou na Maltě a poskytuje služby v různých jurisdikcích. Jak již bylo uvedeno, oblast hazardu není v rámci EU harmonizována a z pohledu české jurisdikce je proto rozhodující, že stěžovatelka provozovala internetovou hazardní hru bez základního povolení. Provozovala tak svoji podnikatelskou činnost bez dostatečně efektivního dohledu a dodržení záruk z hlediska ochrany spotřebitelů a veřejného pořádku v České republice. V tomto směru se její postavení nijak neliší od jiných nelegálních provozovatelů majících sídlo mimo členské státy EU – např. v Asii, jak namítá stěžovatelka.

[52] Na rozdíl od těchto zahraničních provozovatelů, stěžovatelka měla možnost požádat o vydání základního povolení k provozování hazardních her v České republice, což neučinila. Nese proto odpovědnost za správní delikty, za které jí byla uložena pokuta. Její konkrétní výše odpovídá zákonné sazbě a je výsledkem správního uvážení založeného na individuálním hodnocení protiprávního jednání stěžovatelky, do něhož Nejvyšší správní soud neshledal důvod jakkoli zasahovat.

## **Daňové řízení: osvobození od daně z elektřiny; povolení správce daně k nabývání elektřiny osvobozené od daně**

k § 9 odst. 1 části čtyřicáté sedmé zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění zákona č. 344/2013 Sb. (v textu dále jen „ZSVR“)

**Rozhodnutí o povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně z elektřiny dle § 9 odst. 1 části čtyřicáté sedmé zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, zakládá právo navrhovatele k odběru elektřiny osvobozené od této daně k použití při činnosti uvedené v žádosti o toto povolení. Po dobu platnosti tohoto povolení správce daně není oprávněn přehodnotit to, zda elektřina k této činnosti použitá je od daně osvobozena.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2022, čj. 4 AfS 361/2021-31)

**Věc:** ALPER a.s. proti Generálnímu ředitelství cel o osvobození od daně, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný rozhodnutími ze dne 12. 4. 2021 a ze dne 3. 5. 2021 částečně potvrdil a částečně změnil (zvýšil částku daně a penále u některých zdaňovacích období) platební výměry vydané Celním úřadem pro Olomoucký kraj (dále též „správce daně“), kterými vyměřil, resp. doměřil žalobci daň z elektřiny za zdaňovací období od dubna 2017 do dubna 2020 (s výjimkou února 2018) v celkové výši 491 451 Kč. Současně správce daně uložil žalobci povinnost uhradit penále z doměřené částky a uložil mu pokutu za nepodání daňového přiznání za uvedená zdaňovací období.

Žalobce proti těmto rozhodnutím podal žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě. Žalobce zde upozornil, že ve všech výše uvedených zdaňovacích obdobích podal řádná daňová přiznání k dani z elektřiny a byl v tomto období držitelem povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně, které bylo vydáno správcem daně dne 20. 4. 2015 s platností do 21. 4. 2020 (dále též „povolení“). Žalobce nabýval elektřinu osvobozenou od daně za účelem použití dle § 8 odst. 2 písm. e) ZSVR, v metalurgických procesech. Elektřinu osvobozenou od daně žalobce odebíral po dobu pěti let a oprávněnost jejího odběru nebyla ze strany správních orgánů po tuto dobu zpochybňována. Správce daně však těsně před koncem doby, na kterou bylo vydáno povolení, začal zpochybňovat oprávněnost odběru elektřiny osvobozené od daně. Činnost žalobce bylo třeba podřadit pod kód NACE 24 klasifikace ekonomických činností, konkrétně jako činnost uvedenou pod kódem 24.10.3 Tváření výrobků za tepla v oddíle 24. Správní orgány činnost žalobce nesprávně zařadily pod kód NACE 25.50 a NACE 25.6. Proto dodatečné neuznání osvobození odebírané elektřiny od daně a její dodatečné doměření představovalo zásah do jeho legitimního očekávání a porušení povinnosti správce daně postupovat tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (§ 8 odst. 2 daňového řádu). Žalobce poukázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-153, bod 78. Žalobci nemělo být vyměřeno penále, pokuta ani úrok z prodlení. Došlo rovněž k porušení zásady *in dubio pro libertate*.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 5. 10. 2021, čj. 60 Af 26/2021-51, obě rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud sice přisvědčil žalovanému, že popsaná činnost žalobce nepodléhá osvobození podle § 8 odst. 2 písm. e) ZSVR, neboť se nejedná o metalurgický proces ve smyslu § 2 odst. 1 písm. f) ZSVR. Následně však krajský soud dospěl k závěru o důvodnosti námítky žalobce, že mu daň z elektřiny neměla být doměřena z důvodu existence platného povolení k odběru elektřiny osvobozené od daně.

Ustanovení § 8 odst. 2 ZSVR vymezuje případy, ve kterých je dodaná elektřina osvobozená od daně. Takovou elektřinu však lze konečným spotřebitelům dodat jen tehdy, budou-li držiteli povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně. Ke spotřebě elektřiny osvobozené od daně je tedy nutné, aby správce daně udělil konkrétnímu konečnému spotřebiteli povolení k nabytí takové elektřiny. Za tímto účelem musí konečný spotřebitel správci daně prokázat, že činnost, ke které bude elektřinu osvobozenou od daně využívat, spadá pod některý z případů uvedených v § 8 odst. 2 ZSVR. Proto také musí v žádosti uvést popis této činnosti. Správce daně si tedy již před samotným odběrem elektřiny (před uskutečněním zdanitelného plnění) posoudí, zda vznikne konečnému spotřebiteli nárok na osvobození elektřiny od daně, a v návaznosti na to buď povolení vydá, nebo žádost zamítne. V případě kladného rozhodnutí je konečný spotřebitel oprávněn čerpat elektřinu osvobozenou od daně. Podle názoru krajského soudu má povolení vydávané správcem daně podle § 9 odst. 1 ZSVR konstitutivní charakter, neboť zakládá konečnému spotřebiteli právo čerpat elektřinu osvobozenou od daně.

Zákon pamatuje na případy, ve kterých konečný spotřebitel použije elektřinu dodanou mu jako osvobozenou od daně k jiným účelům, než na které bylo osvobození stanoveno. V takovém případě vzniká konečnému spotřebiteli povinnost daň přiznat a zaplatit a konečný spotřebitel se stává plátcem daně podle § 3 odst. 1 písm. c) ZSVR a § 5 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Kdyby tak konečný spotřebitel neučinil, vystavuje se hrozbě zrušení

vydaného povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně podle § 11 odst. 4 písm. b) ZSVR. Takovým případem však není situace, ve kterých konečný spotřebitel používá elektřinu pro ty činnosti, které uvedl v žádosti o vydání povolení, avšak posléze správce daně dospěje k závěru, že popsaná činnost vlastně nespadá pod žádný případ, pro který lze odběr elektřiny osvobodit od daně. Je tomu tak proto, že rozhodnutí správce daně o povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně má konstitutivní charakter. V řízení, které předchází jeho vydání, se vede řádné dokazování a autoritativně se v něm posuzuje zákonnost osvobození od daně pro konkrétní činnost uvedenou v žádosti. Rozhodnutí o povolení nabytí elektřinu osvobozenou od daně nepochybně svědčí domněnka správnosti a zákonnosti, a pokud takové rozhodnutí není zrušeno, nelze odběr elektřiny pro činnost vykonávanou v souladu s vydaným povolením zdanit (jinak řečeno odebrat již přiznané osvobození od daně)

Tato situace nastala v posuzované věci. Žalobce disponoval v období od 21. 4. 2015 do 21. 4. 2020 povolením, na základě kterého byl oprávněn odebírat elektřinu osvobozenou od daně k metalurgickým postupům podle § 8 odst. 2 písm. e) ZSVR. Žalobce vykonával právě tu činnost, kterou uvedl v žádosti ze dne 30. 3. 2015. Správce daně tedy pravomocně a závazně určil, že činnost, kterou žalobce vykonává a kterou popsal v dané žádosti, spadá pod pojem metalurgické postupy ve smyslu § 8 odst. 2 písm. e) ZSVR. Jestliže tedy nebylo předmětné povolení zrušeno, nebylo možné žalobci stanovit daň z elektřiny s odůvodněním, že jím vykonávaná činnost není metalurgickým postupem ve smyslu výše uvedeného ustanovení.

Pokud správní orgány hodlaly změnit svůj názor na osvobození činnosti žalobce od daně z elektřiny, musely zrušit rozhodnutí o povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně. Jelikož ZSVR na tyto případy nepamatuje, měly správní orgány postupovat v přezkumném řízení dle daňového řádu. Teprve po pravomocném zrušení vydaného povolení by nastala hypotéza předvídaná v § 3 odst. 1 písm. c) ZSVR a § 5 odst. 1 písm. b) téhož zákona, a to že elektřina byla použita k účelu, na který se osvobození vztahuje.

Krajský soud nesouhlasil s názorem žalovaného, že v povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně se neuvádí, že by byl osvobozen odběr elektřiny právě pro činnosti uvedené v žádosti o vydání takového povolení, nýbrž se obecně žalobci povolilo nabytí elektřiny osvobozené od daně k metalurgickým postupům, a že bylo věcí žalobce, aby zajistil, že bude elektřinu využívat jen pro činnosti osvobozené od daně. Obligatorní náležitostí žádosti o vydání povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně je totiž uvedení činnosti, pro kterou bude elektřina využívána. Konečný spotřebitel je mj. povinen podle § 11 odst. 1 ZSVR ohlásit každou změnu činnosti, pro kterou elektřinu osvobozenou od daně využívá. Rozhodnutí správce daně ze dne 20. 4. 2015 vydané žalobci sice samo neobsahovalo popis činnosti, který žalobce uvedl v žádosti, nicméně toto rozhodnutí nelze vnímat izolovaně od žádosti, která jeho vydání iniciovala. V opačném případě by mohl správce daně vydávat rozhodnutí o povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně bez ohledu na činnost, kterou žadatel vykonává.

Pokud tedy žalobce vykonával totožnou činnost, pro kterou mu bylo vydáno povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně, které nebylo pravomocně zrušeno, nelze mu z této činnosti stanovit daň z elektřiny s odůvodněním, že neměl požívat osvobození pro činnost, pro kterou mu bylo předmětné povolení vydáno.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž uvedl, že povolení vydané správcem daně na základě ZSVR konečného spotřebitele toliko konstitutivně opravňuje nabytí elektřinu osvobozenou od daně, čímž mu na vstupu elektřiny do jeho odběrného místa poskytuje podmíněný daňový benefit. Toto povolení však nijak nereguluje způsob (účel) použití elektřiny, neomezuje jej tedy jen na např. metalurgické procesy. Povolení dle ZSVR lze považovat za *de iure* vyčerpané poskytnutím osvobození od daně v okamžiku nabytí elektřiny konečným spotřebitelem za formálního určení k použití k osvobozenému účelu s tím, že k zachování benefitu osvobození musí být také elektřina v příslušném rozsahu reálně použita.

Povolení správce daně vydává ve smyslu § 10 odst. 2 ZSVR za splnění zde uvedených podmínek, tedy obsahuje-li návrh všechny náležitosti § 9 odst. 2 a 3 ZSVR. Podle stěžovatele zákonodárce touto základní administrativní koncepcí povolovacího řízení, tj. uložením ověření toliko formálních listinných podmínek správci daně umožňuje vyhovět návrhu a vydat povolení souhlasně s návrhem bez materiálního ověřování některých skutečností povinným místním šetřením atp. Správce daně sice takovou možnost má, není to však jeho povinnost. V základním režimu bez ověření tak správce daně neověřuje skutečnosti tvrzené a doložené v návrhu, pouze formálně přezkoumá, zda je návrh obsahující, a pokud ano, povolení bez dokazování vydá. Je to navrhovatel, který

odpovídá za správnost a pravdivost údajů uvedených v návrhu, stejně jako následně za to, že bude elektřinu či plyn používat k zákonem osvobozeným účelům. V tomto režimu tak navrhovatelem tvrzené dokládání a neověřované náležitosti § 9 odst. 3 ZSVR (popis účelu a způsobu použití, schéma zobrazující odborné elektrické zařízení odpovídající skutečnému stavu) slouží jen k tomu, aby se v odběrném místě s přiměřenou mírou pravděpodobnosti reálně nacházela technologie, k jejíž obsluze se skutečně využije elektřina nepodléhající dani, a proto lze na základě vydaného povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně otočit břemeno zdanění veškeré elektřiny dodávané do odběrného místa (zdanění --> osvobození) a zdanění její části ponechat až na jednotlivé částečné způsoby použití elektřiny v odběrném místě (rozčlenění na zdaňovanou a od daně osvobozenou elektřinu konečným spotřebitelem).

Ve fakultativním režimu ověřování návrhu naproti tomu správce daně navrhovatelem tvrzené skutečnosti ověřuje místním šetřením, zjišťuje rozhodný skutkový stav u navrhovatele a materiálně posuzuje návrh. Užití jednoho či druhého režimu je toliko právem správce daně, nikoli jeho povinností. V případě základního režimu bez ověření jde o tentýž režim, jaký správce daně užívá při neověřeném stanovení daně ve smyslu § 140 daňového řádu, resp. správce cla při neověřeném propuštění zboží do režimu volného oběhu se stanovením cla.

V posuzované věci celní úřad žalobci k jeho návrhu vydal povolení bez provedení jakýchkoli předcházejících úkonů, tedy v onom výše popsaném základním povolovacím režimu bez ověření, kdy svým prvním úkonem vyhověl uplatněnému návrhu. Celní úřad neposuzoval, zda žalobcem uvedený způsob použití elektřiny byl dostatečně konkrétní, přesný, co je skutkově jeho skutečným obsahem, zda odpovídá technologii umístěné u žalobce, ani zda byl podřaditelný důvodu osvobození (účelu použití), tj. zda byl po právní stránce kvalifikovatelný jako metalurgický proces. Vydané povolení ve svém výroku i odůvodnění o způsobu použití osvobozené elektřiny mlčelo. Byť byl ve výroku povolení zmíněn účel použití, bylo tomu tak v zásadě nadbytečně, neboť povolení je vydáváno jen k nabytí elektřiny a ten osvobozený či neosvobozený účel použití samotné povolení právně nereguluje.

Uvedenou situaci tedy zásadně nelze hodnotit způsobem provedeným krajským soudem, tedy že celní úřad nese odpovědnost za správnost podřazení popsaného způsobu použití elektřiny zákonnému účelu v povolení, že by osvobození daného způsobu použití od daně z elektřiny vydaným povolením „schválil“, resp. že by povolením závazně určil, že činnost žalobce spadá pod metalurgické procesy podle § 8 odst. 2 písm. e) ZSVR. Až při dodatečné daňové kontrole celní úřad poprvé prověřoval činnost vykonávanou u žalobce a posuzoval ji po právní stránce. Doměření daně za této situace proto nelze hodnotit jako nezákonné.

Právní názor krajského soudu *de facto* znamená, že osvobozeny jsou jednotlivé účely použití elektřiny stanovené ZSVR (Směrnici) a také ještě ten způsob použití elektřiny, který správce daně schválil povolením v rozporu se ZSVR, čímž (nezákonně) rozšířil zákonné účely použití elektřiny uvedené v ZSVR. Nejen, že je takový právní názor neudržitelný sám o sobě, ale navíc je neaplikovatelný. Konstrukce dovozená krajským soudem znamená podřazování způsobu užití elektřiny pod nezákonný (neosvobozený) způsob použití uvedený v individuálním návrhu žadatele. Často by tak zůstalo sporné i to, zda skutečný způsob použití elektřiny vůbec odpovídá ZSVR neosvobozenému způsobu použití popsanému v návrhu, který měl být povolením mlčky „schválen“

Závěr krajského soudu, že řešením by bylo zrušení vydaného povolení pro nezákonnost v přezkumném řízení podle daňového řádu, čímž přestane existovat překážka pro doměření daně z elektřiny, označil stěžovatel za nepřijatelný. Na povolení totiž není nic ani předběžně nezákonného, a není tak splněna podmínka pro nařízení přezkoumání rozhodnutí podle § 121 odst. 1 daňového řádu. Přezkoumání rozhodnutí lze nařídit, pokud neuplynula lhůta 3 let ode dne právní moci tohoto rozhodnutí, což je ve vztahu k povolení vydávanému *ex lege* na dobu 5 let *prima facie* nepřijatelné řešení, kdy i v posuzované věci ve vztahu k povolení s právní mocí v roce 2015 tato lhůta zjevně uplynula. To platilo i pro pokračování předmětného odvolacího řízení – stěžovatel neměl v rozporu s pokyny krajského soudu k pokračování odvolacího řízení otevřeno prekluzivní lhůtu pro nařízení přezkoumání povolení a pro krajským soudem zkonstruovanou překážku v podobě povolení mu nezbylo, než předmětné dodatečné platební výměry zrušit i přes objektivní užití elektřiny žalobcem k neosvobozenému účelu.

I pokud by však prekluzivní lhůta k nařízení přezkoumání povolení ještě neuplynula, názor krajského soudu by znamenal, že povolení by mohlo být zpětně v přezkumném řízení odstraněno (ve skutečnosti však za nesplnění zákonných podmínek) a konečnému spotřebiteli se dosud na povolení nabytá osvobozená elektřina zdaní.

Za absence povolení se však zdaní veškerá mezitím na povolení nabytá elektřina, tedy např. i ta, která byla užita k jinému osvobozenému účelu, který podléhal za účinnosti vydaného povolení toliko oznamovací povinnosti bez změny povolení. Povolení bylo vydáno zákonně pro nabytí elektřiny osvobozené od daně bez materiálního ověřování a osvobození elektřiny od daně bylo vázáno na pozdější skutečný účel použití elektřiny v souladu s účelem osvobození dle ZSVR.

Neplatí, že konečný spotřebitel musí správci daně prokázat, že činnost, ke které bude elektřinu osvobozenou od daně využívat, spadá pod některý z případů uvedených v § 8 odst. 2 ZSVR, resp. že se vždy vede řádné dokazování a autoritativně se posuzuje zákonnost osvobození od daně pro konkrétní činnost uvedenou v žádosti. Dokazování nastupuje až ve fakultativním režimu materiálního ověřování návrhu a pochopitelně také v případném doměřovacím řízení, kdy je na konečném spotřebiteli aby prokázal skutečné užití elektřiny. Prosazení právního názoru krajského soudu by mj. znamenalo, že každé povolovací řízení by kvůli prováděnému dokazování trvalo měsíce, po které by navrhovatelé nebyli oprávněni čerpat elektřinu osvobozenou od daně. Takovou správu daně z elektřiny a ji provázející povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně zákonodárce v ZSVR nekoncepce

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[21] Podle § 3 odst. 1 písm. c) ZSVR, ve znění účinném od 1. 7. 2017, *plátcem daně je fyzická nebo právnická osoba, která použila elektřinu osvobozenou od daně podle § 8 odst. 2 k jiným účelům, než na které se osvobození od daně vztahuje.*

[22] Podle § 5 odst. 1 písm. b) ZSVR *povinnost daň přiznat a zaplatit vzniká dnem spotřeby elektřiny osvobozené od daně podle § 8 odst. 2 k jiným účelům, než na které se osvobození od daně vztahuje.*

[23] Podle § 8 odst. 2 písm. e) téhož zákona, *od daně je osvobozena také elektřina určená k použití nebo použita při elektrolytických nebo metalurgických procesech.*

[24] Podle odst. 3 tohoto ustanovení, *nabytí elektřinu osvobozenou od daně podle odstavce 2 jinak než výrobou může pouze konečný spotřebitel, který je držitelem povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně.*

[25] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o posouzení, zda správní orgány postupovaly správně, když doměřily žalobci daň z elektřiny za předmětná zdaňovací období navzdory tomu, že disponoval pravomocným povolením pro odběr elektřiny osvobozené od daně.

[26] Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že činnost žalobce, pro kterou odebíral elektřinu, nepodléhá osvobození od daně podle § 8 odst. 2 písm. e) ZSVR, neboť se nejednalo o metalurgický proces ve smyslu § 2 odst. 1 písm. f) ZSVR. K tomuto závěru dospěl jednak krajský soud, v kasační stížností napadeném rozsudku (žalobce ani stěžovatel proti uvedenému závěru krajského soudu nebrojili) a dále pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 3. 2022, č. 4 Afs 340/2021-35, týkajícím se případu, v němž celní úřad rozhodnutím ze dne 30. 4. 2020, zamítl žádost téhož žalobce o vydání povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně za účelem použití dle § 8 odst. 2 písm. e) ZSVR pro další období.

[27] Tato skutečnost však nemění nic na tom, že v posuzované věci žalobce disponoval v období od 21. 4. 2015 do 21. 4. 2020 pravomocným povolením ze dne 20. 4. 2015, k nabytí elektřiny osvobozené od daně, na základě kterého byl oprávněn odebírat elektřinu osvobozenou od daně, a to k metalurgickým postupům podle § 8 odst. 2 písm. e) ZSVR. Stěžovatelem zmíněné a popsané způsoby, jimiž celní úřad při posuzování žádosti o vydání povolení postupuje (základní režim a fakultativní režim ověřování), postrádají oporu v zákoně, a nemají tedy na existenci a platnost tohoto rozhodnutí žádný vliv a nemohou být jakkoli zohledněny při posouzení věci.

[28] Závěr stěžovatele, že účel použití elektřiny je ve výroku povolení zmíněn nadbytečně, nepovažuje Nejvyšší správní soud za správný, neboť pokud by účel elektřiny ve výroku uveden nebyl, nebylo by povolením závazně určeno, jaký konkrétní účel (způsob) použití elektřiny uvedený v § 8 odst. 2 ZSVR je od daně osvobozen. Účel použití elektřiny osvobozené od daně je navíc klíčový z hlediska případné aplikace § 3 odst. 1 písm. c) a § 5 odst. 1 písm. b) ZSVR. Z těchto ustanovení vyplývá, že odběratel takovéto elektřiny se stane plátcem daně a má povinnost daň přiznat a zaplatit tehdy, pokud elektřinu osvobozenou od daně podle § 8 odst. 2 ZSVR spotřebuje

k jiným účelům, než na které se osvobození od daně vztahuje. Účel použití elektřiny má dále rozhodující význam také pro případnou aplikaci § 11 odst. 4 písm. b) ZSVR, dle kterého *správce daně zruší povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně, jestliže držitel povolení použil elektřinu osvobozenou od daně k jiným účelům, než na které se osvobození od daně vztahuje, a nepřiznal daň odpovídající jinému účelu použití elektřiny.*

[29] Podle § 9 odst. 3 písm. a) ZSVR *návrh na vydání povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně musí rovněž obsahovat popis účelu a způsobu použití elektřiny osvobozené od daně včetně odkazu na ustanovení této části, podle něhož je elektřina osvobozená od daně.* Jaká elektřina je osvobozená od daně, stanoví § 8 odst. 1 a 2 ZSVR. Podle § 9 odst. 1 téhož zákona, *o vydání povolení k nabytí elektřiny rozhoduje správce daně.* Jednou z podmínek pro vydání předmětného povolení tedy je, že se musí jednat o elektřinu osvobozenou od daně z důvodu jejího použití (určení k použití) podle § 8 odst. 2 ZSVR. Pokud tato podmínka splněna není, celní úřad povolení vydat nemůže. Pokud by celní úřad neměl při vydání povolení k odběru elektřiny osvobozené od daně zkoumat, zda způsob využití elektřiny popsany v žádosti je souladný s vymezením osvobození od daně dle § 8 odst. 2 ZSVR, jak uvádí stěžovatel, byl by zákonný požadavek na uvedení tohoto popisu v žádosti zcela nadbytečný. Nelze proto stěžovateli přisvědčit, že celní úřad nijak neposuzuje správnost podřazení způsobu použití elektřiny. V této věci správce daně (celní úřad) ve výroku povolení uvedl, že se jedná o elektřinu osvobozenou od daně na základě § 8 odst. 2 písm. e) ZSVR určenou k metalurgickým procesům a v odůvodnění konstatoval, že navrhovatel (žalobce) splňuje požadované podmínky. Správce daně tak povolením potvrdil, že činnost žalobce spadá pod metalurgické procesy dle 8 odst. 2 písm. e) ZSVR, tj. jedná se o použití elektřiny, při kterém je od daně osvobozena. Tímto svým rozhodnutím založil žalobci právo čerpat ke stanovenému účelu (metalurgickým procesům) elektřinu osvobozenou od daně. Jedná se o konstitutivní rozhodnutí, neboť žalobce toto právo dříve neměl.

[30] Z výše uvedeného je dále zřejmé, že celní úřad se při vydání povolení k nabytí elektřiny osvobozené od daně musí zabývat mimo jiné tím, zda činnost, ke které bude daňový subjekt elektřinu osvobozenou od daně využívat, jejíž popis je povinnou náležitostí žádosti, spadá pod některý z případů uvedených v § 8 odst. 2 ZSVR. Bude záležet na konkrétních skutkových okolnostech, jak pečlivě bude nutné při posouzení této otázky postupovat a zda a jakým způsobem vést dokazování. V každém případě se však musí celní úřad touto otázkou náležitě zabývat již před vydáním předmětného povolení. Postup celního úřadu, který, jak uvádí stěžovatel v kasační stížnosti, poprvé prověřoval činnost vykonávanou žalobcem a posuzoval ji po právní stránce až při dodatečné daňové kontrole, proto považuje Nejvyšší správní soud za postup nevhodný až ledabýlý, který ovšem nemůže být přičítán k tíži žalobci.

[31] Důsledkem povolení bylo v posuzované věci to, že žalobci bylo založeno právo nabyvat elektrickou energii osvobozenou od daně k stanovenému účelu, ačkoliv jeho činnost, pro kterou odebíral elektřinu, ve skutečnosti nepodléhala osvobození od daně ve smyslu § 8 odst. 2 písm. e) ZSVR. V tomto ohledu tedy povolení bylo nesprávné a nezákonné. Ostatně sám stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že správce daně (nezákonně) rozšířil zákonné účely použití elektřiny uvedené v ZSVR. Zároveň však platí, že předmětné povolení, dle kterého se jednalo o elektřinu osvobozenou od daně na základě § 8 odst. 2 písm. e) ZSVR určenou k metalurgickým procesům, nebylo zrušeno, ať již ve správním či soudním řízení. Bylo tedy třeba z tohoto povolení vycházet a za jeho platnosti, tj. v době od 21. 4. 2015 do 21. 4. 2020, nebylo možné žalobci doměřit daň z elektřiny s opačným závěrem, tj. že jím vykonávaná činnost není metalurgickým postupem ve smyslu § 8 odst. 2 písm. e) ZSVR, jestliže žalobce nabýval elektřinu osvobozenou od daně a použil ji v povolení stanoveným způsobem. Závěr krajského soudu, že nelze odběr elektřiny pro činnost vykonávanou v souladu s vydaným povolením dodatečně zdanit, je tedy zcela správný. Stěžovatelem zmíněná skutečnost, že v důsledku povolení došlo k osvobození použití elektřiny v rozporu se ZSVR, proto nevyvrací správnost závěrů krajského soudu.

[32] Pokud stěžovatel zpochybňuje závěr krajského soudu, že řešením nastalé situace mohlo být zrušení vydaného povolení pro nezákonnost v přezkumném řízení podle daňového řádu tím, že na povolení není nic ani předběžně nezákonného, nelze mu přisvědčit, neboť nezákonnost povolení spočívá v nesprávném posouzení činnosti žalobce. Nelze proto stěžovateli přisvědčit ani v tom, že není splněna podmínka pro nařízení přezkoumání rozhodnutí podle § 121 odst. 1 daňového řádu. Stěžovatel v kasační stížnosti tuto nezákonnost povolení navíc sám připouští. Stěžovatelem zmíněné uplynutí prekluzivní lhůty pro nařízení přezkoumání rozhodnutí a z toho plynoucí důsledky nijak nevyvrací výše uvedené závěry. Lhůtu tří let pro případné přezkoumání zákonnosti



vydaného povolení dle § 122 odst. 3 písm. c) daňového řádu lze považovat za dostatečnou. Stěžovatelem popsanými důsledky zrušení povolení v přezkumném řízení na zdanění v souladu s povolením nabyté elektřiny se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť to nemá pro posouzení věci význam.

## 4344

### **Pobyt cizinců: správní vyhoštění; invaze ozbrojených sil Ruské federace na Ukrajinu jako důvod znemožňující vycestování**

k § 75 odst. 1 a § 109 odst. 5 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

k čl. 2 a čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; v textu jen „Úmluva“)

**Invaze ozbrojených sil Ruské federace na Ukrajinu, zahájená dne 24. 2. 2022, je takovou výjimečnou skutečností, k níž ve věci správního vyhoštění cizince na Ukrajinu přihlédně krajský soud, příp. Nejvyšší správní soud i přesto, že nastala po vydání žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu, případně po vydání kasační stížností napadeného rozhodnutí krajského soudu [§ 75 odst. 1 a § 109 odst. 5 s. ř. s. a čl. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.)].**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2022, čj. 5 Azs 89/2022-24)*

**Prejudikatura:** č. 933/2006 Sb. NSS a č. 3528/2017 Sb. NSS.

**Věc:** M. B. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, o správním vyhoštění, o kasační stížnosti žalované.

Rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort ze dne 29. 4. 2021 bylo žalobci uloženo správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), současně byla stanovena doba, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a to v délce jednoho roku. Správní orgán I. stupně zároveň podle § 118 odst. 3 citovaného zákona stanovil žalobci dobu k vycestování z území České republiky do dvaceti dnů od právní moci rozhodnutí, přičemž současně určil, že se na žalobce nevztahují důvody znemožňující vycestování podle § 179 téhož zákona.

Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, které žalovaná rozhodnutím ze dne 11. 1. 2022 zamítla a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdila. Podle žalované bylo v řízení prokázáno, že žalobce pobýval na území České republiky v období od 25. 10. 2020 do 13. 3. 2021 bez platného pobytového oprávnění, čímž naplnil podmínky pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 4 zákona o pobytu cizinců. Správní orgán I. stupně dle žalované dostatečně zjistil skutkový stav věci, který má oporu ve správním spisu. K námitce žalobce, podle níž správní orgán I. stupně při ukládání správního vyhoštění nezohlednil, že se jedná o první protiprávní jednání cizince, žalovaná uvedla, že ze spisového materiálu vyplývá žalobcova přestupková i trestní minulost. Žalovaná dále konstatovala, že správní orgán I. stupně zcela správně nepřistoupil k překvalifikování posuzované věci na řízení o povinnosti opustit území dle § 50a zákona o pobytu cizinců, jelikož neshledal, že by důsledkem rozhodnutí o správním vyhoštění byl nepřiměřený zásah do rodinného života žalobce. Podle žalované správní orgán I. stupně dostatečným způsobem zjistil, že nejsou dány důvody pro aplikaci § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Doba, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla podle žalované stanovena v zákonném rozmezí, v přiměřené výši a odpovídá rozhodovací praxi v obdobných případech. K namítané nepřiměřenosti zásahu rozhodnutí o správním vyhoštění do soukromého a rodinného života žalobce žalovaná uvedla, že správní orgán I. stupně hodnotil zásah do jeho soukromého a rodinného života dostatečným a přezkoumatelným způsobem, přičemž nedospěl k závěru, že by byl nepřiměřený, neboť žalobce nemá v České republice žádné vazby a nic konkrétního, co by svědčilo o nepřiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění, nenamítal. Žalovaná dále konstatovala, že při hodnocení existence důvodů,

kteř by žalobci znemožňovaly vycestování, správní orgán I. stupně postupoval v souladu s § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců a závazné stanovisko k možnosti vycestování nevyžadoval, neboť cizinec pochází z bezpečné země původu a neuvedl skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven skutečnému nebezpečí podle § 179 zákona o pobytu cizinců.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalované žalobu k Městskému soudu v Praze, který napadené rozhodnutí rozsudkem ze dne 25. 2. 2022, čj. 4 A 5/2022-28, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Městský soud k žalobním námitkám konstatoval, že dle správního spisu bylo žalobcovo odvolání proti usnesení o zastavení řízení o prodloužení platnosti zaměstnanecké karty podáno opožděně. Žalobce nepředložil žádné důkazy, kterými by tuto skutečnost zpochybnil. Od nabytí právní moci usnesení o zastavení řízení, tj. ode dne 24. 10. 2020, tak pobývá na území České republiky bez platného pobytového oprávnění. Žalobcovo přesvědčení o opaku není pro uložení správního vyhoštění podstatné, jelikož vyhoštění není podmíněno prokázáním zavinění, ale je založeno na objektivní odpovědnosti. S ohledem na to městský soud konstatoval, že správní orgány vyhodnotily okolnosti týkající se opožděného podání odvolání právním zástupcem žalobce zcela adekvátně, když je nepovažovaly za skutečnosti, které by svědčily ve prospěch žalobce, či dokonce mohly odůvodňovat přijetí mírnějšího opatření, než ke kterému bylo přistoupeno.

Městský soud tedy nepřisvědčil ani námitce, dle níž správní orgány měly v žalobcově věci zvážit uložení povinnosti opustit území dle § 50a zákona o pobytu cizinců, jelikož o možné povinnosti opustit území lze uvažovat až poté, co by uložení správního vyhoštění bylo vyhodnoceno jako nepřiměřený zásah do rodinného či soukromého života cizince. V nyní posuzované věci se však oba správní orgány podrobně a přezkoumatelně zabývaly otázkou přiměřenosti dopadu rozhodnutí o správním vyhoštění do soukromého a rodinného života žalobce, přičemž dospěly k závěru, že se nejedná o nepřiměřený zásah. Za zjištěných okolností tak nebylo možné uvažovat o aplikaci § 50a zákona o pobytu cizinců. Správní orgány podle městského soudu rovněž zvážily všechna kritéria stanovená v § 174a zákona o pobytu cizinců, posoudily též druh a závažnost protiprávního jednání žalobce, kterou odvozovaly primárně od délky neoprávněného pobytu na území. Městský soud neshledal, že by žalovaná překročila meze správního uvážení, co se týče stanovení doby, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území členských států Evropské unie. Stanovenou dobu správního vyhoštění v délce jednoho roku žalovaná dostatečně odůvodnila a přihlédla ke všem podstatným skutečnostem. Městský soud tak neshledal žalobní námitky důvodnými.

Městský soud však poukázal na to, že v zemi původu žalobce došlo k zásadní změně bezpečnostní situace. S ohledem na zásadní změnu poměrů na Ukrajině a na příslušnou žalobní námitku uplatněnou na jednání dne 25. 2. 2022 provedl městský soud tímto směrem dokazování, a to zprávou ze stránek Ministerstva zahraničních věcí ze dne 24. 2. 2022, dle které s ohledem na probíhající vojenskou invazi Ruské federace na Ukrajinu byl na Ukrajině vyhlášen válečný stav a došlo k podstatnému zhoršení bezpečnostní situace, Ministerstvo zahraničních věcí varuje před jakýmkoliv cestami na Ukrajinu a vyzývá občany ČR, aby okamžitě opustili Ukrajinu, byl uzavřen civilní letecký prostor a přerušena letecká doprava na Ukrajinu. Dále městský soud provedl důkaz zprávou České tiskové kanceláře vydanou dne 24. 2. 2022 ve 4:10 hodin a uveřejněnou na webu [www.ceskenoviny.cz](http://www.ceskenoviny.cz), dle které ruská armáda toho dne ráno zahájila letecký i pozemní útok na Ukrajinu, svědci z řady měst po celé Ukrajině hlásili silné výbuchy nebo zvuky znějící jako dělostřelecká palba, exploze byly vedle hlavního města Kyjeva hlášeny z Oděsy, Berdiansku a Mariupolu na jihovýchodě země a Charkova a Kramatorsku na východě, ukrajinské úřady informovaly také o ostřelování ve Lvovské oblasti. Dle této zprávy ukrajinská pohraniční stráž uvedla, že ruské síly napadly Ukrajinu z Ruska, Běloruska i z anektovaného poloostrova Krym.

Městský soud konstatoval, že tato situace v době vydání napadeného rozhodnutí neexistovala, a není tak pochybením žalované, pokud k těmto skutečnostem nepřihlédla. Zdůraznil však, že od aplikace § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož soud vychází ze *skutečného a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*, musí ustoupit v situaci, kdy to je třeba s ohledem na mezinárodněprávní závazky České republiky, resp. s ohledem na požadavky práva Evropské unie. Takové závazky vyplývají především z čl. 2 a 3 Úmluvy, které zakotvují právo na život a zákaz mučení, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestání, a z čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků (č. 208/1993 Sb.). Městský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která připouští možnost prolomení zásady § 75 odst. 1 s. ř. s. právě z důvodu aplikace pravidla *non-refoulement*, resp.

v případech, kdy by nepřihlédnutí k novým skutečnostem v řízení před správním soudem mělo za následek porušení základního práva.

S ohledem na skutečnosti, které byly zjištěny dokazováním ohledně situace v zemi původu a ze kterých vyplývá, že na Ukrajině v současné době probíhá mezinárodní ozbrojený konflikt, který se týká v podstatě celého území, městský soud shledal, že napadené rozhodnutí neobstojí z hlediska závěru, že nejsou dány důvody znemožňující vycestování a vycestování žalobce je možné. Městský soud uložil správním orgánům povinnost zásadním způsobem doplnit dokazování, znovu se zabývat aktuální situací na Ukrajině a znovu posoudit, zda v daném případě existují důvody znemožňující vycestování žalobce dle § 179 zákona o pobytu cizinců, tedy zda je důvodná obava, že by mu ve státě původu hrozilo skutečné nebezpečí ve smyslu tohoto ustanovení.

Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Uvedla, že nepřehlédla probíhající válečný konflikt na Ukrajině a respektuje závazky vyplývající ze zásady *non-refoulement*, která je pro Českou republiku závazná, domnívala se však, že v případě žalobce tato situace nezpůsobuje prolomení kogentní normy § 75 odst. 1 s. ř. s. na základě aplikační přednosti Úmluvy. Tento mezinárodní závazek byl dle stěžovatelky naplňován prostřednictvím § 120a a § 179 zákona o pobytu cizinců. Na situaci žalobce se vztahuje § 120a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, podle něhož *vzniknou-li důvody znemožňující vycestování cizince po dni nabytí právní moci rozhodnutí o vyhoštění, policie vydá nové rozhodnutí pouze ve věci, zda vycestování cizince je možné, podle zvláštního právního předpisu po vyžádání a na základě nového závazného stanoviska ministerstva*. Je tedy plně v dispozici žalobce, aby, pokud má vzhledem ke změně situace v zemi původu skutečně obavu z návratu, navrhl stěžovatelce vydání nového rozhodnutí. Stěžovatelka následně vyžádá aktuální stanovisko Ministerstva vnitra k posouzení otázky, zda jsou v případě žalobce skutečně dány důvody znemožňující vycestování ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců. Citovaná právní úprava tak podle stěžovatelky poskytuje dostatečné záruky pro respektování zásady *non-refoulement* v nyní posuzované věci, proto stěžovatelka považovala rozsudek městského soudu za nezákonný.

Stěžovatelka dále namítla, že napadený rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, neboť způsob a rozsah odůvodnění, pro které bylo stěžovatelčino rozhodnutí zrušeno, je ve vztahu k užití § 120a odst. 2 zákona o pobytu cizinců nesrozumitelný. Stěžovatelka dále podotkla, že se městský soud ve svých závěrech odchyluje i od konstantního způsobu posuzování obdobných případů Nejvyšším správním soudem, viz závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2011, čj. 5 Azs 3/2011-131.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

### Z odůvodnění:

[16] Nejvyšší správní soud se ve smyslu § 104a s. ř. s., ve znění účinném od 1. 4. 2021, zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelky. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Výklad zákonného pojmu „*přesah vlastních zájmů stěžovatele*“, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech:

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

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

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

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

[17] V tomto případě Nejvyšší správní soud posuzuje otázku, zda městský soud postupoval správně, pokud zrušil rozhodnutí stěžovatelky ve věci správního vyhoštění žalobce z důvodu zásadní změny bezpečnostní situace v zemi původu, tj. na Ukrajině, do níž měl být žalobce vyhoštěn, přičemž tato změna nastala až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí v řízení před městským soudem. Tato otázka dosud nebyla plně řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu, proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je přijatelná.

[18] Skutečnost, že na Ukrajině došlo ke zcela zásadní změně situace způsobené invazí ozbrojených sil Ruské federace, která byla zahájena dne 24. 2. 2022 a která vyvolala brutální válečný konflikt, byla předmětem dokazování v řízení u městského soudu vzhledem k tomu, že městský soud ve věci jednal a rozhodoval den po zahájení ruské invaze. V současné době je již tento ozbrojený konflikt, v jehož důsledku na Ukrajině denně umírají civilisté a do Evropy z této země proudí miliony válečných uprchlíků (viz např. rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2022, čj. 10 Azs 537/2021-31), všeobecně známou skutečností, kterou není třeba, pokud jde o základní fakta, prokazovat.

[19] Nejvyšší správní soud se již otázkou, zda a za jakých okolností je třeba v soudním řízení správním zohlednit válku na Ukrajině, opakovaně zabýval, byť se tyto případy týkaly především věcí mezinárodní ochrany za procesní situace, kdy k vypuknutí tohoto ozbrojeného konfliktu (dne 24. 2. 2022) došlo až v řízení před Nejvyšším správním soudem, tedy po vydání kasační stížnosti napadeného rozhodnutí krajského (městského) soudu. V prvním z těchto případů, tedy v již zmíněném rozsudku čj. 10 Azs 537/2021-31 Nejvyšší správní soud konstatoval:

*„Základním pravidlem rozhodování správních soudů je přezkum rozhodnutí správního orgánu na základě skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Citované pravidlo odráží přezkumný charakter správního soudnictví. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) správní soudy posuzují to, zda správní orgán na základě skutečností, v té době existujících a řádně a v potřebném rozsahu zjištěných, a na základě právního stavu platného v době jeho rozhodování rozhodl po právu. Rozhodování soudu není dalším stupněm správního řízení.*

*Z tohoto obecného pravidla však existují výjimky, vyžadované ústavním pořádkem, mezinárodním právem či právem EU, a to i v situaci pozdějších změn skutkového stavu. K prolomení § 75 odst. 1 s. ř. s. však soudy přistupují s obezřetností (srov. k tomu obecně rozsudek ze dne 9. 9. 2020, čj. 6 AfS 176/2019-31, body 20 až 24).*

*Jedna z těchto výjimek plyne z práva EU, konkrétně ze směrnice 2013/32/EU (tzv. procedurální směrnice).<sup>7)</sup> Podle čl. 46 odst. 3 směrnice platí, že členské státy zajistí, aby účinný opravný prostředek obsahoval úplné a ex nunc posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU, a to alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně. Tento požadavek práva EU je tedy přímo použitelný na řízení před krajským soudem, nestanoví však povinnost zajistit stejný procesní komfort též pro řízení před NSS [srov. k tomu např. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, čj. 10 Azs 194/2015-32, body 22 až 24, náleze ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16 (N 66/81 SbNU 153), body 24 až 35, případně rozsudek NSS ze dne 19. 10. 2021, čj. 1 Azs 292/2021-51, body 28 až 30].*

*Další výjimky plynou z práva na život a ochranu zdraví člověka, chráněných ústavou i mezinárodním právem (např. v čl. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Rozšířený senát k tomu již před jedenácti lety poznamenal, že soud nemůže přehlédnout (bez ohledu na obsah žaloby či kasační stížnosti), pokud by byly dány důvody k ochraně žalobce před brozící vážnou újmou v zemi původu, které žalovaný nezohlednil za situace, kdy již nepřichází v úvahu žádná další řízení, v němž by mohla být ochrana poskytnuta. Pokud má tedy například soud k dispozici poznatky o tom, že žadatel je nezbytně poskytnout doplňkovou ochranu podle § 14a zákona o azylu, neboť její neposkytnutí by bylo narušením zásady non-refoulement a ochranu již nelze poskytnout v jiném řízení, rozhodnutí žalovaného zruší, aniž by taková skutečnost musela být vůbec výslovně namítána (usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, bod 23).*

*Podobně i novější judikatura uvádí, že soud včetně NSS bude povinen prolomit pravidlo stanovené v § 75 odst. 1 s. ř. s. z důvodu možného porušení Úmluvy pouze ve výjimečných případech (v rozsudku ze dne 4. 2. 2013, čj. 8 Azs 27/2012-65, bylo konkrétně v sázce právo na respektování rodinného a soukromého života dle čl. 8 Úmluvy). A to*

<sup>7)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, Úř. věst. L 180, 29. 6. 2013, s. 60-95.

tehdy, pokud (1) stěžovatel v řízení před soudem uvede skutečnosti, které nastaly až po právní moci rozhodnutí správního orgánu, (2) tyto skutečnosti nebyly bez vlastního zavinění stěžovatele předmětem zkoumání správního orgánu, (3) zároveň se o těchto skutečnostech lze domnívat, že by mohly být relevantní pro možné udělení doplňkové ochrany, a (4) soud neshledá dostatečné záruky, že tyto nové skutečnosti budou dodatečně posouzeny v novém správním řízení [...].

Jisté i v nyníjší věci by bylo možné stěžovatele odkázat na to, aby podal novou žádost o mezinárodní ochranu. V sázce je však, na rozdíl od věci 8 Azs 27/2012, ochrana života stěžovatele, nikoli ‚jen‘ ochrana rodinného a soukromého života. Azylový příběh stěžovatele nezakládá na první pohled žádost zjevně nedůvodnou. Nynější situace na Ukrajině je nadto, jak již NSS podotkl výše, bezprecedentní. Nedá se srovnávat s ničím, čemu doposavad azylová judikatura NSS čelila. Na Ukrajině probíhají intenzivní boje, milióny ukrajinských uprchlíků již dorazily do Evropy či jsou na cestě. Rovněž české orgány řeší potřeby velkého množství uprchlíků z Ukrajiny, zajišťují jejich pobytový titul a otázky související. Právě proto také vláda dne 2. 3. 2022 přijala – z důvodu nutnosti reagovat na migrační vlnu velkého rozsahu – usnesení o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky (č. 43/2022 Sb.). O dva dny později přijala Rada EU rozhodnutí 2022/382, kterým stanovila, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny a zavedla jejich dočasnou ochranu.<sup>79)</sup>

Za této specifické situace není namístě odkazovat stěžovatele na možnost podat si novou žádost o mezinárodní ochranu. [...]“

[20] Závěry vyplývající z citovaného rozsudku a na něj navazující judikatury (srov. obdobně rozsudky NSS ze dne 25. 3. 2022, čj. 8 Azs 336/2021-33, ze dne 24. 3. 2022, čj. 1 Azs 36/2022-31, ze dne 31. 3. 2022, čj. 9 Azs 13/2022-32, či ze dne 8. 4. 2022, čj. 5 Azs 86/2021-33) lze *mutatis mutandis* uplatnit i ve věcech soudního přezkumu rozhodnutí o správním vyhoštění, jelikož právě v těchto případech je klíčové, aby byla dodržena zásada *non-refoulement*. Dopadají přitom i na situace, kdy k zásadní změně situace na Ukrajině došlo již v řízení před krajským (městským) soudem. Ve věcech mezinárodní ochrany nemůže být v takových případech o postupu krajského (městského) soudu spor, neboť imperativ posouzení věci *ex nunc*, tedy podle skutkového stavu ke dni rozhodování soudu, explicitně vyplývá pro soud I. stupně, jak je uvedeno v citovaném judikátu, z přímo účinného čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice. V řízeních ve věcech správního vyhoštění, obdobně jako v řízeních ve věcech mezinárodní ochrany před Nejvyšším správním soudem, ho však lze dovodit právě z požadavku efektivního uplatňování zásady *non-refoulement*.

[21] V nyní posuzované věci tedy městský soud zcela správně ustoupil od aplikace § 75 odst. 1 s. ř. s., jelikož zde mají být v souladu s čl. 10 Ústavy přímo aplikovány čl. 2 a čl. 3 Úmluvy. Tato ustanovení „je třeba pod úhlem mezinárodněprávní zásady ‚non-refoulement‘ vykládat tak, že stanoví závazek České republiky nevystavit žádnou osobu, jež podléhá její jurisdikci, újmě, která by spočívala v ohrožení života či vystavení mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, a to např. tím, že bude vyhoštěna či v důsledku jiných okolností donucena vycestovat do země, kde by jí taková újma hrozila“ (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS).

[22] Správní orgány ve svých rozhodnutích k případným důvodům znemožňujícím vycestování žalobce vycházely z toho, že Ukrajina byla s účinností ode dne 23. 3. 2019, s výjimkou území tehdy kontrolovaných Ruskou federací, resp. proruskými separatisty, zařazena na seznam tzv. bezpečných zemí původu obsažený ve vyhlášce č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců. Z tohoto důvodu správní orgány ani nevyžadovaly dle § 120a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců závazné stanovisko Ministerstva vnitra k možnosti vycestování žalobce. I pokud Nejvyšší správní soud pomine, že Krajský soud v Brně usnesením ze dne 28. 2. 2022, čj. 41 A 35/2021-27, položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se slučitelnosti uvedeného ustanovení [§ 120a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců] v kombinaci se zúženým pojetím důvodů znemožňujících vycestování cizince dle aktuálního znění § 179 zákona o pobytu cizinců s unijním právem, musí především odkázat na svůj výše citovaný rozsudek čj. 10 Azs 537/2021-31, podle něhož od 24. 2. 2022 již Ukrajina není bezpečnou zemí původu a danou vyhlášku již nelze nadále ve vztahu k Ukrajině použít. Byť se ukrajinským ozbrojeným silám od té doby podařilo z Kyjevské, Černihivské a Sumské oblasti invazní vojska Ruské federace vytlačit, a odhalit tak rozsah zcela mimořádné devastace těchto území, včetně nespočetných obětí

<sup>79)</sup> Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana. Úř. věst. L 71, 4. 3. 2022, s. 1-6.

nejen bojových operací, ale i vražd, mučení a dalších zločinů spáchaných příslušníky invazních vojsk na místním civilním obyvatelstvu, boje na východě a jihu země pokračují se zesilující intenzitou. Ani střední a západní část Ukrajiny nezůstala válkou nedotčena, byť zde prozatím přímé pozemní ozbrojené střety neprobíhají, nicméně řada míst v těchto oblastech se stává cílem ruských raketových či leteckých útoků, které si již rovněž vyžádaly oběti i z řad civilního obyvatelstva. To se týká i Rovenské (Rivněnské) oblasti, ze které pochází žalobce.

[23] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že vzhledem k této bezprecedentní situaci na Ukrajině není namístě odkazovat žalobce na možnost navrhnout správním orgánům vydání nového rozhodnutí ve smyslu § 120a odst. 2 zákona o pobytu cizinců obdobně, jako soud neshledal ve výše zmiňovaných věcech mezinárodní ochrany jako adekvátní řešení odkázat žadatele na možnost podání nové žádosti o mezinárodní ochranu. Takový postup by neposkytoval dostatečné právní záruky, že nedojde k nucenému vycestování žalobce do země původu, a bylo by navíc v rozporu se zásadou hospodárnosti ve smyslu § 6 odst. 2 správního řádu provádět nové řízení a vydávat nové rozhodnutí podle § 101 správního řádu ve věci, v níž již bylo řízení vedeno a rozhodnutí vydáno, pokud mohou správní orgány (včetně Ministerstva vnitra příslušného pro vydání závazného stanoviska k možnosti vycestování žalobce) v tomto probíhajícím řízení znovu posoudit, zda v daném případě existují důvody znemožňující vycestování žalobce ve smyslu § 179 zákona o pobytu cizinců.

[24] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek městského soudu nezákonným a ani nepřezkoumatelným, neboť městský soud svůj postup zcela srozumitelně odůvodnil a nemusel se dle názoru Nejvyššího správního soudu v této souvislosti explicitně zabývat § 120a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Důvodná není ani námitka stěžovatelky, že se městský soud ve svém závěru odchýlil od konstantního způsobu rozhodování. Nejvyšší správní soud neshledal žádné odchýlení městského soudu od závěrů vysovených ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 Azs 3/2011-131, který navíc již není v současné době aktuální, neboť se týkal postupu krajských soudů ve věcech mezinárodní ochrany před účinností zmiňovaného čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice.

## 4345

### Hospodářská soutěž: narušení hospodářské soutěže; obecně závazná vyhláška obce

k § 19a odst. 1 a § 22aa zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění účinném do 18. 10. 2016 (v textu jen „ZOHS“)

**Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je oprávněn uložit obci pokutu podle § 22aa zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném do 18. 10. 2016, za narušení hospodářské soutěže v rozporu s § 19a odst. 1 citovaného zákona, které je důsledkem obecně závazné vyhlášky vydané touto obcí.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2022, čj. 7 As 60/2020-34)*

**Prejudikatura:** č. 1445/2008 Sb. NSS a č. 1775/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 57/2000 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 559/99), č. 107/2000 Sb., č. 113/2002 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 331/02), č. 404/2002 Sb., č. 53/2003 Sb., č. 210/2005 Sb., č. 6/2009 Sb., č. 88/2010 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1403/09) a č. 242/2020 Sb.; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, *Engel a ostatní proti Nizozemí* (stížnost č. 5100/71, č. 5101/71, 5102/71, č. 5354/72 a č. 5370/72).

**Věc:** Statutární město Děčín proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o správní delikt, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 28. 8. 2017 rozhodl žalovaný o tom, že žalobce porušil zákaz stanovený v § 19a odst. 1 ZOHS a dopustil se správního deliktu podle § 22aa odst. 1 téhož zákona. Deliktní jednání spočívalo dle žalovaného v tom, že žalobce obecně závaznou vyhláškou č. 3/2013, účinnou od 8. 6. 2013 do 7. 10. 2016, povolil provozování sázkových her podle § 2 písm. i), l), m) a n) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“) a provozování loterií a jiných podobných her podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 téhož zákona pouze v kasinech umístěných na místech stanovených v příloze č. 1 vyhlášky a dále

povolil provozování sázkových her podle § 2 písm. e) zákona o loteriích pouze na místech uvedených v přílohách 1 a 2 vyhlášky, přičemž v každé provozovně nacházející se na místech uvedených v příloze č. 2 vyhlášky povolil maximálně 4 výherní hrací přístroje, aniž by výběr adresních míst provozování a stanovení maximálního počtu výherních hracích přístrojů na provozovnu provedl na základě objektivních, nediskriminačních a předem známých kritérií. Tím v daném období narušil bez objektivně ospravedlnitelných důvodů hospodářskou soutěž na trhu provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her a na trhu provozování provozoven, v nichž mohou být sázkové hry, loterie a jiné podobné hry provozovány. Žalovaný uložil žalobci za popsany správní delikt pokutu ve výši 499 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozklad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 15. 5. 2018 zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Žalobce se bránil proti rozhodnutí předsedy žalovaného žalobou, kterou Krajský soud v Brně zamítl rozsudkem ze dne 6. 2. 2020, čj. 62 Af 64/2018-52. Nepřisvědčil stěžejní námitce žalobce, že žalovaný neměl pravomoc sankcionovat jej za rozpor napadené vyhlášky se zákonem. Konstatoval, že ochrana práva územních samosprávných celků na samosprávu není absolutní. Ústava předpokládá v čl. 101 odst. 4 ospravedlnitelné zásahy státní moci do tohoto práva, jsou-li tyto zásahy prováděny podle zákona. Limitace práva na samosprávu se přitom nevyprazdňuje § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) (dále jen „zákon o obcích“). Z ničeho nevyplývá, že by stát nemohl ze zákonem předvídaných důvodů a z důvodu ochrany zákona zasáhnout do činnosti obcí i na základě jiného zákonného zmocnění. Zákonodárci tedy nic nebránilo v tom, aby výkon samostatné působnosti obce podrobil kontrole ze strany státu s využitím více právních předpisů a s využitím rozdílných institutů sledujících jiný cíl. Zatímco § 123 zákona o obcích sleduje soulad obecně závazných vyhlášek obcí se zákony, § 19a ZOHS sleduje ochranu hospodářské soutěže. Je přípustné, aby normativní činnost obcí v samostatné působnosti podléhala kontrole státu podle § 123 zákona o obcích a aby zároveň dopady této činnosti vedly k delikttní odpovědnosti obce ve smyslu tzv. *Engel* kritérií z důvodu porušení zákonem chráněného zájmu. Již zákon č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, zakazoval orgánům státní správy a orgánům územních samosprávných celků omezit či vyloučit hospodářskou soutěž. S účinností od 1. 12. 2012 byl žalovaný oprávněn ukládat za narušení hospodářské soutěže pokuty. Jakkoliv byl § 19a ve znění do 30. 9. 2016 formulován obecně a absolutně, jedná se o zbytkovou kategorii, která se uplatní pouze v případech, kdy orgán veřejné správy vystupuje ve vrchnostenské pozici. Typickým projevem vrchnostenského postavení je v případě obce ukládání povinností obecně závaznou vyhláškou. Tento závěr vyplývá také z § 19a odst. 3 ZOHS, dle kterého byl žalovaný povinen zaslat pravomocné rozhodnutí o narušení hospodářské soutěže orgánu příslušnému k dozoru podle zvláštního právního předpisu. Zákonodárci tedy počítal s tím, že při narušení hospodářské soutěže je možné uplatnit následně dozor ve smyslu § 123 zákona o obcích. Je proto zřejmé, že dozorové prostředky podle § 123 zákona o obcích a § 19a ZOHS mohly být uplatněny vedle sebe. Krajský soud tudíž nepřisvědčil názoru žalobce, že státní moc může v případě rozporu obecně závazné vyhlášky se zákonem postupovat pouze podle § 123 zákona o obcích. Přestože byl § 19a ZOHS formulován značně neobratně, šlo jej podle krajského soudu aplikovat v případech, kdy normativní činností obce v samostatné působnosti došlo k narušení hospodářské soutěže.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Za jádro sporu označil otázku, zda má žalovaný pravomoc udělovat obci pokutu za správní delikt spáchaný při výkonu ústavně zaručeného práva vydávat obecně závazné předpisy. Zdůraznil, že právo na samosprávu spadá do tzv. materiálního jádra Ústavy. Jedná se o jeden ze základních prvků demokracie a demokratického právního státu, k čemuž odkázal na judikaturu Ústavního soudu a na odbornou literaturu. Z jím citovaných východisek dovodil, že je nezbytné podrobit kritickému zkoumání všechny případné zásahy výkonné moci do realizace práva na samosprávu prováděné na základě zákonného zmocnění. Dále stěžovatel detailně rekapituloval legislativní proces přijetí § 19a a § 22aa ZOHS. Upozornil na to, že daná ustanovení se stala součástí zákona na základě poslancecké iniciativy, která byla motivována bojem s korupcí, nikoliv snahou o zvýšení ochrany při narušení hospodářské soutěže ze strany orgánů veřejné moci. Je tak dán naprostý rozpor mezi přijatou regulací zakládající žalovanému novou a silnou pravomoc a odůvodněním cíle této úpravy. Nadto na půdě poslancecké sněmovny neproběhla žádná věcná debata. Je zřejmé, že zákonodárci se při přijímání sporné úpravy vůbec nezabýval poměřováním souladu práva na samosprávu s pravomocí moci výkonné podřadit jednání samosprávy pod skutkovou podstatu správního deliktu

a sankcionovat je pokutou. Dle stěžovatele nemůže výkon normotvorby orgánu veřejné moci naplnit skutkovou podstatu správního deliktu a nemůže být sankcionován správním trestem. Samospráva má stejně jako státní moc svou „zákonodárnou“ složku, která se projevuje pravomocí vydávat obecně závazné vyhlášky. Proces přijímání norem je natolik specifickým pilířem veřejné moci, že jej lze postihnout pouze sankcí uloženou ze strany moci soudní. Sankce udělená mocí výkonnou za spáchání správního deliktu je naopak pojmově nepřipustná, neboť je v rozporu s principy dělbý veřejné moci. Jedná se o obdobnou situaci, jako kdyby orgán moci výkonné rozhodl o tom, že Parlament České republiky přijetím zákona spáchal správní delikt a uložil mu za to pokutu. Vady obecní normotvorby lze tedy zhojit výlučně ingerencí moci soudní, v posuzovaném případě konkrétně rozhodnutím Ústavního soudu o zrušení obecně závazné vyhlášky. Ústava zakládá konstrukci o vymaňení právo tvorné pravomoci územních samosprávních celků z područí výkonné moci, neboť se jedná o činnost kvalitativně srovnatelnou se zákonodárnou činností.

K vlastní argumentaci krajského soudu stěžovatel doplnil, že moc výkonná může udělit obci peněžní sankci za porušení zákona v oblasti zadávání veřejných zakázek. Jedná se o výkon „exekutivní“ složky samosprávy. Nyní však moc výkonná sankcionovala kvalitativně jinou složku samosprávy (normotvorbu). Nemohly se proto uplatnit závěry Ústavního soudu v usnesení ze dne 22. 10. 2015, sp. zn. II. ÚS 1424/15. Možností exekutivní sankcionovat samosprávu při vytváření norem se Ústavní soud doposud nezabýval. Ani z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, *Engel a ostatní proti Nizozemí*, stížnost č. 5100/71, č. 5101/71, 5102/71, č. 5354/72 a č. 5370/72 nelze dovozovat, že by vedle dohledové kontroly podle § 123 zákona o obcích mohla zároveň existovat delikt ní odpovědnost obce za normotvornou činnost. Evropský soud pro lidská práva se zabýval jinou otázkou. Stěžovatel dále zdůraznil, že sám žalovaný ve sdělení ze dne 14. 9. 2015 vyjádřil pochybnosti o své pravomoci k přezkumu „legislativní činnosti“ na základě § 19a ZOHS.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že si je vědom práva stěžovatele na samosprávu. Toto právo však není absolutní a má své limity. Jedním z nich je, že se obce musí při vydávání obecně závazných vyhlášek řídit zákonem. Oprávnění obce vydávat obecně závazné vyhlášky není bez dalšího nadřazeno jiným zákonem chráněným zájmům, zde konkrétně zájmu na zachování nerušené hospodářské soutěže. V případě rozporu vyhlášky se zákonem svěřil zákon Ústavnímu soudu pravomoc takovou vyhlášku zrušit. Žalovanému pak v § 19a ZOHS zakotvil pravomoc postihovat narušení hospodářské soutěže orgány veřejné správy. Jedná se tedy o odlišnou pravomoc, než která náleží Ústavnímu soudu. Způsob zásahu žalovaného do činnosti obce je stanoven zákonem. Účelem zásahu je ochrana zákonem stanoveného zájmu na zachování nerušené hospodářské soutěže. Podmínky zásahu státu do činnosti obce ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy jsou tudíž splněny. Takový zásah státní moci do výkonu samosprávy není ojedinělý či neobvyklý, např. § 123 zákona o obcích dává Ministerstvu vnitra pravomoc zkoumat zákonnost obecně závazných vyhlášek obcí a sístovat jejich účinnost. Tato pravomoc dalece přesahuje sankční rozhodnutí žalovaného, které je pouze reakcí na narušení hospodářské soutěže.

Argumentace týkající se geneze přijetí § 19a a § 22aa ZOHS je dle žalovaného irelevantní. Žalovaný se musí řídit platným právem a nemá zmocnění hodnotit soulad uvedených ustanovení s Ústavou. Platná legislativa pak umožňuje podrobit normativní činnost samosprávy kontrole a správnímu trestání. Žalovaný je povinen vykonávat dozor nad ochranou hospodářské soutěže. Podle § 19a ZOHS má pravomoc postihovat její narušení ze strany orgánů veřejné správy. Tato pravomoc se uplatní v případech, kdy dané orgány vystupují ve vrchnostenském postavení, nikoli jako soutěžitelé. V takovém postavení se obce nacházejí při ukládání povinností obecně závaznou vyhláškou. Z § 19a odst. 3 ZOHS vyplývá, že zákonodárce možnost aplikace tohoto ustanovení na normativní činnost obce přímo předpokládal. Není proto důvod normativní činnost z výkonu samosprávy vyčleňovat. Nutným následkem zjištění o narušení hospodářské soutěže je pak uložení pokuty dle § 22aa ZOHS. Uložením pokuty nicméně nedochází k vyloučení kontroly zákonnosti obecně závazné vyhlášky Ústavním soudem. Žalovaný byl totiž povinen informovat Ministerstvo vnitra o vydání svého rozhodnutí, což mohlo vést až ke zrušení obecně závazné vyhlášky. Žalovaný tedy nemohl uplatnit svou pravomoc směřující k nápravě stavu, kterou měl ve vztahu k ostatním soutěžitelům, neboť bylo nutné dodržet postup dle zákona o obcích. Žalovaný měl rovněž za to, že krajský soud v souvislosti s možnou delikt ní odpovědností obce ve smyslu ZOHS vhodně odkázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Engel a ostatní proti Nizozemí*.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.



## Z odůvodnění:

(...)

[15] Předmětem sporu je otázka, zda žalovaný může zasáhnout do výkonu práva stěžovatele na samosprávu takovým způsobem, že mu uloží pokutu za narušení hospodářské soutěže, k němuž došlo v důsledku vydání obecně závazné vyhlášky obce v samostatné působnosti. Mezi stranami není sporu o tom, že stěžovatel je oprávněn obecně závaznou vyhláškou omezit či zcela zakázat loterie a jiné podobné hry a že toto právo je součástí práva na samosprávu ve smyslu jeho ústavního zakotvení. Spor je veden ryze o tom, zda vůbec a případně jakým způsobem může žalovaný stěžovatele sankcionovat za výkon tohoto práva, pakliže se zjistí, že způsobem výkonu tohoto práva došlo k narušení hospodářské soutěže.

[16] Podle § 19a odst. 1 ZOHS *orgány veřejné správy nesmí podporou vyhovňující určitého soutěžitele nebo jiným způsobem narušit hospodářskou soutěž.*

[17] Podle § 19a odst. 3 ZOHS *pokud se narušení hospodářské soutěže dopustí orgán územní samosprávy při výkonu samosprávy nebo při přeneseném výkonu státní správy, zašle Úřad orgánu příslušnému k výkonu dozoru podle zvláštního právního předpisu pravomocně rozhodnutí podle odstavce 2 a na jeho žádost mu postoupí i správní spis.*

[18] Podle § 22aa odst. 1 ZOHS *se orgán veřejné správy dopustí správního deliktu tím, že naruší hospodářskou soutěž v rozporu s § 19a odst. 1. V souladu s odst. 2 uvedeného ustanovení se za takový správní delikt uloží pokuta do výše 10 000 000 Kč.*

[19] Před vlastním posouzením věci považuje Nejvyšší správní soud za vhodné uvést, že v nynějším případě nebylo pojmově možné uvažovat o předložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy za účelem vyslovení protiústavnosti výše citovaných ustanovení zákona. Spor mezi účastníky řízení je totiž veden pouze o subtilní otázce vyplývající z aplikace těchto ustanovení na určitou podmnožinu právních vztahů, na něž daná právní úprava dopadá. Ani stěžovatel ostatně nenapadá celý § 19a ZOHS a na něj navazující § 22aa ZOHS a netvrdí důvody, pro které by tato ustanovení, která dopadají na všechny orgány veřejné správy a na jejich činnost, byla jako celek rozporná s ústavním pořádkem. Tento rozpor je podle něj dán jen tehdy, pokud by měla daná ustanovení dopadat na obecně závaznou vyhlášku vydanou obcí v pozici orgánu veřejné správy jakožto na formu jednání, jímž byla hospodářská soutěž narušena. S ohledem na zásadu přednosti ústavně konformní interpretace ustanovení právního předpisu před jeho derogací je tedy namístež zabývat se pouze tím, zda je ústavně konformní výklad, který vede k závěru, že se oprávnění žalovaného konat podle § 19a ZOHS vztahuje také na obecně závazné vyhlášky obcí. Nutno dodat, že takový postup předpokládal i Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18, č. 242/2020 Sb., ve kterém rozhodoval o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky regulující stejně jako v nynějším případě provoz loterií (avšak vydané městem Bílina). K namítané neústavnosti rozsahu oprávnění žalovaného podle § 19a ZOHS Ústavní soud nastínil, že daná otázka náleží předně k posouzení správním soudům. Po vyčerpání všech procesních prostředků k ochraně práv je pak možné dovolávat se protiústavnosti výkladu podaného správními soudy podáním ústavní stížnosti (viz bod 27). Nejvyšší správní soud se proto v souladu s pokynem Ústavního soudu zabýval tím, zda je ústavně konformní taková interpretace výše citovaných ustanovení, podle níž je žalovaný oprávněn sankcionovat obec za narušení hospodářské soutěže, k němuž došlo vydáním obecně závazné vyhlášky. Vzhledem k tomu, že jde o posouzení případné protiústavnosti postupu žalovaného a zároveň o rozhodnutí otázky, kterou Ústavní soud dosud výslovně neřešil, přistoupil Nejvyšší správní soud ke komplexnějšímu vypořádání dané problematiky.

[20] Argumentace stěžovatele je založena na předpokladu, že do normativní činnosti územního samosprávného celku (přijímání obecně závazných vyhlášek) může být zasaženo pouze mocí soudní, a to s ohledem na garanci práva na územní samosprávu obsaženou v Ústavě. V konečném důsledku považuje stěžovatel § 19a ZOHS, respektive výklad tohoto ustanovení připouštějící sankcionování dopadů obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků žalovaným, za protiústavní.

[21] Podle čl. 8 Ústavy *se zaručuje samospráva územních samosprávných celků.*

[22] Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy *stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*

[23] Úprava práva na samosprávu je v čl. 8 Ústavy pojata poměrně široce. Tuto skutečnost zdůrazňuje také odborná literatura [Rychetský, P.; Langášek T.; Herc T.; Mlsna P. aj. *Ústava České republiky: Komentář* (Systém ASP). Wolters Kluwer (cit. 2022-1-27)], dle které „je třeba ústavní úpravu územní samosprávy v ČR považovat za velmi kusou a lakonickou, jak se ostatně již vyjádřil ve svých rozhodnutích též Ústavní soud (srov. explicitně v nálezu Pl. ÚS 34/02 týkajícím se posouzení delimitace zaměstnanců obcí); viz též Langášek, 2007, s. 330. Ústava výrazně ponechává samosprávu v rukou moci zákonodárné, přičemž ústavní limity ingerence státu do výkonu, ale též samotného ustavení samosprávy jsou velmi malé. Na první pohled by se mohlo zdát, že Ústava chrání toliko institut územní samosprávy jako takový, avšak další otázky konstituování a fungování územní samosprávy ponechává již běžnému zákonodárci (srov. komentář k čl. 99 a násl.). Jinak řečeno, na první pohled ústavní úprava územní samosprávy vypadá tak, že jediným ryze ústavním (a ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy i nadústavním) limitem je samotná existence územní samosprávy, tj. jediným ústavně limitujícím faktorem je to, že zákonodárce a rovněž ústavodárce by měl existenci územní samosprávy umožnit; avšak vše ostatní je již věcí obyčejného zákonodárství. [...] Ústavodárce tak velmi strohou úpravou územní samosprávy ponechal velký prostor praxi, a to i případně rozhodovací praxi Ústavního soudu. Judikatura Ústavního soudu pak i v důsledku lakoničnosti ústavních norem značně kolísá mezi intenzivnější, a naopak slabší ochranou územní samosprávy. Na jednom konci tak stojí již odkazovaný náleze ve věci návrhu skupiny senátorů na zrušení částí zák. č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, Pl. ÚS 34/02, v němž Ústavní soud akcentoval slabé ústavní vymezení samosprávy a vyšel z toho, že ústavní garance územní samosprávy je 'lakonická'. [...] Na pomyslném druhém konci stojí nálezy, v nichž Ústavní soud nastavil pro zákonodárce přísnější limity, a to právě i přes existující vyhrady zákona obsažené v textu Ústavy. Tak například v nálezu Pl. ÚS 51/06, jenž se týkal zřízení neziskových nemocnic a transformace stávajících nemocnic na tuto formu právnických osob, Ústavní soud například připustil, že zásah do práva na samosprávu provedený zákonem musí splňovat požadavek proporcionality, a přiměřenost takového zásahu pak v nálezu skutečně zkoumal. Obdobně Ústavní soud přistoupil v nálezu Pl. ÚS 6/13 i k přezkumu novely zákona o loteriích, která odkládala účinky obecně závazných vyhlášek na již vydaná povolení k provozování videoloterijních terminálů.“

[24] Citovaný komentář dále k čl. 101 odst. 4 doplňuje: „Jinak řečeno, poměrně propracované jsou v zákonné úpravě limity kontroly a dozorových oprávnění státu, resp. orgánů státní správy a moci vykonávané vůči samosprávě (viz dále rozbor § 123, 129 a 129a obecního zřízení a analogických § 81, 86 a 87 krajského zřízení), méně jednoznačná jsou však zatím samotná ústavní východiska, a to právě i v případě jednání dvou zbyvajících státní moci, tedy především moci zákonodárné. Hledáme-li nějaké ryze ústavní limity ingerence zákonodárné moci do samosprávy, je proto třeba vycházet především z judikatury Ústavního soudu. [...] Pokud jde o zásahy moci vykonávané, resp. orgánů státní správy do výkonu samosprávy, jedná se o oblast, která rovněž neunikla pozornosti Ústavního soudu a v podstatě díky judikatuře Ústavního soudu je nyní velmi detailně propracována jak v obecním zřízení, tak krajském zřízení a zákoně o hlavním městě Praze, přičemž principy, na nichž tato právní úprava v jednotlivých zákonech spočívá, jsou v podstatě totožné, ať už jde o samosprávu obecní či krajskou. Zákonodárce přistoupil k reformě této oblasti v roce 2000, a to po zcela zásadních nálezech Ústavního soudu Pl. ÚS 1/2000 a II. ÚS 559/99, v nichž se Ústavní soud vyjádřil k institucionálním aspektům kontroly a dozoru. Obě rozhodnutí se věcně týkala mediálně známé problematiky stavby zdi v ústecké Matičnické ulici a posléze ovlivnila institucionální podobu dozoru, jak byl konstruován v současném obecním a krajském zřízení. Dle Ústavního soudu totiž ústavní princip dělby moci v podmínkách demokratického právního státu vylučuje přímé zásahy moci zákonodárné (Poslanecké sněmovny) do výkonu samosprávy (v této podobě byl dozor konstruován v předchozím zákoně o obcích č. 367/1990 Sb.). Podle Ústavního soudu zákonodárce není oprávněn sám rušit opatření přijatá územními samosprávnými celky v samostatné působnosti, takovou pravomoc jsou nadány pouze soudy, resp. Ústavní soud. S ohledem na to je v současném obecním a krajském zřízení (§ 123, 129 a 129a obecního zřízení; § 81, 86 a 87 krajského zřízení a § 106 a násl. zák. o hlavním městě Praze) vytvořen poměrně komplikovaný systém kontroly a dozoru, který je v oblastech výkonu samosprávy svěřen nejprve Ministerstvu vnitra, přičemž konkrétní způsoby zásahu se liší podle toho, zda je dozor vykonáván nad normativní činností zastupitelstev (přijímání obecně závazných vyhlášek), nebo nad jinými usneseními a opatřeními přijímanými v rámci výkonu samosprávy. Základním principem je však vždy to, že v rámci dozoru se zkoumá toliko jejich zákonnost, případně ústavnost. Ministerstvo vnitra je však oprávněno jenom k sistaci, tj. odložení účinnosti těchto aktů, konečné rozhodnutí je svěřeno soudům a Ústavnímu soudu, pokud jde o kontrolu zákonnosti a ústavnosti právních předpisů (na úpravu v obecním a krajském zřízení navazují ustanovení zákona o Ústavním soudu, konkrétně § 64 odst. 2 písm. g), kterým je upravena legitimace Ministerstva

vnitřní podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení obecně závazných vyhlášek jako právních předpisů vydávaných v rámci výkonu samosprávy). Rovněž k této oblasti se již vyjádřila judikatura Ústavního soudu (k obsahovým mezím normativní činnosti samosprávy viz komentář k čl. 104 odst. 3 Ústavy), z níž lze dovodit určité obecné principy, které musí státní správa při výkonu dozoru dodržet. Jednak je to požadavek restriktivního výkladu zákona, k jehož ochraně je dozorovým orgánem zasahováno. Tento požadavek byl formulován v nálezu IV. ÚS 331/02. Věc v něm šlo o přezkum volby místostarosty obce, která proběhla bez zařazení tohoto bodu na jednání zastupitelstva předem, v čemž dozorový orgán spatřoval porušení § 93 obecního zřízení, tj. informační povinnosti vůči občanům obce. Ústavní soud zde vložil obecný rámec ústavních limitů zásahu státu do územní samosprávy, a to tak, že požadavek ochrany zákona dle čl. 101 odst. 4, a tedy možnosti státu zasahovat do výkonu územní samosprávy, je třeba vykládat velmi restriktivně, neboť se vlastně jedná o ústavně založenou výjimku zasahující do ústavně zaručeného práva na samosprávu. Jinak řečeno, při posuzování zákonnosti nelze příslušný zákon vykládat extenzivně, byť by byl takový výklad logický, účelný a rozumný: *„Zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu je totiž podle přesvědčení Ústavního soudu možno připustit toliko za situace, kdy je porušení zákona ze strany územního samosprávného celku dovozeno subsumpcí pod právní normu vyloženou secundum et intra, nikoliv již praeter legem.“* Dále lze zmínit zákaz libovůle a diskriminace, který byl formulován v nálezu Pl. ÚS 1/02. V této věci Ústavní soud sice nerozhodoval přímo o výkonu dozoru, nýbrž o návrhu na zrušení § 19 odst. 1 krajského zřízení v původním znění, který umožňoval orgánům státu při bezúplatném převodu a přechodu majetku na kraj stanovit podmínky nakládání s tímto majetkem; toto ustanovení samo však tyto podmínky nikterak nekonkretizovalo. Ústavní soud však dovodil, že takto obecné ustanovení je v rozporu s čl. 101 odst. 4 Ústavy, neboť umožňuje stanovit orgánům státu jakákoliv omezení v podstatě libovolně a nepředvídatelně, navíc negarantuje požadavek rovného přístupu k územním samosprávám. Jinak řečeno, způsob zásahu stanovený zákonem musí být dostatečně určitý a nesmí umožňovat libovolné stanovování zcela odlišných podmínek pro různé adresáty. Tento požadavek lze nepochybně vztáhnout i na konkrétní postupy dozorových orgánů, jejichž opatření vůči samosprávě by měla být předvídatelná, měla být založena na jasných a seznamitelných důvodech, a při své dozorové činnosti by měla zachovávat princip rovnosti mezi jednotlivými územními celky.“

[25] Z výše uvedeného především vyplývá, že úprava práva na samosprávu v Ústavě je velmi kusá. Fakticky stanoví pouze právo na územní samosprávu a následně stanovení limitů tohoto práva ponechává na moci zákonodárné. V nálezu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS. 34/02, č. 53/2003 Sb., k tomu Ústavní soud uvedl: *„Z ustanovení Ústavy i Charty lze dovodit, že zákonná omezení a pokyny pro působení územní samosprávy jsou přípustné. Ve svém souboru samozřejmě nemohou tato pravidla územní samosprávu úplně odstranit. Jednotlivá úprava však může být poměrně přísná a svazující, jsou li k tomu důležité ospravedlnitelné důvody.“* Judikatura Ústavního soudu nicméně dovodila určité podmínky, za kterých lze zasahovat do práva na samosprávu, a to i konkrétně ve vztahu k normativní činnosti samosprávných celků. V případě normativní činnosti je předně vyloučen přímý zásah moci zákonodárné spočívající v rušení norem územních samosprávných celků vydaných v samostatné působnosti. Touto pravomocí je nadána pouze moc soudní, konkrétně Ústavní soud (srovnej nálezy ÚS ze dne 5. 4. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 1/2000, č. 107/2000 Sb., a ze dne 12. 4. 2000, sp. zn. II. ÚS 559/99, č. 57/2000 Sb. ÚS). V případě ostatních zásahů, které nepředstavují přímé zrušení aktů samosprávy v samostatné působnosti, dovodila judikatura Ústavního soudu konkrétní podmínky, za kterých k těmto zásahům může docházet. Stejnou podmínkou pro zásah státu do činnosti územních samosprávných celků je nutnost ochrany zákona. Naplnění této podmínky přitom nelze zakládat na extenzivním výkladu zákona, byť by byl takový výklad za dané situace logický (viz nálezy ÚS ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, č. 113/2002 Sb. ÚS), a v případě existence dvou alternativ výkladu zákona je nutné postupovat podle zásady *in dubio pro libertate* a přijmout výklad, který více šetří podstatu ústavně zaručeného práva na samosprávu (viz nálezy ÚS ze dne 19. 4. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09, č. 88/2010 Sb. ÚS). Další podmínkou je požadavek na určitost právních norem, na základě kterých je státem do práva na samosprávu zasahováno. Normy zmocňující státní orgány ke konkrétním zásahům do samosprávy musí být dostatečně určité, aby mohly adresátům (samosprávným celkům) poskytovat dostatečnou ochranu proti svévoli či libovůli státní moci. V případě norem regulujících výkon samosprávy také nesmí docházet k jejich diskriminačnímu a nepředvídatelnému dotváření (viz nálezy ÚS ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 1/02, č. 404/2002 Sb.).

[26] Optikou uvedených podmínek Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení zákonné úpravy obsažené v ZOHS.

[27] Podle § 19a ZOHS ve spojení s § 22aa ZOHS má žalovaný pravomoc udělit orgánu veřejné správy (včetně územních samosprávných celků) pokutu až do výše 10 000 000 Kč, pakliže zjistí, že tento orgán narušil podporou zvýhodňující určitého soutěžitele nebo jiným způsobem hospodářskou soutěž. ZOHS přitom nijak nerozlišuje, jakým způsobem se orgán veřejné správy narušení hospodářské soutěže dopustil (normativní činnosti při výkonu samosprávy či jiným jednáním).

[28] Z právní úpravy vyplývá, že žalovaný není oprávněn sám rušit opatření přijatá územními samosprávnými celky v samostatné působnosti. Nejedná se tedy o derogační normu ve vztahu k normativní činnosti územní samosprávy. Důsledkem aplikace citované právní úpravy nemůže být zrušení či pozastavení účinnosti normy vydané orgánem územní samosprávy v samostatné působnosti. ZOHS v tomto případě nepředpokládá ani automatickou neplatnost dotčeného aktu obce či jeho části, jako tomu je u dohod narušujících soutěž (§ 3 ZOHS). Žalovaný není nadán ani pravomocí k tomu, aby do budoucna zakázal obci dle daného aktu postupovat, na rozdíl od dohod narušujících soutěž či v případě zneužití dominantního postavení (§§ 7 a 11 ZOHS). Ve vztahu k případné sistaci či přímo zrušení předmětného aktu se pravomoc žalovaného omezuje na předání informace o narušení hospodářské soutěže a postoupení věci Ministerstvu vnitra v souladu s § 19a odst. 3 ZOHS. Pouze Ministerstvo vnitra pak může v souladu s § 123 zákona o obcích iniciovat postup vedoucí potenciálně až ke zrušení obecně závazné vyhlášky.

[29] Jediným následkem, který může mít zjištění žalovaného o narušení hospodářské soutěže ze strany orgánu územní samosprávy při výkonu samosprávy, je tedy uložení sankce v podobě pokuty podle § 22aa ZOHS. Případným zrušením obecně závazné vyhlášky se uložení pokuty nelze vyhnout. Uložená pokuta tedy nemá v tomto ohledu nepřímý derogační účinek. Na druhou stranu ze znění zákona neplyne, že by žalovaný nemohl po vydání rozhodnutí uložit pokutu znovu, a to za další období, pakliže by správní delikt obce trval. V případě jejího opakovaného ukládání by pokuta s přihlédnutím k její horní hranici v nezanedbatelné výši (10 000 000 Kč) již mohla vyvolávat nepřímý derogační účinek, neboť by tímto způsobem byl na obec ze strany žalovaného v podstatě vyvíjen nátlak směřující ke zrušení obecně závazné vyhlášky. Nejvyšší správní soud však nemá za to, že by popsany potenciální nepřímý derogační účinek § 19a ve spojení s § 22aa ZOHS představoval obcházení požadavku Ústavního soudu, podle něhož mohou být normy územních samosprávných celků vydané v samostatné působnosti rušeny pouze mocí soudní (Ústavním soudem). Jednak je třeba zdůraznit, že se nejedná o přímé zrušení aktů samosprávy v samostatné působnosti ze strany moci výkonné. Dále pak právní úprava obsahuje dva mechanismy, které zajišťují, že konečné rozhodnutí stran zákonnosti a ústavnosti právních předpisů vydaných obcí je svěřeno soudům, především pak Ústavnímu soudu.

[30] Přímou v § 19a odst. 3 ZOHS je upravena povinnost žalovaného zaslat Ministerstvu vnitra pravomocné rozhodnutí o spáchaném správním deliktu a na jeho žádost mu postoupit i správní spis. Pokud Ministerstvo vnitra rovněž shledá, že příslušná obecně závazná vyhláška obce odporuje zákonu, aktivuje postup podle § 123 zákona o obcích. Ten předpokládá, že Ministerstvo vnitra požádá příslušnou obec o zjednání nápravy a poskytne jí za tímto účelem potřebnou metodickou pomoc. Není-li obec ochotna zjednat nápravu, přistupuje Ministerstvo vnitra k použití represivních dozorových opatření podle § 123 zákona o obcích, tj. nejprve oficiálně vyzve obec k nápravě. Nejednala-li obec nápravu v zákonné lhůtě, zahájí Ministerstvo vnitra správní řízení, jehož výsledkem je pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky (či pouze některých jejích ustanovení) a následné podání návrhu na její zrušení (či pouze některých jejích ustanovení) Ústavnímu soudu. Je-li obecně závazná vyhláška ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami, může Ministerstvo vnitra pozastavit její účinnost i bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Nesouhlasí-li obec s konstatováním Ministerstva vnitra, že je obecně závazná vyhláška v rozporu se zákonem, může proti jeho rozhodnutí o pozastavení její účinnosti podat rozklad ministři vnitra. O tom, zda je konkrétní obecně závazná vyhláška v rozporu se zákonem, závazně rozhoduje pouze Ústavní soud, Ministerstvo vnitra toliko pozastavuje její účinnost. Nelze si přitom nepovšimnout, že i samotný mechanismus § 123 zákona o obcích, respektive v něm obsažená represivní dozorová opatření v sobě mají určitý nepřímý derogační účinek, neboť i prostřednictvím výzvy Ministerstva vnitra je obec *de facto* tlačena k tomu, aby sama odstranila vytýkaný rozpor označené obecně závazné vyhlášky se zákonem.

[31] Druhým mechanismem, který zaručuje konečné slovo ohledně zákonnosti (ústavnosti) příslušné obecně závazné vyhlášky soudní mocí, je soudní řízení správní. Činnost moci výkonné na základě § 19a ZOHS totiž

podléhá standardní následné kontrole ze strany správních soudů. Případné uložení pokuty podle § 22aa ZOHS tedy nemusí být nutně výsledkem konečným a nezvratným. Tato možnost brání svévolnému nezvratnému mocenskému zásahu ze strany moci výkonné, čímž je podle Nejvyššího správního soudu dostatečně zachována dostatečná nezávislost samosprávy ve smyslu ústavně zaručeného práva na samosprávu a citelně oslaben případný nepřímý derogační účinek § 19a ve spojení s § 22aa ZOHS.

[32] Pravomoc žalovaného obsažená v ZOHS je ve vztahu k normativní činnosti obcí výrazně zúžena také vymezením rozsahu kontrolní činnosti, k níž je žalovaný oprávněn. Na základě § 19a ZOHS totiž nedochází k abstraktnímu přezkumu zákonnosti obecně závazné vyhlášky podle testu čtyř kroků aplikovaného Ústavním soudem např. v nálezu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04, č. 210/2005 Sb. Žalovaný zkoumá zákonnost vyhlášek pouze z úzce vymezeného hlediska, a to zda obecně závazná vyhláška nevyvolává účinek rozporný se zákonným zákazem narušování hospodářské soutěže. Toto úzké vymezení ostatně odpovídá zaměření samotného ZOHS, který upravuje ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo ohrožení. Žalovaný vykonává dohled nad činností soutěžitelů, mezi které od 1. 12. 2012 spadají také orgány státní správy při výkonu státní správy, orgány územní samosprávy při výkonu samosprávy a při přeneseném výkonu státní správy a orgány zájmové samosprávy při přeneseném výkonu státní správy, tedy mj. také obce. Jak přitom příhodně uvedl krajský soud, nejedná se o žádnou novinku. Již zákon č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, obecně zakazoval omezování či vylučování hospodářské soutěže orgány státní správy a orgány územních samosprávních celků. Smyslem § 19a je tedy zajistit ochranu hospodářské soutěže právě i ve vztahu k činnosti vyjmenovaných orgánů. Jedná se o logický důsledek skutečnosti, že uvedené orgány nakládají s veřejnými penězi a svým jednáním mohou často ovlivňovat podmínky na relevantním trhu. Nadto je nutné zdůraznit, že ze strany žalovaného nedochází k přezkumu normativní činnosti ve smyslu přezkumu samotné činnosti jako takové, ale k přezkumu důsledků (konkrétních dopadů) dané regulace. Z hlediska aplikace ustanovení ZOHS je rozhodné toliko to, zda přijatá právní úprava narušila hospodářskou soutěž či nikoli. Pro posouzení věci žalovaným je naopak v podstatě irrelevantní, zda obec měla pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku, zda se při jejím vydání nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, zda zákonem jí svěřenou působnost nezneužila a zda je obsah vyhlášky rozumný.

[33] Nejvyšší správní soud současně neshledal důvod, proč by akty vzniklé normativní činností obce měly být vyňaty z působnosti § 19a ZOHS. Stěžovatel v tomto ohledu namítal, že normativní činnost je natolik specifickou a v podstatě imanentní pravomocí samosprávy, že je nutné na ni nahlížet izolovaně a separovat ji od ostatního jednání samosprávy. Je to totiž právě normativní činnost, kterou se právo na samosprávu projevuje ve své nejzákladnější podobě. Stěžovatelem akcentované speciální postavení normativní činnosti obcí a její absolutní obecné vynětí z dosahu moci výkonné však z ničeho nevyplyvá. Jak bylo vysvětleno výše, úprava práva na územní samosprávu obsažená v Ústavě spočívá v podstatě pouze v samotné garanci tohoto práva. Podrobnější úprava realizace práva na samosprávu je pak svěřena moci zákonodárné, přičemž limity zásahu do tohoto práva definuje judikatura Ústavního soudu (viz výše). Ten však nevyslovil žádnou absolutní ochranu obce před jakýmkoliv zásahem do její normativní činnosti ze strany státu (veřejné moci), natožpak před takovým zásahem, který se týká toliko konkrétních dopadů přijaté regulace a ji samotnou ponechává nedotčenu.

[34] Opačný závěr neplatí ani z usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2001, sp. zn. IV. ÚS 522/01. V uvedeném usnesení se Ústavní soud zabýval otázkou, zda byl žalovaný nečinný, pokud nezasáhl proti nařízení vlády jakožto opatření, jímž byla ve svém důsledku omezena hospodářská soutěž ve smyslu § 18 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže. Podle § 18 odst. 1 uvedeného zákona platilo, že *orgány státní správy a orgány územních samosprávních celků nesmějí vlastními opatřeními, zjevnou podporou nebo jinými způsoby omezit nebo vyloučit hospodářskou soutěž*. Podle odst. 2 tohoto ustanovení *dozor nad dodržováním povinností podle odstavce 1 vykonávalo ministerstvo* (pro hospodářskou soutěž, později žalovaný). *Na základě důkazů a rozborů výsledků může požadovat od orgánů státní správy nebo od orgánů územních samosprávních celků nápravu*. Jednalo se tedy do určité míry o obsahově obdobnou úpravu jako v případě § 19a ZOHS. Ústavní soud dospěl k závěru, že žalovaný nebyl povinen zahájit správní řízení o přezkumu nařízení vlády, neboť k tomu neměl pravomoc. Mimo jiné zde konstatoval: „*Ústavní soud je pak ve shodě s vyjádřením Úřadu přesvědčen o tom, že takový akt, jakým je stěžovateli napadané nařízení vlády, vydané na základě čl. 78 Ústavy ČR, nelze podřadit pod pojem opatření dle § 18 zákona č. 63/1991*

*Sb. proto, že jde o obecně závazný právní předpis, a z tohoto důvodu vyklad stěžovatele, dle kterého by Úřad mohl rozhodovat o nařízeních vlády na základě citovaných ustanovení zákona č. 63/1991 Sb., považuje za nepřijatelný.“ Závěr, že pravomoc žalovaného nedopadá na nařízení vlády je logický. Jedná se o právní předpis vydaný vládou jakožto vrcholným orgánem moci výkonné. Ta je v souladu s čl. 68 odst. 1 Ústavy odpovědná pouze Poslanecké sněmovně. Ústava logicky nepředpokládá, že by vláda jako vrcholný orgán moci výkonné měla být odpovědná jiným orgánům státní správy (správním úřadům jakým je žalovaný). Dopadají na ni tedy pouze omezení vyplývající z dělby moci. Logicky není možné, aby její nařízení podléhala přezkumu ze strany nižších správních orgánů. Právě v tom je situace odlišná od obecně závazných vyhlášek vydávaných obcemi. V jejich případě se totiž nejedná o akty vydané subjektem jedné ze základních mocí ve státě (zákonodárné, výkonné a soudní). Samospráva sice do určité míry představuje „čtvrtou moc“, nicméně čl. 101 odst. 4 Ústavy výslovně předpokládá zásah státu do činnosti územních samosprávních celků, a to na základě zákona, vyžaduje-li to ochrana zákona, v tomto případě pak v užším smyslu ochrana hospodářské soutěže, která je cílem ZOHS. V souladu s Ústavou lze za splnění uvedených podmínek do dané oblasti zasahovat mocí výkonnou. Jak přitom bylo vysvětleno výše, Nejvyšší správní soud neshledal důvod, proč by normativní činnost měla být z působnosti § 19a ZOHS vyňata. Nejvyšší správní soud je proto toho názoru, že z citovaného usnesení nelze bez dalšího dovozovat, že by byla vyloučena rovněž pravomoc žalovaného ve vztahu k obecně závazným vyhláškám územních samosprávních celků.*

[35] Stěžovatelem dovozované vynětí normativní činnosti územní samosprávy z působnosti sporné právní úpravy by podle Nejvyššího správního soudu bylo nejen nekoncepční, ale do určité míry i diskriminační ve vztahu k soutěžitelům, kteří obdobným nástrojem (pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky) nedisponují. Současně by takové vynětí odporovalo smyslu a účelu ZOHS, neboť by v konečném důsledku mohlo vést k obcházení zákona. Při přijetí argumentace zastávané stěžovatelem by byla orgánům územní samosprávy poskytnuta možnost, jak se úspěšně vyhýbat sankční odpovědnosti a případnému postihu za narušování hospodářské soutěže. Fakticky by jim nic nebránilo zasahovat do hospodářské soutěže bez obav z následků, neboť jediným následkem by mohlo být zrušení obecně závazné vyhlášky prostřednictvím aktivace § 123 zákona o obcích. Argumentace stěžovatele založená na výjimečnosti normativní činnosti územní samosprávy by ostatně vedla k absurdním důsledkům napříč celým právním řádem. Územní samosprávné celky by při jejím přijetí mohly obcházet hrozbu sankčních postihů velmi jednoduše tím, že by kroky odporující zákonu činily formou obecně závazné vyhlášky. Pokud by např. obec stanovila podobu stejnokrojů a dopravních prostředků obecní policie obecně závaznou vyhláškou v rozporu s požadavky stanovenými v § 27a odst. 2 písm. c) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, byla by v logice názoru stěžovatele za daný přestupek nepostizitelná (podle uvedeného ustanovení se obec dopustí přestupku tím, že nezajistí, aby stejnokroje strážníků, označení motorových vozidel a dalších dopravních prostředků obecní policie obsahovaly jednotné prvky). Podoba stejnokroje je přitom pravidelně upravována právě formou obecně závazné vyhlášky (viz např. obecně závazné vyhlášky města Prostějov č. 44/2000, o Městské policii Prostějov a jejím stejnokroji, města Moravské Budějovice č. 3/2007, statutárního města Liberec č. 2005/12, o zřízení městské policie a podrobnostech stejnokroje strážníků městské policie, statutárního města Brna č. 1/1992). Dalším příkladem může být situace, kdy by obec jako zaměstnavatel stanovila diskriminační podmínky pro případné uchazeče o zaměstnání v obecně závazné vyhlášce. Ani v takovém případě by obci za její jednání v logice názoru stěžovatele nemohl hrozit postih podle § 140 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. V konečném důsledku by výklad zastávaný stěžovatelem mohl *ad absurdum* vést až k tomu, že by územní samosprávné celky byly zcela vyloučeny z jakýchkoliv sankčních postihů na poli veřejného práva za jednání kolidující s jinými zákonem chráněnými zájmy, pakliže by cíle rozporného se zákonem dosahovaly formou obecně závazné vyhlášky. Jedinou hrozbou by bylo zrušení takové vyhlášky. Nelze tedy aprobevat předpoklad stěžovatele, že normativní činnost obcí nemůže nikdy podléhat sankcím ze strany moci výkonné.

[36] V neposlední řadě by při přijetí argumentace stěžovatele o výjimečnosti normativní činnosti obcí došlo k bezdůvodnému rozlišování mezi jednotlivými oblastmi samosprávy. Dohledu žalovaného na poli ochrany hospodářské soutěže totiž podléhají také akty vzniklé na základě normativní činnosti zájmové (profesní) samosprávy, neboť i těmito může docházet k zásahům do hospodářské soutěže. Nejvyšší správní soud se přitom již ve své judikatuře zabýval pokutami, které udělil žalovaný za vydání závazných vnitřních předpisů profesních komor, jimiž došlo k narušení hospodářské soutěže, a jako takové je v obecné rovině aprobeoval. Blíže viz rozsudky ze dne 24. 9. 2007, čj. 5 As 55/2006-145, č. 1445/2008 Sb. NSS, a ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 AfS 86/2007-107, č. 1775/2009

Sb. NSS, v nichž Nejvyšší správní soud řešil naplnění konkrétních podmínek pro uložení takové pokuty. Je pravdou, že zájmová (profesní) samospráva není v Ústavě zakotvena výslovně jako samospráva územní. O jejím ústavním významu však nemůže být ani přes absenci takového zakotvení pochyb, což ostatně dokládá i dosavadní judikatura Ústavního soudu (srov. zejména náleze ze dne 14. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 40/06, č. 6/2009 Sb.). I Ústavní soud přitom připustil, že minimálně v případech zájmové samosprávy považuje za legitimní zásah do jejího práva na tuto samosprávu, je-li cílem daného zásahu ochrana soutěžního prostředí. V usnesení ze dne 30. 4. 1998, sp. zn. IV. ÚS 328/96, konstatoval, že „[i] při vědomí toho, že stěžovatel je orgánem stavovské samosprávy, není výklad zastávaný Vrchním soudem v Olomouci, který sleduje spíše umožnění hospodářské soutěže typické pro demokratickou společnost, způsobilý k tomu, aby obrozil, natož odstranil, základy demokratického státu. Rovněž tak poukaz stěžovatele, že napadenými rozhodnutími byl ve vztahu k němu porušen čl. 27 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo svobodně se sdružovat s jinými na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů, nesbledal ústavní soud důvodným, neboť žádný z orgánů veřejné moci ve svém rozhodnutí nezpochybnil právo stěžovatele na realizaci své profesní samosprávy, pouze vymezil zákonné meze, které musí být při její realizaci, a to v daných souvislostech konkrétně s ohledem na ochranu soutěžního prostředí, respektovány.“ Nejvyšší správní soud zastává v nynějším případě obdobný názor. Sporný výklad § 19a nevede k ohrožení demokratického státu a nepředstavuje zásah do materiálního ohniska Ústavy. Naopak se jedná o zásah na základě zákona, který je Ústavou předpokládán.

[37] Nemůže obstát ani srovnání použité stěžovatelem, že se v případě přezkumu obecně závazných vyhlášek obcí žalovaným v podstatě jedná o obdobnou situaci, jako kdyby orgán moci výkonné rozhodl např. o tom, že Parlament ČR přijetím zákona spáchal správní delikt. Zákony přijímané Parlamentem ČR nejsou postaveny na roveň obecně závazným vyhláškám. V případě vyhlášek se jedná o podzákonné právní předpisy, které může vydávat zastupitelstvo obce pouze v mezích své působnosti stanovené právě zákonem. Obec se jednoduše řečeno nenachází v postavení srovnatelném s orgánem moci zákonodárné (Parlamentem ČR). Srovnání obecně závazných vyhlášek se zákony je tak mimoběžné. Rozpory či absurdní situace dovozované stěžovatelem z uvedeného srovnání proto v posuzovaném případě z podstaty věci nemohou vzniknout.

[38] Nejvyšší správní soud tedy nepřisvědčil stěžovateli, že by výkonná moc nemohla obecně vykonávat dozor nad normativní činností obcí takovým způsobem, že by sankcionovala porušení jiného zákonem chráněného zájmu, k němuž došlo v důsledku normativní činnosti obce v samostatné působnosti. Takové absolutní omezení z judikatury Ústavního soudu podle názoru Nejvyššího správního soudu nevyplývá. Je však nezbytné posoudit, zda konkrétní právní úprava obsažená v ZOHS dostojí i dalším požadavkům formulovaným Ústavním soudem (viz výše).

[39] Ustanovení § 19a ZOHS zakazuje orgánům veřejné správy, aby podporou zvýhodňující určitého soutěžitele nebo jiným způsobem narušily hospodářskou soutěž. Uvedená norma je tedy formulována poměrně široce. Krajský soud však v bodě 16 rozsudku pečlivě vysvětlil, že tuto normu je třeba aplikovat restriktivním způsobem, neboť absolutní zákaz protisoutěžní činnosti orgánů veřejné správy je ve zjevném rozporu se společenskou i právní realitou. Dohledová činnost žalovaného rovněž nemůže z podstaty věci dopadat na rozhodnutí vydaná orgány veřejné správy ve správním řízení nebo v případech, kdy tyto orgány vystupují jako soutěžitelé. Ve vztahu k obcím se tedy uplatní § 19a ZOHS v případě těch jednání, kdy obce vystupují ve vrchnostenském postavení. Již krajský soud tedy v souladu s požadavkem Ústavního soudu na restriktivní výklad zákona, k jehož ochraně je dozorovým orgánem zasahováno, zdůraznil omezený dosah § 19a ZOHS. V posuzovaném případě byl tento restriktivní výklad řádně uplatněn, neboť ukládání povinností obecně závaznou vyhláškou je typickým projevem vrchnostenského postavení obce. Nutno dodat, že restriktivní výklad použil ve věci již žalovaný, který od počátku přijetí dané úpravy zastával názor, že § 19a ZOHS musí odpovídat společenské realitě a nemůže dopadat na případy omezování hospodářské soutěže z ospravedlnitelných důvodů (viz body 70 a 71 rozhodnutí I. stupně a tam uvedený informační list žalovaného č. 4/2014). Již od počátku své účinnosti byl tedy § 19a ZOHS vykládán tak, že na jeho základě je posuzováno, zda důsledky obecně závazné vyhlášky spočívající v omezení či vyloučení hospodářské soutěže vycházejí z ospravedlnitelných důvodů a jsou aplikovány v souladu se zásadou proporcionality. Právě tento restriktivní výklad a rezervovaný přístup žalovaného respektuje ústavní mantinely stanovené pro případný zásah do práva na samosprávu.

[40] Za splněnou považuje Nejvyšší správní soud také podmínku dostatečné určitosti dané právní úpravou. Tuto podmínku dovodil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/02, ve kterém se zabýval ústavností § 19 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění účinném do 6. 9. 2002. Dle uvedeného ustanovení měl stát *právo při bezúplatném převodu či přechodu movitých věcí, práv a nemovitostí na kraj a při finanční spolupráci na pořízení takového majetku krajem vybrat si stanovení podmínek pro další hospodaření a nakládání s tímto majetkem*. Tuto formulaci vyhodnotil Ústavní soud jako neurčitou, neboť stát nijak nelimitovala v tom, jaké podmínky stanoví. V nyní posuzovaném případě tomu tak není. Sporná úprava stanovuje dostatečně podmínky pro to, jakým způsobem může žalovaný do činnosti územních samosprávných orgánů zasáhnout (uložením pokuty potažmo nepřímým předáním informace Ministerstvu vnitra). Případný zásah tedy není odvislý od libovůle či uvážení žalovaného, ale je vymezen přímo v ZOHS. Jistou neurčitost lze spatřovat pouze v použití blíže nedefinovaného pojmu „*narušení hospodářské soutěže*“, neboť zákon neobsahuje ani alespoň demonstrativní výčet konkrétních forem takového zakázaného jednání [na rozdíl od jiných způsobů narušení hospodářské soutěže uvedených v § 1 odst. 1 písm. a) až c) ZOHS]. Tato skutečnost byla ostatně důvodem, pro který byl § 19a ZOHS novelizován zákonem č. 293/2016 Sb. Sám zákonodárce přitom v důvodové zprávě k uvedené novele připustil, že: „*Toto ustanovení bylo do zákona vloženo na základě poslanecké novely provedené zákonem č. 360/2012 Sb. Byla tím zakotvena možnost postihovat za protisoutěžní jednání i orgány veřejné správy, avšak bez toho, aby byly zřetelně vymezeny kompetence Úřadu v těchto řízeních, a aniž by byla tato změna reflektována i v rámci navazujících ustanovení. Dosavadní ustanovení tak bylo velmi obtížné v praxi aplikovat.*“ Nejvyšší správní soud však neshledal, že by mohl mít popsáný deficit právní úpravy (absence demonstrativního výčtu závadných jednání) za následek libovolné, diskriminační a nepředvídatelné dotváření obecných právních norem regulujících výkon samosprávy, jak o něm hovořil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/02. Jedná se toliko o standardní užití neurčitého právního pojmu, jehož aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Zákonodárce vytváří prostor žalovanému, aby zhodnotil, zda konkrétní situace patří do rozsahu daného neurčitého právního pojmu, či nikoli. Naplnění obsahu neurčitého právního pojmu pak s sebou přináší povinnost žalovaného rozhodnout způsobem, který norma předvídá (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2011, čj. 5 As 47/2011-77).

[41] Na uvedené závěry nemá vliv ani to, zda před přijetím sporné právní úpravy proběhla na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR řádná věcná debata o příslušném pozměňovacím návrhu, resp. zda se zákonodárce při jejím schválení zabýval poměřováním souladu práva na samosprávu (vyjádřeného ve formě normativní činnosti) na straně jedné a pravomoci moci výkonné podřadit toto jednání pod skutkovou podstatu správního deliktu a sankcionovat jej pokutou na straně druhé. I pokud by zákonodárce nevěnoval schválení určité právní normy náležitou pozornost, nezpůsobuje tato skutečnost automaticky její rozpor s ústavním pořádkem. Na tom nic nemění ani odborná kritika kvality formulace § 19a ZOHS, kterou přijal za vlastní rovněž krajský soud. Případná neobratnost zákonodárce při formulování § 19a ZOHS by měla pro nyní posuzovanou věc význam pouze tehdy, pokud by ve výsledku tato právní norma byla neurčitá do té míry, že by mocí výkonné (žalovanému) otevírala prostor pro její libovolné, diskriminační a nepředvídatelné dotváření. Jak plyne z výše uvedeného, takový prostor podle Nejvyššího správního soudu § 19a ZOHS neposkytuje.

[42] Nejvyšší správní soud shledává správným rovněž závěr krajského soudu, že § 19a ZOHS a § 123 zákona o obcích mohou v právním řádu koexistovat vedle sebe, a to s ohledem na jejich rozdílné cíle a rozdílné způsoby kontroly činnosti územních samosprávných celků. Ustanovení § 123 zákona o obcích sleduje širší cíl spočívající v obecné ochraně zákonnosti obecně závazných vyhlášek. Naproti tomu § 19a ZOHS se věnuje úzce vymezené problematice ochrany hospodářské soutěže. Jeho cílem je odhalovat případná narušení hospodářské soutěže prostřednictvím specializovaného správního úřadu, a tím v konečném důsledku chránit hospodářskou soutěž. Nejedná se tedy o abstraktní kontrolu zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí, ale o kontrolu specifickou, která je úzce zaměřena pouze na ochranu významného veřejného zájmu. Zjištění o porušení zákona je v takovém případě spojeno s finanční sankcí v podobě pokuty za správní delikt stejně, jako tomu může být u jakéhokoliv jiného soutěžitele, který narušil hospodářskou soutěž. Rozdílnost uvedených způsobů kontroly je viditelná zejména při vysvětlení mechanismu užívaného Ústavním soudem při přezkumu obecně závazných vyhlášek na základě § 123 zákona o obcích. Jak bylo uvedeno výše, Ústavní soud užívá test čtyř kroků, v jehož rámci postupně zkoumá, zda měla obec pravomoc vydat napadenou obecně závaznou vyhlášku (1. krok), zda se obec při vydávání napadené obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy zda nejednala *ultra*



*vires* (2. krok), zda obec při jejím vydání nezneužila zákonem jí svěřenou působnost (3. krok) a konečně, zda obec přijetím napadené obecně závazné vyhlášky nejednala zjevně nerozumně (4. krok). Uvedený test realizoval Ústavní soud v již zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/18, který se týkal obecně závazné vyhlášky regulující provoz loterií, kterou vydala obec Břilina. V něm Ústavní soud k druhému kroku testu uvedl, že „zkoumá, zda byla obecně závazná vyhláška vydána v mezích ústavního zmocnění, tedy nikoliv mimo věcnou působnost vymezenou zákonem (*ultra vires*). Ústavní soud v rámci druhého kroku tedy zkoumá, zda napadený předpis upravuje právní vztahy, pro které mu otevírá zmocňovací právní úprava prostor, a zda zároveň nezasahuje do věcí, které jsou vyhrazeny zákonu.“ V druhém kroku testu se tedy Ústavní soud zabývá otázkou, zda obecně závazné vyhláška neupravuje problematiku, kterou je možno upravit pouze zákonem. K třetímu a čtvrtému kroku testu pak uvedl, že „třetí krok testu obnáší posouzení, zda obec vydáním obecně závazné vyhlášky nezneužila svou zákonem stanovenou působnost. Ústavní soud rozlišuje tři základní formy tohoto zneužití, a sice cestou a) sledování účelu, který není zákonem aprobován, b) opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí a c) přiblížení k nerelevantním úvahám. Dále při posouzení z hlediska čtvrtého kroku testu byl Ústavní soud veden právním závěrem vyplývajícím již z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/05 ze dne 13. 9. 2006 (N 160/42 SbNU 317, č. 486/2006 Sb.), podle něhož aplikace principu nerozumnosti ze strany Ústavního soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní.“ Z uvedeného vyplývá abstraktní povaha přezkumu realizovaného Ústavním soudem. Ten se věnuje především samotné obecně závazné vyhlášce, její racionalitě a účelu. Přestože v takové fázi Ústavní soud jistě přihlíží k tomu, jaké může mít obecně závazná vyhláška důsledky, nejedná se o konkrétní kontrolu důsledků vyhlášky v oblasti hospodářské soutěže. I vyhláška, která splní nároky testu čtyř kroků, může teoreticky neproporcionálně narušit hospodářskou soutěž. Úprava obsažená v § 19a má pak zabránit právě takovým situacím.

[43] Nejvyšší správní soud dále nepovažuje za nijak vadné, že krajský soud v souvislosti s koexistencí obou právních úprav odkázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, *Engel a ostatní proti Nizozemí*, stížnost č. 5100/71, č. 5101/71, 5102/71, č. 5354/72 a č. 5370/72. Stěžovatel má samozřejmě pravdu v tom, že uvedený rozsudek se zabýval primárně vymezením pojmu *trestní obvinění* za účelem vymezení hranice mezi trestní a disciplinární oblastí. V případě trestního obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) se nicméně uplatní právo nebyt souzen nebo trestán dvakrát (princip *ne bis in idem*), které zaručuje čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě. Odkaz krajského soudu na uvedený rozsudek je tedy třeba chápat tak, že brání-li Úmluva vedení řízení o trestním obvinění, pakliže již daná osoba byla za toto trestní obvinění postížena, *a contrario* nebrání tomu, aby činnost obce podléhající určité formě kontroly ze strany státu (podle § 123 zákona o obcích) současně zakládala deliktivní odpovědnost obce, jestliže její dopady porušují zákonem chráněný zájem (podle § 19a ZOHS).

[44] Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že pro posouzení nynější věci je irrelevantní usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2015, sp. zn. II. ÚS 1424/15, kterým byla odmítnuta ústavní stížnost ve věci pokuty udělené žalovaným obci Rohozná z důvodu porušení zákona o veřejných zakázkách. Ústavní soud se v uvedeném usnesení nezabýval situací, kdy by obci byla uložena pokuta v souvislosti s její normativní činností. Z uvedeného usnesení nelze usuzovat na to, zda Ústavní soud takový postup považuje za možný či nikoliv. Ústavní soud zde nicméně v obecné rovině potvrdil, že obce nejsou nikterak absolutně chráněny před zásahy ze strany státu do zaručeného práva územního samosprávného celku na samosprávu: „Dle názoru Ústavního soudu totiž ze samotné skutečnosti, že stěžovatelka, coby územní samosprávný celek, je nadána ústavně zaručeným právem na samosprávu (čl. 100 odst. 1 věta první Ústavy), nelze v žádném případě na straně jedné dovozovat garanci její ničím neomezené svobodné vůle, a na straně druhé předpokládat jakousi absolutní ochranu před každým zásahem ze strany státu (veřejné moci), bez ohledu na to, zda se nachází v souladu s ústavním příkazem, zakotveným v čl. 101 odst. 4 Ústavy, jehož smyslem je z činnosti veřejné moci ve vztahu k územním samosprávným celkům vyloučit jakýkoliv projev svévole.“

[45] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovateli samozřejmě svědčí ústavně garantované právo na územní samosprávu. Jak ovšem bylo vysvětleno výše, limity kontroly a dozorových oprávnění státu jsou při zachování požadavků dovozených judikaturou Ústavního soudu přenechány k úpravě moci zákonodárné formou zákonů. Nejvyšší správní soud dospěl vzhledem k výše uvedenému k názoru, že výklad sporné právní úpravy dostal požadavkům formulovaným judikaturou Ústavního soudu, neboť do práva stěžovatele na samosprávu zasahuje způsobem a v rozsahu, který je čl. 101 odst. 4 Ústavy předpokládán. Podle Nejvyššího správního soudu je žalovaný

jakožto orgán moci výkoné nadán pravomocí udělit stěžovateli pokutu za správní delikt spočívající v narušení hospodářské soutěže, k němuž došlo v důsledku vydání obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti stěžovatele. Příslušnou kasační argumentaci neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

## 4346

**Řízení před správními soudy: osoba zúčastněná na řízení; svobodný přístup k informacím; námitky**

**Právo na informace: využití informací v politickém boji; legitimní zájem na informace o platech v minulosti; údaje o platech poskytovaných z veřejných prostředků**

k § 34 odst. 3 soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

k § 8b a § 16 odst. 5 věty druhé zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákonů č. 61/2006 Sb., č. 375/2011 Sb. a č. 111/2019 Sb. (v textu jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“)

k § 66 odst. 6 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů

k čl. 9 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů)

**I. Osoba zúčastněná na řízení nemůže rozhojňovat žalobní body, jakkoli s napadeným rozhodnutím správního orgánu rovněž nesouhlasí (§ 34 odst. 3 s. ř. s.). To však neplatí ve specifickém typu řízení podle § 16 odst. 5 věty druhé zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, kdy soud může povinnému subjektu nařídit požadované informace poskytnout. Osoba zúčastněná na řízení, která nemohla podat žalobu, neboť jí výrok napadeného rozhodnutí správního orgánu prospívá, může v takových věcech v řízení o žalobě vznášet i takové námitky, kterými nezávisle na žalobě zpochybní správnost důvodů žalobou napadeného rozhodnutí. Krajský soud v řízení podle citovaného ustanovení musí posoudit všechny otázky, které jsou ve věci mezi účastníky řízení a osobami zúčastněnými sporné.**

**II. Pokud žadatel v minulosti využíval jím získaných informací o platech úředních osob (§ 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) v politickém boji, posiluje to tezi, že žadatel skutečně shromažďuje informace ve veřejném zájmu a pro účely veřejné debaty ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, č. 188/2017 Sb. ÚS.**

**III. Osoby na vrcholných pozicích ve veřejné správě musí počítat se zvýšeným zájmem veřejnosti, což se projeví i v možnosti žadatelů získat informace o jejich platech (§ 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). Obecně však platí, že s plynutím času, zejména pokud takové osoby již ve vrcholné pozici nejsou, klesá legitimní zájem na poskytnutí informace o jejich platech v minulosti.**

**IV. Údaje o platech poskytovaných z veřejných prostředků (§ 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) nepředstavují nějakou zvláštní či zvlášť chráněnou kategorii osobních údajů (srov. čl. 9 nařízení 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů; § 66 odst. 6 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů).**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2022, čj. 10 As 542/2021-99)*

**Prejudikatura:** č. 2312/2011 Sb. NSS, č. 3668/2018 Sb. NSS a č. 4044/2020 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 188/2017 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1378/16) a č. 64/2018 Sb. ÚS.

**Věc:** L. M. proti statutárnímu městu Zlín, za účasti 1) Z. M., 2) H. E. a 3) M. K., o poskytnutí informací, o kasačních stížnostech žalovaného a osob zúčastněných na řízení I) III).

Tento případ byl dalším z řady, který upřesňuje pravidla poskytování informací o platech z veřejných prostředků ve světle tzv. platového nálezu Ústavního soudu (nález ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, č. 188/2017 Sb. ÚS), zde konkrétně ve vztahu k vrcholně postaveným pracovníkům statutárního města Zlín.

Žalobce podal v červenci 2018 žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Žádosti se domáhal u žalovaného statutárního města Zlín sdělení informace o hrubém platu, osobním ohodnocení, příplatku za vedení a případných dalších příplatcích těchto osob: Z. M. a J. S. (oba za roky 2000 až 2007), H. E. za roky 2008 až 2017 a M. K. za roky 2007 až 2017. Z. M. působil u žalovaného v letech 2000 až 2007 jako tajemník, H. E. byla v letech 2008 až 2017 tajemnicí, J. S. byl ředitelem městské policie do roku 2007, M. K. byl ředitelem městské policie v letech 2008 až 2017.

Žalovaný žádost třikrát odmítl (14. 8. 2018, 18. 10. 2018 a 21. 12. 2018), všechna tato rozhodnutí však k odvolání žalobce zrušil Krajský úřad Zlínského kraje jako odvolací orgán. V pořadí čtvrtým rozhodnutím ze dne 30. 4. 2019 žalovaný žalobcovu žádost opět odmítl. Žalobce proti napadenému rozhodnutí nepodal odvolání, ale žalobu u Krajského soudu v Brně. Krajský soud žalobě plně vyhověl a rozsudkem ze dne 29. 11. 2021, čj. 30 A 88/2019-121, žalovanému uložil, aby do 15 dnů od právní moci rozsudku poskytl žalobci informace o výši příjmů včetně příplatků za období, která žalobce požadoval.

Proti rozsudku krajského soudu podaly kasační stížnost tři osoby, o jejichž příjmech měl žalovaný poskytnout informace, Z. M., H. E. a M. K. (před správními soudy tyto osoby vystupují jako osoby zúčastněné na řízení, dále též společně jen „osoby zúčastněné“).

Osoby zúčastněné nesouhlasily s argumentací krajského soudu, kterou považovaly za popření judikatury Ústavního soudu. Dle krajského soudu již jen jejich vrcholné postavení ve veřejné správě bylo důvodem pro poskytnutí informace o jejich platech. Tím však krajský soud dezinterpretoval test proporcionality, který v těchto věcech prosazuje judikatura Ústavního soudu. Žalobcovy důvody, proč požadoval informace o platech, byly jen fráze o veřejné kontrole. Ostatně ústavní stížnost, o které Ústavní soud rozhodoval, podávaly některé z nynějších osob zúčastněných, konkrétně H. E. Ústavní soud vydal vyhovující nálezy ve věcech platů nikoli běžných úředníků, ale právě vedoucích odborů či tajemníků.

Krajský soud dále vyšel z tvrzení žalobce, že měl podezření na manipulace veřejných zakázek u žalovaného, za což prý osoby zúčastněné dostávaly odměny. Žalobce upozornil též na tlak, který prý na něj byl vyvíjen v době, kdy u žalovaného pracoval (v letech 1999 až 2000). Žalobce konečně upozornil na pokuty, které žalovanému v souvislosti s některými veřejnými zakázkami opakovaně ukládal Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Krajský soud však vůbec nevzal v potaz, že rozhodování o veřejných zakázkách se osoby zúčastněné přímo neúčastnily, respektive účastnil se jich jen Z. M. jako jeden z mnoha hodnotitelů. Krajský soud založil své rozhodnutí na tom, že kdokoli se v minulosti zúčastnil rozhodování o veřejných zakázkách, je *a priori* podezřelý, že s nimi manipuloval buď sám, nebo nějak působil na jiné členy komise, tedy že páchal trestnou činnost. Jak s těmito skutečnostmi souvisí údaje o platech či odměnách hodnotitelů, však osoby zúčastněné nechápou. Osoby zúčastněné upozorňovaly, že se jich závěry krajského soudu osobně dotýkají, neboť v očích široké veřejnosti mohly vyvolat dojem, že manipulovaly veřejné zakázky a ještě za to dostávaly odměny. Domněnky či smyšlenky žalobce o zapojení osob zúčastněných do ovlivňování veřejných zakázek „ochotně“ přebírá ve svém rozsudku též krajský soud.

Osoby zúčastněné dále citovaly závěry nálezu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16, kde Ústavní soud formuloval podmínky, za kterých se žadatelům podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytují informace o platech. Upozorňovaly, že tyto podmínky v nynějším případě splněny nebyly. Žalobce důvody své žádosti postupně upřesňoval, některé dokonce uvedl až v řízení před krajským soudem. Informace neměly sloužit žádnému veřejnému zájmu, ale jen osobním zájmům žalobce. Na rozdíl od žalovaného se osoby zúčastněné domnívaly, že nebyla splněna ani podmínka, že by žalobce byl tzv. společenským hlídacím psem. Zejména s Z. M. a H. E. si žalobce přes zákon o svobodném přístupu k informacím řešil osobní spory a zášť (osobní animozity mezi těmito osobami a žalobcem potvrdil v replice žalovaný).

Osoby zúčastněné upozorňovaly též na to, že žalovaný poskytl žalobci informace o průměrném platu u skupiny nejvyšší úrovně řízení magistrátu, zahrnující vedoucí odborů a samostatných oddělení včetně tajemníků, a také samostatně u skupiny nejvyšší úrovně řízení městské policie, zahrnující ředitele městské policie a jejich

dva zástupce. Žalobce si tak mohl udělat představu o úrovni odměňování v této skupině vedoucích pracovníků, aniž bylo třeba adresně zasahovat do jejich soukromí. Jediné, co žalobce bohužel zajímalo, bylo však zasahování do soukromí osob zúčastněných. Rovněž krajský soud bezdůvodně bagatelizoval tuto méně invazivní variantu informování žalobce o příjmech vrcholných pracovníků žalovaného.

Osoby zúčastněné vnímaly žalobcovy aktivity úkorně, jako šikanu, jejímž cílem bylo zasahovat do jejich soukromí a špinit jejich dobré jméno a pověst. Informace o platech jsou dle nich citlivými osobními údaji ve smyslu předpisů o ochraně osobních údajů.

Stručnou kasační stížnost podal proti rozsudku krajského soudu též žalovaný. Podobně jako osoby zúčastněné též žalovaný tvrdil, že krajský soud rozhodl v rozporu se závěry judikatury Ústavního soudu. Z ní totiž nplyne, že důvody pro poskytnutí platových informací jsou bez dalšího dány jen v závislosti na postavení zaměstnanců ve struktuře statutárního města Zlín. K poskytnutí informace nepostačí ani pouhé podezření žalobce o údajné manipulaci s veřejnými zakázkami.

Žalovaný též namítal, že soud nebyl příslušný vydat rozsudek, neboť opominul odvolací orgán, Krajský úřad Zlínského kraje. V daném případě totiž žalovaný nepáchal žádný obstrukční pingpong, který jediný by mohl odůvodnit zásah správního soudu.

Žalobce souhlasil s důvody napadeného rozsudku. Dle něj byly naplněny důvody pro poskytnutí informace o platu, jak je v judikatuře formuloval Ústavní soud. Žalobce sdělil soudu své osobní zkušenosti z roku 1999, které měl se zadáváním veřejných zakázek ještě jako pracovník žalovaného. Žalobce dále upozornil, že v žádosti nemusí prokazovat konkrétní pochybení osob, jejichž platových informací se domáhá, ale musí prokázat nějaké rozumné indicie, které na tato pochybení ukazují. A takové indicie předložil. K námitce osob zúčastněných, že žalobce neplní roli tzv. „společenského hlídačho psa“, žalobce upozornil, že jde o „nepřípustnou novotu“, protože osoby zúčastněné nic podobného v předchozím řízení neřikaly. Žalobce odmítl tvrzení osob zúčastněných, že z jeho strany šlo o šikanózní jednání. Osoby zúčastněné totiž toto tvrzení „nijak důkazně nepodkládají“, proto by se tím Nejvyšší správní soud neměl zabývat. Přesto však žalobce citoval, co se v informačních věcech rozumí šikanou nebo zneužitím práva. Konečně žalobce odmítl, že by informace o platech byly citlivými osobními údaji, jak tvrdí osoby zúčastněné. Většina jejich argumentů byla nadto jen obecné floskule, které ukazovaly na vztah těchto osob k informacím o platu, ale neměly nic společného s argumentací právní.

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

### Z odůvodnění:

(...)

#### III. B. K použití testu z tzv. platového nálezu Ústavního soudu IV. ÚS 1378/16

[21] K otázce ústavnosti informací o platech osob poskytovaných z veřejných prostředků se opakovaně vyslovil Ústavní soud. Stalo se tak zejména v nálezu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, č. 188/2017 Sb. ÚS, a na něm navazujícím nálezu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16, č. 64/2018 Sb. ÚS. V nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 figurovala jako jedna ze stěžovatelek též H. E., nynější osoba zúčastněná na řízení 2. Navíc tam šlo rovněž o informace o platech zaměstnanců žalovaného statutárního města Zlín.

[22] O použitelnosti obou nálezů na nynější věc není pochyb. Žalovaný i krajský soud z této judikatury vycházeli. Spor mezi stranami je o to, zda závěry z této ústavní judikatury použil správně žalovaný či krajský soud. Správnost závěrů krajského soudu zpochybňuje žalovaný i osoby zúčastněné.

[23] Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16, bod 125, povinná osoba může odmítnout poskytnout žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance, pokud nejsou splněny všechny tyto podmínky: **a)** účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu; **b)** informace samotná se týká veřejného zájmu; **c)** žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačho psa“; **d)** informace existuje a je dostupná.

[24] Nejvyšší správní soud upozorňuje, že posuzování každé z těchto čtyř podmínek neprobíhá vždy samostatně, v nějaké krystalicky čisté podobě oddělené od ostatních podmínek. Právě naopak, posuzování jednotlivých podmínek bude nezřídka provázáno a naplnění jednotlivých podmínek spolu bude často navzájem souviset.

[25] O tom, že žalobcem požadované informace existují a jsou dostupné, není pochyb. Dle žalovaného se však informace netýkají ani veřejného zájmu, ani není účelem vyžádání informace přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu. Detailněji tyto podmínky zpochybňují osoby zúčastněné.

*K otázce, zda je žalobce tzv. „společenským hlídacím psem“*

[26] Žalovaný v rozhodnutí nepochybnil, že žalobce plní roli tzv. „*společenského hlídacího psa*“. Naopak osoby zúčastněné na řízení zpochybnily i tuto podmínku. Žalobce k tomu uvádí, že nic takového osoby zúčastněné na řízení v předchozích řízeních netvrdily, proto by se dle něj touto otázkou neměl Nejvyšší správní soud vůbec zabývat.

[27] Nejvyšší správní soud proto musel nejprve zvážit, zda se ke zpochybnění postavení žalobce může v nynějším řízení vůbec vyslovit. Přitom vyšel z následujících úvah.

[28] Rozsah soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí určuje žalobce. Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat předmětem řízení (§ 34 odst. 3 poslední věta s. ř. s.), který je vymezen žalobou. Vztít žalobu zpět, zčásti nebo zcela, může pouze žalobce. Podává-li však osoba zúčastněná na řízení kasační stížnost, může dosáhnout prostřednictvím výroku Nejvyššího správního soudu dle § 110 odst. 2 s. ř. s. fakticky nového rozhodnutí o žalobě, tj. v tomto rozsahu tedy může předmět řízení, jednou vymezený žalobcem v žalobě, do jisté míry ovlivnit (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, věc *Zdravé Ktiško*, bod 22).

[29] Pokud osoba zúčastněná na řízení není žalobcem, nemůže ani rozhojňovat žalobní body, jakkoli s napadeným rozhodnutím správního orgánu rovněž nesouhlasí. Pokud totiž osoba zúčastněná na řízení žalobu nepodala, být mohla, může toliko podporovat žalobní důvody, které včas a řádně uplatnil žalobce.

[30] Na uvedeném nic nemění ani to, že osoba zúčastněná na řízení žalobu vůbec podat nemohla, neboť výrok žalobcem napadeného správního rozhodnutí jí prospívá. Pokud někdo jiný podá žalobu, nemůže osoba zúčastněná žalobní body rozšiřovat, zpochybňovat některé další části odůvodnění rozhodnutí správního orgánu a ospravedlňovat to tím, že žalobu sama podat nemohla. Žaloba jen proti důvodům rozhodnutí je totiž nepřipustná, jak říká § 68 písm. d) s. ř. s. Stále totiž platí, že pokud snad krajský soud napadené rozhodnutí zruší a v navazujícím řízení tentokrát vydá správní orgán pro osobu zúčastněnou rozhodnutí nepříznivé, může se proti novému rozhodnutí bránit taková osoba tentokrát jako žalobce. To, že se leckdy musejí žalobci či osoby zúčastněné domáhat svých práv u soudu opakovaně, není příjemné, ale logicky to plyne ze zásad, na nichž je nynější správní soudnictví postaveno (srov. k tomu přiměřeně úvahy v nedávném rozsudku NSS ze dne 15. 3. 2022, č. 10 As 50/2021-83, věc *Holešovičky pro lidi*, bod 38).

[31] Na nynější případ však právě podané úvahy nedopadají. Jak již Nejvyšší správní soud vysvětlil v části **III.A.**, krajský soud má při postupu podle § 16 odst. 5 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím nejen postavení orgánu kasačního, nýbrž i postavení orgánu, který může věc rozhodnout samostatně, namísto orgánu správního. Je tedy na něm, aby ověřil, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav, a pokud ne, aby jej v potřebné míře zjistil, a poté aby posoudil, zda existují důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li takové důvody, povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout. Pokud tak krajský soud učiní, *žádné další řízení se již před správním orgánem nepovede*. Jinými slovy, osoby zúčastněné již nebudou mít *nikdy* možnost zpochybnit závěry správního orgánu, s nimiž se neztotožňují, které však samy napadnout nemohly, neboť výrok rozhodnutí správního orgánu jim prospíval. Pokud by tedy správní soudy argumentací osob zúčastněných neprojednaly, dopustily by se protiústavního odmítnutí spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).

[32] Osoby zúčastněné tedy v nynější věci mohly v řízení o žalobě vznášet i takové námitky, kterými by nezávisle na žalobě zpochybnily správnost důvodů rozhodnutí správního orgánu. Krajský soud, který věc rozhoduje finálně a může správnímu orgánu naříditi informace poskytnout, musí totiž posoudit všechny otázky, které jsou ve věci mezi účastníky řízení a osobami zúčastněnými sporné. Zde platí o to více závěry rozšířeného senátu, podle

nichž spor řešený soudem často „*ve svém jádru bývá více sporem mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení než sporem mezi žalobcem a správním orgánem (který ve věci potom vystupuje jako původní ‚mediátor‘ či ‚rozhodčí‘ tohoto sporu)*“. V takových věcech pak pouze způsob rozhodnutí správního orgánu determinuje, která ze „stran sporu“ se o citně v roli žalobce a která bude v řízení před soudem vystupovat jako osoba zúčastněná na řízení. Řízení před správním soudem je tedy zpravidla sporem (také) osoby zúčastněné na řízení, jde o „její“ věc.“ (sp. zn. 2 As 196/2016, věc *Zdravé Kříško*, bod 19).

[33] V nynější věci neuplatnily osoby zúčastněné tuto argumentaci v řízení před krajským soudem. To však není podstatné. Zákaz uvádět v řízení o kasační stížnosti nové právní důvody, které nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), dopadá pouze na takového stěžovatele, který byl v řízení před krajským soudem žalobcem. Jiné osoby podávající kasační stížnost (žalovaný správní orgán, osoby zúčastněné na řízení) mohou argumentovat jakýmkoli právními důvody, a to bez ohledu na to, jakou procesní obranu uplatnily ve vyjádření k žalobě a zda takové vyjádření vůbec podaly (rozsudek ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008-104).

[34] Pokud tedy osoby zúčastněné nepochybnily žalobce jako tzv. „*společenského hlídáčího psa*“ v řízení před krajským soudem, nezbavuje je to práva argumentovat tímto směrem v kasační stížnosti. Je však třeba dodat, že takovýto procesní postup osobám zúčastněným příliš nesvědčí, neboť se tím zbavují možnosti přezkoumat tuto námitku ve dvou soudních instancích. Krajskému soudu tak rozhodně nelze vyčítat, že se touto otázkou nezabýval, neboť žalobce to pochopitelně v žalobě nepochybněval a osoby zúčastněné ničím takovým neargumentovaly (dokonce ani nepodaly vyjádření). Pokud by však ve vyjádření osoby zúčastněné tuto okolnost zpochybnily, musel by se tím krajský soud zabývat, a to právě s ohledem na specifickou povahu soudního řízení podle § 16 odst. 5 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím.

[35] Nejvyšší správní soud tedy dále zvážil, zda žalobce je tzv. „*společenský hlídáčí pes*“. Ústavní soud k tomu podotkl, že tento (poněkud zvláštní) termín odráží úlohu zadatele o informace při jejím „*přijímání a rozšiřování*“ veřejnosti. Zvláštní váhu je třeba přiznat žadatelům novinářům, společenskému kontrolnímu orgánu nebo nevládní organizaci (nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 1378/16, bod 89). Tím se ale tato neurčitá množina jistě nevyčerpává, žadatele nelze redukovat jen na osoby, které sdílí své názory tiskem či jinými obdobnými způsoby (nález ÚS sp. zn. IV. ÚS 1378/16, bod 92).

[36] Dnes, v době internetu, se drtivá většina informací mnohem snadnějším způsobem komunikuje na webu, v nejrůznějších aplikacích a platformách typu Facebook, Twitter, YouTube, na blogových platformách apod. Právě proto již Nejvyšší správní soud vysvětlil, že tzv. „*společenská hlídáčí psi*“ zdaleka nejsou jen profesionální novináři, ale třeba nejrůznější političtí aktivisté, blogeři či podobným způsobem se o veřejné záležitosti zajímající lidé. Lidé, kteří relativně koncentrovaně (ať již v dlouhodobějším časovém horizontu, nebo v širším záběru „*hlídáčích*“ povinných subjektů) do veřejného prostoru jakýmkoli kvalifikovaným způsobem vnášejí informace či názory ohledně fungování veřejného života. Díky tomu může být o těchto věcech zahájena a vedena diskuse, případně se s nimi širší veřejnost alespoň může seznámit (rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2020, čj. 2 As 88/2019-29, č. 4044/2020 Sb. NSS, bod 30, z něhož správně vycházel krajský soud). Jako příklad lze uvést novináře *Hospodářských novin*, který zjišťoval, nakolik povinné subjekty dodržují judikaturu a sdělují informace o platech (rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2021, čj. 5 As 440/2019-63, body 35 násl.).

[37] Žalovaný ve svém rozhodnutí na s. 5 k tomu jen stručně uvedl, že žalobce tuto podmínku splnil. V této souvislosti žalovaný odkázal na žalobcovy výstupy na Facebooku, na jeho veřejně dostupné internetové stránky a na vlastní zkušenosti, které měl v úřední činnosti se žalobcem (žalovaný současně neopomněl polemizovat s korektností výstupů žalobce na webu, to však je pro nynější rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bez významu). Jakkoli žalovaný neupřesnil, z jaké úřední činnosti tyto poznatky má (srov. k tomu rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2011, čj. 1 As 33/2011-58, č. 2312/2011 Sb. NSS, body 24 až 26, podle něhož správní orgán musí uvést, ze které jeho konkrétní úřední činnosti či postupu jsou mu známe tzv. úřední skutečnosti ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu), ve správním spise je dostatek listinných podkladů, které osvědčují, že žalobce je pilným diskutérem veřejných věcí a jím vnímaných (údajných) nešvarů ve městě Zlín. Žalobce se na internetu, a zejména na Facebooku zapojuje do politické debaty o poměrech ve Zlíně, kritizuje tamní politickou scénu a upozorňuje na nejrůznější problémy, které v tamním veřejném životě vidí. Stejná skutečnosti jsou ostatně známy též zdejšímu soudu z jeho vlastní soudní činnosti (např. věci vedené před NSS pod sp. zn. 7 As 71/2018, 9 As 58/2018, atd.).

[38] Žalobce tedy nepochybně „*společenským hlídacím psem*“ pro nynější případ je.

*K otázce, zda informace samotná se týká veřejného zájmu a zda je účelem vyžádání informace přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu*

[39] Žalovaný i osoby zúčastněné dále zpochybňují, zda účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu a zda informace samotná se týká veřejného zájmu.

[40] Nejvyšší správní soud nejprve zvážil, zda se **informace týká veřejného zájmu**.

[41] Krajský soud založil své rozhodnutí na tom, že žalobce žádal o informace o platech osob ve vedoucích řídicích pozicích. Upozornil, že žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí zcela upozadil postavení dotčených osob. Žalobce totiž nežádá o platové informace k „*řadovým*“ zaměstnancům žalovaného. Dvě z osob zúčastněných (Z. M., H. E.) plnily funkci tajemníka, což je podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), jedna z nejvýznamnějších úředních funkcí v obci (srov. § 110 odst. 4 obecního zřízení, ve vztahu ke statutárnímu městu též § 136 obecního zřízení). Jak krajský soud správně uvedl, po primátorovi a jeho náměstkovi jde fakticky o nejvyšší funkci ve struktuře žalovaného. M. K. pak byl ředitelem městské policie. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že být nejsou pravomoci ředitele městské policie přímo zákonem vyjmenovány, z povahy věci jde o vrcholnou funkci tohoto orgánu a vedoucího zaměstnance s přímým vlivem na řízení celé městské policie.

[42] Tyto úvahy krajského soudu jsou v obecné rovině správné. V případě žádosti o poskytnutí informace o platových poměrech zcela „*běžné*“ úřední osoby bez jakýchkoli řídicích pravomocí (referenta obecního či krajského úřadu, ale i ústředního orgánu státní správy nebo jiných veřejných institucí) je nezbytné, aby žadatel v žádosti uvedl vskutku přesvědčivé a detailní důvody, pro něž by měl právě v dané konkrétní situaci existovat veřejný zájem na vyhovění jeho žádosti. Požadavek na „*sílu důvodů*“ existence veřejného zájmu na poskytnutí informace postupně klesá se zvyšujícím se postavením dotčených osob v rámci veřejné sféry. Platí, že čím větší kompetence osoba má, tím přirozenější je bez nějakého konkrétnějšího zdůvodnění veřejný zájem na její kontrole (rozsudek ze dne 27. 5. 2020, čj. 2 As 88/2019-29, věc *platy v Kanceláři prezidenta republiky*, bod 28, podobně též rozsudek ze dne 1. 3. 2022, čj. 4 As 337/2021-33, věc *Prostor Prostějov*, bod 22).

[43] Svůj význam může mít i „*váha*“, kterou lze přiřadit žadateli o informace. Je-li to například investigativní novinář nebo obecně či lokálně známá osoba, která je hlídacím psem ve smyslu shora vyloženém, opět nelze na zdůvodnění takovýchto požadavků, směřují-li na platy vysoce postavených osob, klást přehnané nároky. O tom, že takovou osobou je i žalobce, nemá Nejvyšší správní soud (a ani žalovaný) pochyb.

[44] Osoby zúčastněné na řízení mají pravdu, že nelze připustit, aby o informace o jejich platu mohl žádat kdokoli. Nic takového však z napadeného rozsudku neplyne. Jistě nelze žádat o informace o jejich platech bez jakéhokoli zdůvodnění, jen s odvoláním na to, že jsou osobami vysoce postavenými v hierarchii veřejné správy. Platí, že žadatel musí (krom toho, že je „*společenským hlídacím psem*“) vysvětlit, že účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu. I to však žalobce v obecné rovině srozumitelně vysvětlil. Upozornil, že má pochybnosti o korektnosti a zákonnosti zadávání veřejných zakázek v obci Zlín, přičemž na tomto zadávání se dle něj podílejí též osoby zúčastněné. Současně vysvětlil, že jeho cílem je kontrola nakládání s veřejnými prostředky a též ověření, zda předchozí informace poskytnuté mu žalovaným byly pravdivé. Žalobce v tomto směru argumentoval vlastními zkušenostmi z doby, kdy byl zaměstnán u žalovaného. Jakkoli jsou to zkušenosti již dávno, dvě desetiletí staré, stále mohou mít nějaký význam při celkovém posuzování legitimacy žádosti o informace, zejména ve spojení s postavením osob, o jejichž plat se jedná, a ve spojení s dalšími aktivitami žalobce na lokální úrovni (srov. bod [37] shora). Jak ovšem Nejvyšší správní soud vysvětlí níže, zmiňovaná tvrzení sice mohou ospravedlnit poskytnutí platových informací, nikoli však v tak širokém rozsahu, v jakém je žalobce požadoval (srov. body [49] až [51] níže).

[45] Nejvyšší správní soud se musí zastat krajského soudu, pokud se osoby zúčastněné cítí nějak dotčeny závěry napadeného rozsudku, které subjektivně vnímají jako urážející a poškozující jejich dobré jméno. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že krajský soud ani v nejmenším nenaznačil, že by se snad osoby zúčastněné skutečně čehokoli nekalého či dokonce nezákonného dopustily (právě naopak, soud v bodě 42 napadeného rozsudku zdůraznil, že žalobcem tvrzené okolnosti ohledně zakázek sice „*nic neprokazují, svědčí minimálně o tom, že nejde o*

*nějaký absolutně iluzorní důvod, který si žalobce vymyslel jen za účelem získání informace“*). Proto je bezvýznamné, že orgány činné v trestním řízení žádné trestní řízení ohledně sporných zakázek nezahájily, jak uvádí v rozhodnutí žalovaný. Stejně tak nemá pro věc význam obsáhlé vysvětlování, jak u žalovaného probíhá zadávání veřejných zakázek, respektive že tajemníci či ředitelé městské policie „nemohli mít žádné hlavní slovo při zadávání veřejných zakázek“ (s. 9 rozhodnutí žalovaného).

[46] Osoby zúčastněné chybně vnímají využití práva na informace jako sankci, která může postihnout jen ty, kteří se již něčeho protiprávního dopustili. To je ale vnímání falešné. **Možnost kohokoliv žádat informace o působnosti povinného subjektu včetně informací o osobách, jež jsou příjemci veřejných prostředků, není sankcí. Jedná se o nástroj preventivní kontroly ze strany veřejnosti.** Tato kontrola má přispívat k transparentnosti veřejné správy. Tedy krajský soud a Nejvyšší správní soud ani v nejmenším nenaznačují, že se snad osoby zúčastněné čehokoli nekalého dopustily.

[47] Osoby zúčastněné tvrdí, že žalobce uplatňuje své žádosti šikanózně, z důvodů osobních sporů a se zájmem pošpinit jejich dobré jméno. Byť této argumentaci dává posléze za pravdu též žalovaný v replice ke kasační stížnosti osob zúčastněných, všechna tato tvrzení stojí „na vodě“, tedy osoby zúčastněné (ale ani žalovaný) ho nijak nekonkretizují, nenabízejí k němu žádné důkazy apod. Proto se touto otázkou nebude Nejvyšší správní soud ani zabývat.

[48] Argumentem proti poskytnutí informací není ani to, že žalobce v minulosti využíval jím získaných informací o platech pracovníků města Zlín v politickém boji (žalovaný na s. 12 rozhodnutí uvádí, že žalobce nabízel tyto informace na internetovém fóru „Vyměňte politiky“, opakují to též kasační stížnosti, které kritizují krajský soud, že tuto skutečnost pomínil). Dle Nejvyššího správního soudu je to ale naopak argument, který posiluje tezi, že žalobce skutečně shromažďuje informace ve veřejném zájmu a pro účely veřejné debaty, nikoli pro soukromé účely nebo z důvodu nějaké zášti proti osobám zúčastněným. Právo na svobodný přístup k informacím přece slouží zejména k veřejné debatě uvnitř občanské společnosti týkající se kontroly veřejné moci. Informací takto získaných lze využít i za účelem opozičních aktivit a politického boje (srov. k tomu přiměřeně kauzu obce *Fryšava pod Žakovou Horou* v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 10. 2019, čj. 62 A 213/2017-43; potvrzeno rozsudkem NSS ze dne 5. 2. 2021, čj. 5 As 370/2019-23, bod 10).

[49] Byť Nejvyšší správní soud hodnotí napadený rozsudek jako obecně správný a založený na korektních východiscích, dopustil se krajský soud několika pochybení, na která kasační stížnosti poukazují. Především nijak blíže nerozebral, jak může k diskusi o věcech veřejného zájmu přispět informace o platu Z. M. v letech 2000 až 2007, což byla informace v době, kdy žalobce žádost podal, již jedenáct let stará. Pokud byl Z. M. tajemníkem Magistrátu města Zlín **do února 2008**, legitimní zájem na diskusi o jeho platu **v červenci 2018**, kdy žalobce svou žádost podal, je podstatně oslaben (tím spíše je to vidět u J. S., který byl ředitelem městské policie dokonce jen **do února 2007**). Jistě platí, jak správně poznamenal krajský soud, že osoby na vrcholných pozicích ve veřejné správě musí do jisté míry počítat se zvýšeným zájmem veřejnosti. Současně však obecně platí, že s postupem doby, zejména pokud dotčené osoby již ve vrcholné pozici nejsou, klesá legitimní zájem na informace o jejich platech. Pokud tedy žalobce nebude s to krajskému soudu pádně vysvětlit, jakému legitimnímu účelu mohou sloužit informace o tom, jaký plat měli před jedenácti až osmnácti lety Z. M. a J. S., měl by krajský soud v této části žalobu zamítnout.

[50] Související problém vidí Nejvyšší správní soud i u žádosti o informace o platech současné tajemnice H. E. (za roky 2008 až 2017) a ředitele městské policie M. K. (za roky 2008 až 2017). Zde se žalobce poptával po platových informacích za velmi dlouhých deset let, což již může představovat velmi intenzivní zásah do soukromí obou pracovníků žalovaného, třebaže vysoce postavených v hierarchii veřejné správy. Nejvyšší správní soud neříká, že žalobce nemůže požadovat informace i za tak dlouhé období. Jistě může. V takovém případě však žalobce musí být mnohem konkrétnější ve vysvětlení, jak může taková informace přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu. Krajský soud pomínil, že v jím odkazovaných případech řešených Nejvyšším správním soudem zdaleka nešlo o takto dlouhá období. Například ve věci řešené rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 88/2019 žadatelka v roce 2018 požadovala informace o platech pracovníků Kanceláře prezidenta republiky za kalendářní roky 2016 a 2017; ve věci sp. zn. 4 As 337/2021, *Prostor Prostějov*, pak žadatelka chtěla informace o platech vedoucích úředníků prostějovského magistrátu za předchozí dva kalendářní roky a za první čtvrtletí 2019.



[51] I v tomto ohledu jsou tedy kasační stížnosti důvodné. V dalším řízení proto krajský soud zváží, zda důvody žalobce jsou natolik pádné, že vyžadují poskytnout informace o platech H. E. a M. K. za dlouhých deset let nazpět. Nejvyšší správní soud zatím v podáních žalobce žádné takové pádné důvody, které by ospravedlnily poskytnutí informace o platu za dlouhých deset let, nevidí – a rozhodně takovým důvodem není, že si žalobce chce „ověřit“ správnost již dříve poskytnutých informací. Je proto třeba, aby krajský soud důkladně zvážil argumentaci, že plnohodnotnou alternativou informace o platech individualizovaných osob *za tak dlouhé (desetileté) období* je poskytnutí agregované (neadresné) informace o platech vedoucích úředníků ve Zlíně za stejné období, kterou žalobce již dostal. Současně soud žalobce vyzve, aby se k tomu vyjádřil a důvody své žádosti v tomto ohledu upřesnil či rozvedl. Pokud žalobce další pádné argumenty pro poskytnutí individualizované informace za deset let nazpět neposkytne, soud přikáže žalovanému poskytnout informaci o platech těchto osob jen za dobu, která je přiměřená obecnějším důvodům žádosti, tedy za několik málo let nazpět.

### **III. C. K otázce informací o platech a jejich vztahu k obecnému nařízení o ochraně osobních údajů**

[52] Na závěr Nejvyšší správní soud odmítá, že by údaje o platech poskytovaných z veřejných prostředků (§ 8b zákona o svobodném přístupu k informacím) představovaly nějakou zvláštní kategorii „*citlivých údajů*“, jak se opakovaně snaží naznačit osoby zúčastněné. Článek 9 obecného nařízení o ochraně osobních údajů vymezuje zvláštní kategorie osobních údajů tak, že jimi rozumí osobní údaje, *kteřé vypovídají o rasovém či etnickém původu, politických názorech, náboženském vyznání či filozofickém přesvědčení nebo členství v odborech, a zpracování genetických údajů, biometrických údajů za účelem jedinečné identifikace fyzické osoby, případně údaje o zdravotním stavu či o sexuálním životě nebo sexuální orientaci fyzické osoby*. Údaje o platu fyzických osob tedy zvláštní kategorii osobních údajů nepředstavují.

[53] Podobně platí podle § 66 odst. 6 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, *kde se v dosavadních právních předpisech používá pojem citlivý údaj nebo citlivý osobní údaj, rozumí se tím ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona osobní údaj, který vypovídá o rasovém nebo etnickém původu, politických názorech, náboženském vyznání nebo filozofickém přesvědčení nebo členství v odborové organizaci, genetický údaj, biometrický údaj zpracovávaný za účelem jedinečné identifikace fyzické osoby, údaj o zdravotním stavu, o sexuálním chování, o sexuální orientaci a údaj týkající se rozsudků v trestních věcech a trestných činů nebo souvisejících bezpečnostních opatření*.

[54] Tedy ani po vstupu v platnost obecného nařízení o ochraně osobních údajů a zákona o zpracování osobních údajů se nic nemění na shora podané judikatuře, která ústavně souladným způsobem vykládá § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím a snaží se najít rovnováhu mezi právem na ochranu soukromí a právem na svobodný přístup k informacím.