

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

8^{2022 / XX. ROČNÍK / 31. 8. 2022}

OBSAH

4360	Důchodové pojištění: invalidní důchod pro tzv. invaliditu z mládí; nároky z vnitrostátního práva a z mezinárodní smlouvy; souběžné dávky v invaliditě	603
4361	Daňové řízení: zřejmý omyl podle daňového řádu.....	609
4362	Veřejné zakázky: změna zadávací dokumentace; přiměřené prodloužení lhůty pro podání nabídek.....	614
4363	Kompetenční spory: nicotné rozhodnutí; pravomoc Energetického regulačního úřadu	618
4364	Řízení před soudem: přijatelnost kasační stížnosti; zohlednění skutečností, které nastaly po vydání rozhodnutí krajského soudu.....	623
	Mezinárodní ochrana: zásada non-refoulement; posouzení spolehlivosti a dostatečnosti diplomatických záruk	623
4365	Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; přezkum rozvrhu práce soudu	629
	Soudy a soudci: přeřazení soudce na jiný úsek.....	629
4366	Správní řízení: zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce	643
4367	Rozšířený senát: daně; datové schránky	646
	Daňové řízení: doručování do datové schránky; fikce doručení.....	646
4368	Rozšířený senát: postavení společných navrhovatelů v soudním řízení správním; účastenství v řízení o kasační stížnosti; oddělitelnost výroku rozhodnutí ve vztahu k jednotlivým společným navrhovatelům; právní moc rozhodnutí; osoba zúčastněná na řízení	660
4369	Energetika: povaha operátora trhu; režim dodavatelů poslední instance	671
4370	Rozšířený senát: místní příslušnost soudu	676

Důchodové pojištění: invalidní důchod pro tzv. invaliditu z mládí; nároky z vnitrostátního práva a z mezinárodní smlouvy; souběžné dávky v invaliditě

k čl. 33 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (č. 228/1993 Sb.; v textu jen „Smlouva“)

Poživatel slovenského invalidního důchodu pro tzv. invaliditu z mládí (invalidní důchod v mimořádných případech), na nějž vznikl nárok před 31. 12. 1992 v době existence společného československého státu, a který je kontinuálně vyplácen za podmínek čl. 33 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (č. 228/1993 Sb.) slovenským nositelem pojištění, nemá nárok na přiznání souběžné dávky v invaliditě (invalidního důchodu) z českého systému důchodového pojištění, a to ani v případě, že splňuje podmínku potřebné české doby pojištění získané po datu 31. 12. 1992.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2020, čj. 33 Ad 7/2019-46)⁷⁾

Věc: A. D. proti České správě sociálního zabezpečení o invalidní důchod.

Žalovaná dne 8. 11. 2018 zamítla žádost žalobce o přiznání invalidního důchodu (dále jen „rozhodnutí I. stupně“). Žalobce podal proti rozhodnutí žalované námitky, které žalovaná dne 4. 2. 2019 zamítla. Proti rozhodnutí žalované (dále jen „napadené rozhodnutí“) podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Podle čl. 33 Smlouvy se důchody vyplácené tou kterou smluvní stranou před rozdělením ČSFR považují za důchody toho smluvního státu, jehož nositel zabezpečení byl příslušným k výplatě těchto důchodů ke dni rozdělení ČSFR.

Žalobce byl poživatелеm invalidního důchodu přiznaného před 31. 12. 1992, který byl vyplácen slovenským nositelem pojištění (Sociální pojišťovna Bratislava). Prvostupňové rozhodnutí žalované bylo vydáno na základě posudku Okresní správy sociálního zabezpečení ve Zlíně („OSSZ ve Zlíně“) ze dne 4. 4. 2018, podle něhož vznikla invalidita žalobce ode dne 1. 9. 1985 a trvá bez přerušení až dodnes (k datu vypracování tohoto posudku).

V napadeném rozhodnutí žalovaná přezkoumala rozhodnutí I. stupně v plném rozsahu s přihlédnutím k uplatněným námitkám žalobce. V odůvodnění zejména uvedla, že žalobce je poživatелеm invalidního důchodu, který se považuje za důchod, k jehož výplatě byl příslušný slovenský nositel zabezpečení (Sociální pojišťovna Bratislava). Žalovaná dále poukázala na to, že podle posudku OSSZ ve Zlíně ze dne 4. 4. 2018 vznikla invalidita žalobce ode dne 1. 9. 1985. Žalobce pobíral od roku 1985 až dosud nepřetržitě invalidní důchod, který mu vyplácela slovenská Sociální pojišťovna Bratislava na základě čl. 33 Smlouvy.

Žalovaná dále podrobněji uvedla, že stran námitek žalobce o nezhodnocení jeho české doby pojištění dosažené po 1. 1. 1993 na území ČR je třeba vycházet z toho, že do výše takto přiznaného důchodu mu byla zhodnocena i tzv. dopočtená doba od vzniku nároku na invalidní důchod do dovršení důchodového věku. Přiznáním českého invalidního důchodu by pak došlo k tzv. dvojímu zápočtu nejen tzv. federální doby pojištění (do 31. 12. 1992), ale i doby po rozdělení ČSFR (ode dne 1. 1. 1993), protože toto období se časově překrývalo s dopočtenou dobou, která byla žalobci zhodnocena pro nárok a výši invalidního důchodu vypláceného slovenskou Sociální pojišťovnou Bratislava.

Žalovaná blíže vysvětlila, že účelem dopočtené doby je zohlednit z hlediska výše invalidního důchodu sníženou schopnost výdělečné činnosti invalidních osob. Pokud pak poživatel důchodu pracuje, nedochází zásadně k přepočtu výše invalidního důchodu na nově získanou dobu důchodového pojištění. Dobu zaměstnání (pojištění) získanou v ČR bylo možno zhodnotit až v rámci řízení o přiznání českého starobního důchodu v souladu s čl. 11 a 20 Smlouvy. Zamítnutím žádosti o invalidní důchod ve smyslu čl. 33 Smlouvy nemohlo dojít k porušení čl. 30 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Žalobce namítl, že žalovaná v napadeném rozhodnutí zaujala nesprávný právní názor, který způsobil diskriminaci žalobce a porušení čl. 30 Listiny.

⁷⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 3. 6. 2022, čj. 8 Ads 157/2020-41.

Invalidní důchod vyplácený slovenským nositelem pojištění je invalidním důchodem z mládí, na který získal žalobce nárok z důvodu zdravotního postižení vzniklého před rokem 1983. Nyní žalobce žádal o standardní invalidní důchod, aby mu byly zhodnoceny jeho doby pojištění s tím, že zaměstnání vykonával žalobce na území ČR. Žalobce namítl, že má právo na stejné přiměřené zabezpečení jako ostatní občané. Platí po celou dobu sociální pojištění v ČR.

Ve svém prvotním vyjádření k žalobě ze dne 13. 5. 2019 žalovaná uvedla, že z dávkového spisu vyplývalo, že vznik invalidity žalobce byl datován již do roku 1985 (tj. před rozdělení ČSFR), a že k výplatě důchodu byl tehdy příslušný slovenský nositel pojištění, který podle tvrzení žalobce invalidní důchod ve vyplácení pokračoval.

V doplňujícím vyjádření žalované ze dne 30. 1. 2020 žalovaná uvedla, že předmětem tohoto sporu je otázka, zda žalobci vznikl nárok na invalidní důchod podle § 38 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, (dále jen „ZDP“), přestože mu byl invalidní důchod již přiznán od 1. 9. 1985 podle zákona č. 121/1975 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění účinném do 30. 9. 1988 (dále jen „zákon o sociálním zabezpečení“), a tento důchod je žalobci nadále vyplácen slovenským nositelem pojištění podle čl. 33 Smlouvy, podle něhož se důchody přiznané ode dne, který spadá do období před rozdělením ČSFR, nositeli zabezpečení České republiky nebo Slovenské republiky nadále považují za důchody toho smluvního státu, jehož nositel zabezpečení byl nebo by byl příslušným k výplatě těchto důchodů ke dni rozdělení ČSFR, a to bez ohledu na pozdější změnu okolností (přestěhování poživitele důchodu apod.).

Žalovaná podrobně vložila mechanismus čl. 33 Smlouvy a poukázala zejména na to, že rozdělení nákladů (závazků) podle čl. 33 Smlouvy je součástí Smlouvy o společném postupu při dělení majetku mezi Českou republikou a Slovenskou republikou a jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku č. 63/2000 Sb. m. s. Jedná se o vypořádání implicitních finančních závazků federace s cílem zachování právní jistoty, že rozdělení společného státu nebude mít vliv na již pobírané důchody. Toto přechodné ustanovení tak zajišťuje kontinuitu výplaty dávek důchodového pojištění, na něž vznikl nárok, a které byly vypláceny za trvání ČSFR před 31. 12. 1992. Tyto dávky přiznal a vyplácel český nebo slovenský nositel pojištění na základě územního principu v době vzniku nároku bez ohledu na to, ve které části společného státu byl poživatel důchodu zaměstnán.

Jak bylo již uvedeno v napadeném rozhodnutí, invalidní důchod žalobce byl přiznán a vyměřen ještě před rozdělením federace podle zákona o sociálním zabezpečení a tento důchodový nárok vzniklý v období společného státu byl vypořádán v souladu s čl. 33 Smlouvy. Žalobci tedy nevznikl nárok na invalidní důchod výlučně podle slovenských právních předpisů, ale vznikl mu nárok na invalidní důchod (který mu byl i dle dostupných informací přiznán od 1. 9. 1985, tj. od dosažení 20 let věku) podle československého právního předpisu. Tento invalidní důchod žalobce pobírá nepřetržitě a pobíral ho i ke dni rozdělení ČSFR. Ačkoliv je k výplatě tohoto důchodu dle čl. 33 Smlouvy příslušná Slovenská republika, jedná se stále o tentýž invalidní důchod, na který vznikl nárok ještě v době společného státu a podle společného právního předpisu. Nový nárok na invalidní důchod podle § 38 písm. a) ZDP žalobci nevznikl, neboť nárok na invalidní důchod, který mu byl přiznán v době společného státu, stále trval.

Vzhledem k tomu, že invalidizující onemocnění zůstalo od přiznání invalidního důchodu nezměněno a nezměnily se ani skutkové okolnosti, tj. invalidita žalobce nevznikla „znovu“ od roku 1. 1. 1996, byly by v případě žalobce nadále aplikovány právní předpisy platné před 1. 1. 1996 (srov. § 68 ZDP), podle nichž by bylo i rozhodováno. Domněnka žalobce, že mu měl být přiznán invalidní důchod podle § 38 písm. a) ZDP byla tedy mylná již z tohoto důvodu, neboť žalobce podmínky nároku na invalidní důchod splnil v období společného státu. O tomto nároku bylo pravomocně rozhodnuto a žalovaná nemohla znovu rozhodnout o přiznání téhož invalidního důchodu. V této souvislosti žalovaná připomněla, že při stanovení výše invalidního důchodu byla jako doba zaměstnání hodnocena i tzv. doložená (přičtená) doba, tj. doba od vzniku nároku na invalidní důchod do dovršení tehdejšího důchodového věku. Účelem doložené (přičtené) doby je zabránit tomu, aby poživatelé invalidních důchodů byli poškozeni při stanovení výše důchodu sníženou schopností výdělečné činnosti. Jestliže však poživatel invalidního důchodu nadále vykonává výdělečnou činnost, nedochází k přepočtu výše invalidního důchodu za nově získanou dobu pojištění po přiznání invalidního důchodu.

Přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci ve smyslu čl. 30 Listiny bylo žalobci zajištěno již v době existence společného státu přiznáním invalidního důchodu podle společného zákona o sociálním zabezpečení. Tento nárok z dob existence společného státu, pro jehož výši byla zhodnocena jako doba zaměstnání i dopočtená doba od vzniku nároku na důchod do dosažení důchodového věku, nikdy nezankl, a závazky vzniklé z dob federace na výplatu invalidního důchodu převzala dle čl. 33 Smlouvy Slovenská republika. I pokud by žalobci podle čl. 33 Smlouvy vyplácela invalidní důchod Česká republika, nemohl by mu být tento důchod zvýšen o dobu pojištění získanou po vzniku nároku. Žalobce tedy získal stejnou „úroveň“ zabezpečení jako ostatní osoby ve stejné situaci, kterým byl přiznán invalidní důchod v době společného státu a k jehož výplatě je podle čl. 33 Smlouvy příslušný slovenský nositel pojištění.

Situaci žalobce nelze srovnávat se situací osoby, která nárok na invalidní důchod v době společného státu nikdy nezískala a nedošlo tedy ani k vypořádání závazku k výplatě případného invalidního důchodu z dob společného státu podle čl. 33 Smlouvy. V této souvislosti bylo nutno podotknout, že všichni pojištěnci podléhající důchodovému pojištění přispívají do systému pojištění České republiky. V případě invalidizujícího onemocnění a splnění podmínek nároku na invalidní důchod je výplata dávkového plnění odvozována od příslušného právního předpisu, podle něhož byl důchod přiznán, popř. je postupováno dle přechodných ustanovení v případě změny právní úpravy. Nárok na invalidní důchod vzniklý podle dřívějších právních předpisů byl vždy zachovávan i v případě přijetí nového právního předpisu, tj. změna právní úpravy nebyla automaticky důvodem pro odnětí vypláceného invalidního důchodu. Žádné osobě tedy nemůže vzniknout nárok na invalidní důchod a jeho výplatu podle příslušných ustanovení zákona o sociálním zabezpečení a vedle toho zároveň nárok na invalidní důchod a jeho výplatu podle příslušných ustanovení ZDP (a to bez ohledu na to, zda se jedná o invaliditu z mládí či nikoliv nebo zda žadatel žádá o přiznání důchodu od pozdějšího data). Přiznáním invalidního důchodu žalobci by došlo i k porušení mezinárodněprávní zásady pouze jednoho zhodnocení konkrétní doby pojištění pro tentýž druh důchodu, neboť doba od vzniku invalidity do dosažení důchodového věku byla v tehdy vydaném rozhodnutí tzv. dopočtenou dobou.

Nad rámec shora uvedeného žalovaná poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2010, čj. 3 Ads 20/2010-79, jímž byla zamítnuta kasační stížnost ve věci nároku na „*vyrovnávací přírůvek*“ ke starobnímu důchodu vyplácenému podle čl. 33 Smlouvy slovenským nositelem pojištění. Ústavní stížnost podaná proti tomuto rozsudku byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. II. ÚS 2105/10, v němž Ústavní soud konstatoval, že v projednávané věci neshledal porušení základních práv stěžovatele a odkázal na odůvodnění citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu.

Žalovaná má za to, že právní závěry vyřčené ve shora uvedeném rozsudku dopadají i na případ žalobce, který podmínky nároku na invalidní důchod splnil již v roce 1985, a to podle československých právních předpisů. O tomto důchodu bylo pravomocně rozhodnuto a žalobce jej pobíral a nadále pobírá. Skutečnost, že závazek k výplatě tohoto důchodu převzala podle čl. 33 Smlouvy Slovenská republika, neznamená, že by mu byl tento důchod odňat či neprávem odepřen, či že by bylo porušeno právo žalobce na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci. Přijetím nové právní úpravy od 1. 1. 1996 v České republice, tj. mimo jiné i § 38 písm. a) ZDP, nedošlo k zániku nároku na invalidní důchody přiznané a vyplácené dle předchozích právních předpisů. Jestliže je tedy žalobce nadále invalidní od 1. 9. 1985 a k tomuto datu splnil podmínky stanovené pro nárok na invalidní důchod podle tehdejších právních předpisů, aplikuje se v jeho případě stále právní předpis tehdy platný, tj. zákon o sociálním zabezpečení, a to bez ohledu na to, zda opětovně žádá o přiznání invalidního důchodu od jiného (pozdějšího) data.

Krajský soud v Brně žalobu zamítá.

Z odůvodnění:

[29] Úvodem je třeba předeslat, že případ žalobce je v praxi žalované i krajského soudu poměrně ojedinělý a ve vztahu k úpravě vzájemných vztahů v důchodovém pojištění mezi Českou a Slovenskou republikou po 1. 1. 1993 vpravdě hraniční z hlediska účelů, které jsou vtěleny do mezinárodní a evropské úpravy invalidních důchodů. Specifikem případu žalobce je to, že je poživitelem invalidního důchodu pro invaliditu z mládí přiznaného ještě v době existence společného československého státu (ČSSR) se vznikem nároku ode dne 1. 9. 1985. Žalobce

však přes svou plnou invaliditu z důvodu slepoty byl schopen pracovat a vykonával výtěžnou činnost, a to jak v době společné existence československého státu do 31. 12. 1992, tak i poté v České republice, kam odváděl také pojistné na sociální zabezpečení (sociální pojištění). Od té doby jeho důchod nebyl nijak upravován vzhledem k těmto získaným dobám pojištění. V tom žalobce spatřuje nesprávnost postupu žalované, která jeho žádost o invalidní důchod z českého systému důchodového pojištění, v němž by byly tyto doby a výtěžky zohledněny, zamítla.

[30] Při posouzení důvodnosti žalobních námitek krajský soud, které jsou v zásadě právní (nikoliv skutkové) povahy, vycházel v obecné rovině z geneze problematiky česko-slovenských důchodů. Původně společný federální systém československého důchodového pojištění byl na základě Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení rozdělen z hlediska nároků pojištěnců a povinností národních nositelů pojištění (žalované a Sociální pojišťovny Bratislava) podle kritérií obsažených ve čl. 12, 20 a čl. 33 Smlouvy. Zvláštní vztah ČR se SR, který byl před vstupem ČR do EU regulován Smlouvou, byl vyřešen oběma členskými státy po vstupu do EU tak, že předmětné články Smlouvy byly inkorporovány do přílohy č. II nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 883/04 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen „nařízení č. 883/04“). Ve vazbě na odkazující normu v čl. 8 nařízení č. 883/04 je tak čl. 20 Smlouvy integrální součástí evropského koordinačního systému sociálního zabezpečení.

[31] Podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy platí, že *doby zabezpečení získané přede dnem rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky se považují za doby zabezpečení toho smluvního státu, na jehož území měl zaměstnavatel občana sídlo ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky nebo naposledy před tímto dnem.* Podle čl. 33 Smlouvy platí: *Důchody přiznané ode dne, který spadá do období před rozdělením České a Slovenské Federativní Republiky, nositeli zabezpečení České republiky nebo Slovenské republiky se nadále považují za důchody toho smluvního státu, jehož nositel zabezpečení byl nebo by byl příslušným k výplatě těchto důchodů ke dni rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky.*

[32] Žalovaná v předmětné věci aplikovala čl. 33 Smlouvy. Lze zcela souhlasit s názorem žalované, že čl. 33 Smlouvy představuje přechodné (intertemporální) ustanovení, které řeší právní režim důchodových dávek přiznaných přede dnem rozdělení ČSFR. Ve smyslu tohoto ustanovení se v případě invalidního důchodu žalobce, který je vyplácen slovenským nositelem pojištění, jedná o slovenský invalidní důchod, což je mezi stranami nesporné. V předmětné věci tedy jde o právní otázku výkladu čl. 33 Smlouvy ve vztahu k vnitrostátní úpravě a k úpravě obsažené v koordinačním nařízení č. 883/04 – viz příloha č. II a kapitola (hlava III, kpt. 4 a 5).

[33] Krajský soud nejprve zkoumal, zda je napadené rozhodnutí přezkoumatelné a zda netrpí některou z vad, k nimž by musel přihlídnout *ex officio* (§ 76 odst. 1 s. ř. s.).

[34] Je třeba uvést, že žalovaná se ve správním řízení nevyhнула určitým chybám, které krajský soud nepřehlédl. Především je třeba vytknout, že žalovaná nevyžádala (ať již od slovenského nositele pojištění či z archivních materiálů) rozhodnutí o přiznání invalidního důchodu s datem přiznání od vzniku nároku k 1. 9. 1985, který je doposud žalobci vyplácen od Sociální pojišťovny Bratislava. Úvaha žalované o aplikaci institutu doložené doby tak není opřena o doložený spisový materiál obsahující předmětné podklady. Krajský soud ale nakonec tento nedostatek nevyhodnotil jako natolik závažný, aby představoval důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Důvodem je především to, že existence a vyplácení tohoto důchodu není předmětem sporu, jak již bylo soudem předesláno, a dále není předmětem sporu ani aplikace institutu doložené (resp. „přičtené“) doby (viz níže bod 43 a násl. odůvodnění).

[35] K aplikaci čl. 33 Smlouvy judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že „[d]ůchody přiznané jejich poživatelům z důchodového zabezpečení bývalé ČSFR, které se na základě čl. 33 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (č. 228/1993 Sb.) považují za důchody Slovenské republiky, se ani po změně trvalého bydliště a přestěhování poživatele dávky na území druhé smluvní strany nestávají zároveň důchody České republiky. K těmto důchodům proto nelze přiznat zvýšení podle českých právních předpisů, a jejich poživatelům tudíž ani rozdíl mezi vyšší českého a slovenského důchodu formou tzv. vyrovnávacího příspěvku“ (viz k tomu rozsudek NSS ze dne 5. 5. 2010, čj. 3 Ads 20/2010-79). Na závěry tohoto rozsudku poukázala rovněž žalovaná ve svém doplňujícím vyjádření k žalobě.

[36] Krajský soud k tomu podotýká pouze tolik, že závěry tohoto rozsudku dopadají na případ žalobce pouze v obecné rovině, neboť v tam judikované věci se nejednalo o specifický případ invalidního důchodu pro invaliditu z mládí. Citovaný judikát se přímo a konkrétně vztahuje na situaci, kdy pojištěnec pobíral slovenský starobní důchod, a došlo ke změně jeho trvalého bydliště do ČR, přičemž se domáhal přiznání tzv. vyrovnávacího příspěvku ve smyslu tehdejší judikatury Ústavního soudu ČR a prováděcí metodiky žalované, posléze pak řešeného cestou zákonodárce v § 106a ZDP, které reagovalo na předcházející judikaturu Ústavního soudu ČR zakotvením zákonné konstrukce tzv. „*dorovnávacího přídatku*“ s účinností od 1. 1. 2013. Nicméně v případě žalobce je zcela zřejmé a nesporné, že se na něho § 106a ZDP nevztahuje, a navíc se žalobce přiznání dorovnávacího přídatku ani nedomáhal, neboť podal klasickou žádost o přiznání invalidního důchodu ze systému českého důchodového pojištění.

[37] Krajský soud však ve shodě se žalovanou v otázce charakteru současného invalidního důchodu žalobce vypláceného slovenským nositelem pojištění uvádí, že jde o důchodovou dávku podléhající režimu čl. 33 Smlouvy, na niž nelze vztáhnout mechanismus dorovnávacího přídatku z českého systému důchodového pojištění. Tento invalidní důchod je fixován z hlediska podmínek vzniku nároku do období před rozpadem ČSFR, a proto podmínky tohoto nároku se řídí právní úpravou platnou a účinnou ke dni jejich splnění, tzn. zákonem o sociálním zabezpečení a následnými přechodnými ustanoveními zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, v jejichž režimu přešel tento nárok žalobce do statusu slovenského invalidního důchodu.

[38] Související otázkou, již žalobce rozporoval, je to, zda v rámci tohoto invalidního důchodu byly určitým způsobem zohledněny doby pojištění (zaměstnání), které žalobce získal po vzniku nároku na tento důchod. K hodnocení těchto dob po 31. 12. 1992 je již nepochybně příslušná ČR ve smyslu čl. 20 Smlouvy. V tomto ohledu žalovaná poukázala na tzv. doloženou dobu, která byla i v případě výpočtu invalidního důchodu žalobce použita jako fiktivní mechanismus pro zohlednění dob pojištění získaných po vzniku nároku na invalidní důchod až do dosažení důchodového věku.

[39] Krajský soud v tomto ohledu poukazuje na principy právní úpravy platné a účinné v době vzniku nároku žalobce na invalidní důchod. Zákon o sociálním zabezpečení (k datu vzniku nároku žalobce na invalidní důchod) upravoval v § 32 odst. 1 podmínky nároku na tzv. invalidní (částečný invalidní) důchod v mimořádných případech. Podle tohoto ustanovení platilo, že *[i]nvalidní (částečný invalidní) důchod náleží též pracujícím, který se stal plně (částečně) invalidním a) před vstupem do zaměstnání, jestliže získal dobu potřebnou pro nárok na důchod v kterémkoliv období 10 roků; jde-li však o pracujícího mladšího 24 let, činí potřebná doba zaměstnání aspoň dva roky, b) po vstupu do zaměstnání, nebyl zaměstnán po dobu potřebnou pro nárok na důchod před vznikem plně (částečně) invalidity, získal však spolu s dobou zaměstnání před vznikem plně (částečně) invalidity potřebnou dobu v kterémkoliv období 10 roků dokončeném po vzniku plně (částečně) invalidity. Nárok na invalidní (částečný invalidní) důchod vzniká při splnění ostatních podmínek ode dne získání potřebné doby zaměstnání.*

[40] Jednalo se tedy o invalidní důchod přiznaný za mimořádných podmínek, pro jehož výpočet byla užitá konstrukce tzv. přičtené doby (§ 28 až § 29 tohoto zákona), tedy postup, na základě něhož je výše invalidního důchodu stanovená pomocí přičtené doby do věku 60 let (u mužů) k získané době zaměstnání. Výdělky byly v rámci tohoto postupu doplňovány do takto stanovené doby zaměstnání na základě fikce (2 % průměrného měsíčního výdělku za každý rok).

[41] Krajský soud má tedy za to, že lze přitakat žalované v jejím klíčovém argumentu, že doba pojištění, kterou žalobce dosáhl po vzniku nároku na invalidní důchod, byla slovenským nositelem pojištění zhodnocena v podobě tzv. přičtené doby pojištění, která pokrývá podle právní úpravy rozhodné k datu vzniku nároku na důchod období do 60 let věku. Tato fiktivní konstrukce nahrazující zohlednění skutečných výdělků žalobce pak představuje skutečnou právní překážku pro zhodnocení českých dob pojištění získaných po 31. 12. 1992 na území ČR. Důvodem je princip zákazu dvojího hodnocení dob pojištění, který je součástí evropského koordinačního mechanismu.

[42] K tomu krajský soud blíže uvádí, že otázku hodnocení dob pojištění získaných po vzniku nároku na invalidní důchod řeší i nařízení č. 883/04. Na tomto místě krajský soud žalované vytýká, že se koordinačním kontextem tvrzeného nároku žalobce nezabývala podrobněji, neboť čl. 33 Smlouvy nelze uvažovat izolovaně, nýbrž pouze v logicko-systematickém kontextu Nařízení č. 883/04 ve spojení s prováděcími předpisy a relevantní

judikaturou Soudního dvora. Nicméně jde pouze o nedostatek odůvodnění, přes který se lze při přezkumu napadeného rozhodnutí překlenuout.

[43] Citované nařízení upravuje případný souběh dávek v invaliditě tak, že podle čl. 10 tohoto nařízení je třeba předcházet souběhu *dávek stejného druhu za jedno a totéž období povinného pojištění*. Tento princip je dále konkretizován citovaným nařízením v čl. 53 a 54. Podle těchto ustanovení se *pravidla předcházení souběhu použijí na nezávislou dávku* (tzn. „sólo“ důchod), *pouze pokud je dávka dávkou, jejíž výše nezávisí na délce získaných dob pojištění nebo bydlení, anebo dávkou, jejíž výše je určena na základě započtené doby považované za získanou mezi dnem vzniku sociální události a pozdějším dnem*. Podle přílohy č. IX citovaného nařízení je takovou dávkou i slovenský invalidní důchod.

[44] Krajský soud tedy shledal, že invalidní důchod žalobce byl přiznán a vypočten v souladu s konstrukcí předvídanou v čl. 54 nařízení č. 883/04, a proto žalobci nesvědčí nárok na přiznání souběžného invalidního důchodu ze systému českého důchodového pojištění, a to ani poměrnou část doby pojištění (tzv. poměrným či dílčím způsobem). Krajský soud ve shodě se žalovanou uvádí, že v takovém případě by se jednalo o souběh, který je v tomto případě koordinačním mechanismem vyloučen.

[45] Nelze popřít sluchu ani tvrzení žalobce, že případné souběžné přiznání českého invalidního důchodu lze odůvodnit zásadní odlišností jeho stávajícího invalidního důchodu pro invaliditu z mládí. Je pravdou, že u tohoto typu důchodu tradičně jde spíše o dávku zabezpečovací než pojistnou, což znamená, že schéma této dávky není odvozeno od skutečných výdělků žalobce a pojistného odvedeného do systému důchodového pojištění, na rozdíl od „klasického“ schématu výpočtu invalidního důchodu, kde se procentní výměra počítá poměrným dílem z výpočtového základu (srov. k tomu aktuální právní úpravu v § 41 odst. 2 ZDP i srovnatelnou historickou úpravu v § 28 zákona o sociálním zabezpečení ve znění platném a účinném k datu vzniku nároku žalobce na invalidní důchod). Nicméně jak dřívější, tak i současná právní úprava považuje tento typ důchodu za důchod invalidní a jednoznačně i z pohledu systematiky nařízení č. 883/04 lze usuzovat zcela obdobně, že jde o dávku v invaliditě, nikoliv kupř. o dávku sociální péče (pomoci).

[46] Krajský soud dává žalované za pravdu i v tom ohledu, že žalobce není oproti ostatním pojištěncům, na jejichž důchodové nároky se vztahuje čl. 33 Smlouvy, nijak diskriminován. ČR tedy vzhledem k datu vzniku invalidity žalobce a existence přiznaného (nyní slovenského) invalidního důchodu není členským státem kompetentním k přiznání další (souběžné) dávky v invaliditě.

[47] Napadené rozhodnutí je tedy z hlediska svých rozhodovacích důvodů zákonné a správné, jakkoliv se žalovaná při jeho vydání nevyhnula určitým procesním pochybením i nedostatkům v odůvodnění, které však nezakládají nepřezkoumatelnost ani jinou vadu, pro niž by muselo být napadené rozhodnutí zrušeno.

[48] Je však třeba *obiter dictum* zároveň dodat, že krajský soud na druhé straně lidsky zcela rozumí žalobci, že se subjektivně cítí ve své situaci poškozen, a to zejm. z hlediska výše jeho invalidního důchodu (cca 306 EUR) oproti jiným osobám, které mají jiný typ dávky v invaliditě, příp. jejich nárok nebyl stížen přechodem z československého režimu do systému nástupnických států ČSFR. Nelze než zopakovat, že současně vyplácený invalidní důchod ze své povahy nezohledňuje skutečnou výši výdělků žalobce, za něž bylo do československého a českého systému důchodového pojištění odvedeno pojistné, na rozdíl od standardního výpočtu invalidního důchodu. I tady ovšem z hlediska teleologického sluší poznamenat, že česká úprava výše invalidního důchodu neumožňuje ani standardního invalidního důchodu provádět průběžné navyšování procentní výměry důchodové dávky v průběhu jejího pobírání za nově získané doby pojištění, a to na rozdíl od úpravy výše starobního důchodu (srov. § 34 odst. 2, 4 ZDP). V koncepci invalidního důchodu se tedy promítá spíše vliv principu solidarity než principu zásluhovosti (srov. Kancelář veřejného ochránce práv. *Důchody II. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv*, 2016, s. 92).

[49] Zvýšení invalidního důchodu žalobce ovšem podle nejhlubšího přesvědčení krajského soudu nelze dosáhnout skrze žádost o přiznání českého invalidního důchodu, jež žalobce podal, nýbrž zejm. podáním žádosti o přepočtení invalidního důchodu slovenskému nositeli pojištění (Sociální pojišťovně Bratislava). K tomu krajský soud podotýká, že právní úprava rozhodná pro nárok žalobce na invalidní důchod znala mechanismus přepočtu invalidního důchodu po pěti letech trvání doby zaměstnání, avšak pouze do doby, než vznikne nárok na starobní

důchodu (§ 33 zákona o sociálním zabezpečení). Pokud v případě žalobce doposud k přepočtu invalidního důchodu se zřetelem k později získaným dobám zaměstnání (pojištění) vůbec nedošlo, může žalobce slovenského nositele pojištění o tento či obdobný postup požádat, což by v případě vyhovění žádosti mělo vést k dosažení vyhodněnější výše invalidního důchodu.

[50] Jinou cestou by pro žalobce mohlo být podání žádosti žalované o převzetí výplaty slovenského invalidního důchodu českým nositelem pojištění (žalovanou) s eventuální následnou žádostí o přepočet invalidního důchodu, pokud to v případě tohoto typu invalidního důchodu ustálená správní praxe žalované umožňuje. Nebylo však úkolem krajského soudu tyto možnosti v předmetném řízení zkoumat, a proto se v tomto ohledu musí žalobce sám na oba nositele pojištění s příslušnými žádostmi obrátit a vyžádat si příslušná poučení.

4361

Daňové řízení: zřejmý omyl podle daňového řádu

k § 165 odst. 3 daňového řádu ve znění účinném do 31. 12. 2020

Zřejmý omyl podle § 165 odst. 3 daňového řádu musí mít další kvalitu přidanou k prostému omylu spočívající v tom, že bez hlubšího zkoumání a dokazování bude seznatelné, že se jednalo o omyl. Obvykle bude k prokázání zřejmého omylu správci daně dostačovat předložení několika listin, ze kterých bude omyl jasně patrný. Koncepce zřejmého omylu podle § 165 odst. 3 daňového řádu nepočítá s rozsáhlým dokazováním skutkových okolností.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5. 8. 2020, čj. 15 Af 134/2017-103)⁹⁾

Prejudikatura: č. 2098/2010 Sb. NSS.

Věc: Lovochemie, a.s., proti Specializovanému finančnímu úřadu o vrácení omylem provedené platby.

Žalovaný dne 27. 9. 2017 zamítl námítky žalobkyně proti sdělení správce daně (rovněž žalovaný) ze dne 22. 6. 2017, kterým správce daně sdělil, že odmítá vyhovět žádosti o vrácení omylem provedené platby ve výši 3 803 499,57 Kč podle § 165 odst. 3 daňového řádu.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem. Uvedla v ní, že z důvodu daňových nedoplatků zřídil žalovaný vůči společnosti ČKD PRAHA DIZ, a.s. (dále jen „ČKD“) zástavní právo k jejím pohledávkám za žalobkyní z titulu kupní smlouvy č. X ve znění jejich dvou dodatků uzavřených mezi ČKD a žalobkyní. V návaznosti na rozhodnutí o zřízení zástavního práva žalovaným provedla žalobkyně omylem platbu na účet žalovaného ve výši 3 803 499,57 Kč, a to navzdory tomu, že neexistovala žádná pohledávka společnosti ČKD za žalobkyní a žalobkyně tedy nebyla povinna plnit. Žalobkyně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2011, čj. 2 Afs 43/2011-66, z něhož vyplývá, že k vrácení omylem provedené platby podle § 165 odst. 3 daňového řádu je třeba splnění pouze dvou podmínek, a to existence *zřejmého omylu* plátce při provedení platby a neexistence nedoplatku na daňovém účtu plátce této platby. Žalovaný se ve svém rozhodnutí jakkoli nezabýval podmínkami samotné kupní smlouvy a tím, zda bylo plnění ve výši 3 803 499,57 Kč skutečně v souladu se sjednanými smluvními podmínkami či nikoliv. Údajnou neexistenci omylu na straně žalobkyně dovodil výlučně na základě skutečnosti, že mu žalobkyně fakticky prostředky poukázala a ve svých prvotních žádostech o vrácení výslovně neodkázala na § 165 odst. 3 daňového řádu. Žalobkyně však líčila skutkový stav od počátku zcela totožně a ze všech jejích žádostí bylo patrné, čeho se týkají a co bylo navrhováno.

Žalovaný sám nerozporoval, že žalobkyně neměla v úmyslu platit více, než vyplývalo z kupní smlouvy. Z té vyplývalo, že nárok na úhradu kupní ceny vznikl až v okamžiku dodání náhradních dílů. Vzhledem k tomu, že společnost ČKD díly v ceně 3 803 499,57 Kč nedodala, nevznikla jí pohledávka na úhradu kupní ceny za nedodané díly. Tato částka nepředstavuje ani zádržné dle kupní smlouvy, a to bez ohledu na to, že takto označila

⁹⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 8. 6. 2022, čj. 7 Afs 264/2020-26.

tuto částku společnost ČKD ve faktuře jako platbu na soubor PS04. Existenci pohledávky společnosti ČKD vůči žalobkyni na úhradu kupní ceny nemohlo založit ani samo vystavení faktury na soubor PS04, v níž společnost ČKD jednostranně a v rozporu s kupní smlouvou uvedla, že by jí měla být částka ve výši 3 803 499,57 Kč za dosud nedodané díly uhrazena cca za tři měsíce po vystavení faktury, a to konkrétně ke dni 31. 5. 2017. Zjevně tak ČKD činila s tím, že do této doby příslušné náhradní díly dodá, avšak neučinila tak. *Zřejmý omyl* žalobkyně při provedení uvedené platby nemůže vyloučit ani její dopis ze dne 8. 4. 2016, kterým se žalovaný pokoušel argumentovat, neboť i tento dopis je součástí omylu žalobkyně. Dle jejího názoru nedodala-li společnost ČKD žalobkyni náhradní díly v hodnotě 3 803 499,57 Kč, nevznikla jí nikdy vůči žalobkyni z kupní smlouvy pohledávka v této výši a tato neexistující pohledávka ani nemohla být zastavena ve prospěch žalovaného. Pokud tedy žalobkyně plnila, činila tak ve *zřejmém omylu*, neboť její vůle k plnění neexistující pohledávky nikdy nesměřovala, což nepochybně ani žalovaný. Vedle splnění předpokladu platby ve *zřejmém omylu* splnila žalobkyně i podmínky neexistence daňového nedoplatku. Žalobkyně zásadně nesouhlasila s názorem žalovaného, že k vrácení omylem poukázané platby na účet správce daně byla nutná i podmínka neexistence daňového nedoplatku osoby, na jejíž daňový účet byla omylem provedená platba připsána, přičemž svou argumentaci žalobkyně opřela o již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 43/2011-66.

Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, které doplnil dalším vyjádřením ze dne 27. 7. 2020. V projednávané věci šlo dle jeho názoru primárně o to, zda lze platbu provedenou žalobkyní považovat za učiněnou ve *zřejmém omylu* podle § 165 daňového řádu. Omyl podle § 165 daňového řádu se musí týkat samotného provedení platby a zároveň musí být zřejmý, tj. nenechá nikoho na pochybách o tom, že ten, kdo platbu provedl, platbu vůbec provést nechtěl nebo jí provést chtěl, ale jinak. S poukazem na okolnosti transakce a zejména připsal žalobkyně ze dne 8. 4. 2016 dle žalovaného nic nenavzděčuje tomu, že by se žalobkyně při provedení platby nějak spletla. O tom ostatně svědčí i její následný postup, neboť nejprve požadovala vrátit částku jako bezdůvodné obohacení, pak jako omylem provedenou platbu a náhradu škody. První žádost žalobkyně o vrácení platby ze dne 17. 6. 2016 byla podána až po podání insolvenčního návrhu na ČKD.

Právní názor vyslovený ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu žalovaný již jako ustálený akceptoval. Tím, že žalobkyně žalovanému coby zástavnímu věřiteli zaplatila uvedenou částku, rozhodně nešlo o bezdůvodné obohacení. Pokud by totiž žalobkyně tuto částku zaplatila přímo společnosti ČKD, nezaložilo by to bezdůvodné obohacení této společnosti. Ať už byla tato částka zádržným podle § 2108 občanského zákoníku, nebo zádržným podle kupní smlouvy, zaplacením tohoto zádržného se ho žalobkyně vzdala a zaplatila tak část kupní ceny, na kterou měla ČKD podle kupní smlouvy právo.

Pohledávka na zaplacení kupní ceny z kupní smlouvy nepochybně vznikla, neboť smlouva zakládala právo prodávajícího na zaplacení celé kupní ceny. To, že se žalobkyně zavázala zaplatit kupní cenu po jednotlivých etapách, resp. po převzetí předmětu smlouvy, bylo ujednání toliko o splatnosti kupní ceny. Pokud zaplatila žalobkyně před tím, než předmět smlouvy převzala, plnila nepochybně svůj dluh podle smlouvy, ale před jeho splatností (před dodáním předmětu smlouvy). Předčasné plnění dluhu však podle § 2992 občanského zákoníku bezdůvodné obohacení nezakládá. Mezi stranami s největší pravděpodobností existovala minimálně konkludentní dohoda, že nedodané zboží bude dodáno později. Odchylně od kupní smlouvy byla upravena splatnost předmětného závazku, a to 31. 5. 2016. Zdá se vysoce nepravděpodobné, že by žalobkyně akceptovala danou fakturu na částku 3 803 499,57 Kč bez dohody s ČKD.

Žalobkyně v replice a ve vyjádřeních ze dne 13. 9. 2018 a 29. 5. 2020 uvedla, že ČKD neoprávněně dne 17. 2. 2016 vystavila fakturu č. X, kterou vyfakturovala žalobkyni i náhradní díly v hodnotě 3 803 499,57 Kč, ačkoliv tyto náhradní díly žalobkyni nedodala, což žalobkyně bohužel nepředpokládala. Toto pochybení si žalobkyně neuvědomila a uvedenou částku z titulu zřízeného zástavního práva žalovanému uhradila. Žalovaný se pokouší omezit dosah § 165 odst. 3 daňového řádu na omyly při zadávání platby, žalobkyně měla však za to, že omyl podle § 165 daňového řádu je třeba spíše vykládat nikoliv jako chybu v psaní, ale tak jak je to v právních předpisech českého práva běžné, např. podle § 583 občanského zákoníku. O *zřejmém omylu* se bude jednat tehdy, pokud plátce učinil platbu ve prospěch daňového účtu třetí osoby v omylu vycházejícím ze skutečnosti, jež byla pro uskutečnění úhrady rozhodující, je-li zřejmé, že by v případě neexistence takového omylu úhradu neprovedl. V souladu s čl. 3.7.1. kupní smlouvy ČKD nikdy nevznikla za žalobkyní pohledávka na úhradu kupní ceny za

toto zboží a poskytla-li žalobkyně plnění v této výši na daňový účet ČKD, rozhodně neplnila předčasně existující pohledávku ČKD zatíženou zástavním právem žalovaného, ale plnila bez právního důvodu. Dopis žalobkyně ze dne 8. 4. 2016, na který žalovaný odkazoval, byl rovněž součástí omylu žalobkyně, neboť měla za to, že závazek vůči ČKD měla, ačkoliv tomu tak nebylo. Žalobkyně byla od počátku ve svých tvrzeních konzistentní a tvrdila stále totéž, právní kvalifikace žádosti pak byla věcí žalovaného. Dle žalobkyně bylo zřejmé, že jednala ve *zřejmém omylu*. Žalovaný se opět ani ve vyjádření, ani v napadeném rozhodnutí nevypořádal s argumenty spočívajícími v tom, že plnění ve výši 3 803 499,57 Kč společnosti ČKD podle kupní smlouvy nenáleželo a žalobkyni nevznikla pohledávka.

Ačkoliv bylo žalobkyni doručeno sdělení žalovaného o nevrácení platby, proti kterému mohla uplatnit námitku, byla tak nucena brojit proti úkonu, který není správce daně povinen jakkoli odůvodňovat a jakkoli se v něm vypořádat s jemu předloženou argumentací. O námitce navíc rozhoduje tentýž orgán, který rozhodoval i o samotné žádosti, nikoliv orgán jemu nadřízený, jako je tomu v případě odvolání proti rozhodnutí.

Žalobkyně soudu postoupila rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 7. 2018, čj. 29 Co 191/2018-103, kterým byla žaloba žalobkyně proti České republice – Ministerstvu financí o náhradu škody ve výši 3 803 499,57 Kč zamítnuta, nicméně dle žalobkyně jsou v něm obsaženy závěry svědčící o oprávněnosti nároku žalobkyně v předmětném řízení. Dle názoru městského soudu dluh ve výši 3 803 499,57 Kč z kupní smlouvy nevznikl a tomuto neexistujícímu dluhu nemohla odpovídat ani pohledávka ČKD uhrazená na základě zástavního práva žalovanému.

Žalobkyně svým vyjádřením ze dne 29. 5. 2020 postoupila soudu usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 3. 2020, čj. 30 Cdo 4228/2018-153, kterým bylo odmítnuto dovolání proti rozsudku Městského soudu v Praze čj. 29 Cdo 191/2018-103. Dále soudu postoupila i rozsudek Okresního soudu v Litoměřicích ze dne 6. 12. 2019, čj. 21 C 115/2019-124, kterým byla zamítnuta žaloba insolvenčního správce ČKD proti žalobkyni na zaplacení částky 3 803 499,57 Kč s úrokem z prodlení od 1. 6. 2016.

Při jednání soudu dne 5. 8. 2020 právní zástupce žalobkyně uvedl, že pro posouzení případu bylo rozhodující, zda ustanovení o platbě učiněné ve *zřejmém omylu* zakotvené v daňovém řádu bylo možné pokládat za totožné s ustanoveními týkajícími se obdobné otázky zakotvené v zákoně o správě daní a poplatků. V tomto směru uvedl, že z judikatury Nejvyššího správního soudu (zejména z rozhodnutí ze dne 14. 5. 2020, čj. 1 Afs 59/2019-36 a ze dne 30. 4. 2020, čj. 6 Afs 264/2019-34) vyplývá, že daňový řád je třeba vykládat shodně. Další otázkou zásadní pro posouzení věci je otázka, zda existoval v době úhrady závazek žalobce vůči společnosti ČKD. Dle právního zástupce tuto otázku již pravomocně rozhodl Okresní soud v Litoměřicích v rozsudku sp. zn. 21 C 115/2019, ve kterém tento soud dospěl k závěru, že takový závazek žalobce vůči ČKD neexistoval a faktura nebyla vystavena v souladu se smlouvou. Z toho dle právního zástupce žalobce jednoznačně vyplynulo, že žalobce postupoval při platbě ve *zřejmém omylu* o existenci daného závazku a předmětná faktura nebyla vystavena v souladu se smlouvou.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [25] Soud se zabýval tím, zda byly dány podmínky pro vrácení platby správcem daně.

[26] Podle § 165 odst. 1 daňového řádu: *Vrácení platby tomu, kdo ji za daňový subjekt uhradil, není přípustné.*

[27] Podle § 165 odst. 2 daňového řádu: *Správce daně vrátí pouze platbu, která byla provedena zřejmým omylem, a to na žádost poskytovatele platebních služeb nebo provozovatele poštovních služeb učiněnou nejpozději v den, kdy platba daně byla připsána na účet správce daně; je-li žádost uplatněna později, lze tuto platbu vrátit pouze tehdy, vznikl-li touto platbou vratitelný přeplatek, který nebyl do dne vyřízení žádosti vrácen daňovému subjektu, ani použit na úhradu jiného nedoplatku, a to pouze do výše tohoto přeplatku, i když je nižší než 100 Kč.*

[28] Podle § 165 odst. 3 daňového řádu: *Obdobně jako podle odstavce 2 se postupuje, pokud je žádost podána osobou, která provedla úhradu za daňový subjekt, prokáže-li tato osoba zřejmý omyl při úhradě a nemá-li současně na svém osobním účtu nedoplatek; v případě existence takového nedoplatku, správce daně převede přeplatek na nedoplatek na osobním účtu osoby, která provedla omylem úhradu za daňový subjekt.*

[29] Žalovaný založil své rozhodnutí na závěru, že platba nebyla žalobkyně provedena ve *zřejmém omylu* při úhradě. Soud má za to, že se jedná o první a zásadní podmínku, kterou je třeba v daném případě zkoumat. Vyplyvá to ostatně i z dosavadní judikatury, z níž je zřejmé, že jiné subjekty než banky, spořitelni a úvěrní družstva a držitelé poštovní licence mají právo na vrácení částky, kterou za daňového dlužníka omylem uhradily, prokáží-li *zřejmý omyl* při úhradě a nemají-li současně vlastní daňový nedoplatek (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2011, čj. 2 Afs 43/2011-66, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2019, čj. 5 Af 5/2016-62, a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2019, čj. 30 Af 17/2018-59).

[30] Na druhou stranu je třeba konstatovat, že definicí *zřejmého omylu* ve smyslu § 165 odst. 3 daňového řádu se dosud správní soudy nezabývaly. Ačkoliv žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 43/2011-66, soud uvádí, že vymezením *zřejmého omylu* se Nejvyšší správní soud nezabýval, naopak ponechal jeho vymezení na správci daně, aby posoudil, kdy jde o *zřejmý omyl* v konkrétním případě. Soud konstatuje, že při presumpci racionálního zákonodávce, který používá v rámci tvorby jednoho právního řádu konkrétní pojmy vždy s totožným obsahem, je na místě, aby soudy v zájmu jednotné interpretace právních pojmů těmto přiřazovaly pokud možno shodný nebo obdobný význam s přihlídnutím k předmětu právní regulace, které jsou součástí.

[31] Pojem *zřejmý omyl* není uveden v jiném ustanovení daňového řádu než v § 165, avšak veřejné právo tento pojem zná, byť ve vztahu k úpravě jiných společenských vztahů. Tento pojem se vyskytuje i v § 36 odst. 1 písm. a) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (dále jen „katastrální zákon“), které zní: *Na písemný návrh vlastníka nebo jiného oprávněného nebo i bez návrhu opraví katastrální úřad chybné údaje katastru, které vznikly a) zřejmým omylem při vedení a obnově katastru.*

[32] Při výkladu tohoto ustanovení Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 1. 2008, čj. 1 As 40/2007-103, č. 2098/2010 Sb. NSS, judikoval, že: *„Výčerpávající definice slovního spojení ‚zřejmý omyl‘ dosud v judikatuře ani v odborné literatuře provedena nebyla, ostatně taková definice by byla velmi obtížná. Neurčitý pojem zřejmý omyl je tudíž potřeba vykládat vždy v souvislosti s konkrétním případem. Obecně sem lze zařadit jak omyl týkající se skutkových okolností (error facti – zejména případy chyb v psaní a počítání, jako zápis jiných údajů, zápis údajů neobsažených v podkladové listině či např. i opomenutí zapsat údaj v podkladové listině obsažený) tak omyl právní (error iuris – např. zápis právního vztahu, který právní řád nezná, či zápis skutečnosti na základě listiny, která nesplňuje požadavky stanovené katastrálním zákonem). Tento omyl bude přitom pravidelně způsoben činností pracovníka katastru. Omyl je totiž charakteristický vždy tím, že je v něm obsažen lidský činitel.“*

[33] Na to navázala další judikatura správních soudů, ze které vyplývá, že *„neurčitý právní pojem zřejmý omyl je nutno vysvětlit tak, že se musí jednat o takový omyl, který je naprosto evidentní již při povrchním zkoumání. Bude-li třeba ke zjištění omylu provést podrobné zkoumání právní úpravy či skutkových okolností, o zřejmý omyl se jednat nebude“* (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 8. 2012, čj. 57 A 93/2010-57). Ke *zřejmému omylu* nemůže dojít, jestliže v předložených listinách katastru nemovitostí nejsou rozpory a jsou vyhotoveny s jasnými identifikačními údaji (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2016, čj. 9 As 242/2015-55).

[34] Soud si je samozřejmě vědom rozdílnosti úkolů katastrálního úřadu a správce daně, stejně jako odlišné právní úpravy vztahující se k pojmu *zřejmý omyl*, přesto společné nosné myšlenky pro interpretaci a aplikaci pojmu *zřejmý omyl* ve veřejném právu definovat lze. Především je pojem *zřejmý omyl* podle § 165 daňového řádu nutno definovat vždy ve vztahu ke konkrétnímu případu. Dále je nutno odlišovat (prostý) omyl od *omylu zřejmého*. *Zřejmý omyl* musí mít další kvalitu přidanou k prostému omylu spočívající v tom, že bez hlubšího zkoumání a dokazování bude seznatelné, že se jednalo o omyl. Tomu odpovídá i užití tohoto pojmu v § 165 odst. 2 daňového řádu ve vztahu k poskytovatelům platebních služeb nebo provozovatelům poštovních služeb. Zde půjde o omyly, jak je vymezil už žalovaný ve svém žalobou napadeném rozhodnutí, spočívající zejména v nesprávném uvedení variabilních symbolů, čísel účtů, apod. Bylo by však nesprávné omezit *zřejmý omyl* pouze na případy omylů v psaní. Obsah tohoto pojmu je bezpochyby širší. Nicméně se musí jednat o případy jednání, které budou zřejmým, snadno zjistitelným, omylem. Obvykle bude k prokázání *zřejmého omylu* dostačovat předložení několika listin správci daně, ze kterých bude omyl jasně patrný, tedy, že vůle subjektu byla jiná (nejinak tomu bylo i v případě řešeném rozsudkem NSS čj. 2 Afs 43/2011-66). Za *zřejmý omyl* jistě není možno považovat situace,

kdy bude třeba složitějšího dokazování skutkového stavu. To by bylo možné, kdyby bylo možno požadovat vrácení platby provedené omylem, nikoliv kvalifikovaným *zřejmým omylem*.

[35] Za takto definované optiky soud shrnuje následující podstatné okolnosti projednávaného případu. Žalobkyně na základě výzvy žalovaného přípisem ze dne 8. 4. 2016 sdělila, že dosud na svůj závazek z nákupu náhradních dílů uhradila zálohu ve výši 2 277 008,25 Kč, dále dne 6. 4. 2016 částku ve výši 4 077 697,01 Kč a neuhrazený závazek ve výši 3 803 499,57 Kč je splatný k 31. 5. 2016. K tomuto přípisu žalobkyně přiložila kupní smlouvu, zálohovou fakturu ze dne 30. 9. 2015, daňový doklad k přijaté platbě ze dne 13. 10. 2015, daňový doklad (fakturu) ze dne 17. 2. 2016, bankovní výpisy ze dne 12. 10. 2015 a ze dne 6. 4. 2016. V daňovém dokladu ze dne 17. 2. 2016, kterým fakturovala ČKD žalobkyni dodání náhradních dílů je částka 3 803 499,57 Kč označena jako zádržná za nedodané části s datem splatnosti dne 31. 5. 2016. Z protokolu o předání a převzetí náhradních dílů ze dne 3. 2. 2016 vyplývá, že dodávka č. 2 (zbyvájící náhradní díly) bude dodána v průběhu měsíců února až března 2016. Dne 13. 5. 2016 doručil žalovaný žalobkyni sdělení o vzniku zástavního práva k pohledávkám z kupní smlouvy ze dne 12. 5. 2016. Dne 30. 5. 2016 provedla žalobkyně platbu ve výši 3 803 499,57 Kč na účet správce daně. V dopise ze dne 29. 7. 2016 výkonný ředitel ČKD žalobkyni sdělil, že není společnost ČKD schopna splnit své závazky z kupní smlouvy a náhradní díly v hodnotě 3 803 499,57 Kč již ČKD nedodá. Žalobkyně následně v prosinci 2016 odstoupila od kupní smlouvy ohledně dosud nesplněného plnění podle kupní smlouvy.

[36] Soud konstatuje, že v předmětné kupní smlouvě je počítáno s vystavováním faktur se splatností 14 dnů u zálohových faktur a 30 dnů u ostatních faktur, na základě kterých bude hrazena kupní cena. Kupní smlouva počítá i se zádržným ve výši 10 % z příslušné milníkové platby, pokud plnění předmětu smlouvy vykazuje vady, a to do doby odstranění vad (body 3.7.2 a 3.7.5 kupní smlouvy). Z faktury ze dne 17. 2. 2016 i z protokolu o předání a převzetí náhradních dílů ze dne 3. 2. 2016 vyplývá, že žalobkyně byla srozuměna s tím, že náhradní díly v ceně 3 803 499,57 Kč budou dodány po uplynutí splatnosti faktury ze dne 17. 2. 2016. Fakt, že díly již nebudou dodány, se žalobkyně dozvěděla až z přípisu ze dne 29. 7. 2016, tedy skoro dva měsíce poté, co provedla platbu na účet žalovaného.

[37] Kdyby žalobkyni byly díly dodány, byť později, zřejmě by netrvdila, že plnila omylem, neboť by jí bylo plněno na základě kupní smlouvy, byť nikoliv včas. Ze správního spisu vyplynulo, že žalobkyně sama sdělila žalovanému existenci závazku ve výši 3 803 499,57 Kč a věděla, že platí žalovanému za dosud nedodané náhradní díly.

[38] Soud má za to, že žalobkyně sama svým jednáním v průběhu realizace plnění z kupní smlouvy značně zneprůhlednila vztahy se společností ČKD, neboť byť se strany odchýlily od závazků v kupní smlouvě, žalobkyně na to nijak nereagovala. Jedná se zejména o vystavení faktury, aniž by bylo plněno ze strany ČKD či označení částky 3 803 499,57 Kč jako zádržného, ačkoliv jím zřejmě nebyla, či akceptaci pozdějšího dodání poslední sady náhradních dílů bez změny kupní smlouvy. Spornost plnění 3 803 499,57 Kč dokládá i věc vedená u Okresního soudu v Litoměřicích pod sp. zn. 21 C 115/2019, v níž insolvenční správce ČKD požadoval po žalobkyni zaplacení této částky z titulu kupní smlouvy. Předmětem tohoto sporu bylo nesprávné tvrzení insolvenčního správce, že náhradní díly byly dodány a žalobkyně je povinna za ně kupní cenu uhradit. Úspěch žalobkyně v tomto sporu však nemá vliv na posuzování toho, zda podle daňového řádu hradila ve *zřejmém omylu*. Rovněž soud konstatuje, že nyní projednávaný případ je odlišný od věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 Afs 43/2011, neboť Nejvyšší správní soud se nezabýval definováním *zřejmého omylu*.

[39] Soud má za to, že dodání zboží, jeho kvalita a včasnost dodání jsou okolnostmi skutkovými, ke kterým je třeba vést dokazování, které může být i značně rozsáhlé. Správce daně by tak musel vést složitější dokazování k rozsahu omylu žalobkyně. S takovýmto postupem správce daně však koncepce *zřejmého omylu* nepočítá, neboť při akceptaci tohoto výkladu by došlo k úplnému rozbití zásady uvedené v § 165 odst. 1 daňového řádu, podle které vrácení platby tomu, kdo ji za daňový subjekt uhradil, není přípustné. Vzhledem k nesplnění již první základní podmínky pro vrácení platby, a to, že byla platba provedena žalobkyní ve *zřejmém omylu*, se soud splněním dalších podmínek pro nadbytečnost nezabýval.

Veřejné zakázky: změna zadávací dokumentace; přiměřené prodloužení lhůty pro podání nabídek

k § 98 a § 99 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (v textu jen „ZZVZ“)

Je-li „vysvětlením“ zadávací dokumentace postupem podle § 98 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, měněna řada dílčích údajů původně zadavatelem napevno stanovené technické specifikace předmětu plnění, tedy měněna charakteristika předmětu plnění, je třeba postupovat podle § 99 téhož zákona. V situaci, kdy k takovému „vysvětlení“ dochází na samotném konci lhůty pro podání nabídek, je nezbytné přiměřeně prodloužit lhůtu pro podání nabídek ve smyslu § 99 odst. 2 téhož zákona.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 4. 2022, čj. 62 Af 18/2020-88)

Věc: Správa železnic, státní organizace, proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o přestupku.

Podle prvostupňového rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2019 se žalobce coby zadavatel dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ tím, že při zadávání veřejné zakázky „Nákup 2 ks tahačů s návěsem“ v otevřeném řízení nedodržel postup stanovený v § 98 odst. 5 ve spojení s § 99 odst. 2 ZZVZ, neboť provedl v rámci vysvětlení zadávací dokumentace č. 3 ze dne 22. 3. 2019 změnu a doplnění zadávací dokumentace a současně přiměřeně neprodloužil lhůtu pro podání nabídek, ačkoli povaha změny a doplnění zadávací dokumentace prodloužení této lhůty vyžadovala, přičemž tento postup mohl ovlivnit výběr dodavatele. Za spáchání přestupku byla žalobci uložena pokuta ve výši 200 000 Kč. Žalobce proti rozhodnutí podal rozklad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 20. 1. 2020 zamítl.

Žalobce v žalobě namítal, že vysvětlení k dotazu jednoho z účastníků zadávacího řízení (Volvo Group Czech Republic, s.r.o.) poskytl, aniž by k tomu byl povinen. Vysvětlení přitom nebylo změnou zadávací dokumentace, a na žalobce tudíž nedopadala povinnost přiměřeně prodloužit lhůtu pro podání nabídek. Podle žalobce nebyly předmětem vysvětlení parametry, které by mohly mít vliv na rozhodnutí dodavatelů ohledně podání nabídky, a tedy nemohlo dojít k rozšíření okruhu dodavatelů. Klíčovým požadavkem žalobce, který nebyl změněn, byl minimální výkon motoru tahače, počet řiditelných náprav a šířka ložné plochy návěsu. Tyto podstatné požadavky byly všem dodavatelům známé, a to mimo jiné i z průzkumu trhu mezi dodavateli nízkoložných návěsových podvalníků a dodavateli tahačů. Ani jeden z těchto hlavních parametrů v souvislosti s vysvětlením nebyl dotčen a žalobce nepochybil, jestliže v rámci vysvětlení připustil rovnocenné či vylepšené konstrukční řešení.

Dále žalobce namítal, že napadená rozhodnutí byla vystavěna pouze na domněnkách a interpretaci zadávacích podmínek ze strany žalovaného, aniž by bylo provedeno jakékoli šetření. Podle žalobce nebylo prokázáno, že vysvětlení mohlo ovlivnit výběr dodavatele. Žalovaný nezkoumal, zda alternativní parametry z hlediska jejich významu byly podstatnou změnou nebo doplněním technické specifikace předmětu plnění s možností ovlivnění výběru dodavatele. Za nepravdivé pak žalobce považoval tvrzení žalovaného o tom, že žalobce v zadávací dokumentaci nestanovil stupně důležitosti jednotlivých parametrů technické specifikace, přitom je zřejmé, že nejdůležitějším parametrem byl výkon tahače, který byl jedním z hodnotících kritérií. Dále podle žalobce nebylo patrné, z čeho žalovaný dovodil, že ve fungujícím soukromém sektoru nestačily tři kalendářní dny pro případnou úpravu nabídky. Žalobce také uvedl, že podle jím provedeného průzkumu trhu požadovaný minimální výkon tahačů 530 kW byli schopni dodat pouze dva dodavatelé (Scania Czech Republic s.r.o. a Volvo Group Czech Republic, s.r.o.). Fakt, že vysvětlení nemohlo ovlivnit výběr nevhodnější nabídky, je patrný také z toho, že vyloučený účastník zadávacího řízení námítky nepodal.

Žalovaný podle žalobce také chybně zehlednil, že § 98 odst. 5 a § 99 odst. 2 ZZVZ vyžadují přiměřené prodloužení lhůty pro podání nabídek pouze v případě, kdy to povaha doplnění nebo změny zadávací dokumentace vyžaduje; alternativní parametry technické specifikace nízkoložného návěsového podvalníku přitom byly rovnocennými či dokonce lepšími konstrukčními alternativami původních parametrů a dodavatelé se s nimi mohli seznámit velmi rychle. I kdyby tyto alternativy měly vliv na cenu podvalníku, vzhledem k nastavení hodnotících

kritérií a značnému rozdílu v nabídkových cenách za jeden kus tahače by takové marginální doplnění technické specifikace nemohlo ovlivnit výběr dodavatele. Také závěr žalovaného, že cena podvalníku se na ceně veřejné zakázky podílí menším poměrem ve srovnání s cenou tahače, není podložen důkazy a jde o subjektivní názor žalovaného. Podle žalobce tak povaha změny zadávacích podmínek nevyžadovala prodloužení lhůty pro podání nabídek a nemohlo dojít k ovlivnění výběru dodavatele.

Vzhledem k tomu, že se žalovaný ani nepokusil získat relevantní důkazy pro své závěry o podstatné povaze změn a doplnění zadávací dokumentace, o nedostatku času pro seznámení s obsahem vysvětlení a pro jeho případné zapracování do nabídky, o vlivu na nacenění potenciálních dodavatelů a o možnosti vyloučeného účastníka zadávacího řízení využít jiného poddodavatele či nově přípustných technických parametrů, neměl relevantní informace o povaze nově přípustných alternativ a jejich vlivu na zadávací řízení, a proto je napadené rozhodnutí podle žalobce nepřezkoumatelné.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě zastával názor, že při změně zadávací dokumentace je třeba postupovat tak, aby potenciální dodavatelé nebyli diskriminováni. V posuzované věci bylo třeba zohlednit, že vysvětlení bylo uveřejněno v pátek v 14:20 a lhůta pro podání nabídek končila již následující pondělí v 10:00; dodavatelé tak měli velmi omezený časový prostor k prostudování vysvětlení a pro případné úpravy nabídek. Alternativní parametry nízkoložného návěšového podvalníku přitom nepochybně měly vliv na tvorbu nabídek, protože i tato dílčí část plnění byla započítána do nabídkové ceny. Přestože některé parametry podvalníku byly stanoveny jako přibližné („cca“ nebo „max.“), část parametrů byla stanovena přesnou hodnotou; navíc ani od přibližných parametrů nebylo možné se odklonit kupříkladu o polovinu přibližné hodnoty parametru. Podle žalovaného také nebylo možné vyloučit možnost účasti zahraničního dodavatele.

Krajský soud v Brně žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

[11] Klíčovou otázkou v nyní posuzované věci je, zda vysvětlením zadávací dokumentace č. 3 došlo ke změně či doplnění zadávací dokumentace, která vyžadovala přiměřené prodloužení lhůty pro podání nabídek.

[12] Podle § 98 odst. 5 ZZVZ postupuje zadavatel podle § 99 ZZVZ, jestliže spolu s vysvětlením zadávací dokumentace provedl i změnu zadávacích podmínek. Podle § 99 odst. 1 ZZVZ *zadávací podmínky obsažené v zadávací dokumentaci může zadavatel změnit nebo doplnit před uplynutím lhůty pro podání žádosti o účast, předběžných nabídek nebo nabídek. Změna nebo doplnění zadávacích podmínek musí být uveřejněna nebo oznámena dodavatelům stejným způsobem jako zadávací podmínka, která byla změněna nebo doplněna.* Podle § 99 odst. 2 ZZVZ *pokud to povaha doplnění nebo změny zadávací dokumentace vyžaduje, zadavatel současně přiměřeně prodlouží lhůtu pro podání žádosti o účast, předběžných nabídek nebo nabídek. V případě takové změny nebo doplnění zadávací dokumentace, která může rozšířit okruh možných účastníků zadávacího řízení, prodlouží zadavatel lhůtu tak, aby od odeslání změny nebo doplnění zadávací dokumentace činila nejméně celou svou původní délku.*

[13] Technická specifikace tahače a nízkoložného návěšového podvalníku pro přepravu vyprošťovacího tanku VT-72B pro technické zásahy na železnici byla vymezena v příloze č. 1 zadávací dokumentace (odst. 2.1 zadávací dokumentace). Přílohu č. 1 zadávací dokumentace tvořily dva soubory. První soubor s označením „technická specifikace“ obsahoval konkrétní parametry tahače a nízkoložného návěšového podvalníku. Textový soubor s názvem „příloha KS č.“ obsahoval text: „*poskytne prodávající (případně použít přílohu ZD č. 1 - technickou specifikaci a dožádat si specifikaci konkrétního vozidla)*“. Podle odst. 3.1 zadávací dokumentace byla předpokládána hodnota veřejné zakázky 18 000 000 Kč bez DPH, kterou žalobce stanovil jako nepřekročitelnou; podání vyšší nabídkové ceny mělo mít za následek vyloučení dodavatele ze zadávacího řízení z důvodu nesplnění zadávacích podmínek. Podle odst. 10.1 zadávací dokumentace byl hodnotícím kritériem pro výběr nejvýhodnější nabídky v rámci ekonomické výhodnosti nabídek nejvýhodnější poměr nabídkové ceny a kvality rozdělený podle hodnotících kritérií na nabídkovou cenu (60 %), záruku za předmět veřejné zakázky (30 %) a nejvyšší výkon motoru tahače (10 %). Podle odst. 11.1 zadávací dokumentace žalobce nepřipustil varianty nabídky. Lhůta pro podání nabídek byla v odst. 19.4 zadávací dokumentace stanovena na 10:00 dne 20. 3. 2019. V souvislosti se změnou zadávací dokumentace č. 1 byla lhůta pro podání nabídek změněna tak, že nově byla prodloužena do 10:00 dne 25. 3. 2019.

[14] Ve vysvětlení zadávací dokumentace č. 3 ze dne 22. 3. 2019 žalobce mimo jiné sdělil, že největší technicky přípustná hmotnost při 80 km/h může být 73 000 kg, zatímco původně požadoval nejméně 74 000 kg, že užitečná nosnost může být 56 500 kg, zatímco původně požadoval nejméně 57 500 kg, že nápravy mohou být hydraulicky řízené, zatímco původně požadoval, aby čtyřnápravový podvozek měl první nápravu předbíhací řízenou třením a druhou až čtvrtou nápravu hydraulicky řízenou, že podlaha na ložné ploše na labutím krku může být kombinovaná v protiskluzovém provedení „+ dřevo“, zatímco původně požadoval pouze plechovou podlahu v protiskluzovém provedení, že podlaha na ložné ploše pro přepravu tanku může být z protiskluzového plechu v kombinaci s tropickým dřevem v přední části, zatímco původně požadoval podlahu pouze z protiskluzového plechu, že dvě uzamykatelné odkládací skříňe na ložné ploše pro přepravu tanku mohou být ocelové o rozměrech 600 x 250 x 600 mm, zatímco původně požadoval pouze skříňe v plechovém provedení o rozměrech 600 x 300 x 600 mm, že značka náprav může být SAF, zatímco původně požadoval výlučně značku VPW Max, že přesah od osy (středu) poslední nápravy může být 1 260 mm, zatímco původně požadoval výlučně přesně stanovený přesah 1 000 mm, že na zádi vozidla může být dráha po celé šíři vozidla ke stranovému posunu nájezdů, zatímco původně požadoval výlučně použití ok ramp na koncové traverze v demontovatelném provedení, že hydraulické podpěry zádi návěsu při nakládání nemusí mít dálkové ovládání, zatímco původně dálkové ovládání výslovně požadoval, že u nájezdových ramp je přípustná plechová podlaha s protiskluzovým nástřikem, šplhací lišty z Hardoxu 450 mohou mít rozměr 20 x 15 x 780 mm přes celou šířku ramp, zatímco původně požadoval přesně stanovený rozměr 20 x 15 x 850 mm, že nájezdové rampy mohou být v přepravní poloze zajištěny pomocí řetězových stahováků, zatímco původně požadoval integrované zabudované automatické mechanické zajištění v hydraulických zdvihacích válcích pro zajištění ramp v přepravní poloze, tzn. bez tyčových nebo jiných napínačů, že klanice pro bočnice mohou být ocelové, lakované, zatímco původně požadoval výlučně eloxovaný hliník atd.

[15] Už z právě uvedeného – aniž by bylo třeba rekapitulovat řadu dalších dílčích změn obsažených ve vysvětlení zadávací dokumentace č. 3 ze dne 22. 3. 2019 – plyne, že ve skutečnosti šlo „pouze“ o vysvětlení zadávací dokumentace (nedošlo pouze k vysvětlení nejasností ani k upřesnění nekonkrétních, nejednoznačných či neurčitých údajů), nýbrž o obsahovou změnu zadávacích podmínek obsažených v zadávací dokumentaci (resp. reakcí žalobce v rámci vysvětlení zadávací dokumentace došlo ke změně zadávacích podmínek obsažených v zadávací dokumentaci). Výsledkem této změny bylo umožnění (přípuštění) souboru jiných minimálních hodnot technické specifikace, než které byly původně požadovány zadávací dokumentací, což ve výsledku mělo vliv na specifikaci samotného předmětu plnění, tedy – jednoduše řečeno – žalobcem původně poptávaný předmět plnění věcně měnilo. Pak tedy žalobce měl na základě § 98 odst. 5 ZZVZ postupovat podle § 99 ZZVZ.

[16] Pokud jde o samotnou povinnost přiměřeně prodloužit lhůtu pro podání nabídek, pak jistě nikoli každá změna či doplnění zadávacích podmínek vyžaduje prodloužení zadavatelem stanovené lhůty; v případě, že jde o doplnění či změnu marginální, popř. jen formální, pak není třeba lhůtu pro podání nabídek prodloužovat, jde-li však o změnu řady dílčích údajů původně zadavatelem napevno stanovené technické specifikace předmětu plnění, tedy změnu charakteristik předmětu plnění, je právě v situaci, kdy mezi „vysvětlením“ zadávací dokumentace a koncem lhůty pro podání nabídek neuplynul ani jeden celý pracovní den, tj. k takové změně dochází na samotném konci lhůty pro podání nabídek, přiměřeně prodloužení lhůty pro podání nabídek ve smyslu § 99 odst. 2 ZZVZ nezbytné.

[17] Zdejší soud nepochybně uznává význam kritéria výkonu tahače pro žalobce; žalobce předestřel jasně a rozumné důvody, proč stanovil minimální hodnotu výkonu tahače a proč byl výkon také jedním z hodnotících kritérií. To však neznamená, že změny technické specifikace, byť nehodnocené v rámci hodnocení nabídek, přesto však tvořící základní technické vlastnosti samotného předmětu plnění, bez prodloužení lhůty pro podání nabídek nemohly ovlivnit výběr nejhodnější nabídky. Přestože nebyly změněny žalobcovy požadavky stran minimálního výkonu motoru tahače, počtu řiditelných náprav a šířky ložné plochy návěsu, lze rozumně dovozovat, že alternativa v podobě změny materiálu či změny typu dílčího komponentu povede přinejmenším ke změně vstupních nákladů, která se může projevit ve výsledné nabídkové ceně. Ačkoli byla nabídková cena pouze jedním z hodnotících kritérií, je zjevné, že v důsledku možného vlivu na nabídkovou cenu mohl být ovlivněn výběr dodavatele. Lze souhlasit se žalobcem, že některé alternativy plynoucí z vysvětlení zadávací dokumentace č. 3 patrně nemusely mít vliv na nabídkovou cenu (kupř. odstranění výrazu „online“ z požadavku na dodání katalogu náhradních dílů

v českém jazyce), podstatná část alternativních specifikací se však týkala změny materiálu (kupříkladu záměna materiálu podlahy v přední části podvalníku), rozměru – a tedy i množství – potřebného materiálu či označení komponentů (nově nápravy SAF); tyto změny nepochybně mohly mít vliv na výslednou nabídkovou cenu bez ohledu na to, zda pro samotného žalobce byla volba konkrétního alternativního parametru subjektivně významná či nikoliv. Podstatné je, že volba „levnější“ alternativy přinejmenším mohla dodavateli umožnit podání nabídky s nižší nabídkovou cenou. V této souvislosti je podle zdejšího soudu významné, že nabídková cena vybraného dodavatele (17 940 000 Kč) se limitně blížila předpokládané hodnotě veřejné zakázky (18 000 000 Kč), jejíž překročení by mělo za následek vyloučení ze zadávacího řízení, a změny dílčích technických specifikací v řadě jednotlivých parametrů se mohly projevit ve změně nabídkové ceny o 60 000 Kč, tyto změny současně mohly umožnit vyloučenému účastníku zadávacího řízení (Scania Czech Republic s.r.o.), aby na alternativní specifikaci zareagoval a podal nabídku s jinou nabídkovou cenou (jeho nabídková cena činila 21 164 000 Kč). Pro posouzení věci přitom vůbec není podstatné, zda nabídkovou cenu podvalníku převyšuje nabídková cena tahače či nikoliv.

[18] Učinil-li žalobce vysvětlení zadávací dokumentace č. 3, pak je bezvýznamný jeho argument, že tak učinil, aniž by k tomu byl povinen.

[19] Ani se žalobním argumentem, podle něhož mohl poptávané plnění poskytnout pouze omezený okruh dodavatelů (a tedy i v případě pochybení žalobce nemohlo mít neprodloužení lhůty pro podání nabídek vliv na okruh dodavatelů), zdejší soud nesusouhlasí.

[20] Podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ se zadavatel *dopustí přestupku tím, že nedodrží pravidla stanovená tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky nebo pro zvláštní postupy podle části šesté, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele nebo výběr návrhu v soutěži o návrh, a zadá veřejnou zakázku, uzavře rámcovou dohodu nebo se soutěž o návrh považuje po výběru návrhu za ukončenou.*

[21] Podle výrokové části I. prvostupňového rozhodnutí postup žalobce mohl ovlivnit výběr dodavatele; dovozeno bylo tedy spáchání přestupku v ohrožovací formě. U ohrožovací formy přestupku není žalovaný zásadně povinen prokazovat existenci konkrétního dodavatele, který by se při absenci pochybení zadavatele (žalobce) mohl zadávací řízení zúčastnit (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2018, čj. 6 As 413/2017-39, bod 15). Postačí existence kvalifikované úvahy, „z níž bude logickým a srozumitelným způsobem vyplývat, proč v důsledku pochybení zadavatele mohlo dojít k ovlivnění výběru nevhodnější nabídky, tj. k ohrožení soutěže o veřejnou zakázku“ (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2016, čj. 9 As 63/2016-43, bod 46). Takovou úvahu prvostupňové rozhodnutí obsahuje a napadené rozhodnutí ji, podle zdejšího soudu přílehlavě, sumarizuje především v bodech 48–54. Vyloučený účastník zadávacího řízení mohl – lhostejno, zda ve spolupráci s poddodavatelem či nikoliv – upravit svoji nabídku v mezích alternativních parametrů tak, aby došlo ke snížení nabídkové ceny. Z kupní smlouvy a její přílohy č. 1 přitom plyne, že vybraný dodavatel podal nabídku v technické specifikaci, která odpovídala žalobcem umožněným alternativám podle vysvětlení zadávací dokumentace č. 3. Vybraný dodavatel tedy materializoval výhodu spočívající v reálné nemožnosti (či přinejmenším omezené možnosti) ostatních dodavatelů (jež se nestali účastníky zadávacího řízení) nebo vyloučeného účastníka zadávacího řízení reagoval na umožnění alternativních specifikací.

[22] Pokud jde o ostatní (hypotetické) dodavatele, pak podle zdejšího soudu z ničeho neplyne, že by dodavatelem automobilu (tu tahače) mohl být pouze přímý obchodní zástupce (importér) příslušného výrobce konkrétního typu vozidla (tahače). Zdejšímu soudu je z jeho činnosti známo, že kupříkladu zadávacích řízení na cisternové automobilové stříkačky se běžně účastní nikoli výrobci vozidel, nýbrž výrobci hasičských nástaveb (srov. například rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 12. 2009, čj. 62 Ca 51/2007-134). Nelze tedy vyloučit ani situaci, v níž nabídku podá výrobce podvalníku či jiný subjekt zabývající se „kompletací“ tahače a přířezu (podvalníku). Navíc zdejší soud souhlasí se žalovaným, že nebyla vyloučena možnost účasti zahraničního dodavatele. Pak tedy nelze vyloučit, že volba „levnější“ alternativy – za podmínek obsažených teprve ve vysvětlení zadávací dokumentace č. 3, jež původní zadávací dokumentací neprocházely, a tudíž ji měnily – mohla umožnit podání nabídky i jinými dodavateli.

[23] Pokud jde o časový úsek, po který mohli dodavatelé – bez přiměřeného prodloužení lhůty pro podání nabídek – na vysvětlení zadávací dokumentace č. 3 reagoval, pak v situaci, kdy se toto vysvětlení týkalo značného

množství položek technické specifikace, z nichž část mohla mít vliv na nabídkovou cenu, a zároveň k uveřejnění vysvětlení zadávací dokumentace č. 3 došlo v pátek 22. 3. 2019 v odpoledních hodinách a lhůta pro podání nabídek končila již následující pondělí 25. 3. 2019 v dopoledních hodinách, souhlasí zdejší soud se žalovaným, že tři kalendářní dny (z toho dva připadající na víkend) – a nadto fakticky jednotky hodin pracovních dnů – poskytovaly dodavatelům pouze minimální prostor. Ostatně z přílohy vysvětlení zadávací dokumentace č. 3, která prochází elektronickým správním spisem, vyplývá, že vybraný dodavatel převzal vysvětlení zadávací dokumentace až v neděli 24. 3. 2019 a vyloučený účastník zadávacího řízení teprve v pondělí 25. 3. 2019.

[24] Správní spis přitom podle přesvědčení zdejšího soudu poskytuje dostatečnou oporu pro skutková zjištění ohledně dopadů pochybení žalobce na vyloučeného účastníka zadávacího řízení i okruh (potenciálních) dodavatelů. Nebylo třeba, aby se žalovaný blíže zabýval významem a možnými dopady jednotlivých alternativ v rámci technické specifikace nízkoložných návěsových podvalníků, případně aby dále doplňoval skutkové podklady, dovodil-li ohrožující formu přestupku. (...)

4363

Kompetenční spory: nicotné rozhodnutí; pravomoc Energetického regulačního úřadu

k části páté občanského soudního řádu ve znění účinném k 4. 5. 2022

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

k § 17 odst. 7 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (v textu dále jen „energetický zákon“), ve znění zákonů č. 670/2004 Sb., č. 158/2009 Sb. a č. 211/2011 Sb.

I. Shledá-li soud v řízení vedeném dle části páté o. s. ř., že rozhodnutí jiného orgánu vydané ve věci, která má být soudem v tomto řízení znovu projednána, je nicotné, neboť věc spadá do pravomoci soudů v občanském soudním řízení, podá zvláštnímu senátu zřízenému dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, návrh na rozhodnutí kompetenčního sporu podle § 1 odst. 1 písm. a) tohoto zákona.

II. Není v pravomoci Energetického regulačního úřadu k návrhu smluvní strany podle § 17 odst. 7 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích, rozhodnout o změně závazku ze smlouvy.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 4. 5. 2022, čj. Konf 20/2021-7)

Přjudikatura: č. 2275/2011 Sb. NSS, č. 4258/2021 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Okresním soudem v Kutné Hoře a Energetickým regulačním úřadem, za účasti žalobkyně KH TEBIS s.r.o. a žalovaně EC Kutná Hora s.r.o., ve věci změny závazku ze smlouvy.

Návrhem doručeným zvláštnímu senátu dne 7. 9. 2021 se Okresní soud v Kutné Hoře (dále jen „navrhovatel“) domáhal, aby zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“) rozhodl tvrzený kompetenční spor ve věci vedené u Okresního soudu v Kutné Hoře pod sp. zn. 5 C 28/2020.

Žalobkyně je obchodní společností, jejímž jediným společníkem je město Kutná Hora, která mimo jiné zajišťuje rozvod a dodávku tepelné energie jednotlivým spotřebitelům v Kutné Hoře. Žalovaná je obchodní společností, která je mimo jiné výrobcem tepelné energie. Účastníci spolu dne 3. 5. 2012 uzavřeli smlouvu o dodávce tepelné energie podle § 76 odst. 3 energetického zákona. Podle čl. 7 byla smlouva uzavřena na dobu určitou v délce trvání 8 let s možností jednostranného prodloužení ze strany dodavatele, a to nejvíce dvakrát,

vždy o období tří let. Smlouva nabyla účinnosti dne 1. 10. 2014. Podle čl. 6 odst. 6.1 smlouvy byla cena tepelné energie tvořena v souladu se zákonem č. 526/1990 Sb., o cenách, prováděcí vyhláškou č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, a v souladu s platnými cenovými rozhodnutími Energetického regulačního úřadu. V čl. 6 odst. 6.4 byla sjednána cena za dodávku tepelné energie jako cena dvousložková s tím, že pevná složka je vztažena ke sjednanému rezervovanému výkonu 14 MW. V období od 3. 5. 2017 do 27. 9. 2017 se žalobkyně opakovaně obracela na žalovanou s žádostí o změnu rezervovaného tepelného výkonu, neboť reálná potřeba tepelného výkonu nebyla vyšší než 12 MW. Žalovaná veškeré požadavky žalobkyně zamítala s poukazem na to, že smlouva o dodávce tepelné energie je uzavřena na dobu určitou a v této době nelze sjednané parametry odběru jednostranně měnit. Žalobkyně se obrátila na Energetický regulační úřad (dále též „ERÚ“) s návrhem, aby uložil žalované povinnost sjednat s žalobkyní ke smlouvě o dodávce tepelné energie ze dne 3. 5. 2012 novou výši rezervovaného tepelného výkonu pro stanovení stále složky dvousložkové ceny na hodnotu 12 MW namísto současně smluvně sjednaných 14 MW.

Energetický regulační úřad rozhodnutím ze dne 20. 6. 2019 návrh žalobkyně zamítl, když konstatoval, že sporná hodnota tepelného výkonu ve výši 14 MW byla mezi stranami sjednána pro celou základní dobu trvání smlouvy, přičemž postup její změny byl ve smlouvě upraven až pro případ opčního prodloužení smlouvy. Sjednání hodnoty tepelného výkonu na pevnou hodnotu 14 MW ve smlouvě vylučuje dle Energetického regulačního úřadu postup podle bodu 3.3 cenového rozhodnutí č. 2/2013, neboť žalobkyně a žalovaná projeví vůli sjednat takový výkon na dobu prvních 8 let trvání smlouvy, přičemž je třeba zohlednit, že žalovaná musela v souvislosti s uzavřením smlouvy vybudovat teplárenské zařízení a navržená stálá složka ceny měla sloužit právě k financování těchto stálých nákladů. Energetický regulační úřad tak uzavřel, že subjektivní právo žalobkyně na změnu smlouvy (uzavření dodatku) nevyplývá ani ze zákona, ani z žádného smluvního ujednání. Ve smlouvě je naopak výslovně uvedeno, že jakákoliv změna smluvních podmínek dohodnutých touto smlouvou může být provedena pouze formou písemného oboustranně odsouhlaseného dodatku. S tímto posouzením se ztotožnila i Rada Energetického regulačního úřadu, která rozhodnutím ze dne 12. 11. 2019 zamítla rozklad žalobkyně a potvrdila výše uvedené rozhodnutí.

Rozsudkem ze dne 20. 7. 2020, čj. 5 C 28/2020-83, Okresní soud v Kutné Hoře (v řízení podle části paté o. s. ř.) uložil žalované povinnost sjednat s žalobkyní ke smlouvě o dodávce tepelné energie, uzavřené dne 3. 5. 2012, novou výši rezervovaného tepelného výkonu pro stanovení stále složky dvousložkové ceny na hodnotu 12 MW namísto současných 14 MW sjednaných ve smlouvě o dodávce tepelné energie ze dne 3. 5. 2012, a to s účinností od 1. 1. 2018, tímto rozsudkem v plném rozsahu nahradil rozhodnutí správního orgánu – rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 12. 11. 2019, a uložil žalované povinnost nahradit žalobkyní náklady řízení ve výši 17 302,10 Kč.

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 10. 12. 2020, čj. 28 Co 223/2020-136, změnil rozsudek soudu prvního stupně tak, že zamítl žalobu o nahrazení rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 12. 11. 2019 a uložil žalobkyni povinnost nahradit žalované na nákladech řízení před soudem prvního stupně 18 543 Kč a na nákladech odvolacího řízení 15 324 Kč.

Podle Krajského soudu v Praze nebyl Energetický regulační úřad oprávněn rozhodnout o návrhu žalobkyně, neboť nebyla dána jeho kompetence k rozhodnutí věci podle § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona, § 17 odst. 7 písm. b) energetického zákona, ani podle jiného ustanovení téhož zákona či jiného zákona. Odvolací soud poukázal na to, že výluky z rozhodovací pravomoci soudů ve prospěch správních orgánů je třeba vždy vykládat restriktivně a odkázal na závěry usnesení zvláštního senátu ze dne 13. 4. 2010, čj. Konf 108/2009-11. Odvolací soud vycházel z toho, že podle § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona rozhoduje Energetický regulační úřad spory o uzavření smlouvy podle uvedeného zákona mezi držiteli licencí či mezi držitelem licence a zákazníkem, když sám energetický zákon obsahuje v § 76 odst. 3 podstatné náležitosti smlouvy o dodávce tepelné energie, mezi nimiž je i cena tepelné energie. Z uvedeného soud dovodil, že Energetický regulační úřad rozhoduje o povinnosti držitele licence s jiným držitelem licence či se zákazníkem uzavřít smlouvu přesně vymezeného znění s náležitostmi uvedenými v § 76 odst. 3 energetického zákona, pokud taková smlouva dosud nebyla mezi smluvními stranami uzavřena, případně pokud taková smlouva uzavřena byla, ale postrádá některou z podstatných náležitostí uvedených v § 76 odst. 3 energetického zákona; v posledně řečeném případě se pak může jedna ze

stran domáhat uzavření ujednání o chybějící podstatné náležitosti. Vzhledem k nutnosti vykládat výluky z rozhodovací pravomoci soudů restriktivně soud uzavřel, že za situace, kdy je mezi dvěma subjekty uzavřena smlouva o dodávce tepelné energie, která má podstatné náležitosti podle § 76 odst. 3 energetického zákona, a jedna ze stran se domáhá změny některého z podstatných ujednání smlouvy o dodávce tepelné energie, není dána pravomoc Energetického regulačního úřadu v takové věci rozhodovat. Závěrem odvolací soud shrnul, že jestliže nebyla dána pravomoc správního orgánu věc rozhodnout, nezbylo, než žalobu podle části páté o. s. ř. zamítnout. Odvolací soud rovněž uvedl, že vzhledem k tomu, že nejde o spor mezi soudem obecného soudnictví a soudem ve správním soudnictví, nebyl na místě postup podle § 104b o. s. ř. a nemohl tak věc předložit k rozhodnutí kompetenčnímu senátu.

K dovolání žalobkyně Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 30. 6. 2021, sp. zn. 23 Cdo 1416/2021, rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 12. 2020, čj. 28 Co 223/2020-136, a rozsudek Okresního soudu v Kutné Hoře ze dne 20. 7. 2020, čj. 5 C 28/2020-83, zrušil a věc vrátil Okresnímu soudu v Kutné Hoře k dalšímu řízení. Nejvyšší soud uvedl, že spor mezi stranami smlouvy vznikl v okamžiku, kdy žalobkyně požadovala změnu ujednání o ceně tak, aby byla v souladu s později vydanými novými předpisy, konkrétně s čl. 3.3 cenového rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2013. Z uvedeného je zřejmé, že se jednalo o spor nikoli o uzavření smlouvy, jehož rozhodování je Energetickému regulačnímu úřadu svěřeno v § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona, nýbrž o spor o změnu smlouvy, jehož rozhodování náleží civilním soudům. Tento závěr je podpořen rovněž judikaturou formulovaným pravidlem o restriktivním výkladu výluk z rozhodovací pravomoci soudů ve prospěch správních orgánů. V této souvislosti Nejvyšší soud poukázal na usnesení zvláštního senátu ze dne 13. 4. 2010, čj. Konf 108/2009-11, ze dne 14. 7. 2015, čj. Konf 26/2014-18, a ze dne 4. 12. 2017, čj. Konf 13/2016-20, či usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2018, sp. zn. 23 Cdo 5030/2017. V řešené věci by tedy bylo v rozporu s citovanou judikaturou vyložit extenzivně pojem sporu o uzavření smlouvy ve smyslu § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona tak, že pod tento pojem spadá i spor o změnu smlouvy. Podle Nejvyššího soudu postupoval odvolací soud nesprávně, pokud v řízení podle části páté o. s. ř. dospěl k závěru, že Energetický regulační úřad neměl pravomoc spor rozhodnout, a následně žalobu o nahrazení jeho rozhodnutí zamítl. Ustanovení § 250i o. s. ř. totiž výslovně umožňuje soudu v řízení podle části páté o. s. ř. žalobu zamítnout pouze tehdy, dospěje-li soud k závěru, že správní orgán rozhodl správně. Jestliže ovšem odvolací soud dospěl k závěru, že Energetický regulační úřad neměl v řešené věci pravomoc rozhodnout, nastala zvláštní situace kladného kompetenčního sporu podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů mezi správním orgánem, který již vydal pravomocné rozhodnutí, a civilním soudem, neboť pravomoc vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu má v tomto specifickém případě zvláštní senát, nikoliv správní soud. Nejvyšší soud tak uložil Okresnímu soudu v Kutné Hoře povinnost podat návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu zvláštnímu senátu podle § 3 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů.

Navrhovatel v návrhu na řešení kladného kompetenčního sporu pouze poukázal na výše uvedená rozhodnutí Energetického regulačního úřadu a soudů a navrhl, aby zvláštní senát rozhodl, že příslušný k vydání rozhodnutí ve sporu ve věci o změnu smlouvy o dodávce tepelné energie je soud v civilním soudnictví a rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ze dne 20. 6. 2019 a rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 12. 11. 2019 jsou nicotná.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci vedené u Okresního soudu v Kutné Hoře o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, je soud.

Druhým výrokem rozhodl, že rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ze dne 20. 6. 2019 a ze dne 12. 11. 2019 jsou nicotná.

Z odůvodnění:

[10] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním orgánem a soudem se zvláštní senát nejprve zabýval otázkou, zda je zde kompetenční spor ve smyslu zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů a zda tak sám zvláštní senát má pravomoc o vzniklém sporu vůbec rozhodnout. Přitom se řídil následující úvahou:

[11] Podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů *se podle tohoto zákona postupuje při kladných nebo záporných kompetenčních sporech o pravomoc nebo věcnou příslušnost (dále jen „pravomoc“) vydat rozhodnutí, jehož stranami jsou soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy.*

[12] Podle § 1 odst. 2 věty první téhož zákona je *kompetenčním sporem spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí.*

[13] Podle § 7 odst. 1 o. s. ř. v občanském soudním řízení *projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány.*

[14] Podle § 244 odst. 1 o. s. ř. *rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízení podle zvláštního právního předpisu (dále jen „správní orgán“) podle zvláštního zákona o sporu nebo jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva (§ 7 odst. 1), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.*

[15] Zvláštní senát již v usnesení ze dne 16. 9. 2021, čj. Konf 11/2020-17, č. 4258/2021 Sb. NSS, konstatoval, že „[ú]čelem zákona o řešení některých kompetenčních sporů je řešit spory mezi soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy dle § 1 odst. 1 písm. a) zákona o některých kompetenčních sporech a spory mezi civilními a správními soudy dle § 1 odst. 1 písm. b) zákona o některých kompetenčních sporech. Písmena a) a b) představují relativně samostatné pravomoci zvláštního senátu se samostatným historickým vývojem. Písmeno b) je reakcí na vznik správních soudů a před 1. 1. 2003 nebylo v právním řádu nutné. Písmeno a) navazuje na rozhodovací činnost vrchních soudů dle § 8a o. s. ř., ve znění účinném do 31. 12. 2002. Provádí čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy, dle kterého Ústavní soud rozhoduje spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřislúší-li podle zákona jinému orgánu. Zvláštním zákonem je pak právě zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů. Tato pravomoc má tedy ústavněprávní dimenzi; jde o spory mezi soudy a správními orgány jako představiteli dvou rozdílných mocí ve státě, moci soudní a moci výkonné.“

[16] Podle zvláštního senátu takový spor dvou rozdílných mocí ve státě, moci soudní a moci výkonné, v dané věci nastal. Civilní soud (navrhovatel) totiž, při vázanosti právním názorem Nejvyššího soudu, odmítá v řízení podle části páté o. s. ř. (§ 244 a násl.) projednat věc, o které dříve rozhodl správní orgán, neboť popírá jeho pravomoc o věci soukromého práva rozhodnout (rozhodnutí správního orgánu považuje za nicotné) a má za to, že pravomoc o věci rozhodnout má právě a jen civilní soud ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř., byť by se tak mohlo stát nikoliv v řízení (k žalobě) podle části páté o. s. ř., tj. v řízení probíhajícím, nýbrž pouze k případné nové žalobě v řízení podle části třetí o. s. ř., tj. ve sporném civilním řízení. Ačkoliv si tedy nyníjší civilní soud (navrhovatel) ve smyslu § 1 odst. 2 věty první zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů neosobuje pravomoc rozhodnout o věci, o níž bylo vydáno pravomocné rozhodnutí správním orgánem, přímo pro sebe (v probíhajícím řízení), osobuje si ji jako představitel moci soudní pro civilní soudy jako takové. Materiálně vzato se tak o pozitivní kompetenční spor jedná a zvláštní senát má pravomoc o něm rozhodnout.

[17] K závěru, že je-li soudem v řízení podle části páté občanského soudního řádu shledána nicotnost správního rozhodnutí pro nedostatek pravomoci správního orgánu, jediným možným řešením je podání návrhu zvláštnímu senátu na rozhodnutí kompetenčního konfliktu, dospěla ostatně již dříve i komentářová literatura. Důvodem pro takový postup je právě skutečnost, že občanský soudní řád neupravuje postup soudu pro případ, kdy tento dojde k závěru, že není dána pravomoc správního orgánu, přičemž vyslovení nicotnosti jím vydaného aktu občanský soudní řád neumožňuje a zastavení řízení, odmítnutí žaloby apod. by ponechalo nicotné rozhodnutí (paakt) nedotčené (srov. Brothánková, J. in Winterová, A. a kol. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*. 3. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2007, komentář k § 250i, s. 777).

[18] V nyní rozhodované věci si tedy pravomoc rozhodnout o nároku žalobkyně na uložení povinnosti žalované uzavřít s žalobkyní dodatek ke smlouvě o dodávce tepelné energie ze dne 3. 5. 2012 ohledně nové výše rezervovaného tepelného výkonu pro stanovení stálé složky dvousložkové ceny na hodnotu 12 MW namísto sjednaných 14 MW osobují jak Energetický regulační úřad (který nárok věcně projednal a pravomocně o něm

již rozhodl), tak i civilní soudy reprezentované navrhovatelem, který dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu ve věci jsou nicotná.

[19] Východiskem pro úvahy zvláštního senátu při rozhodování jakéhokoli kompetenčního sporu mezi orgánem veřejné správy a soudem ve věcech soukromoprávních je premisa, dle které rozhodovací pravomoc zde náleží zásadně soudům; v případech, kdy zákonodárce výslovně legislativně zakotví, že určitá oblast sporů v oblasti soukromého práva má být svěřena do rozhodovací pravomoci správního orgánu, jde o výjimku z tohoto obecného pravidla. Zvláštní senát například již v rozhodnutí ze dne 13. 4. 2010, čj. Konf 108/2009-11 (publikovaném pod č. 2275/2011 Sb. NSS), uvedl, že „*vyluky z rozhodovací pravomoci obecných soudů ve prospěch správních orgánů je třeba vykládat restriktivně. Tyto vyluky totiž odnímají soudům jejich nejulastnější pravomoc – rozhodovat spory ze soukromoprávních vztahů v klasickém nalézacím řízení.*“ Proto „*nebude-li možno podřadit právě projednávaný případ pod žádnou z oblastí, ve kterých je ERÚ oprávněn rozhodovat, bude ve věci dána pravomoc obecného soudu.*“

[20] Podle § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona *Energetický regulační úřad dále rozhoduje spory o uzavření smlouvy podle tohoto zákona mezi držiteli licencí nebo mezi držitelem licence a zákazníkem a spory o omezení, přerušení nebo obnovení dodávek nebo distribuce elektřiny, plynu nebo tepelné energie z důvodu neoprávněného odběru nebo neoprávněné distribuce.*

[21] Podle § 76 odst. 3 energetického zákona smlouva o dodávce tepelné energie musí obsahovat pro každé odběrné místo

- a) výkon, množství, časový průběh odběru tepelné energie a místo předání,
- b) základní parametry dodávané a vrácené teplotnosné látky, kterými jsou teplota a tlak,
- c) místo a způsob měření a náhradní způsob vyhodnocení dodávky tepelné energie, dojde-li k poruše měřícího zařízení nebo při jeho pravidelném ověřování, a dohodu o přístupu k měřícím a ovládacím zařízením,
- d) cenu tepelné energie stanovenou v místě měření, termíny a způsob platby za odebranou tepelnou energii včetně záloh,
- e) při společném měření množství odebrané tepelné energie na přípravu teplé vody pro více odběrných míst způsob rozdělení nákladů za dodávku tepelné energie na jednotlivá odběrná místa včetně získávání a ověřování vstupních údajů pro toto rozdělování,
- f) v případě, že z odběrného místa jsou zásobovány tepelnou energií nebo teplou vodou objekty nebo části objektů různých vlastníků, kteří uzavírají smlouvu o dodávce tepelné energie, způsob rozdělení nákladů mezi ně.

[22] Energetický zákon obsahuje podstatné obsahové náležitosti smluv z regulovaných oblastí elektroenergetiky, plynárenství i teplárenství (§ 50, § 72 a § 76) a pouze o uzavření těchto smluv může být před ERÚ vedeno sporné řízení. Spor o uzavření smlouvy může spočívat jak v konfliktu o tom, zda je druhá strana povinna smlouvu vůbec uzavřít, tak v konfliktu o určité obsahové náležitosti. Mohou však nastat situace, kdy mezi dvěma subjekty již je uzavřena smlouva, s níž je nedílně spojena kontraktační povinnost, nicméně jedna ze stran je nespokojena s některou z jejích podstatných náležitostí a před ERÚ podáním návrhu usiluje o změnu v obsahu uzavřené smlouvy. V takovém případě není ERÚ k projednání věci vůbec kompetentní, neboť zde dochází k určitému střetu se soudní pravomocí podle § 1766 občanského zákoníku (dále jen „o. z.“), který v návaznosti na § 1765 o. z., upravující obnovení jednání o smlouvě při podstatné změně okolností stanovuje, že nedohodnou-li se strany v přiměřené lhůtě, může soud k návrhu kterékoli z nich rozhodnout, že závazek ze smlouvy změní obnovením rovnováhy práv a povinností stran, anebo že jej zruší ke dni a za podmínek určených v rozhodnutí; návrhem stran soud přitom není vázán. V situaci, kdy by se navrhovatel domáhal po druhé straně uzavření nové smlouvy, mělo by zjištění existence uzavřené smlouvy mezi účastníky řízení být důvodem pro zamítnutí návrhu ze strany ERÚ (Zdvíhal, Z., Svěráková, J., Med, J., Osadská, J. a kol. *Energetický zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020; komentář k § 17).

[23] Z předloženého spisu vyplývá, že v době sjednání smlouvy o dodávkách tepelné energie v roce 2012 se strany na podstatných obsahových náležitostech smlouvy, včetně výše rezervovaného tepelného výkonu a v návaznosti na to i na ceně, která byla sjednána jako dvousložková s tím, že pevná složka je vztažena ke sjednanému

rezervovanému výkonu 14 MW, shodly. Spor vznikl až v okamžiku, kdy žalobkyně opakovaně žádala o změnu rezervovaného tepelného výkonu, neboť reálná potřeba tepelného výkonu nebyla vyšší než 12 MW. Lze proto konstatovat, že v nyní projednávané věci nejde o spor o uzavření smlouvy ve smyslu § 17 odst. 7 písm. a) energetického zákona, nýbrž o změnu smlouvy o dodávkách tepelné energie v rozsahu výše rezervovaného tepelného výkonu a v návaznosti na to stanovení stálé složky dvousložkové ceny na hodnotu 12 MW namísto sjednaných 14 MW. Zvláštní senát tedy výrokem I. tohoto usnesení vyslovil, že v této věci je založena obecná pravomoc soudu o věci rozhodnout (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).

[24] Zvláštní senát podle § 5 odst. 2 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů vyslovil nicotnost rozhodnutí, *jestliže ten, kdo je stranou v kompetenčním sporu, vydal rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení a podle rozhodnutí zvláštního senátu není vydání takového rozhodnutí v jeho pravomoci*. Zvláštní senát proto vyslovil nicotnost rozhodnutí Energetického regulačního úřadu ze dne 20. 6. 2019 a rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 12. 11. 2019 (výrok II.).

[25] Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Energetický regulační úřad a Okresní soud v Kutné Hoře nyní uváží, jaké procesní důsledky ze závazně deklarované pravomoci civilních soudů a nicotnosti vydaných správních rozhodnutí ve vztahu ke svým návrhům na zahájení řízení (podle správního řádu a podle části páté o. s. ř.) vyvodí. Účastníci původního správního řízení se mohou ochrany svých sporných práv domáhat před soudem v řízení podle části třetí o. s. ř. (§ 79 a násl.).

4364

Řízení před soudem: přijatelnost kasační stížnosti; zohlednění skutečností, které nastaly po vydání rozhodnutí krajského soudu

Mezinárodní ochrana: zásada non-refoulement; posouzení spolehlivosti a dostatečnosti diplomatických záruk

k § 104a soudního řádu správního

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

I. I při posuzování kasační stížnosti, pro niž je stanovena podmínka přijatelnosti dle § 104a s. ř. s., musí Nejvyšší správní soud přihlídnout ke skutečnostem, které nastaly až po vydání rozhodnutí krajského soudu, je-li to nezbytné pro dodržení mezinárodních závazků plynoucích ze zásady *non-refoulement* a čl. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.).

II. Diplomatické záruky poskytnuté Ruskou federací v souvislosti s extradičním řízením nemohou být dostatečným důvodem pro neudělení žádné z forem mezinárodní ochrany občanovi tohoto státu, nedojde-li k posouzení jejich spolehlivosti a dostatečnosti, které zohlední změnu okolností v důsledku invaze Ruské federace na Ukrajinu v roce 2022.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2022, čj. 6 Azs 306/2021-49)

Prejudikatura: č. 933/2006 Sb. NSS, č. 2288/2011 Sb. NSS, č. 3528/2017 Sb. NSS, č. 3934/2019 Sb. NSS; stanovisko pléna Ústavního soudu č. 262/2013 Sb., náleží Ústavního soudu č. 103/2019 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 3505/18); rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 9. 2018, X a Y (C-180/17); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 1. 2012, *Orthman (Abu Qatada) proti Spojenému království* (stížnost č. 8139/09).

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

Předmětem sporu bylo v pořadí již druhé rozhodnutí žalovaného o neudělení mezinárodní ochrany žalobci podle § 12 až § 14b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. První rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 4. 2020 zrušil Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 21. 7. 2020, čj. 1 Az 24/2020-52. Proti tomuto rozsudku podal žalovaný kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 2. 2021, čj. 1 Azs 283/2020-39, zamítl. Následně žalovaný dne 22. 6. 2021 vydal nové rozhodnutí opět s negativním výsledkem. Proti tomuto rozhodnutí žalobce opět brojil u městského soudu, který žalobu tentokrát zamítl rozsudkem ze dne 26. 8. 2021, čj. 19 Az 25/2021-77.

Důvodem žádosti o mezinárodní ochranu byla obava žalobce, státního příslušníka Ruské federace, z nezákonného postupu příslušníků policie, kteří od něj chtějí získat peníze, které dle jejich mínění získal z trestné činnosti a disponuje jimi. Žalobce tvrdil, že v minulosti již byl ve vězení mučen, obával se proto opětovného špatného zacházení ve věznici a nedostupnosti zdravotní péče a nezbytných léků. O mezinárodní ochranu požádal žalobce poté, co byl v České republice zadržen pro účely řízení o vydání do Ruské federace za účelem trestního stíhání.

První rozhodnutí žalovaného městský soud zrušil z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci týkajícího se podmínek ve věznicích v Rusku a spolehlivosti diplomatických záruk poskytnutých Generální prokuraturou Ruské federace. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ke kasační stížnosti žalovaného zabýval mírou zkoumání diplomatických záruk. Zavázal žalovaného posoudit, zda již obecná situace v oblasti lidských práv v Rusku nevylučuje přijetí takových garancí (a to zvláště ve vztahu k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva pojednávající o závažných problémech v ruských věznicích), a zda praktické uplatňování diplomatických záruk poskytuje skutečnou garanci, že u žadatele nedojde navrácením k mučení nebo k nebezpečí špatného zacházení. Nejvyšší správní soud dále žalovanému uložil, aby si vyžádal spis vedený v rámci extradičního řízení, protože bylo žádoucí, aby podklady a poznatky z tohoto řízení využil. Žalovaný by následně mohl odkázat na hodnocení kvality a spolehlivosti diplomatických záruk provedené orgány rozhodujícími o přípustnosti žalobcova vydání, pokud by hodnocení dosahovalo standardů, které Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 1 Azs 283/2020-39 nastínil.

Žalovaný v následném řízení těmto pokynům dle městského soudu dostal. Obstaral si relevantní podklady [např. informace Odboru azylové a migranční politiky Ministerstva vnitra, výroční zprávu Human Rights Watch (2021, Ruská federace) nebo informaci Ministerstva zahraničních věcí ze dne 19. 5. 2021, čj. 113731-2/2021-LPTP] a současně vycházel ze závěrů městského soudu a Vrchního soudu v Praze učiněných v rámci extradičního řízení.

Městský soud shledal dostatečným a správným posouzením žalovaného ohledně situace v ruských věznicích. Zprávy o situaci v Rusku sice uvádějí, že podmínky v ruských věznicích jsou obecně spíše špatné, byť v některých ohledech došlo k jejich zlepšení, např. ohledně přeplněnosti věznic. V některých případech byl dle shromážděných podkladů vězňeným osobám omezen či zcela odepřen přístup k adekvátní lékařské péči. Žalovaný v této souvislosti odkázal na judikaturu Ústavního soudu a zdůraznil, že to ještě neznamená, že k takovému porušení lidských práv dojde v případě žalobce, když důvodnou obavou z porušování základních práv, včetně odepření lékařské péče, lze založit pouze na prokázání nějakých okolností spojených s vyžadovanou osobou, které potvrzují pravděpodobnost takového závěru. Excesy, k nimž v ruských věznicích příležitostně dochází, pak dle závěru Ústavního soudu nemají ráz praxe schvalované či tolerované oficiální veřejnou mocí a jsou jako nežádoucí potírány. Dle Ústavního soudu není podstatné, jak často dochází v určité zemi k excesům v oblasti základních lidských práv a svobod a jak jsou závažné, za klíčovou považuje Ústavní soud otázku, zda je s ohledem na konkrétní okolnosti případu důvodné se domnívat, že k takovému excesu může dojít v dané věci. Na podporu tohoto závěru citoval městský soud z nálezů Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2013, sp. zn. III. ÚS 1354/13, č. 161/2013 Sb. ÚS.

Městský soud odkázal na usnesení ze dne 2. 3. 2020, čj. Nt 424/2019-141, kterým jiný senát téhož soudu rozhodl o přípustnosti vydání žalobce k trestnímu stíhání do Ruské federace za současného přijetí záruk ze dne 24. 12. 2019, tj. že žalobci budou v Rusku poskytnuty veškeré příležitosti k obhajobě, v souladu s normami mezinárodního práva, včetně pomoci advokátů, že nebude podroben mučení, krutému, nelidskému, ponižujícímu zacházení nebo trestání ve smyslu článku 3 Úmluvy a příslušných úmluv Organizace spojených národů a Rady Evropy, že vydání nemá účel pronásledování z politických důvodů či z důvodů rasy, náboženství, národnosti nebo politických názorů, že žalobce bude stíhán pouze za trestné činy, pro které je žádáno jeho vydání a po ukončení

trestního řízení a v případě odsouzení po výkonu trestu bude moci opustit Rusko, že nebude jako občan Ruské federace vydán do jiného státu, že bude umístěn v zařízení, které je v souladu se standardy Úmluvy a Evropských vězeňských pravidel, a že zaměstnancům Velvyslanectví České republiky v Rusku bude kdykoliv umožněno žalobce navštívit, a to i za účelem ověření dodržování poskytnutých záruk. Záruky byly pro jejich zásadní význam uvedeny přímo ve výroku soudu. Soud konstatoval, že nedodržení záruk by znamenalo oslabení mezinárodní věrohodnosti Ruské federace v důsledku nesplnění závazků, ale zejména obavu, že v budoucnu nebude tradičním žádostem ze strany České republiky vyhověno. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal stížnost, kterou Vrchní soud v Praze zamítl usnesením ze dne 26. 3. 2020, čj. 14 To 29/2020-164. Generální prokuratura Ruské federace podle vrchního soudu poskytla obsáhlá ujištění o dodržování práv vyžádaného, záruky byly formulovány široce a dostatečně konkrétně a bylo možné je považovat za dostatečnou ochranu práv vyžádaného v případě jeho vydání, a to i přes deficity ruského soudního systému zjištěné ze zpráv o poměrech v Ruské federaci.

Ke spolehlivosti uvedených záruk považoval městský soud ve shodě se žalovaným za klíčovou informaci Ministerstva zahraničních věcí ze dne 19. 5. 2021, která právě věrohodnost a spolehlivost diplomatických záruk poskytnutých Generální prokuraturou Ruské federace hodnotí z praktické stránky. Zastupitelský úřad České republiky v Ruské federaci nemá žádnou negativní zkušenost s dodržováním garancí daných Generální prokuraturou Ruské federace a Ministerstvo zahraničních věcí nemá ani žádné indicie, že by mohlo dojít ke změně při dodržování diplomatických záruk, neboť ruská strana si je dobře vědoma, že jakékoliv porušení záruk by mělo následky na budoucí žádosti o vydání. Ministerstvo zahraničních věcí přitom konstatuje, že v minulosti byla zaznamenána pouze jedna stížnost vydaného občana Ruska, která byla prošetřena, a o výsledku byla česká strana vyrozuměna. Ani současné napětí ve vztazích mezi Českou republikou a Ruskou federací pak dle informace nenarušilo schopnost zastupitelského úřadu České republiky kontrolovat dodržování daných záruk. Žalovaný se podle městského soudu také dostatečně zabýval kritériem, zda lze očekávat, že zárukami budou vázány i místní úřady. Součástí poskytnutých záruk je též závazek k dodržování Evropských vězeňských pravidel, jejichž 3. část se podrobně věnuje právu vězněných osob na lékařskou péči, městský soud proto ani tuto obavu žalobce neshledal důvodnou. Městský soud aproboval závěr žalovaného, že poskytnuté záruky jsou dostatečné, také s ohledem na to, že evropské státy, které často vydávají ruské občany do země původu, mají s dodržováním řádně poskytnutých a konkrétních záruk výlučně pozitivní zkušenosti.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Její přijatelnost spatřoval v tom, že městský soud postupoval v rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Stěžovatel mimo jiné namítal, že splňuje podmínky pro udělení doplňkové ochrany. Doložil, že vězeňství v Ruské federaci je ve špatné situaci a s vězni není zacházeno dobře, a sám vypověděl, že byl mučen a podrobován špatnému zacházení. Má proto důvodnou obavu z návratu zpět do země původu, kde mu hrozí vážná újma. Podle stěžovatele žalovaný pochybil, když shledal záruky Generální prokuratury Ruské federace jako dostačující. V této souvislosti odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2014, sp. zn. II. ÚS 1221/13, č. 12/2014 Sb. ÚS. Žalovaný hodnotil pouze situaci v ruském vězeňství, nikoliv dodržování lidských práv v Rusku obecně. V rámci hodnocení vězeňství se žalovaný soustředil pouze na kladné případy. V Ruské federaci nejsou lidská práva ani záruky systematicky dodržovány. Stěžovatel poukázal také na poslední události týkající se mučení ve věznicích v Saratově. V této souvislosti stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2018, čj. 1 Azs 137/2018-50, č. 3801/2018 Sb. NSS, podle jehož právní věty platí, že „[p]rokáže-li se v řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany (§ 10 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu), že v žadatelově zemi původu existují natolik závažné nedostatky v systému vězeňství a justice, které se týkají obecně všech trestně stíhaných či vězněných osob a které ve svém důsledku představují hrozbu skutečného nebezpečí vážné újmy, nemusí žadatel (který je v zemi původu trestně stíhán) za účelem udělení doplňkové ochrany (§ 14a téhož zákona) prokazovat, že vážná újma bude způsobena právě jemu.“ Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že prokázal, že mu v případě návratu do vlasti hrozí skutečné nebezpečí vážné újmy.

Podle stěžovatele také nebylo zřejmé, z jakého důvodu žalovaný vyhodnotil, že se mohl domáhat ochrany v zemi původu. Zdroje, z nichž městský soud a žalovaný údajně vycházeli (jako např. World Prison Brief, Radio Free Europe, Radio Svoboda, BBC Russia a další), nebyly v rozhodnutí nikde citovány, rozhodnutí proto stěžovatel považoval za nepřezkoumatelná.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svoje rozhodnutí a rozsudek městského soudu, který považoval za správný. Městský soud se podle něj zabýval všemi uplatněnými námitkami a vyvrátil je. K věci samé uvedl, že situace v ruských věznicích je všeobecně známá, avšak samotnému stěžovateli byly garantovány dostačující, plnohodnotné záruky přijatelných podmínek jeho pobytu ve vězení.

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

Z odůvodnění:

[21] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas, osobou oprávněnou a je přípustná. Jelikož se jedná o věc rozhodovanou v řízení před krajským (městským) soudem samosoudcem, zabýval se Nejvyšší správní soud podle § 104a s. ř. s. otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele, tedy zda je přijatelná.

[22] Nejvyšší správní soud již v usnesení ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, vložil, že o přijatelnou kasační stížnost se bude 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; 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon; 4) pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které by mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele.

[23] Výklad provedený v citovaném usnesení čj. 1 Azs 13/2006-39 ovšem není plně využitelný, zvažuje-li Nejvyšší správní soud, zda je třeba výjimečně prolomit pravidla stanovená v § 75 odst. 1 a § 109 odst. 5 s. ř. s. a přihlídnout při posuzování kasační stížnosti ke skutečnostem, které nastaly až po vydání rozhodnutí krajského (městského) soudu, aby bylo zajištěno dodržení norem požívajících aplikační přednost ve smyslu čl. 10 Ústavy, jimiž ve věcech mezinárodní ochrany budou zejména čl. 2 a 3 Úmluvy a zásada *non-refoulement*. V těchto případech je třeba se s otázkou, zda je prolomení namístě, věcně vypořádat buď v rámci hodnocení přijatelnosti (viz např. usnesení NSS ze dne 1. 6. 2017, čj. 9 Azs 14/2017-30, bod 22 a násl.), nebo shledat přijatelnost kasační stížnosti a uvedené otázky se věnovat v rámci meritorního přezkumu (rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2021, čj. 2 Azs 214/2020-46, bod 8 a násl.). Také při aplikaci § 104a s. ř. s. je totiž třeba postupovat tak, aby byly dodrženy mezinárodní závazky České republiky plynoucí z čl. 2 a 3 Úmluvy a zásady *non-refoulement*.

[24] V posuzované věci Nejvyšší správní soud shledal, že je nezbytné přihlídnout ke skutečnostem, k nimž došlo až po rozhodnutí městského soudu, a že ve světle těchto skutečností je kasační stížnost přijatelná a důvodná.

[25] Při přezkumu rozhodnutí správního orgánu ze strany správních soudů se uplatňuje retrospektivní princip. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. tak soud vychází ze *skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*. Nejvyšší správní soud pak dle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, co bylo vydáno napadené rozhodnutí. Ve věcech mezinárodní ochrany nicméně z tohoto principu existují výjimky, při nichž dochází k prolomení uvedených pravidel na základě přednostní aplikace jiné normy.

[26] Pro řízení před krajským soudem je jednou z takových norem čl. 46 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odmítání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“). V případě přímé aplikace citovaného ustanovení je „*povinností krajského soudu [...] přezkoumat skutkovou i právní stránku případu ve věci mezinárodní ochrany ke dni svého rozhodnutí*“, avšak i žadatel o mezinárodní ochranu má nadále povinnost uvést všechny relevantní skutečnosti primárně již před správním orgánem (viz podrobněji rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, čj. 10 Azs 194/2015-32, bod 25 a násl.). Ustanovení čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice ovšem nedopadá na řízení o kasační stížnosti (usnesení NSS ze dne 15. 11. 2018, čj. 5 Azs 118/2017-144, bod 33, a ze dne 17. 9. 2020, čj. 6 Azs 203/2020-28, bod 9; obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 9. 2018, *X a Y*, C-180/17, body 30–33, podle něhož se čl. 46 procedurální směrnice vztahuje pouze na jediný soudní prostředek ochrany).

[27] K prolomení retrospektivního principu v řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem nicméně může dojít, je-li v souladu s čl. 10 Ústavy přímo aplikován čl. 2 a 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, bod 22 a tam citovanou judikaturu). Nejvyšší správní soud opakovaně připustil, že v řízení o kasační stížnosti může dojít k prolomení pravidel zakotvených v § 75 odst. 1 a § 109 odst. 5 s. ř. s. z důvodu dodržení zásady *non-refoulement* (z poslední doby viz např. rozsudky ze dne 29. 4. 2021, čj. 10 Azs 414/2020-41, bod 27, ze dne 12. 2. 2021, čj. 2 Azs 43/2020-27, bod 31, nebo usnesení ze dne 1. 6. 2017, čj. 9 Azs 14/2017-30, bod 22), což bylo aprobováno i Ústavním soudem (nález ze dne 19. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 3997/19, bod 41).

[28] Zásadu *non-refoulement* musí krajské soudy respektovat i nad rámec žalobních bodů a Nejvyšší správní soud nad rámec stížních bodů (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, body 22–23, usnesení NSS ze dne 29. 5. 2014, čj. 6 Azs 22/2014-59, nebo rozsudek NSS ze dne 3. 10. 2018, čj. 6 Azs 300/2018-23, bod 20; obdobně již citovaný náleží sp. zn. III. ÚS 3997/19, bod 83). Platí tedy, že disponuje-li soud poznatky o tom, že u žalobce (stěžovatele) hrozí porušení zásady *non-refoulement*, přihlíží k tomu i bez námítky, z úřední povinnosti. Jak uvedl rozšířený senát v již citovaném usnesení čj. 7 Azs 79/2009-84, bod 23, „[p]oznatky k tomu zpravidla vyplývají z vyjádření žadatele v žádosti nebo při pohovoru a ze skutečností zjištěných o zemi původu v řízení či známých z jiných řízení, či známých obecně“.

[29] Prolomení pravidel zakotvených v § 75 odst. 1 a § 109 odst. 5 s. ř. s. kvůli zásadě *non-refoulement* je ovšem namístě pouze tehdy, nelze-li dotčenému jednotlivci poskytnout ochranu v jiném řízení (usnesení rozšířeného senátu čj. 7 Azs 79/2009-84, bod 23; rozsudek čj. 2 Azs 214/2020-46, body 14–16).

[30] V posuzované věci trestní soudy rozhodly o přípustnosti vydání (extradici) stěžovatele k trestnímu stíhání do Ruské federace za současného přijetí diplomatických záruk týkajících se mimo jiné toho, že stěžovatel nebude mučen ani podroben jinému špatnému zacházení dle čl. 3 Úmluvy, že bude umístěn v zařízení odpovídajícím standardům vyžadovaným Úmluvou, že jeho vydání nemá účel pronásledování z politických důvodů, či z důvodů rasy, náboženství, národnosti nebo politických názorů a že zaměstnancům Velvyslanectví České republiky v Rusku bude kdykoliv umožněno stěžovatele navštívit, a to i za účelem ověření dodržování poskytnutých záruk. Úkolem žalovaného při rozhodování o mezinárodní ochraně stěžovatele bylo zabývat se i poskytnutými diplomatickými zárukami (viz rozsudek čj. 1 Azs 283/2020-39, který je v posuzované věci kasačně závazný, a rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2019, čj. 5 Azs 235/2019-25, č. 3934/2019 Sb. NSS, bod 29 a násl.).

[31] Poskytnutí diplomatických záruk totiž není samo o sobě dostatečné k zajištění náležité ochrany před nebezpečím porušení principu *non-refoulement*. Jak vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 1 Azs 283/2020-39, bod 34, navazujícím na náleží Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2020, sp. zn. II. ÚS 2299/19, bod 82, a rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 1. 2012, *Othman (Abu Qatada) proti Spojenému království*, stížnost č. 8139/09, bod 189, je nutné zhodnotit spolehlivost poskytnutých záruk, a to zejména tyto faktory:

- a) *zda má příslušný soud možnost seznámit se s podmínkami těchto diplomatických záruk;*
- b) *zda jsou záruky dostatečně konkrétní, anebo naopak vágní a příliš obecné;*
- (iii) *kdo záruky poskytl a zda je tato osoba oprávněna zavazovat přijímající stát;*
- (iv) *v případě, že tyto záruky vydala ústřední vláda přijímajícího státu, zda lze očekávat, že jimi budou vázány i místní úřady;*
- a) *zda se záruky vztahují k zacházení, které je v přijímajícím státě v souladu se zákonem či nikoli;*
- (vi) *zda záruky poskytl smluvní stát Rady Evropy;*
- (vii) *délku a význam dvoustranných vztahů přijímajícího a vydávajícího státu, včetně toho, zda přijímající stát v minulosti dodržoval podobné poskytnuté záruky;*
- (viii) *zda lze ověřit dodržení uvedených záruk objektivním způsobem prostřednictvím diplomatických či jiných monitorujících mechanismů, včetně nerušeného přístupu k právním zástupcům dotčené osoby;*

(ix) *zda je v přijímajícím státě efektivní systém ochrany proti mučení, včetně toho, zda je ochoten spolupracovat s mezinárodními monitorujícími mechanismy (včetně neziskových organizací zabývajících se ochranou lidských práv na mezinárodní úrovni) a zda je ochoten vyšetřovat tvrzení o mučení a za mučení odpovědné osoby potrestat;*

a) *zda byl dotčený v minulosti vystaven špatnému zacházení v přijímajícím státě a*

(xi) *zda již zkoumaly spolehlivost poskytnutých záruk vnitrostátní soudy ve vydávajícím státu, který je smluvní stranou Úmluvy.*

[32] Žalovaný a posléze i městský soud shledali poskytnuté diplomatické záruky za dostatečné a spolehlivé. Za klíčovou označili informaci Ministerstva zahraničních věcí z května 2021, podle níž zastupitelský úřad České republiky v Ruské federaci nemá žádnou negativní zkušenost s dodržováním garancí daných Generální prokuraturou Ruské federace; Ministerstvo zahraničních věcí nemá žádné indicie, že by mohlo dojít ke změně při dodržování diplomatických záruk, protože ruská strana si je vědoma, že jakékoliv porušení záruk by mělo následky na budoucí žádosti o vydání; a ani napětí ve vztazích mezi Českou republikou a Ruskou federací nenarušilo schopnost zastupitelského úřadu České republiky kontrolovat dodržování daných záruk.

[33] Po vydání napadeného rozsudku městského soudu ovšem došlo k významné změně okolností. Dne 24. 2. 2022 Ruská federace zahájila vojenskou invazi na území Ukrajiny a v reakci na tento akt mezinárodní agrese a s ním související zločiny proti míru a proti lidskosti páchané okupačními vojsky Ruské federace proti Ukrajině a jejímu civilnímu obyvatelstvu přijala Česká republika společně s dalšími státy sankce proti Ruské federaci. Orgány Ruské federace se současně dopouštějí potírání mezinárodně garantovaných základních práv vlastního obyvatelstva, zejména svobody shromažďování a svobody projevu. Všechny tyto skutečnosti pokládá Nejvyšší správní soud za obecně známé (srov. např. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2021, čj. 10 Azs 325/2020-28, body 15–16, k ozbrojenému konfliktu mezi Arménií a Ázerbájdžánem v Náhorním Karabachu jako obecně známé skutečnosti). Zároveň je třeba k nim přihlídnout z úřední povinnosti, neboť svědčí o tom, že u stěžovatele může hrozit porušení zásady *non-refoulement*, a to z následujících důvodů.

[34] Na základě uvedených skutečností lze především konstatovat, že došlo k významné změně v rámci vztahů České republiky a Ruské federace (kritérium vii). Zejména nelze spoléhat na to, že Ruská federace bude od případného nedodržení diplomatických záruk odrazovat riziko, že takové kroky by zhoršily její diplomatické vztahy s Českou republikou a promítly se do příštích rozhodnutí o extradících. Za nastalé situace rovněž nelze ověřit dodržení uvedených záruk objektivním způsobem prostřednictvím diplomatických či jiných monitorujících mechanismů, včetně nerušeného přístupu k právním zástupcům dotčené osoby (kritérium viii). Nehledě na to, zda lze vůbec akceptovat diplomatické záruky země porušující jak mezinárodní závazky vůči jinému státu, tak mezinárodně garantovaná základní práva vlastního obyvatelstva.

[35] Ve světle nových skutečností se posouzení dostatečnosti a spolehlivosti diplomatických záruk, jak je provedli žalovaný a městský soud, jeví jako neudržitelné. Právě vyhodnocení diplomatických záruk jako dostatečných a spolehlivých přitom vedlo žalovaného a městský soud k závěru, že stěžovateli v případě vydání nehrozí nebezpečí mučení či jiného špatného zacházení v rozporu s čl. 3 Úmluvy. V tuto chvíli však takový závěr učinit nelze.

[36] Podání nové žádosti o mezinárodní ochranu, v níž by stěžovatel poukázal na změnu okolností, by mu přitom nezajistilo účinnou ochranu jeho práv. U stěžovatele totiž již bylo rozhodnuto o přípustnosti vydání. Konečné rozhodnutí o povolení vydání náleží ministru spravedlnosti. Obecně dle judikatury Ústavního soudu platí, že ministr spravedlnosti je povinen vyčkat skončení řízení o mezinárodní ochraně, včetně soudního přezkumu, pouze jde-li o první žádost o mezinárodní ochranu (stanovisko pléna ze dne 13. 8. 2013, sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, č. 262/2013 Sb., bod 20). Ministr spravedlnosti však dle judikatury Ústavního soudu není povinen vyčkat rozhodnutí o opakované žádosti o mezinárodní ochranu podané „ze stejných nebo obdobných důvodů, tj. aniž by se změnilý rozhodné poměry“ (srov. náleze ze dne 3. 6. 2019, sp. zn. II. ÚS 3505/18, č. 103/2019 Sb. ÚS, bod 50). Posouzení, zda je opakovaná žádost podaná ze stejných nebo obdobných důvodů, ovšem závisí v prvé řadě na ministru spravedlnosti. Jeho rozhodnutí o povolení vydání přitom nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví, ale pouze před Ústavním soudem na základě ústavní stížnosti (rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2010, čj. 4 Azs

10/2010-99, a citované stanovisko pléna ÚS sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, zejména bod 20). Ústavní stížnosti sice může být přiznán odkladný účinek, avšak nemusí k tomu dojít dříve, než dojde k realizaci vydání.

[37] Dle § 3d odst. 2 zákona o azylu platí, že s výjimkou žadatelů, kteří podali *další opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany, nelze setrvání žadatele o udělení mezinárodní ochrany na území ukončit na základě vydaného správního nebo soudního rozhodnutí*. Bylo by možné argumentovat, že toto ustanovení se vztahuje i na extradici, neboť i její realizací by došlo k ukončení setrvání žadatele na území (mimo jiné) na základě soudního rozhodnutí, a že navíc dopadá i na stěžovatele, který by podal teprve opakovanou (a nikoliv další opakovanou) žádost o mezinárodní ochranu. Nezbyvá však než zopakovat, že povolení vydání stále závisí toliko na rozhodnutí ministra spravedlnosti, proti jehož rozhodnutí se lze bránit pouze ústavní stížností. Jelikož k realizaci vydání může dojít dříve, než je případně ústavní stížností přiznán odkladný účinek, nezajišťuje ani citované ustanovení dostatečnou ochranu práv stěžovatele.

[38] Protože u stěžovatele bylo již rozhodnuto o přípustnosti extradice, nelze podání opakované žádosti o mezinárodní ochranu pokládat za účinný prostředek k ochraně jeho práv. Proto Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než v posuzované věci přihlédnout i ke skutečnostem, k nimž došlo po rozhodnutí městského soudu.

[39] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že nebýt popsané změny okolností, bylo by namístej odmítnout kasační stížnost pro nepřijatelnost. Námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí je totiž nedůvodná. Stěžovatel ostatně s důvody, na nichž žalovaný a městský soud založili svá rozhodnutí, obsáhle polemizuje. Podklady pro rozhodnutí, z nichž žalovaný a městský soud vycházeli, jsou založeny ve správním spise a stěžovatel měl možnost se s nimi seznámit a vyjádřit se k nim. Zdroje, u nichž stěžovatel namítá, že nejsou citovány v rozhodnutí, jsou citovány v podkladových listinách. Jejich obsah není třeba citovat přímo v rozhodnutí. Taktéž hodnocení diplomatických záruk by obstálo, nebýt výše uvedené změny okolností. (...)

[42] Tyto skutečnosti ovšem nemohou nic změnit na nutnosti zrušit rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného. V dalším řízení je žalovaný povinen vyhodnotit nejen dostatečnost a spolehlivost záruk poskytnutých Ruskou federací ve světle změny okolností, ale i celkovou aktuální situaci v Ruské federaci.

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem; přezkum rozvrhu práce soudu

Soudy a soudci: přeřazení soudce na jiný úsek

k čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

k čl. 82 odst. 1 Ústavy

k čl. 82 a násl. soudního řádu správního

I. Rozvrhem práce mohou být porušena práva jednotlivce zastávajícího funkci soudce vyplývající z čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, jejichž soudní ochrany se lze domáhat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s.

II. Předseda soudu může rozvrhem práce nebo jeho změnou přeřadit soudce na jiný úsek téhož soudu i bez jeho souhlasu, avšak přeřazení musí sledovat legitimní cíl, nesmí mít diskriminační charakter (čl. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a nesmí být vedeno úmyslem zasáhnout do nezávislého výkonu této funkce (čl. 82 odst. 1 Ústavy). Správním soudům nepřísluší nad tento rámec hodnotit vhodnost, rozumnost či efektivnost kritérií, na základě nichž byl konkrétní soudce pro přeřazení vybrán.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2022, čj. 6 As 22/2022-58)

Prejudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS, č. 1855/2009 Sb. NSS, č. 2141/2010 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2767/2013 Sb. NSS, č. 3896/2019 Sb. NSS, č. 3931/2019 Sb. NSS, č. 4016/2020 Sb. NSS, č. 4156/2021

Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 397/2006 Sb., č. 242/2010 Sb., č. 294/2010 Sb., č. 115/2016 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 2769/15), č. 268/2017 Sb., č. 309/2019 Sb., č. 7/2021 Sb.; rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 6. 10. 2021, *W. Ž. (C-487/19)*; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 3. 2021, *Bilgen proti Turecku* (stížnost č. 1571/07).

Věc: L. H. proti předsedkyni Krajského soudu v Ústí nad Labem o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Případ se týká otázek, zda se soudce, který byl změnou rozvrhu práce přeřazen na jiný úsek, může domáhat ochrany ve správním soudnictví, případně jakým způsobem a v jakém rozsahu mu má být poskytnuta soudní ochrana.

Žalobkyně jako soudkyně Krajského soudu v Ústí nad Labem, u něhož dlouhodobě působila na občanskoprávní úseku, byla již v roce 2020 zařazena i na úsek správního soudnictví do oddělení rozhodujícího ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda a na začátku roku 2021 do oddělení rozhodujícího v senátních věcech podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

Žalovaná jako předsedkyně Krajského soudu v Ústí nad Labem v květnu 2021 změnila rozvrh práce a zastavila žalobkyni nápad věcí v občanskoprávní úseku. Žalobkyně se bránila zásahovou žalobou, kterou se domáhala obnovení nápadu a toho, aby soud žalované zakázal činit další kroky k přeřazení žalobkyně na úsek správního soudnictví. V srpnu 2021 žalovaná další změnou rozvrhu práce zařadila žalobkyni do několika soudních oddělení na správní úseku. Vzhledem k této změně okolností žalobkyně změnila svou žalobu tak, že se jí domáhala rovněž vyřazení z těchto oddělení správního úseku. Současně se proti přeřazení bránila i v občanském soudním řízení. O této její žalobě bylo vedeno řízení před Okresním soudem v Ústí nad Labem, a to pod sp. zn. 22 C 328/2021.

Krajský soud v Praze zásahovou žalobu projednal a napadeným rozsudkem ze dne 15. 12. 2021, čj. 54 A 36/2021-108, ji zamítl.

Podle krajského soudu se může soudce přeřazený rozvrhem práce na jiný úsek téhož soudu – tedy úsek občanskoprávní, trestní či správního soudnictví – domáhat soudní ochrany zásahovou žalobou podle § 82 s. ř. s. Závěr, že rozvrh práce nezasahuje do právní sféry soudce, vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2012, čj. 1 As 48/2012-28, č. 2767/2013 Sb. NSS, bod 16, označil krajský soud za neudržitelný a naopak shledal, že rozvrhem práce může být zasaženo do nezávislosti soudců, garantované čl. 82 odst. 1 Ústavy. Nezávislost soudce je totiž podle krajského soudu třeba chápat nejen jako vnější nezávislost, ale i jako absenci zásahů ze strany funkcionářů soudu do soudního rozhodování. V této souvislosti odkázal na principy vyložené v rozsudku velkého senátu Soudního dvora ze dne 6. 10. 2021, *W. Ž., C-487/19*, podle něhož je přeřazení soudce na jiné oddělení bez jeho souhlasu způsobitelné být v rozporu s nezávislostí soudců. Přeřazení soudce na jiný úsek či na jinou agendu změnou rozvrhu práce může mít podle krajského soudu na soudce značný dopad, například ovlivnit jeho výkonnost, vystavit ho nebezpečí kárného stíhání a zprostředkovaně se promítnout i do jeho osobního života, a proto je třeba zabránit zneužívání tohoto nástroje. Ve shodě se Soudním dvorem dospěl krajský soud k závěru, že přeřazení soudce je možné pouze z legitimních důvodů spočívajících zejména v rozmístění dostupných zdrojů, které umožní řádný výkon spravedlnosti, a musí podléhat soudnímu přezkumu. Rozvrh práce podle krajského soudu není rozhodnutím a není ani opatřením obecné povahy, neboť se netýká obecně vymezeného okruhu adresátů, ale individuálně určených soudců. Krajský soud dále s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2017, čj. 2 As 182/2017-102, vyhodnotil rozvrh práce jako interní normativní akt a dovodil, že se proti němu v části zařazující soudce do soudního senátu či oddělení lze bránit zásahovou žalobou.

V posuzované věci žaloba podle krajského soudu nebyla důvodná. Pokud jde o důvod přeřazení žalobkyně, z dokumentů předložených oběma účastnicemi řízení, protokolů o výsleších svědků (z občanského soudního řízení ve věci sp. zn. 22 C 328/2021), i z tvrzení obou účastnic soud zjistil, že žalovaná usilovala o rovnoměrnější zatížení jednotlivých úseků Krajského soudu v Ústí nad Labem, jehož úsek správního soudnictví byl dlouhodobě přetížen, zatímco na občanskoprávní úseku situace umožňovala soudce postrádat. Tuto motivaci podle krajského soudu dokládala i komunikace žalované se soudcovskou radou a žalobkyně „*ji (v obecné rovině)*

nezpochybňuje⁶. Nic pak nenásvědčovalo tomu, že by přeřazení žalobkyně mělo skryté motivy. Z komunikace mezi žalovanou a soudcovskou radou vyplynulo, že kritéria pro výběr soudce byla následující: přeřazením neměli být dotčeni předsedové odvolacích senátů ani specializované senáty, zohledněna měla být odborná způsobilost soudce a skutečnost, zda konkrétní soudce „je i samosoudcem, což má přesah i do rozhodování samosoudcovské agendy v rámci správního soudnictví“, a konečně i názor správního úseku, respektive pověřeného místopředsedy soudu. Tato obecná kritéria podle krajského soudu nesvědčila o svévoli či zneužití pravomoci ze strany žalované a jejich racionalitu či vhodnost nelze ve správním soudnictví přezkoumávat. I kdyby tato kritéria nebyla ve všech případech dodržena, neznamenalo by to překročení pravomocí žalované takovým způsobem, který by vyžadoval zásah soudní moci. Předsedovi soudu je třeba ponechat dostatečně širokou diskreci v personální oblasti.

Krajský soud nepřisvědčil námitce stěžovatelky, že na věc dopadá čl. 82 odst. 2 Ústavy, neboť ten se týká přeložení soudce na jiný soud proti jeho vůli, ale nikoliv přeřazení na jinou agendu. Důvodnou neshledal ani argumentaci opírající se o § 121 odst. 1 s. ř. s., jelikož toto ustanovení upravuje zvláštní podmínky pro prvotní přidělení soudce na krajský soud k výkonu správního soudnictví, jak je pojem přidělení vymezen v § 67 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích; dále jen „zákon o soudech a soudcích“), nedopadá ovšem na přeřazení soudce v rámci krajského soudu změnou rozvrhu práce. Byť tedy přeřazení žalobkyně bylo zásahem do pracovního a osobního života, nejednalo se podle krajského soudu o zásah nezákonný.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v jejímž úvodu konstatovala, že krajský soud správně posoudil zásahovou žalobu jako věcně projednatelnou a vyhodnotil závěr rozsudku č. 1 As 48/2012-28, že rozvrh práce není způsobily zasáhnout do právní sféry soudce, jako překonaný rozsudkem Soudního dvora ve věci *W. Ž.* Tuto otázku podle stěžovatelky nebylo třeba předkládat k rozhodnutí rozšířenému senátu. Za nesprávné ovšem pokládala věcné posouzení žaloby.

Podle stěžovatelky přeřazení soudce z občanskoprávního úseku na úsek správního soudnictví bez jeho souhlasu porušuje čl. 82 odst. 2 Ústavy, podle něhož nelze soudce proti jeho vůli přeložit na jiný soud. Výklad pojmu „jiný soud“ nemůže záviset na tom, jak soudy vymezuje podústavní právo (srov. obdobně k výkladu pojmu „rozsudek“ dle čl. 96 odst. 2 Ústavy náleží ÚS ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 38/18, č. 115/2019 Sb. ÚS). Toto ustanovení se musí vztahovat i na přeřazení soudce na zcela jinou agendu, než dosud vykonával, neboť v materiálním smyslu se jedná o přeložení k jinému soudu. Přeřazení na jinou agendu totiž může být dokonce větším zásahem než přeložení na jiný soud se zachováním stejné agendy. Uvedenému výkladu nasvědčuje i účel a historický kontext daného ustanovení. Komentářová literatura uvádí, že odkazované ustanovení „zaručuje také zákaz přeložení soudce k jinému soudu. Tato pojistka rovněž slouží jako záruka nezávislosti soudců a zabránění administrativní šikaně, tj. možnému opakování případů známých z období komunistického režimu, kdy nepohodlní soudci byli účelově překládáni na jiné soudy, příp. k jiným agendám tak, aby se jim jednak jejich práce co nejvíce „zprotivila“ (např. museli se přestěhovat, byli nuceni vykonávat práci mimo svoji původní specializaci apod.) a také aby nenarušovali zájmy vládnoucího režimu tam, kde to bylo shledáváno nejcitlivějším.“ (Šimíček, V. Čl. 82 [Nezávislost soudců]. In: Bahýřová, L. a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 993). Na intenzitu zásahu vyzvanou nuceným přeřazením soudce na jinou agendu upozorňuje i Kosař, D. Rozvrh práce: opomíjený předpoklad soudcovské nezávislosti a klíčový nástroj pro boj s korupcí soudců. *Právník*, 2014, č. 12, s. 1055, byť tento autor dovozuje ochranu soudců před nucenou změnou agendy z čl. 82 odst. 1 Ústavy. Při výkladu čl. 82 odst. 2 Ústavy je tedy třeba zabývat se tím, zda přeřazení soudce na jinou agendu představuje srovnatelný zásah jako přeložení na jiný soud v organizačním smyslu. Principu rovnosti dle čl. 1 Listiny navíc odporuje, aby byl soudce občanskoprávního úseku okresního či vrchního soudu ústavně chráněn před přeložením na krajský soud k výkonu správního soudnictví, byť třeba ve stejném městě, ale soudce občanskoprávního úseku krajského soudu této ochrany nepožíval.

Současně z § 121 odst. 1 s. ř. s. dle stěžovatelky vyplývá, že soudce občanskoprávního úseku krajského soudu lze k výkonu funkce na úseku správního soudnictví převést pouze s jeho souhlasem a za splnění tam stanovených kvalifikačních kritérií. Byť v § 67 odst. 1 zákona o soudech a soudcích je pojem přidělení soudce vymezen jako prvotní přidělení na určitý soud, účel úpravy § 121 odst. 1 s. ř. s. vyžaduje přijetí odlišného výkladu. Pravidlo, že totožný pojem by měl být napříč právním řádem vykládán stejně, ostatně není absolutní (srov. obdobně k výkladu

pojmu „veřejný pořádek“ usnesení NSS ze dne 26. 7. 2011, čj. 3 As 4/2010-151, č. 2420/2011 Sb. NSS). Podle stěžovatelky bylo cílem citovaného ustanovení vyčlenit správní soudce do speciální kategorie, která „*není bez dalšího propustná s ostatními soudci*“, ostatně toto ustanovení je začleněno v části čtvrté s. ř. s. upravující postavení soudců ve správním soudnictví, které mají dle § 3 odst. 1 věty druhé s. ř. s. vykonávat specializované senáty a specializovaní samosoudci. Při interpretaci zvolené krajským soudem by v § 121 odst. 1 s. ř. s. zakotvená podmínka souhlasu soudce s přidělením na úsek správního soudnictví byla nadbytečná, neboť nutnost souhlasu plyne již z § 67 odst. 1 zákona o soudech a soudcích. Požadavek pětileté praxe v oboru ústavního, správního nebo finančního práva dle § 121 odst. 1 s. ř. s. pak nemůže být nahrazen praxí na jiných agendách. Tyto kvalifikační předpoklady lze dle výkladu krajského soudu obejít přidělením soudce na okresní soud a bezprostředně poté jej na základě osmileté právní praxe přeložit ke krajskému soudu; případně soudce přidělit ke krajskému soudu k výkonu jiné agendy než správního soudnictví a ihned poté jej na tuto agendu přearádít změnou rozvrhu práce. Za absurdní pak stěžovatelka označila, že by soudce mohl být prvotně přidělen ke krajskému soudu s ohledem na svou specializovanou praxi, ale v případě prvotního přidělení na okresní soud by mu již tato pětiletá praxe na přeložení ke krajskému soudu nestačila. Z hlediska úmyslu historického zákonodárce je podstatné, že zákonodárce praxi soudců v jiných agendách nepovažuje za dostatečnou záruku k výkonu správního soudnictví, dle důvodové zprávy k soudnímu řádu správnímu totiž „*předchází výkon funkce u okresních soudů by [...] pro odborný růst soudce a jeho připravenost na výkon funkce ve specializovaném senátu nebyl dostatečným přínosem*“. Krajský soud z více možných výkladů nevolil takový, který vede ke smysluplným a rozumným závěrům, a vyprázdnil kvalifikační požadavky pro výkon funkce soudce ve správním soudnictví.

Přearazení stěžovatelky na správní úsek pak dle jejího názoru porušilo i záruky nezávislosti dle čl. 82 odst. 1 Ústavy a čl. 19 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii. Tyto záruky nelze omezit na případy, kdy se prokáže úmysl předsedy soudu ovlivnit rozhodovací činnost soudce. Názor krajského soudu, že mu nepřísluší přezkum kritérií zvolených žalovanou pro přearazení soudce a že ani v případě porušení těchto kritérií nebyl namístě soudní zásah, je neakceptovatelný. Z rozsudku Soudního dvora ve věci *W. Ž.* plyne, že přearazení soudce musí podléhat velmi striktnímu přezkumu, který podle stěžovatelky sestává ze tří kroků: (1) zda bylo přearazení soudce nezbytné pro řádný výkon soudnictví, (2) zda k přearazení došlo na základě předem stanovených kritérií s racionálním základem a (3) zda byla tato kritéria dodržena. Stěžovatelka dále rozvedla, proč kritéria zvolená žalovanou pokládala za nerozumná, subjektivní a neodpovídající potřebě řádného výkonu soudnictví. Podle stěžovatelky nadto žalovaná tato kritéria porušila: do výběru byli zařazeni i dva soudci, kteří v rozporu s kritérii nebyli samosoudci a působili ve specializované agendě; do výběru naopak nebyla zařazena jiná soudkyně splňující vymezená kritéria, a to s ohledem na dřívější příslib, že již nebude muset působit ve správním soudnictví; a žalovaná ani nesrovnávala odbornou způsobilost soudců. Krajský soud sám připustil, že konečný výběr stěžovatelky byl nahodilý, což ale není přijatelné – tak jako by nahodilé rozhodování nebylo možné v kárném řízení. Stěžovatelka dále konstatovala, že dle jejího názoru není namístě pokládat Soudnímu dvoru předběžnou otázku vzhledem k výkladu provedenému v rozsudku ve věci *W. Ž.*

Konečně stěžovatelka namítla, že krajský soud činil skutková zjištění nad rámec tvrzení žalované a nahrazoval její procesní aktivitu. Krajský soud nesprávně dovozoval důvody postupu žalované z předložených listin, avšak měl vycházet z procesního postroje žalované, která odmítala svůj postup v podrobnostech zdůvodňovat. Dovození důvodů tohoto postupu z dostupných listin nad rámec argumentace žalované je dle stěžovatelky porušením nestranné role soudu. Krajský soud nadto potřebu přearazení soudce na úsek správního soudnictví opřel o nespécifikované dokumenty předložené údajně oběma účastnicemi řízení a o statistické údaje prezentované soudcovské radě, které se ale týkají roku 2019 a nevypovídají nic o situaci v roce 2021, kdy k přearazení došlo, ani o (ne)účinnosti opatření z roku 2020. Krajský soud chybně dovodil, že stěžovatelka nezpochybnila obecnou potřebu přearazení soudce z občanskoprávního úseku na úsek správního soudnictví. Touto otázkou se stěžovatelka ve své argumentaci podrobně nezabývala, neboť „*žalovaná v tomto ohledu neuplatnila žádná konkrétní tvrzení, na něž by bylo možné reagovat*“, při jednání ovšem zdůraznila, že tuto potřebu neuznává. Z protokolu o výsledku místopředsedy soudu nadto plyne, že se účinnost předchozích opatření „*žádným kvantitativním způsobem nevyhodnocovala*“, takže závěr o neúčinnosti těchto opatření nemá oporu v provedených důkazech. Stěžovatelka tudíž namítla, že nápad na úseku správního soudnictví byl v roce 2021 natolik nízký, že trvalé přearazení dvou soudců občanskoprávního úseku na úsek správního soudnictví nebylo nezbytné. Tvrzení a důkazy k této otázce ovšem

měla přinést žalovaná. Krajský soud se nesprávně spokojil „s *nekritickým a důkazy nepodloženým přijetím postoje žalované*“.

Žalovaná ve vyjádření úvodem zdůraznila, že předmětem sporu je v obecné rovině otázka, za jakých podmínek lze změnou rozvrhu práce přeartovat soudce na jiný úsek, než na jakém dosud působil. Její řešení má přitom význam pro fungování soudů obecně.

Na úrovni krajských soudů se správní soudnictví vykonává v rámci jednotné soustavy obecných soudů dle čl. 91 Ústavy. Tato koncepce byla při reformě správního soudnictví vědomě upřednostněna mimo jiné před variantou oddělené soustavy správních soudů v čele s Nejvyšším správním soudem. V nynějším pojetí jsou proto soudci krajského soudu obecnými soudci, které lze mezi úseky občanského, trestního a správního soudnictví přesunout. Na takový přesun nedopadá čl. 82 odst. 2 Ústavy, který se vztahuje jen na přeložení k jinému soudu, ani § 121 odst. 1 s. ř. s., který se týká jen prvotního přidělení soudce k určitému soudu podle § 67 zákona o soudech a soudcích.

S odkazem na rozsudek čj. 2 As 182/2017-102 žalovaná uvedla, že rozvrh práce je normativním aktem s časově a osobně omezenou působností vykazující znaky interní normativní instrukce. Správní soudy se při jeho přezkumu mohou zabývat toliko tím, zda předseda soudu nevybočil při vydávání rozvrhu práce ze zákonných mezí a zda dodržel stanovený postup pro jeho vydání. Přezkum správnosti jednotlivých opatření (ustanovení) rozvrhu práce není možný, nevybočil-li předseda soudu ze zákonných mezí a zvolil-li přípustná a nediskriminační opatření.

Ani negativní stanoviska soudcovské rady podle žalované nemohou být při přezkumu rozhodující, neboť soudcovská rada je pouze poradním orgánem předsedy soudu. Výběr přeřazovaných soudců losem, který soudcovská rada navrhla, by sice byl možný, ale podle žalované by byl projevem rezignace na výkon řídicí funkce; navíc by takový výběr nebyl vůbec přezkoumatelný. Žalovaná zdůraznila, že vyhověla některým připomínkám soudcovské rady, nicméně konečnou odpovědnost, včetně případné kárné odpovědnosti, nese jako předsedkyně soudu ona. Úloha správních soudů pak nespočívá v přezkumu, či řešení je lepší, přiměřenější nebo efektivnější.

Závěry krajského soudu žalovaná nepovažovala za rozporná ani s rozsudkem Soudního dvora ve věci *W. Ž.* Krajský soud se totiž neodmítl zabývat důvody pro přeřazení stěžovatelky, shledal ovšem, že podmínky pro přeřazení byly dány. Představa stěžovatelky, že bude moci vést spor o důvodnosti, racionalitě a přiměřenosti každého jednotlivého kritéria výběru přeřazovaného soudce, není reálná a ochromila by řízení justice. Musí-li předseda soudu pro přeřazení vybrat některého ze skupiny stejně kvalifikovaných soudců, nemůže tento výběr odůvodnit jinak než jako výsledek svého uvážení. Žalovaná stanovila kritéria výběru, která stěžovatelka splňuje, a skutečnost, zda byli součástí zvažování všichni soudci splňující dané podmínky, nebo naopak byl zvažován i někdo, kdo tyto podmínky nespĺňuje, nemá na subjektivní práva stěžovatelky žádný dopad. Žalovaná navíc měla volnost v konečném rozhodnutí a mohla výběrová kritéria také přehodnotit či zrušit.

Žalovaná se konečně neztotožnila ani s námitkami, že krajský soud činil skutková zjištění nad rámec tvrzení uplatněných žalovanou a že žalovaná neuplatnila žádná tvrzení k vysvětlení kritérií, podle nichž stěžovatelku vybrala. Podle žalované stěžovatelka znala kritéria výběru soudců pro přeřazení, ostatně s nimi polemizuje po celou dobu řízení ve správním soudnictví. Krajský soud k důvodům pro přeřazení stěžovatelky vedl dokazování a není důvod, proč by nemohl vycházet z dokumentů ve správních spisech, které mu byly poskytnuty. Žalovaná přitom při jednání krajského soudu ohledně důvodů pro přeřazení stěžovatelky odkázala na části správních spisů, zejména na dopis soudcovské radě s přílohami, a na své vyjádření k žalobě v soudním řízení ve věci sp. zn. 22 C 328/2021. Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

(...)

III.1 Rozvrh práce může zasáhnout do veřejných subjektivních práv soudce

III.1.A Dosavadní judikatura

[27] Otázkou, zda rozvrh práce může zasáhnout do veřejných subjektivních práv (právní sféry) soudce, respektive jednotlivce zastávajícího tuto veřejnou funkci, se Nejvyšší správní soud již zabýval.

[28] V již citovaném rozsudku čj. 1 As 48/2012-28 se Nejvyšší správní soud poprvé vyslovil k problematice změny rozvrhu práce, již došlo k přeřazení soudce na jiný úsek – konkrétně k přeřazení z občanskoprávního na trestní úsek téhož krajského soudu. Nejvyšší správní soud měl za klíčové, že „základní právo na zákonného soudce nespovídá samotnému soudci, ale účastníkům soudního řízení“ (bod 11), a dovodil, že „rozvrh práce nemá na soudce přímo žádné negativní dopady, nijak se do jeho právní sféry nepromítá“ (bod 16). Podle tohoto rozsudku totiž „soudce není jmenován na pozici obchodního soudce, trestního soudce, opatrovníckého soudce atd. Je naopak jmenován jako soudce univerzální, který má vykonávat rozhodovací činnost v souladu se zákonem dle aktuálních potřeb daného soudu.“ (bod 13). Zatímco přeložení soudce k jinému soudu představuje zásah do právní sféry soudce, v případě přeřazení na jiný úsek (agendu) v rámci téhož soudu ke srovnatelnému dotčení nedochází. Na právním postavení a veřejných subjektivních právech soudce se v takovém případě nic nemění, dochází pouze ke stanovení podrobnosti výkonu funkce soudce (bod 16). Jelikož v daném případě se soudce bránil proti přeřazení žalobou proti rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., Nejvyšší správní soud dále dovodil, že rozvrh práce není rozhodnutím ve smyslu tohoto ustanovení (bod 17). Krajský soud proto žalobu správně odmítl jako směřující proti úkonu, který není rozhodnutím, a Nejvyšší správní soud již nepokládal pro řešení věci za významné odpovědět na otázku, čím jiným rozvrh práce je (tamtéž). Konečně Nejvyšší správní soud uvedl, že bude-li rozvrh práce „součástí širšího šikanózního jednání předsedy soudu proti určitému soudci“, lze se bránit „proti takovéto šikaně, spojené například s obtěžováním, diskriminací atp. cestou civilní žaloby podle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, případně podle antidiskriminačního zákona (zákon č. 198/2009 Sb.)“ (bod 19).

[29] Ze závěrů rozsudku čj. 1 As 48/2012-28 vycházejí i další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která se týkají návrhů účastníků soudních řízení domáhajících se přezkumu rozvrhu práce. Podle těchto rozhodnutí rozvrh práce soudu není soudně samostatně přezkoumatelný, a to ani prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, neboť „[p]okud není rozvrhem práce soudu zasazeno ani do právní sféry soudce tohoto soudu, tím spíše se nedotýká právního postavení jiných osob“ (viz usnesení NSS ze dne 3. 5. 2017, čj. Nad 185/2017-10; obdobně např. usnesení NSS ze dne 13. 6. 2017, čj. 6 As 153/2017-22).

[30] Vedle toho Ústavní soud v nálezu ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. I. ÚS 2769/15, č. 115/2016 Sb. ÚS, bod 54, s odkazem na rozsudek čj. 1 As 48/2012-28 uvedl, že rozvrh práce nepodléhá podle Nejvyššího správního soudu samostatnému přezkumu. Ústavní konformitu tohoto závěru nicméně nehodnotil a toto konstatování bylo učiněno mimo nosné důvody nálezu, který se týkal možnosti účastníka řízení brojit v soudním řízení proti pravidlům rozvrhu práce o přidělení věci a jejich aplikaci.

[31] Naopak v již citovaném rozsudku čj. 2 As 182/2017-102 Nejvyšší správní soud připustil, že rozvrhem práce mohou být zasazena veřejná subjektivní práva soudce. Uvedl, že z prvotního rozsudku čj. 1 As 48/2012-28 „nikterak nevyplývá, že rozvrhem práce obecně nemůže být zasazeno do jiného veřejného subjektivního práva žalobce, který je soudcem, ani že by jím nemohlo být zasazeno do veřejného subjektivního práva jiného žalobce, který není soudcem, ale např. účastníkem soudního řízení. Naopak z rozsudku vyplývá, že rozvrh práce nemůže být rozhodnutím (ve smyslu legislativní zkratky dle § 65 s. ř. s.) o „právu soudce na výkon soudnictví v rámci určité soudní agendy“. Nejde tedy v žádném případě o apriorní vyloučení možnosti dotčení subjektivních veřejných práv fyzických nebo právnických osob rozvrhem práce soudu“ (bod 32). Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku shledal, že rozvrh práce „ve své podstatě není ničím jiným, než normou s časově (a osobně) omezenou působností, vykazující znaky interní normativní instrukce, která je adresována „dovnitř“ soudu (na čemž ničeho nemění povinnost zveřejnění rozvrhu práce). Jedná se o řídicí akt předsedy soudu, vydaný na základě zákonného zmocnění jakožto akt správy konkrétního soudu.“ (bod 26). Nad rámec toho se Nejvyšší správní soud odmítl zabývat povahou rozvrhu práce (bod 33). Shledal, že k zasazení do práv stěžovatele, který nebyl soudcem, by mohlo dojít až aplikací rozvrhu práce, přičemž bránit by se v takovém případě musel v příslušném soudním řízení. Shodně se Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 21. 9. 2017, čj. 2 As 184/2017-82.

III.1.B Zásah do práva na přístup k veřejné funkci

[32] V posuzované věci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozvrhem práce může být zasaženo do práv soudce plynoucích z čl. 21 odst. 4 Listiny.

[33] Podle čl. 21 odst. 4 Listiny *občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím*. Toto ustanovení dle ustálené judikatury Ústavního soudu negarantuje jen právo na rovný přístup k veřejným funkcím, ale rovněž právo veřejnou funkci nerušeně vykonávat, a to včetně ochrany před protiprávním zrušením funkce (náleze ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 24/19, č. 7/2021 Sb., bod 24 a tam citovaná rozhodnutí).

[34] Podle čl. 82 odst. 1 věty první Ústavy jsou soudci *při výkonu své funkce nezávislí*. Toto ustanovení samo o sobě by nutně nemuselo zakládat práva jednotlivců zastávajících funkci soudce. Avšak právo na nerušený výkon funkce soudce chráněné čl. 21 odst. 4 Listiny, které těmto jednotlivcům svědčí, je třeba vykládat ve světle čl. 82 odst. 1 věty první Ústavy, tedy se zřetelem k tomu, že jedním ze základních znaků funkce soudce je právě jeho nezávislost. Bránilo-li by určité opatření, ať už právní nebo faktické, nezávislému výkonu této funkce, znemožňovalo by tím zároveň plnohodnotný výkon funkce soudce, a na takové opatření by tudíž bylo nutno nahlížet jako na zásah do práva nerušeně tuto funkci zastávat, vyplývajícího z čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (srov. již citovaný náleze sp. zn. Pl. ÚS 24/19, bod 25).

[35] Nezávislost soudce má vedle externího aspektu, tedy nezávislosti na subjektech stojících vně moci soudní, rovněž interní aspekt, spočívající v nezávislosti „na soudních funkcionářích a jiných subjektech uvnitř soudcovského stavu“ (již citovaný náleze sp. zn. I. ÚS 2769/15, bod 34 a tam citovaná rozhodnutí; shodně náleze ÚS ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 22/16, č. 268/2017 Sb., bod 58). Byť Ústavní soud v citovaných rozhodnutích posuzoval interní nezávislost soudců ve vztahu k rozhodování o přidělování věcí soudcům a následnému přerozdělování těchto věcí, požadavek na zajištění interní nezávislosti soudců má obecný charakter.

[36] O tom, v jaké právní oblasti bude soudce vykonávat svou rozhodovací činnost v rámci daného soudu, rozhoduje předseda soudu. Ten totiž vydává rozvrh práce (§ 41 odst. 2 zákona o soudech a soudcích), v němž určuje také to, do jakého oddělení soudce zařadí, jakou specializaci toto oddělení bude mít a jak budou do oddělení přidělovány věci [§ 42 odst. 1 písm. a), c) a d) tohoto zákona]. To, zda soudce působí na občanskoprávním či trestním úseku nebo úseku správního soudnictví, se rovněž odvíjí od toho, do jakých oddělení je rozvrhem práce zasažen.

[37] Nelze vyloučit, že rozvrh práce bude předsedou soudu sestaven takovým způsobem, že bude zasaženo do práv jednotlivce zastávajícího funkci soudce plynoucích z čl. 21 odst. 4 Listiny, jak byl vyložen výše, a do nezávislosti tohoto soudce.

[38] Extrémním případem takového zásahu by bylo sestavení rozvrhu práce tak, že dotčenému soudci by nemohla být přidělena žádná věc. Takové opatření by mohlo být jen dočasné a opírat se o legitimní důvod, například poskytnout soudci prostor k řešení nedodělků (a mohlo by se tak opírat i o souhlas dotčeného soudce). Mohlo by ale být přijato i s nepřipustným cílem zabránit soudci ve výkonu rozhodovací činnosti, a v takovém případě by bezpochyby protiprávně dotčenému jednotlivci bránilo v plnohodnotném výkonu veřejné funkce.

[39] Stejně tak si lze představit, že rozvrh práce bude sestaven s cílem přetížít určitého soudce a vystavit ho tak nebezpečí kárného stíhání v důsledku průtahů, které mu vzniknou. Obdobně nelze vyloučit přesun soudce na jiný úsek či agendu jako „trest“ či naopak „odměnu“ za způsob, jak v určitých věcech rozhodne. Rozvrh práce tak může být zneužit k tomu, aby byl na rozhodovací činnost soudce vyvinut nepřijatelný tlak. Předseda soudu tedy prostřednictvím výkonu své kompetence vydat rozvrh práce může narušit interní nezávislost soudce.

[40] Právní řád skutečně nepřiznává soudci právo na to, aby vykonával svou funkci v rámci určité právní agendy či specializace. Soudce totiž „není jmenován na pozici obchodního soudce, trestního soudce, opatrovnického soudce atd.“, ale jako „univerzální“ soudce určitého soudu (již citovaný rozsudek čj. 1 As 48/2012-28, bod 13). Jinak vyjádřeno, rozvrhem práce není rozhodováno o „právu soudce na výkon soudnictví v rámci určité soudní agendy“ (již citovaný rozsudek čj. 2 As 182/2017-102, bod 32). Ustanovení čl. 21 odst. 4 Listiny však jednotlivci jmenovanému do funkce soudce garantuje právo na její plnohodnotný výkon, k čemuž je zapotřebí i zachování nezávislosti, včetně jejího interního aspektu. Toto právo přitom rozvrhem práce může být zasaženo i porušeno.

[41] Nejvyšší správní soud proto dospívá k závěru, že obdobně, jako může být právo soudce dle čl. 21 odst. 4 Listiny zasaženo v důsledku přeložení na jiný soud (rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2009, čj. 5 As 13/2009-61, č. 1855/2009 Sb. NSS), může být zasaženo rovněž v důsledku změny rozvrhu práce, jakou je přeřazení na jiný úsek (agendu či specializaci). Nutno ostatně zohlednit, že ústavní pořádek nepřipouští, aby došlo k vyloučení soudní ochrany základních práv (čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny), tedy ani práv plynoucích z čl. 21 odst. 4 Listiny.

III.1.C Překonání judikatury rozsudkem Soudního dvora

[42] Přestože Nejvyšší správní soud dospěl k závěru odlišnému od právního názoru vysloveného poprvé v rozsudku čj. 1 As 48/2012-28, podle něhož rozvrh práce nemůže do právní sféry soudce zasáhnout, a přestože k této otázce existuje rozporná judikatura senátů Nejvyššího správního soudu, nebylo na místě tuto otázku předkládat k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s. Spornou otázku totiž posuzoval také Soudní dvůr, jehož rozhodnutí je třeba následovat.

[43] Obecně z § 17 s. ř. s. vyplývá senátům Nejvyššího správního soudu povinnost postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu, je-li judikatura Nejvyššího správního soudu k určité právní otázce rozporná nebo má-li být překonán dříve vyjádřený právní názor. Podle ustálené judikatury rozšířeného senátu ovšem z této povinnosti existují výjimky. Jednou z nich je situace, kdy o sporné právní otázce rozhodl některý ze soudů, jehož judikatura je pro Nejvyšší správní soud závazná (tedy musí být Nejvyšším správním soudem reflektována, byť nikoliv vždy bezvýhradně následována). Těmito soudy jsou Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva a Soudní dvůr (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, čj. 10 As 2/2018-31, č. 3896/2019 Sb. NSS, bod 22 a tam citovaná rozhodnutí). Platí tedy, že rovněž judikatura „Soudního dvora „přebíjí“ předchozí s ní rozpornou judikaturu Nejvyššího správního soudu bez dalšího, tedy aniž by to pro účely její aplikace v rámci Nejvyššího správního soudu musel vyslovit rozšířený senát“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 2. 2021, čj. 5 As 177/2016-139, č. 4156/2021 Sb. NSS, bod 31).

[44] Podle již citovaného rozsudku Soudního dvora ve věci *W. Ž.* je „přeřazení soudce bez jeho souhlasu z jednoho oddělení na jiné oddělení téhož soudu [...] potenciálně způsobilé být v rozporu se zásadami neodvolatelnosti a nezávislosti soudců“ (bod 114). S ohledem na požadavek nezávislosti soudců vyplývající z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce Smlouvy o Evropské unii ve spojení s čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie musí právní režim pro taková přeřazení poskytovat záruky srovnatelné s režimem kárné odpovědnosti soudců (bod 117). I v případě, že opatření k přeřazení soudce přijímá předseda soudu, je dle Soudního dvora důležité, aby taková opatření „mohla být přijímána pouze z legitimních důvodů spočívajících zejména v rozmístění dostupných zdrojů, které umožní řádný výkon spravedlnosti, a aby taková rozhodnutí bylo možné napadnout [v řízení] plně zajišťujícím práva zakotvená v článcích 47 a 48 [Listiny základních práv Evropské unie], zejména právo na obhajobu“ (bod 118). Dle Soudního dvora tak opatření, jimiž předseda soudu přeřazuje soudce v rámci oddělení soudu, jsou způsobilá zasáhnout do právní sféry soudce a musí podléhat soudnímu přezkumu (čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie totiž garantuje mimo jiné právo na soudní ochranu).

[45] Výklad Soudního dvora se týká pouze soudů a soudců rozhodujících „v oblastech pokrytých právem Unie“ (čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec Smlouvy o Evropské unii), tedy těch, kteří mohou rozhodovat „o otázkách týkajících se uplatňování nebo výkladu unijního práva“ (rozsudek ve věci *W. Ž.*, body 103–106 a tam citovaná rozhodnutí). V České republice nicméně může o takových otázkách rozhodovat kterýkoliv soud ze soustavy soudů dle čl. 91 odst. 1 Ústavy a každý jejich soudce, a proto jsou závěry Soudního dvora použitelné ve vztahu ke každému soudci ze soustavy (obecných) soudů. Z pohledu unijního práva pak nezáleží na tom, jakou formu má dle vnitrostátního práva opatření předsedy soudu, jímž dochází k přeřazení soudce v rámci oddělení téhož soudu. Takovým opatřením je v České republice rozvrh práce, a závěry Soudního dvora je tak třeba uplatnit i ve vztahu k němu. Právní názor vyslovený v rozsudku čj. 1 As 48/2012-28 a navazující judikatuře, že rozvrh práce nemůže zasáhnout do právní sféry soudce, tak již s ohledem na rozsudek Soudního dvora ve věci *W. Ž.* neobstojí.

[46] Je třeba podotknout, že k naplnění požadavků rozsudku Soudního dvora ve věci *W. Ž.* nepostačuje možnost obrany občanskoprávními prostředky a nástroji zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), jak ji zmiňuje

rozsudek čj. 1 As 48/2012-28, bod 19. Ostatně i podle tohoto rozsudku byla „civilní“ ochrana koncipována pouze pro případy, kdy bude rozvrh práce součástí širšího šikanózního, diskriminačního či obtěžujícího postupu předsedy soudu. Nejde tudíž o obecný nástroj soudní ochrany proti možnému narušení řádného výkonu funkce soudce a jeho nezávislosti v důsledku přefazení na jinou agendu, vyžadovaný Soudním dvorem.

[47] Současně platí, že Ústavní soud ani Evropský soud pro lidská práva nevyjádřily právní názor odlišný od Soudního dvora; závazně se totiž k přezkoumatelné problematice nevysslovily vůbec. Opakovaně zmiňované konstatování Ústavního soudu v nálezu sp. zn. I. ÚS 2769/15, bod 54, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 48/2012-28 rozvrh práce nepodléhá „*substantivnímu soudnímu přezkumu*“, bylo učiněno mimo nosné důvody rozhodnutí a bez zhodnocení ústavní konformity tohoto názoru. Stejně tak právní závěr obsažený v usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 11/15, bod 23, že právo na zákonného soudce „*nesvědčí samotnému soudci, ale účastníkům soudního řízení*“, není v rozporu s výše uvedenými úvahami Soudního dvora a Nejvyššího správního soudu. Ty se totiž týkají odlišné garance nezávislosti soudce, respektive práva na přístup k veřejným funkcím dle čl. 21 odst. 4 Listiny a z něj plynoucích práv, která jednotlivci zastávající veřejnou funkci soudce nepochybně svědčí. Evropský soud pro lidská práva se dosud věnoval jen problematice přeložení soudce na jiný soud (rozsudek ze dne 9. 3. 2021, *Bilgen proti Turecku*, stížnost č. 1571/07), tedy v obecné rovině závažnějšímu zásahu. Jím učiněný závěr o nutnosti umožnit přístup k soudu je nicméně v souladu s výše vyloženými úvahami.

[48] Nejvyšší správní soud si je vědom, že rozsudek Soudního dvora ve věci *W. Ž.* byl vydán v kontextu specifické situace, které čelí soudní moc v Polské republice a která spočívá v systémovém ohrožení jejího nezávislého fungování. Okolnosti v posuzované věci jsou odlišné a bezpochyby méně dramatické. Závěry o pravomoci správních soudů přezkoumávat takové případy se ale nemohou odvíjet od síly příběhu, s nímž jsou konfrontovány. Výklad Soudního dvora se týká garance nezávislosti soudní moci, která platí za všech okolností, a tímto způsobem musí být aplikován. Jeho závěry nelze brát jako pojistku pro případné horší časy a do té doby je ponechat stranou. Z těchto důvodů je Nejvyšší správní soud i přes skutkové odlišnosti shledává relevantními a použitelnými i v posuzovaném případě.

[49] Nezbyvá tedy než uzavřít, že rozsudkem Soudního dvora ve věci *W. Ž.* byla překonána judikatura Nejvyššího správního soudu, podle níž rozvrhem práce nemůže být zasaženo do právní sféry soudce. Tuto právní otázku tak nelze předložit k rozhodnutí rozšířenému senátu. Nejvyšší správní soud přitom neshledal důvod, pro který by bylo namísto rozhodnutí Soudního dvora nenásledovat, naopak k totožným závěrům vede i vnitrostátní úprava, dokonce přímo ústavní pořádek.

III.2 Rozvrh práce jako zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[50] V návaznosti na výše uvedený závěr, že rozvrhem práce může být zasaženo do subjektivních práv jednotlivce zastávajícího funkci soudce, je nutno zodpovědět rovněž otázku, zda rozvrh práce může představovat zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[51] Rozvrh práce podle § 41 odst. 2 zákona o soudech a soudcích *vydává na období kalendářního roku předseda soudu po projednání s příslušnou soudcovskou radou*; [...]. *V průběhu kalendářního roku může předseda soudu po projednání s příslušnou soudcovskou radou rozvrh práce změnit, jen jestliže to vyžaduje potřeba nového rozdělení prací u soudu*. Předseda soudu v rozvrhu práce mimo jiné jmenovitě určuje soudce tvořící senát a samosoudce a zařazuje je do soudních oddělení, určuje specializaci soudních oddělení a stanovuje pravidla pro přidělování věcí do těchto oddělení [§ 42 odst. 1 písm. a), c) a d) zákona o soudech a soudcích]. Jiné než tyto části rozvrhu práce přitom v kontextu posuzované věci relevantní nejsou; dále uvedené úvahy se tak omezují pouze na ně.

[52] Právní úprava výslovně neurčuje právní formu rozvrhu práce: nevymezuje tento akt jako rozhodnutí, právní předpis ani jako opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud v dosavadní judikatuře vyloučil, že by se jednalo o rozhodnutí, nicméně nad rámec toho se odmítl k povaze rozvrhu práce vyjádřit, neboť to pokládal za akademickou otázku bez významu pro tehdy rozhodované věci (rozsudek čj. 1 As 48/2012-28, bod 17, a rozsudek čj. 2 As 182/2017-102, body 32–33). V posuzovaném případě je ovšem tuto otázku nezbytné zodpovědět, neboť jedině tak lze posoudit, zda krajský soud nepochybil, když věcně posoudil zásahovou žalobu proti přefazení soudce na jiný úsek rozvrhem práce.

[53] Jelikož právní úprava formu rozvrhu práce výslovně nestanoví, je nutno přistoupit k posouzení rozvrhu práce z materiálního hlediska. Z tohoto pohledu je zásadní, jakým způsobem rozvrh práce vymezuje své subjekty (přesněji řečeno adresáty) a svůj předmět – zda tak činí obecně, nebo konkrétně.

III.2.A Adresáti rozvrhu práce

[54] Vymezení subjektů (adresátů) je obecné, jsou-li určeny druhově jako množina subjektů vymezená určitými znaky. Nezáleží přitom na jejich počtu, neboť i jediný adresát může být vymezen obecně, nikoliv individuálně. Naopak konkrétní vymezení spočívá v určení subjektů podle jejich individuálních znaků, například jmenovitě (podrobněji rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS; shodně usnesení NSS ze dne 6. 8. 2010, čj. 2 Ao 3/2010-55, č. 2141/2010 Sb. NSS, bod 32).

[55] Adresáty rozvrhu práce jsou bezpochyby jednotliví soudci a další osoby podílející se na výkonu soudní moci. Zatímco povinností jedněch je přidělovat věci podle pravidel stanovených v rozvrhu práce, povinností soudců je o věcech takto jim přidělených rozhodovat. V rozvrhu práce musí být soudci (a další osoby podílející se na výkonu soudní moci) určení jmenovitě [§ 42 odst. 1 písm. a) zákona o soudech a soudcích]. Soudci jako adresáti rozvrhu práce jsou tedy vymezení nikoliv obecnými znaky, ale zcela konkrétně.

[56] Rozvrh práce je nicméně současně adresován i vně soudu. Aplikací pravidel, která jsou obsažena v rozvrhu práce, se závazně určuje, kteří soudci jsou v příslušné věci zákonnými soudci dle čl. 38 odst. 1 Listiny. Účastníci řízení tudíž mají dokonce ústavně zaručené právo, aby jejich věc rozhodoval soudce určený na základě řádné aplikace pravidel rozvrhu práce, a nikoliv jiný; zároveň mají povinnost strpět, že právě takto určený soudce či soudci budou jejich věc rozhodovat (nejsou-li rozvrhem práce stanovená pravidla rozporná se zákonem či ústavním pořádkem). Rozvrh práce tak zakládá práva i všem účastníkům řízení před konkrétním soudem. Účastníci řízení jako adresáti rozvrhu práce jsou přitom vymezení obecně.

[57] Platí tedy, že adresáty rozvrhu práce jsou jak konkrétně určení soudci a další soudní osoby, tak obecně určení účastníci řízení před daným soudem.

III.2.B Předmět rozvrhu práce

[58] Při posuzování rozvrhu práce z hlediska předmětu jeho regulace je dle judikatury podstatné, zda se vztahuje na obecně vymezené, nebo konkrétní případy (viz již citovaný rozsudek čj. 1 Ao 1/2005-98 a usnesení čj. 2 Ao 3/2010-55, bod 32). Je nutno zaměřit se na působnost rozvrhu práce a podpůrně aplikovat též kritéria uplatněná ve vztahu k vymezení subjektů.

[59] Pro rozvrh práce je typické, že dopadá na přidělování všech věcí u daného soudu. Pravidla pro přidělování věcí přitom užívají druhové znaky těchto věcí (tedy jaké právní oblasti se týkají). Pouze výjimečně si lze představit konkrétní vymezení věcí, například jsou-li jmenovitě (spisovou značkou) určené věci přerозdělávány kvůli zániku funkce soudce, jemuž byly původně přiděleny. Z této výjimky nicméně nelze dovozovat, že by rozvrh práce reguloval konkrétně vymezený předmět. Z hlediska věcné působnosti se tak rozvrh práce týká obecně určeného předmětu.

[60] Rovněž ani z hlediska územní působnosti není rozvrh práce nijak omezen. Pouze časová působnost rozvrhu práce je ze zákona omezena na kalendářní rok (§ 41 odst. 2 zákona o soudech a soudcích), který je v rozvrhu práce konkrétně určen. Nicméně časové omezení samo o sobě pro závěr o konkrétnosti předmětu regulace nestačí. Je tak nutno uzavřít, že předmět regulace rozvrhu práce je určen obecně, nikoliv konkrétně.

III.2.C Povaha rozvrhu práce

[61] Rozvrh práce je tedy aktem předsedy soudu, jehož adresáti jsou zčásti vymezení konkrétně, zčásti obecně, a jehož předmět je určen obecně.

[62] Právním předpisem rozvrh práce vzhledem ke svým charakteristikám není. Navíc, muselo by se jednat o podzákoný předpis a ty mohou, kromě vlády (čl. 78 Ústavy), vydávat již jen ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy (čl. 79 odst. 3 Ústavy). Předseda soudu není ani při vydávání rozvrhu práce z pohledu ústavního pořádku správním úřadem. Funkce předsedy soudu je totiž neoddělitelná od funkce soudce, a proto „nelze konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné

a soudce na straně druhé“ (nález ÚS ze dne 11. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06, č. 397/2006 Sb.). Zmocnil-li by zákon předsedu soudu, který je součástí moci soudní, k vydání podzákoného právního předpisu, zakládalo by to komplexní problém z hlediska dělby moci a vyvolávalo pochybnosti o ústavnosti takové úpravy [to nic nemění na skutečnosti, že při vydávání rozvrhu práce je předseda soudu správním orgánem v širším smyslu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., viz níže].

[63] Opatřením obecné povahy rozvrh práce rovněž být nemůže. Dle ustálené judikatury totiž opatření obecné povahy v českém právním řádu mají obecně určené adresáty a konkrétně vymezený předmět (viz již citovaný rozsudek čj. 1 Ao 1/2005-98), zatímco rozvrh práce má naopak zčásti konkrétně určené adresáty a obecně vymezený předmět.

[64] Ani za rozhodnutí nelze rozvrh práce pokládat. K tomuto závěru Nejvyšší správní soud dospěl již v rozsudku čj. 1 As 48/2012-28, bod 17, a v posuzované věci neshledává důvod se od něj odchylovat. Rozhodnutími je třeba rozumět akty mající povahu individuálního správního aktu (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bod 19). Z materiálního hlediska se tak rozhodnutí musí vztahovat ke konkrétní věci a být adresované individuálně určeným jednotlivcům (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, bod 33); spolu s tím by mělo naplňovat i určité formální znaky (tamtéž, bod 31). Rozvrh práce se však týká obecně vymezeného předmětu a jen zčásti je adresován konkrétně určeným jednotlivcům, z materiálního hlediska tak rozhodnutím zjevně není. Ani případně naplnění formálních požadavků z něj rozhodnutí nemůže učinit.

[65] Rozvrh práce je tedy specifickým aktem předsedy soudu. V rozsahu, jímž zavazuje soudce a další osoby podléající se na výkonu soudní moci, vykazuje „*znaky interní normativní instrukce, která je adresována „dovnitř soudu“*“ (již citovaný rozsudek čj. 2 As 182/2017-102, bod 26). Přesto jej čistě za interní normativní instrukci pokládat nelze, neboť rozvrhu práce se mohou dovolávat účastníci řízení a domáhat se, aby v jejich věci rozhodovali soudci určením řádnou aplikací pravidel v něm obsažených. Rozvrh práce tak zakládá i subjektivní práva účastníků řízení, která jsou nadto chráněna i na ústavní úrovni čl. 38 odst. 1 Listiny, garantujícím právo na zákonného soudce.

[66] Jelikož rozvrh práce není rozhodnutím, opatřením obecné povahy ani právním předpisem, může být z pohledu žalobního typu ve správním soudnictví jedině zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

III.2.D Přímé zkrácení práv (přímý zásah)

[67] V řízení o zásahové žalobě se poskytuje ochrana jen proti takovému zásahu, kterým je jednotlivec *přímo zkrácen* na svých právech a který *byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno* (§ 82 s. ř. s.).

[68] Podmínka přímého zkrácení práv a přímého zaměření přitom není splněna u všech osob, jimž je rozvrh práce adresován. Rozvrh práce „*má jako organizační norma svého druhu přímý dopad toliko na osoby u tohoto soudu působící, nikoli na účastníky soudních řízení*“ (rozsudek čj. 2 As 182/2017-102, bod 31). Do právní sféry účastníků řízení totiž nezasahuje přímo rozvrh práce, ale až jeho aplikace; účastníci řízení se ovšem mohou domáhat, aby byla provedena řádně (srov. již citovaný nález sp. zn. I. ÚS 2769/15, v němž bylo shledáno porušení práva na zákonného soudce kvůli ústavně nekonformní aplikaci pravidel obsažených v rozvrhu práce). Ve vztahu k účastníkům řízení tak rozvrh práce působí podobně jako podzákoný právní předpis. Aplikace rozvrhu práce je dle judikatury již výkonem soudnictví, a tudíž se proti ní účastníci řízení mohou bránit toliko v rámci příslušného soudního řízení, a nikoliv zvláštním návrhem ve správním soudnictví (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2020, čj. 9 As 237/2019-45, č. 4016/2020 Sb. NSS).

[69] Oproti tomu ve vztahu k soudcům působí rozvrh práce bezprostředně. U každého z nich určuje úsek, oddělení i právní agendu, v níž budou působit (bod [49] výše), přičemž takto provedené určení je pro každého soudce závazné a zakládá jeho oprávnění i povinnost v dané právní oblasti vykonávat rozhodovací činnost. V právní sféře soudce se tedy rozvrh práce projevuje již okamžikem nabytí účinnosti, a nikoliv až ve chvíli, kdy je aplikován a soudci je podle něho přidělena věc k rozhodnutí. Rozvrh práce tudíž může mít přímý dopad na jednotlivce zastávajícího funkci soudce a přímo ho zkrátit na právech plynoucích z čl. 21 odst. 4 Listiny. Rozvrh

práce přitom soudce (jednotlivce tuto funkci zastávající) určuje jmenovitě, a je tak na ně přímo zaměřen. Platí tedy, že rozvrh práce může představovat přímý zásah do práv jednotlivce zastávajícího funkci soudce a vést k přímému zkrácení jeho práv.

III.2.E Předseda soudu jako správní orgán při vydávání rozvrhu práce

[70] Zbývá se vypořádat s tím, že zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. se lze bránit pouze proti zásahu „správního orgánu“, což je legislativní zkratka zavedená v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení se správním orgánem rozumí jakýkoliv orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

[71] Dosavadní judikatura pokládá předsedu soudu při vydávání rozvrhu práce za správní orgán v uvedeném smyslu. Vychází z toho, že předseda soudu při vydávání rozvrhu práce – tedy při realizaci své výlučné kompetence dle § 41 odst. 2 zákona o soudech a soudcích – vykonává státní správu soudu, konkrétně *zajišťuje chod soudu po stránce personální a organizační* [§ 124 odst. 1 písm. a), § 125 odst. 1 písm. a), § 126 odst. 1 písm. a) a § 127 odst. 1 písm. a) zákona o soudech a soudcích a § 29 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Na státní správu soudů judikatura obecně nahlíží jako na součást veřejné správy (již citovaný rozsudek čj. 9 As 237/2019-45, bod 26). Jelikož vydávání rozvrhu práce je součástí státní správy soudů, a tedy veřejné správy, judikatura dovozuje, že při vydávání rozvrhu práce je předseda soudu správním orgánem (rozsudek čj. 1 As 48/2012-28, body 10 a 18; rozsudek čj. 2 As 182/2017-102, bod 30). Tento závěr nebyl v posuzované věci nikým zpochybněn. Ani Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od něj odchýlit.

[72] Jak již bylo připomenuto, funkce předsedy soudu je neoddělitelná od funkce soudce, a proto se záruky nezávislosti soudců vztahují i na funkci předsedy soudu, respektive „soudní funkcionáře“ (předsedy a místopředsedy soudů) obecně (srov. již citovaný nálezn. sp. Pl. ÚS 18/06). Tato skutečnost ovšem nevylučuje nahlízet na ně při výkonu některých pravomocí jako na správní orgán v širším smyslu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. To z nich nečiní součástí moci výkonné z hlediska ústavního pořádku, ani to nesnižuje jejich soudcovskou nezávislost. Je bezesporu vyloučeno pokládat předsedu soudu za správní orgán v situacích, kdy vykonává soudcovskou činnost. Tou ale vydávání rozvrhu práce není: nejde o rozhodování právního sporu (věci) konkrétních účastníků ani o jinou ze zákonných forem výkonu soudní moci. Vydávání rozvrhu práce ovšem představuje výkon veřejné moci, při kterém mohou být jednotlivci zastávající funkci soudce zkráceni na právech plynoucích z čl. 21 odst. 4 Listiny. Soudní ochranu těchto práv vyloučit nelze (čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny). Nejvyšší správní soud proto setrvává na názoru, že předseda soudu je při vydávání rozvrhu práce správním orgánem v širším smyslu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. I v tomto ohledu je tak soudní ochrana zásahovou žalobou namístě.

III.2.F Shrnutí

[73] Nejvyšší správní soud uzavírá, že rozvrhem práce může být zasaženo do práva jednotlivce zastávajícího funkci soudce na její nerušený výkon, jak vyplývá z čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 82 odst. 2 větou první Ústavy, garantujícím nezávislost soudců. Proti tomuto zásahu se lze domáhat soudní ochrany ve správním soudnictví zásahovou žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s.

III.3 Přezkum zákonnosti přearazení soudce na jiný úsek

[74] Jde-li o kritéria pro přezkum zákonnosti zásahu rozvrhem práce, je třeba vyjít z toho, že předseda soudu je při sestavování rozvrhu práce omezen jak zákonem (zejména pravidly pro sestavení rozvrhu práce dle § 42 zákona o soudech a soudcích), tak ústavním pořádkem. V posuzované věci je nezbytné zodpovědět, jak tato omezení dopadají na přearazení soudce mezi jednotlivými úseky, konkrétně mezi občanskoprávním úsekem a úsekem správního soudnictví.

[75] Ústavní pořádek výslovná pravidla pro přearazení soudce nestanoví. Nelze přisvědčit argumentaci stěžovatelky, že ústavní pořádek umožňuje soudce přearadit na jiný úsek pouze při splnění podmínek pro jeho přeložení na jiný soud. Stěžovatelka se opírá o čl. 82 odst. 2 Ústavy, podle něhož *soudce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu; výjimky vyplývající zejména z kárné odpovědnosti stanoví zákon*, a dovozuje, že je třeba vykládat toto ustanovení širěji a přeložením rozumět i přearazení na jiný úsek. Pro takto rozšiřující výklad

ovšem chybí jakékoli přesvědčivé zdůvodnění. V ústavním pořádku se žádná zmínka o úsecích, v nichž soudci vykonávají svou činnost, neobjevuje, a je otázkou, proč by právě ony měly být pokládány za soudy v materiálním smyslu pro účely čl. 82 odst. 2 Ústavy. S takovým výkladem by se pojil i problém, jak jednotlivé úseky vymezit: nelze totiž označit za samozřejmé, že by jimi měly být právě občanskoprávní úsek, trestní úsek a úsek správního soudnictví, nikoliv například také samostatný obchodněprávní úsek. Není ani zřejmé, proč by se specifická ochrana čl. 82 odst. 2 Ústavy měla vztahovat právě a jen na jednotlivé úseky, a nikoliv (také) na přearazení na zcela jinou agendu v rámci téhož úseku (například přearazení z pracovněprávní na rodinněprávní agendu v rámci občanskoprávního úseku nebo z agendy sociálního zabezpečení na stavební či daňovou v rámci úseku správního soudnictví). Výklad prosazovaný stěžovatelkou by tak byl spojen s nutností hodnotit u každého případu přearazení soudce na jinou agendu, zda již nejde o přeložení na jiný soud v materiálním smyslu dle čl. 82 odst. 2 Ústavy, což by vedlo ke značné míře právní nejistoty. Současně ústavní pořádek nenabízí ani žádná jednoznačná kritéria pro takové posouzení.

[76] Navíc i v době, kdy byla Ústava přijímána, mohly nastávat situace přearazení soudce na jiný úsek. Ačkoliv tehdy neexistovalo správní soudnictví v dnešní podobě, bylo možné soudce přearadit například z občanskoprávního úseku na trestní či naopak. Ačkoliv tedy ústavodárce i tuto problematiku výslovně upravit mohl, neučinil tak. Je tedy namístě usuzovat, že záměrem ústavodárce nebylo, aby se čl. 82 odst. 2 Ústavy vztahoval i na přearazení soudce na jiný úsek téhož soudu. Ostatně komentářová literatura, již se stěžovatelka dovolává, nedovozuje uplatnitelnost čl. 82 odst. 2 Ústavy na situace přearazení soudce na jiný úsek, pouze poukazuje na to, že přearazování soudce na jiný úsek (agendu) může ohrožovat nezávislost soudů a soudců. Jakkoliv tedy platí, že pojem „jiný soud“ dle čl. 82 odst. 2 Ústavy obecně není možno redukovat na to, jak jsou soudy vymezeny v podústavním právu, současně nelze přijmout natolik rozšiřující výklad, který by pod toto ustanovení podřadil i problematiku přearazení soudce na jiný úsek (agendu).

[77] Přílehlavá není ani argumentace rovností dle čl. 1 Listiny. Stěžovatelka poukazuje na to, že soudci okresního či vrchního soudu jsou podle čl. 82 odst. 2 Ústavy chráněni proti přearazení na správní úsek krajského soudu proti své vůli, byť by krajský soud působil v témže městě, ale soudce krajského soudu není chráněn proti přearazení na správní úsek. Zaprvé, stěžovatelka nevykresluje kompletní obrázek přearazování soudců a chybně tak vymezuje srovnatelné situace: tak jako lze přearadit soudce krajského soudu mezi jednotlivými úseky, lze obdobně přearadit soudce okresního či vrchního soudu na jiný úsek (z občanskoprávního na trestní a naopak). V ústavním pořádku nelze nalézt důvod, proč by mělo přearazení právě na správní úsek podléhat jiným pravidlům než přearazení mezi jinými úseky. Z druhé, rozlišování mezi přearazením na jiný úsek a přearazením na jiný soud má přímou oporu v ústavním pořádku – jak bylo výloženo v předchozím bodě, čl. 82 odst. 2 Ústavy pokládá přeložení soudce k jinému soudu za specifické a zasluhující zvláštní ochranu. Kritérium rozlišení, které ústavní pořádek výslovně zakotvuje, lze stěžít označit za neústavní.

[78] Ani zákonodárce nezakotvil žádná zvláštní pravidla pro přearazení soudců na jiný úsek. Argumentace stěžovatelky, že pro přearazení na úsek správního soudnictví je nutno splnit specifické podmínky zakotvené v § 121 odst. 1 s. ř. s., není správná. Podle citovaného ustanovení *k výkonu funkce ke krajskému soudu, v níž bude jednat a rozhodovat ve věcech správního soudnictví, lze soudce v souladu s jeho předchozím soublasem přidělit, vykonával-li v oboru ústavního, správního nebo finančního práva po dobu nejméně pěti let právní praxi nebo vědeckou, popřípadě pedagogickou činnost nebo odůvodňují-li to výsledky jeho justiční zkoušky a odborné přípravy*. Zásadně mají být obdobná ustanovení v právním řádu vykládána obdobně. To vyžaduje vykládat pojem přidělení soudce dle § 121 s. ř. s. souladně s § 67 zákona o soudech a soudcích, tedy tak, že přidělením soudce je toliko prvotní přidělení soudce k určitému soudu po složení slibu, o němž rozhoduje ministr spravedlnosti. Tomu ostatně svědčí i skutečnost, že na případy, pro něž bylo v souvislosti se vznikem současné soustavy správního soudnictví potřeba upravit podmínky přeložení soudce, pamatuje § 126 s. ř. s.

[79] Ani účel či záměr zákonodárce spojený s právní úpravou k odlišnému výkladu nevedou. Účelem § 121 odst. 1 s. ř. s. totiž je toliko stanovit výjimku z pravidla, že pro přidělení ke krajskému soudu je třeba osm let předchozí právnícké činnosti (§ 67 odst. 1 zákona o soudech a soudcích), a snížit tento požadavek na pět let ve spojení s dalšími kritérii; dané ustanovení tak má umožnit přidělení nových soudců na správní úsek dříve, ale nestanoví obecné kvalifikační požadavky pro výkon funkce soudce v agendách správního soudnictví. Tento

výklad není v rozporu se záměrem zákonodárce. V pasáži důvodové zprávy, na kterou stěžovatelka poukazuje, se totiž toliko uvádí, proč není třeba „předchozí výkon funkce u okresních soudů“ pro přidělení soudce ke krajskému soudu. Navzdory přesvědčení stěžovatelky se daná pasáž vůbec netýká otázky kvalifikace soudce. Dále § 121 odst. 1 s. ř. s. představuje speciální ustanovení k § 67 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, a proto v něm bylo rovněž namístě uvést požadavek na souhlas soudce, jinak by totiž mohlo být sporné, zda je k přidělení soudce na správní úsek krajského soudu třeba jeho souhlas. O nadbytečný požadavek se tudíž nejedná. Zákonodárce tedy v § 121 odst. 1 s. ř. s. stanovuje pravidla pro rozhodování *ministra spravedlnosti* o přidělení soudce ke krajskému soudu k výkonu správního soudnictví, a to s cílem umožnit přidělení ke krajskému soudu a výkonu správního soudnictví dříve než po osmi letech právnícké činnosti. Z těchto pravidel nelze přesvědčivě dovodit omezení vztahující se na *předsedu soudu* při sestavování rozvrhu práce ve vztahu k přeřazení soudců na úsek správního soudnictví, jak to požaduje stěžovatelka.

[80] Absence výslovné ústavní i zákonné úpravy ovšem neznamená, že by uvážení předsedy soudu o přeřazení soudce změnou rozvrhu práce bylo neomezené. Z principů právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy totiž dle ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá rovněž zákaz svévole a libovůle při výkonu veřejné moci (z poslední doby viz např. nálezy ze dne 30. 10. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 7/19, č. 309/2019 Sb., body 49–50, ze dne 6. 10. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/08, č. 294/2010 Sb., bod 68, nebo ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07, č. 242/2010 Sb., bod 30 a násl.).

[81] Přeřazení soudce na jiný úsek je jedním z nejzávažnějších zásahů do rozhodovací činnosti soudce a nemůže být projevem svévole či libovůle předsedy soudu, a to i s ohledem na ústavní garanci nezávislosti soudců (čl. 82 odst. 1 Ústavy); přeřazení soudce se tedy musí opírat o adekvátní důvod.

[82] Takovým důvodem nicméně může být i nedostatek soudců na jednom úseku a „přebytek“ soudců na úseku jiném. Přeřazení soudce v takovém případě sleduje legitimní cíl spočívající v řádném výkonu soudnictví a zajištění práva účastníků na projednání věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny). Přeřazení soudce na jinou agendu z těchto důvodů ostatně výslovně jako legitimní označil i Soudní dvůr v rozsudku ve věci *W. Z.*, bod 118.

[83] Adekvátní důvod pro přeřazení ovšem není jediným ústavněprávním požadavkem. Přeřazení soudce dále zejména nesmí být projevem diskriminace (čl. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny). Stejně tak nepřipustné by bylo přeřazení soudce, pokud by se prokázalo, že bylo vedeno ústavně nepřipustným úmyslem zasáhnout do nezávislého výkonu této funkce (čl. 82 odst. 1 Ústavy).

III.4 Aplikace na posuzovanou věc

[84] Krajský soud v posuzované věci k zásahové žalobě stěžovatelky přezkoumal, zda změnami rozvrhu práce, jimiž došlo k přeřazení stěžovatelky jako soudkyně krajského soudu z občanskoprávního úseku na úsek správního soudnictví, nebyla porušena práva stěžovatelky. V souladu s výše uvedeným závěrem tedy správně poskytl stěžovatelce soudní ochranu v řízení o zásahové žalobě. Stěžovatelka ovšem rozporuje věcné posouzení provedené krajským soudem a namítá, že přeřazení bylo protiprávní.

[85] Na přeřazení stěžovatelky nedopadá žádné speciální pravidlo plynoucí z ústavního pořádku, ani se na ně nevztahuje úprava obsažená v § 121 odst. 1 s. ř. s., týkající se přidělení soudce na krajský soud k výkonu správního soudnictví. V tomto ohledu tedy zásah za nezákonný označit nelze. Zejména platí, že její přeřazení mezi úseky krajského soudu nebylo podmíněno jejím souhlasem.

[86] Důvodem pro přeřazení stěžovatelky byl nedostatek soudců na úseku správního soudnictví ve srovnání s občanskoprávním úsekem, jak konstatoval krajský soud, který tím identifikoval legitimní cíl pro přeřazení stěžovatelky. Námitka, že uvedený cíl nemá oporu v provedených důkazech, je nedůvodná. V tomto ohledu postačí poukázat na to, že nad rámec stěžovatelkou rozporovaných důkazů vycházel krajský soud také z protokolů o výslechu několika svědků v soudním řízení ve věci sp. zn. 22 C 328/2021. Se stěžovatelkou se nelze ztotožnit ani v tom, že by krajský soud tento cíl „domýšlel“ nad rámec důvodů tvrzených žalovanou. Ta již ve vyjádření k žalobě uvedla, že přeřazení bylo „jedním z mnoha opatření směřujících ke stabilizaci správního úseku“, a v podrobnostech odkázala na příložené dokumenty z občanského soudního řízení (č. 1. 68 spisu krajského soudu).

Stěžovatelka tak měla dostatečnou možnost tvrdit, že tento cíl její přeřazení nesledovalo, a zpochybnit k tomu předložené důkazy. Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že v tomto ohledu nevykazuje postup krajského soudu ani jím učiněný závěr žádný deficit. Namítá-li stěžovatelka, že závěr o neúčinnosti jiných opatření než přeřazení soudců nemá oporu v provedených důkazech, neboť nedošlo ke „kvantitativnímu vyhodnocení“ jejich účinnosti, je třeba poukázat na to, že tu lze vyhodnocovat i jinak než kvantitativně a že případná absence tohoto způsobu vyhodnocování nesvědčí o tom, že k žádnému vyhodnocení nedošlo. Důkazy, z nichž byla dovozena neúčinnost jiných opatření, měla stěžovatelka možnost zpochybnovat (včetně předložení kvantitativních důkazů). Navíc se závěr o nedostatečnosti jiných opatření opírá o výpověď více než jednoho svědka. Jak rovněž shledal již krajský soud, nic nenavědčuje tomu, že by přeřazení stěžovatelky mělo za cíl ohrožit její nezávislost nebo mělo diskriminační charakter.

[87] Stěžovatelka dále rozporuje kritéria, na jejichž základě byla žalovanou vybrána k přeřazení na úsek správního soudnictví. Nejvyšší správní soud nicméně konstatuje, že z hlediska zákonnosti přeřazení je rozhodné, že sledovalo legitimní cíl, nebylo vedeno záměrem ohrožit nezávislost soudce ani nemělo diskriminační charakter. Nad rámec toho správní soudům nepřísluší přezkoumávat vhodnost, rozumnost či efektivnost kritérií, která si předseda soudu pro přeřazení soudců zvolí, a to již proto, že právní úprava nevyžaduje, aby taková kritéria byla vůbec explicitně formulována.

[88] Zvolí-li si předseda soudu přesto taková kritéria a poruší-li je při následném výběru, jde o relevantní faktor při zvažování, zda jeho postup nevykazuje znaky libovůle či svévole. Porušení kritérií samo o sobě nicméně nepostačuje k učinění závěru, že postup byl libovůl či svévolí zatížen. Jelikož předseda soudu není povinen kritéria výběru explicitně formulovat, je při porušení fakultativně stanovených kritérií třeba zabývat se důvodem tohoto porušení. V posuzované věci stěžovatelka splnila všechna kritéria stanovená žalovanou a poukazovala pouze na možná porušení kritérií ve vztahu k jiným soudcům. Tato skutečnost, i kdyby byla pravdivá, se ovšem nijak nepromítá do subjektivních práv stěžovatelky, jak správně namítá žalovaná.

[89] Konečně nelze stěžovatelce přisvědčit, že by Soudní dvůr v rozsudku ve věci *W. Ž.* vyžadoval přísnější přezkum, než jaký krajský soud provedl. Soudní dvůr v bodě 117 citovaného rozsudku dovedl, že pravidla a zásady týkající se kárného režimu mají být uplatněny i na případy přeřazení soudce na jinou agendu, ovšem konkrétní způsob jejich uplatnění dále upřesnil v bodě 118 citovaného rozsudku. Podle tohoto bodu mohou být opatření o přeřazení soudce (1) přijímána „pouze z legitimních důvodů spočívajících zejména v rozmístění dostupných zdrojů, které umožní řádný výkon spravedlnosti“ a (2) musí být soudně přezkoumatelná v řízení zaručujícím práva dle čl. 47 a 48 Listiny základních práv Evropské unie, zejména právo na obhajobu. Přezkum provedený krajským soudem oběma požadavkům dostal. Z citovaného rozsudku nelyne, že by přeřazení soudce bylo možné toliko na základě předem stanovených pravidel, obdobně jako je tomu u kárné odpovědnosti (kterou Soudní dvůr zmiňuje v bodě 113 rozsudku). Nejvyšší správní soud pokládá výklad poskytnutý Soudním dvorem ve věci *W. Ž.* za jasný a pro účely posuzované věci dostatečný, a tudíž neshledal důvod pokládat Soudnímu dvoru předběžnou otázku. Pro úplnost je vhodné podotknout, že k přeřazení stěžovatelky došlo na základě předem stanovených kritérií předsedy soudu.

[90] V posuzované věci krajský soud postupoval správně, neboť stěžovatelce soudní ochranu v řízení o zásahové žalobě poskytl a věcně přezkoumal, zda práva stěžovatelky nebyla porušena jejím přeřazením jakožto soudkyně z občanskoprávního úseku na úsek správního soudnictví v důsledku změn rozvrhu práce. Námitky stěžovatelky proti věcnému posouzení krajského soudu pak nebyly opodstatněné.

Správní řízení: zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce

k § 13 odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích (v textu jen „zákon o insolvenčních správcích“), ve znění účinném od 1. 1. 2017

k § 9 odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudů, státních zástupců a soudních exekutorů (v textu jen „zákon o kárném řízení“), ve znění účinném od 1. 10. 2008

Na pravomoc Ministerstva spravedlnosti zrušit povolení nebo zvláštní povolení insolvenčnímu správci (§ 13 odst. 2 zákona č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích) se nevztahují lhůty uvedené v § 9 odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. To však neznamená, že by tuto pravomoc mohlo ministerstvo uplatnit bez jakéhokoli časového omezení. Ministerstvo je i v tomto ohledu limitováno základními zásadami činnosti správních orgánů (mj. zásadou minimalizace zásahů do právní sféry dotčeného subjektu a zásadou rychlosti a hospodárnosti postupu správního orgánu). Dodržení těchto zásad je třeba zkoumat s ohledem na konkrétní okolnosti věci.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2022, čj. 10 As 89/2022-26)

Prejudikatura: č. 4217/2021 Sb. NSS, č. 4259/2021 Sb. NSS.

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

V této věci se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda v řízení o zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce podle § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích lze analogicky aplikovat lhůty k zahájení řízení stanovené v § 9 odst. 1 zákona o kárném řízení.

Ministerstvo spravedlnosti zrušilo žalobci rozhodnutím ze dne 4. 12. 2019 povolení vykonávat činnost insolvenčního správce. Důvodem bylo, že stěžovatel opakovaně porušoval povinnosti insolvenčního správce, např. nedostatečně informoval o stavu insolvenčních řízení, vyplácel částky věřitelům bez splnění příslušných povinností, nepředložil konečnou zprávu o vyúčtování odměny a hotových výdajů či nereagoval na výzvy či usnesení insolvenčních soudů. Pochybení se stěžovatel dopouštěl od roku 2014 do započetí řízení před ministerstvem v březnu 2019, jejich počet strmě narostl od července 2017. Soudy stěžovateli od poloviny roku 2014 uložily celkem 18 pokut, z toho valnou většinu od července 2017 (15 pokut). V jednom řízení byl navíc stěžovatel zproštěn funkce insolvenčního správce.

Proti rozhodnutí ministerstva podal žalobce rozklad, který ministryně spravedlnosti rozhodnutím ze dne 7. 4. 2020 zamítla. Následně neuspěl ani s obsáhlou žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 14. 2. 2022, čj. 14 A 51/2020-74. Městský soud se vyjádřil k celé řadě žalobních bodů. Krom jiného se vyjádřil též k námitce promlčení stěžovatelových provinění, kterou stěžovatel opíral o analogické použití zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Odmítl tezi, že zrušení povolení insolvenčního správce má sankční povahu. Proto ani analogické použití ustanovení citovaného zákona o promlčení nepřichází v úvahu.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, ve které namítal, že ministerstvo zohlednilo pochybení, kterých se dopustil od poloviny roku 2014 do začátku roku 2019. Připustil, že tato věc není srovnatelná s přestupkem, proto ani nelze použít ustanovení o zániku odpovědnosti za přestupek. Insolvenční správce však má podle stěžovatele nejbliže k postavení soudce, tudíž ministerstvo mělo analogicky aplikovat časové omezení podle § 9 odst. 1 zákona o kárném řízení. Vzhledem k tomu, že je o sankcích ukládaných insolvenčním správcům průběžně informováno, mohlo zrušit povolení nejpozději do 6 měsíců od uložení druhé pokuty.

Podle vyjádření žalovaného nelze na řízení o zrušení povolení insolvenčnímu správci analogicky užít § 9 odst. 1 zákona o kárném řízení. Stěžovatel dlouhodobě porušoval zákon i přes to, že opakovaně dostával pořádkové pokuty. Poslední pokuta mu byla uložena méně než dva měsíce před zahájením správního řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[6] Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. spočívá v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí soudu, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné

rozhodnutí o věci samé. Stěžovatel k němu neuvedl žádnou argumentaci. Nejvyšší správní soud se jím tudíž nezabýval, neboť se nejedná o kasační důvod řádně uplatněný.

[7] Nejvyšší správní soud se tudíž dále zabýval jen otázkou, zda je na věc použitelné časové omezení dle § 9 odst. 1 zákona o kárném řízení. Jakkoli takovouto námitku stěžovatel v žalobě neuplatnil, jde v podstatě o reakci na závěr městského soudu, že řízení dle § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích není řízení sankční. Tento závěr stěžovatel akceptuje a souhlasí s městským soudem i v tom, že jde o čistě disciplinární postih bez jakékoli sankční složky. Na základě právního posouzení městského soudu však dovozuje jiné analogicky použitelné časové omezení. Tato kasační námitka je tedy přípustná (stále jde o to, že aktivity ministerstva vůči stěžovateli musí být nějak časově omezeny), není však důvodná.

[8] Podle § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích *ministerstvo může zrušit povolení nebo zvláštní povolení insolvenčnímu správci, který závažným způsobem porušil nebo opakovaně porušuje povinnost stanovenou tímto zákonem, kontrolním řádem nebo insolvenčním zákonem*. Jak již Nejvyšší správní soud dříve vysvětlil, tato norma nesleduje jako svůj primární cíl represí, ale ochranu účastníků insolvenčního řízení a jejich majetkových práv. Vždyť právě k tomu slouží institut udělování povolení. Pokud by se stát po udělení povolení vzdal dohledu nad insolvenčními správci, rezignoval by na ochranu zájmů účastníků řízení. Přitom insolvenční správce uplatňuje pravomoci, které by jako soukromá osoba neměl. Je legitimní, že stát dohlíží na výkon svěřených pravomocí a dbá na to, aby při jejich uplatňování nebyly porušovány právní povinnosti. Stát i účastníci insolvenčního řízení mají zájem na tom, aby správce postupoval v souladu se zákonem. Pokud správce povinnosti porušuje, je neúčinnější ochranou zmíněných zájmů zbavit správce jeho pravomocí.

[9] Ministerstvo zde však nemá neomezené uvážení. Již samotné znění § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správcích staví hranice pro jeho uplatnění. Ministerstvo nemá možnost libovolně zrušit povolení bez naplnění podmínek § 13 odst. 2 citovaného zákona. Právě povinnost odůvodnit užití této normy stanoví též povinnost vysvětlit, proč je tak krajní zákaz, jako odejmutí veřejnoprávního povolení, nezbytný (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2021, čj. 8 As 13/2019-91, č. 4259/2021 Sb. NSS, body 23 a 32). Jak Nejvyšší správní soud ukáže dále, to platí též pro časovou limitaci rozhodnutí ministerstva.

[10] Stěžovatel má pravdu, že zásahy veřejné moci do právní sféry jednotlivce nemohou být časově neomezené. Projevem této zásady je též § 9 odst. 1 zákona o kárném řízení (jehož se dovolává stěžovatel), nebo třeba § 49 odst. 5 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), které všechny zakotvují nějakou lhůtu k zahájení kárného řízení. I tam, kde právní úprava nezná žádné specifické lhůty, to neznamená, že by správní orgán mohl působit do právní sféry jednotlivce kdykoli, bez jakéhokoliv časového omezení. Správní orgán je v každém případě limitován základními zásadami činnosti správních orgánů (mj. zásadou minimalizace zásahů do právní sféry dotčeného subjektu a zásadou rychlosti a hospodárnosti postupu správního orgánu). Dodržení těchto zásad je třeba zkoumat s ohledem na konkrétní okolnosti věci [viz rozsudek NSS ze dne 10. 6. 2021, čj. 7 As 8/2021-56, č. 4217/2021 Sb. NSS, body 22–23, zde ve vztahu k ukládání výtky dle § 7a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů].

[11] Zákon o kárném řízení v § 2 vyjmenovává řízení, která se řídí tímto zákonem. Řízení o zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce zde uvedeno není. Užití tohoto zákona tedy nepřichází do úvahy, respektive by přicházelo do úvahy pouze na základě analogie.

[12] Analogie by byla v obecné rovině myslitelná jen tehdy, pokud by bylo třeba vyplnit mezeru v zákoně o insolvenčních správcích, typicky proto, že bez tohoto vyplnění by nemohl být zákon použit v souladu s ústavním pořádkem. Nejvyšší správní soud však v podobné věci již vysvětlil, že analogické použití § 9 odst. 1 zákona o kárném řízení nepřipadá do úvahy tam, kde správní orgán podává nikoli návrh na zahájení řízení (jako je tomu v zákoně o kárném řízení), ale musí naopak sám přijmout nějaké rozhodnutí, jako zde rozhodnutí o zrušení povolení vykonávat činnost insolvenčního správce (srov. již citovaný rozsudek NSS čj. 7 As 8/2021-56, bod 20, kde šlo o uložení výtky).

[13] Protože zákon o insolvenčních správcích žádnou lhůtu neobsahuje, mohlo by se na první pohled zdát, že snad běh času tu nehraje pro aktivaci pravomocí ministerstva žádnou roli. To by bylo protiústavní a jistě by to vytvořilo (protiústavní) mezeru v zákoně, kterou by musel Nejvyšší správní soud vyplnit použitím nějaké

podobné normy limitující v čase pravomoci veřejné moci. Ovšem ani samotné ministerstvo netvrdí, že mohlo vůči stěžovateli jednat bez časového omezení.

[14] Časové omezení se ve skutečnosti skrývá v samotném § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správčích (ve spojitosti s obecnými principy, jak vysvětluje Nejvyšší správní soud výše – viz bod [10]). Ministerstvo totiž může zrušit povolení nebo zvláštní povolení insolvenčnímu správci, který závažným způsobem porušil nebo opakovaně porušuje své povinnosti. Závažnost porušení povinností či váha opakovaného porušení povinností se z logiky věci oslabuje s tím, jak se vzdaluje okamžik posledního porušení právní povinnosti. Na limitaci pravomocí ministerstva tedy třeba nahlížet materiálně. Pokud by vskutku k poslednímu porušení zákona došlo před mnoha lety, ovšem ministerstvo by zahájilo řízení teprve v březnu 2019 a zrušilo povolení v dubnu 2020, jistě by nebyla naplněna hypotéza § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správčích, neboť takové rozhodnutí by bylo neproporcionální k nebezpečí, které pro veřejný zájem stěžovatel představuje.

[15] V nynější věci je to však jiné. Řízení o zrušení povolení k výkonu činnosti zahájilo ministerstvo dne 28. 3. 2019, poslední pokuta byla stěžovateli uložena 29. 1. 2019 (bod 67 rozhodnutí ministerstva), tedy necelé dva měsíce před zahájením řízení.⁷⁾ Ministerstvo založilo rozhodnutí na velkém nárůstu pochybení od července 2017, především pak v roce 2018 (body 1, 2 rozhodnutí ministerstva). V posledním půldruhém roce před zahájením řízení stěžovatel dostal celkem 15 pokut, navíc se stěžovatel dopustil i dalších (nepokutovaných) pochybení. Většina pochybení stěžovatele byla podobného rázu a opakovala se (pochybení stěžovatele tedy představují určitou paralelu na pokračování v deliktu, byť se zde nejedná o jednání v trestněprávním smyslu).

[16] Stěžovatel nyní v podstatě tvrdí, že ministerstvu započala běžet (analogicky vyvozená) „lhůta“ pro započtení řízení od druhé pořádkové pokuty. Tehdy totiž stěžovatel „opakovaně“ porušil svou povinnost. Protože „lhůta“ marně uplynula, ministerstvo proti stěžovateli nic podniknout nemůže. Tato argumentace je na první pohled absurdní, protože by umožnila stěžovateli již nadsmrti neomezeně porušovat zákon. Ostatně právě k tomu, aby se takovým absurditám předešlo, slouží původně doktrínou vytvořená a již výše zmíněná konstrukce pokračování v protiprávní činnosti, kdy lhůta za všechny věcně a časově související útoky na zájem chráněný zákonem počíná běžet až od posledního dílčího útoku.

[17] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že stěžovatel naplnil podmínky § 13 odst. 2 zákona o insolvenčních správčích. Tyto podmínky naplnil z drtivé většiny pochybeními, která se stala v posledním roce a půl před zahájením řízení o zrušení povolení. Povolení vykonávat činnost insolvenčního správce mu tedy bylo zrušeno po právu.

Rozšířený senát: daně; datové schránky

Daňové řízení: doručování do datové schránky; fikce doručení

k § 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“)

k § 33 odst. 4 daňového řádu

Doručuje-li se do datové schránky dokument při správě daní, desetidenní časový interval podle § 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, je nutno počítat v souladu s pravidlem podle § 33 odst. 4 daňového řádu tak, že případně-li poslední den tohoto intervalu na sobotu, neděli nebo svátek, je jeho posledním dnem nejbližte následující pracovní den.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2022, čj. 4 Afs 264/2018-85)

⁷⁾ Stěžovateli byla uložena pokuta i dne 25. 3. 2019, tedy po zahájení řízení. Ministerstvo ji však vzhledem k vymezení předmětu řízení od rozhodnutí již nemohlo zohlednit (srov. bod 110 rozhodnutí ministerstva).

Prejudikatura: č. 449/2005 Sb. NSS, č. 1462/2008 Sb. NSS, č. 2112/2010 Sb. NSS, č. 2242/2011 Sb. NSS, č. 2875/2013 Sb. NSS, č. 3474/2016 Sb. NSS, č. 4119/2021 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb., č. 200/2013 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 33/13), č. 186/2014 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 2026/14), č. 158/2016 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 3486/15); č. 15/2014 Sb. rozh. obč.

Věc: HUL HO, s.r.o., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o doručování do datové schránky při správě daní, o kasační stížnosti žalovaného.

Jádrem sporu je, zda při doručování při správě daní platí pro určení okamžiku doručení fikcí dle § 17 odst. 4 o elektronických úkonech pravidlo podle § 33 odst. 4 daňového řádu, podle něhož, *případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den; to neplatí, jde-li o lhůtu určenou v kratších časových jednotkách, než jsou dny*. Pokud by platilo, mohl by okamžik doručení fikcí nastat v sobotu, neděli či ve svátek. Pokud ne, doručení fikcí by v případě, že by poslední den desetidenní lhůty připadl na sobotu, neděli či svátek, nastalo vždy nejbližší následující pracovní den po těchto dnech.

Finanční úřad pro Karlovarský kraj (dále jen „správce daně“) vydal dne 22. 12. 2016 platební výměr, kterým podle § 101h odst. 1 písm. c) a odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále jen „zákon o DPH“), žalobkyni uložil pokutu ve výši 30 000 Kč za (včasné) nepodání následného kontrolního hlášení na základě výzvy ke změně, doplnění či potvrzení údajů uvedených v podaném kontrolním hlášení za zdaňovací období duben 2016.

Žalobkyně dne 29. 5. 2016 podala správci daně kontrolní hlášení podle § 101c a násl. zákona o DPH za zdaňovací období duben 2016. Dne 2. 6. 2016 ji správce daně vyzval ke změně, doplnění nebo potvrzení údajů uvedených v oddílu A. 4. kontrolního hlášení s tím, že je povinna podle § 101g odst. 3 zákona o DPH do 5 dnů ode dne oznámení této výzvy údaje změnit, doplnit nebo původní údaje potvrdit prostřednictvím následného kontrolního hlášení. Výzva byla žalobkyni doručena fikcí dle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech. Dle správce daně připadl poslední den lhůty na neděli 12. 6. 2016, a proto posledním dnem ke splnění povinností stanovených výzvou byl pátek 17. 6. 2016. Následné kontrolní hlášení žalobkyně podala správci daně v pondělí 20. 6. 2016.

Správce daně poté dne 27. 6. 2016 podle § 74 odst. 1 daňového řádu ve věci podání označeného jako následné kontrolní hlášení za duben roku 2016 žalobkyni vyzval k odstranění v tomto rozhodnutí specifikovaných vad podání s tím, že pro odstranění těchto vad je třeba zaslat podání znovu, a to ve formátu a struktuře odpovídající pokynu GFŘ-D-24.

Žalobkyně v den obdržení výzvy ze dne 27. 6. 2016 zaslala následné kontrolní hlášení správci daně ve správném formátu a struktuře. Správce daně tak na následné kontrolní hlášení hleděl jako na podání učiněné v pondělí 20. 6. 2016, ovšem podle jeho pohledu na účinky doručení výzvy, běh stanovené lhůty k odstranění vad podání a skutečný okamžik splnění povinností po stanovené pětidenní lhůtě je považoval za opožděné. Proto jí uložil shora uvedenou pokutu.

V odvolání proti rozhodnutí o pokutě žalobkyně uvedla, že výzva jí byla v souladu s § 33 odst. 4 daňového řádu doručena v pondělí 13. 6. 2016 (nejbližší pracovní den následující po neděli 12. 6. 2016), pětidenní lhůta ke splnění povinností začala běžet v úterý 14. 6. 2016 a doběhla v sobotu 18. 6. 2016, a proto poslední den ke splnění povinností se posunul, a měl tak připadnout na pondělí 20. 6. 2016; následné kontrolní hlášení tedy bylo podáno včas.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 5. 2017 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí správce daně.

Na základě žaloby žalobkyně Krajský soud v Plzni napadené rozhodnutí, jakož i platební výměr správce daně rozsudkem ze dne 29. 6. 2018, čj. 30 Af 31/2017-53, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud předně shledal napadené rozhodnutí přezkoumatelným. Přestože se žalovaný výslovně nevyjádřil k námitce použití § 33 odst. 4 daňového řádu, implicitně dal v napadeném rozhodnutí najevo, že pravidlo, podle něhož, *případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující*

pracovní den, se na daný případ nepoužije. Výslovné nevypřádání uvedené námitky tak podle krajského soudu nebylo důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost.

Dále se soud zabýval posouzením sporné otázky počítání času u fikce doručení při doručování do datových schránek, tedy možností použití § 33 odst. 4 daňového řádu.

Předeslal, že si je vědom judikatury Nejvyššího správního soudu o možnosti odchýlit se od jím vysloveného právního názoru, nejde-li o tzv. individuální (konkrétní) závaznost instančního typu, za předpokladu, že svůj odlišný právní názor podepře komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací. Tu v napadeném rozsudku poskytl.

Krajský soud se vymežil vůči rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2013, čj. 5 Afs 76/2012-28, č. 2875/2013 Sb. NSS, *STASEK*. Odlišný názor na okamžik fikce doručení u doručení do datové schránky založil na historickém výkladu počítání času, který podpořil i nálezem Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb. Zmínil význam rozdílu mezi dobou pracovní a dobou odpočinku. Zejména však poukázal na závěry stanoviska pléna Nejvyššího soudu ze dne 5. 1. 2017, sp. zn. Plsn 1/2015, a s tím spjatý princip bezrozpornosti právního řádu. Ustanovení § 33 odst. 4 daňového řádu na rozdíl od § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech obsahuje pravidlo pro běh lhůt a způsob počítání času, proto se v dané věci má použít.

Proti napadenému rozsudku žalovaný (stěžovatel) podal včasnou kasační stížnost. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Podle stěžovatele jím zastávané východisko o nepoužití pravidla pro počítání času podle § 33 odst. 4 daňového řádu u fikce doručení podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech je v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, konkrétně právě s rozsudkem ve věci *STASEK*. Mínil, že toto pravidlo se použije pouze v případech doručování prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, neboť zde si nelze většinou zásilku ve dnech pracovního klidu vyzvednout. To u datových schránek neplatí, protože při jejich využití odpadají objektivní překážky plynoucí právě z doručování prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Adresát má větší prostor k vyzvednutí zásilky (24 hodin po dobu 10 dní), a pokud by měl poslední den lhůty připadnout na „*nepracovní*“ den či na svátek, který by měl být při počítání času zohledněn, vedlo by to k prodloužení uvedené lhůty a neopodstatněnému rozšíření časového prostoru pro vyzvednutí zásilky. Neopomenutelný je i prvek právní jistoty určení okamžiku doručení.

Měl za to, že právní úprava doručování do datových schránek je jako celek obsažená v zákoně o elektronických úkonech, včetně fikce doručení, proto § 33 odst. 4 daňového řádu nelze užit. Nejde o *lex specialis* k zákonu o elektronických úkonech. Odlišností doručování do datových schránek a prostřednictvím pošty se zabýval i poradní sbor ministra vnitřní ke správnímu řádu v závěru č. 93, z něhož stěžovatel citoval a zdůraznil, že přihlášení do datové schránky není úkonem vázaným na lhůtu ve smyslu § 40 odst. 1 správního řádu. Uvedené pravidlo o počítání času podle § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu je přitom totožné s § 33 odst. 4 daňového řádu, o jehož aplikaci zde jde. Z toho dovodil, že posledně uvedené ustanovení se v takovém případě neužije.

Nesouhlasně se dále vyjádřil k úvaze krajského soudu, který použití § 33 odst. 4 daňového řádu dovozuje mj. i z rozdělení času většiny lidí na dobu pracovní a dobu odpočinku. Podle stěžovatele právě neomezený přístup k datovým schránkám daleko lépe akcentuje rozvržení pracovní doby a doby odpočinku každé osoby, která má datovou schránku zpřístupněnou, jelikož tato osoba si sama určuje, kdy se do datové schránky přihlásí. Názor krajského soudu má dalekosáhlý dopad do správní praxe zastávané napříč finanční správou, a je proto v rozporu se zásadou jistoty v právních vztazích, resp. se zásadou předvídatelnosti.

Dále stěžovatel odkázal na úvahy v usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2011, sp. zn. III. ÚS 1513/11. Považoval za zpátečnické nezohlednit specifickou povahu datových schránek jako nově zavedeného nástroje komunikace v rámci elektronizace veřejné správy. Upozornil i na specifické postavení subjektů, pro něž je používání datové schránky povinné. Povinnost těchto subjektů pravidelně kontrolovat datovou schránku by měla být samozřejmostí. Odkazuje zde na nález Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2015, sp. zn. II. ÚS 916/14.

Dále zmínil institut neúčinnosti doručení upravený v § 17 odst. 5 zákona o elektronických úkonech, jehož užití je vázáno na splnění podmínky závaznosti a nezaviněnosti, což je v případě datových schránek značně

omezené, a argumentaci doplnil i odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2014, čj. 3 As 83/2013-58. Specifická povaha datové schránky umožňuje přihlásit se do ní z jakéhokoliv místa, a použití § 33 odst. 4 daňového řádu na fikci doručení proto není správné.

V dalším doplnění kasační stížnosti stěžovatel poukázal i na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, čj. 1 Afs 400/2018-13, jímž bylo zastaveno řízení pro nezaplacení soudního poplatku a v němž kasační soud vyšel při posouzení doručení výzvy k zaplacení soudního poplatku účastníku z úvahy, že k němu došlo fikcí dne 30. 12. 2018, což byla neděle. K tomu stěžovatel doplňuje i odkaz na rozsudek ze dne 19. 9. 2014, čj. 8 As 118/2014-46, v němž se uvádí, že v případě nabytí právní moci vázaného pouze na doručení se neuplatní § 40 odst. 3 s. ř. s. a rozhodnutí může nabýt právní moci i jindy než v pracovní den.

Ve třetím doplnění kasační stížnosti upozornil na příspěvek Mgr. A. Š. „*Doručování do datové schránky a fikce doručení*“ dostupný v systému ASPI, v němž pisatelka nesouhlasí s úvahami krajského soudu v napadeném rozsudku, vyzdvihuje specifickou povahu doručování do datových schránek a existující povinnosti subjektů datové schránky kontrolovat.

Žalobkyně souhlasila s napadeným rozsudkem. Upozorňuje, že krajský soud se odlišil od judikatury Nejvyššího správního soudu komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací. S ní se stěžovatel v kasační stížnosti nevypořádal; pouze odkázal na rozsudek čj. 5 Afs 76/2012-28 a zdůraznil argument neomezeného přístupu k datové schránce opřený o tezi, že doručování do datové schránky se tím zásadně odlišuje od doručování poštou.

Podle žalobkyně ani Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 5 Afs 76/2012-28 nezduvodnil, proč se na fikci doručení podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech nevztahují obecná pravidla pro počítání času. Závěr č. 93 poradního sboru ministra vnitra má nulovou právní a argumentační závaznost; nadto se vztahuje k § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu; netýká se tedy § 33 odst. 4 daňového řádu, jenž je nyní aplikován. Přes podobnost obou norem je mezi jejich jazykovým vyjádřením značný rozdíl. Uvedený závěr je nadto v rozporu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 9 As 55/2009-45.

S odkazem na náleží pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 a na princip právní jistoty a bezrozpornosti právního řádu zastávaný i v judikatuře Nejvyššího správního soudu není podle žalobkyně žádoucí, aby použití obdobného pravidla (pravidla pro počítání času) bylo vykládáno odlišně Nejvyšším správním soudem a Nejvyšším soudem. Vedlo by to k narušení právní jistoty adresátů práva a jejich důvěry v právo. Vnitřně rozporný je i názor stěžovatele, že § 33 odst. 4 daňového řádu není *lex specialis* k zákonu o elektronických úkonech, a že proto se uvedené pravidlo neuplatní. Stěžovatel totiž na druhou stranu tvrdí, že pro počátek a konec běhu dané lhůty se použije pravidlo podle § 33 odst. 2 daňového řádu.

K praxi daňových orgánů žalobkyně uvedla, že pro počítání lhůty k podání řádného daňového přiznání (k dani z příjmů či dani z přidané hodnoty) nebo kontrolního hlášení daňové orgány pravidlo zakotvené v § 33 odst. 4 daňového řádu používají a nevycházejí z argumentu neomezeného přístupu do datové schránky. V uvedených případech tedy vycházejí z toho, že případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli či svátek, posledním dnem lhůty (pro podání daňového přiznání či kontrolního hlášení) je nejbližší následující pracovní den.

Žalobkyně měla kasační stížnost za nedůvodnou a navrhla, aby věc byla postoupena rozšířenému senátu k rozhodnutí a následně aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V projednávané věci je podle čtvrtého senátu meritem sporu právní otázka, zda se v případě fikce doručení podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech použije pravidlo pro počítání času zakotvené v § 33 odst. 4 daňového řádu. Předkládající senát zastává názor, že tomu tak je, a v tomto ohledu souzní s argumentací vyjádřenou v napadeném rozsudku.

Právní závěr čtvrtého senátu je však nesouladný s dosavadní rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, která vychází z opakovaně zmiňované věci *STASEK*. V ní soud shledal, že závěry předcházející judikatury [prezentované např. rozsudky čj. 9 As 55/2009-45 a čj. 1 As 78/2009-76 nebo též usnesením Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 157/03, č. 57/2004 Sb. ÚS, podle nichž při posouzení okamžiku doručení fikcí – v případech starého i nového správního řádu – se použije interpretace zákona pro účastníka příznivější, a proto

i přes nedůsledné rozlišování doby a lhůty nastanou účinky doručení vždy až následující den, případně-li konec lhůty (resp. úložní doby označené za lhůtu) na sobotu, neděli nebo svátek] „*platí pouze v případě doručování poštou, nikoliv při doručování do datové schránky, neboť je zde třeba vycházet ze zásadní odlišnosti od doručování poštou, a to z neomezeného přístupu k datové schránce*“. Pátý senát ve svém rozsudku vycházel i ze závěrů poradního sboru ministra vnitřní ke správnímu řádu č. 93, ač měly spíše doporučující charakter. Zdůraznil pak, že přihlášení do datové schránky není vázáno na lhůtu.

Z úvah vyslovených v rozsudku *STASEK*, byť i implicitně (otázka uplynutí lhůty nebyla v těchto případech sporná či pro věc podstatná), vyšly posléze i další senáty Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 14. 1. 2016, čj. 10 As 46/2015-43, ze dne 23. 1. 2019, čj. 1 Afs 400/2018-52, či ze dne 7. 5. 2014, čj. 3 As 83/2013-58), a to jak ve věcech, v nichž posuzovaly fikci doručení v případě doručování prostřednictvím datové schránky v řízeních podle správního řádu [tedy při aplikaci § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech ve spojení s § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu], tak v případech, kdy se jednalo o doručování rozhodnutí soudů ve správním soudnictví do datové schránky účastníka (§ 42 odst. 1 s. ř. s.), tedy pravidla pro počítání času vyplývala z § 40 odst. 3 s. ř. s.

Se závěry ve věci *STASEK* se ztotožnila i odborná literatura (viz krajským soudem odkazovaný komentář ke správnímu řádu) a hlásí se k nim i autorka článku, na nějž poukázal stěžovatel v posledním doplnění kasační stížnosti, A. Š.

Předkládající senát však nemá důvody, z nichž pátý senát ve svém rozsudku vyšel, za dostatečné k tomu, aby u doručování do datových schránek bylo pravidlo o počítání času jiné než při doručování prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.

Pro věc *STASEK* byly klíčové dvě odlišnosti při doručování, a to možnost přihlásit se do datové schránky kdykoliv a skutečnost, že přihlášení se do ní není vázáno na lhůtu.

Ani u doručování prostřednictvím provozovatele poštovních služeb není přijetí písemností vázáno na lhůtu; přesto se zde užijí pravidla o počítání času podle § 33 odst. 4 daňového řádu.

Navíc tak jako systém datových schránek nemusí být bezpodmínečně přístupný kdykoliv (ať již nefunkčnost spočívá v jakýchkoliv příčinách), provozovatel poštovní služby naopak může být v některých případech dostupný „*kdykoliv*“, tedy i ve dny pracovní klidu (soboty, neděle) či ve svátek (viz například „*hlavní pošty*“ ve velkých městech). Pouhá neomezenost přístupu do datových schránek, i pro uvedené výjimky, nezakládá bezvýjimečné důvody odlišného použití pravidel o počítání času u fikce doručení do datové schránky oproti doručení poštou.

V této souvislosti nelze opomenout, že podle důvodové zprávy zákona o elektronických úkonech „*cílem zavedení institutu datových schránek pro doručování je přiblížení orgánu veřejné moci občanovi prostřednictvím elektronických nástrojů, zefektivnění komunikace mezi občanem a orgánem veřejné moci a komunikace mezi orgány veřejné moci. Pokud orgány veřejné moci efektivně využijí skutečnosti, že jim bude doručováno v elektronické formě, bude důsledkem navrhované úpravy rovněž zefektivnění práce s dokumenty v rámci jednotlivých těchto orgánů*.“ Důvodová zpráva dále zmiňuje výhodnost užívání datových schránek a poskytnutí komfortu jejich uživatelům. Benefit datových schránek spočívající v tom, že komunikace skrze ně by měla být pro fyzické či právnické osoby veskrze výhodná a komfortní, se však vytrácí, pokud orgány veřejné moci bez opory v zákonné úpravě odmítají použít tradiční pravidla o počítání času, užívaná po staletí, resp. je užívají jinak, než je obvyklé. Nadto není taková odlišnost ze zákona o elektronických úkonech patrná.

Počítání času prezentované ve věci *STASEK* nezohledňuje výklad ve prospěch daňového subjektu. Rozdílný přístup k počítání času navíc nepřispívá k jednotě právního řádu. Tu naopak podporuje výše citované stanovisko Nejvyššího soudu sp. zn. Plsn 1/2015. Podle něho „*lhůta uvedená v § 17 odst. 4 zák. č. 300/2008 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je lhůtou procesní, jejíž běh se při doručování písemností v občanském soudním řízení počítá podle § 57 odst. 1 a 2 o. s. ř. a při doručování písemností v trestním řízení podle § 60 odst. 1, 2 a 3 tr. ř.*“. Soud jím sjednotil pravidlo pro počítání času u datových schránek pro civilní řízení i trestní řízení. Vyšel z toho, že zákon o elektronických úkonech, konkrétně § 17 odst. 4 tohoto zákona, neobsahuje vlastní pravidla pro počítání času.

Smyslem zavádění lhůt má být snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích nebo urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97). To souvisí i s právní jistotou a předvídatelností práva (srov. dále nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb., ze dne 14. 6. 2016, sp. zn. I. ÚS 3324/15, č. 113/2016 Sb. ÚS, ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05, č. 170/2006 Sb. ÚS, či ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, č. 38/2009 Sb. ÚS). Roztříštěnost výkladu počítání času v různých právních odvětvích, ač mají společný základ v zákoně o elektronických komunikacích, výše uvedenému nenapomáhá.

Rozdílnost v počítání času napříč právními odvětvími nemůže přinést ani odlišení lhůt a dob, jak to činí závěr č. 93. Tomuto rozlišení se Nejvyšší správní soud věnoval již ve zmíněném rozsudku čj. 9 As 55/2009-45 a shledal, že zákonodárce je nečiní důsledně. Proto se z hlediska uplatnění pravidel pro počítání času v případech, kdy se podle právní teorie jedná o dobu, kterou ale zákon označuje za lhůtu, má provést výklad pro účastníka příznivější. Ostatně fikce uplynutí oné „doby“ je napříč jednotlivými právními odvětvími pojímána identicky.

Za povšimnutí stojí i hledisko rozlišení času lidí (jež tvoří i další právní entity – právnické osoby) na čas pracovní a čas odpočinku (pracovního klidu). Má-li být užívání datových schránek pro tyto osoby komfortem a zjednodušením, není důvodu na ně klást požadavek přístupu do datových schránek ve dnech, jež jsou pro ně pravidelně dny odpočinku, jen proto, že datová schránka je přístupná kdykoliv, a činit tak z doby odpočinku též dobu pracovní, jelikož se zde neuplatní jinak obvyklá pravidla pro počítání času.

Osobě oprávněné k přístupu do datové schránky nelze klást překážky ve svobodné volbě, aby se sama kdykoliv, s vědomím účinků, jež s tím zákon o elektronických úkonech spojuje (doručení písemnosti), do datové schránky přihlásila. Bez výslovné zákonné úpravy však nelze tomuto adresátu, byť nepřímo, uložit povinnost přihlášení se do datové schránky v jiný než obvyklý pracovní den jen proto, že jinak obvyklá pravidla pro počítání času se v případě doručování do datových schránek nepoužijí, aniž to zákon výslovně stanoví.

Podle stěžovatele se Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 6. 2021, čj. 5 Afs 21/2020-56, č. 4225/2021 Sb. NSS, zabýval vztahem § 33 daňového řádu a § 148 odst. 3 téhož zákona a uvedl, že „[p]ro účely doručení, resp. ve vztahu k určení okamžiku oznámení rozhodnutí se pravidla pro počítání lhůt obsažená v 33 odst. 4 daňového řádu vůbec neuplatní, neboť se zde zjevně nejedná o žádné stanovení lhůty k provedení úkonu směřem k osobě zúčastněné na správě daní, tedy ve vztahu k stěžovateli. Kdy je rozhodnutí vydáno a kdy se považuje za doručené, upravuje daňový řád ve zvláštních ustanoveních (viz § 101 odst. 2, 6, § 39 a násled.). V daném případě nadto je rozhodné, že možnost vyměřit daň skončila správcí daně uplynutím posledního dne prekluzivní lhůty, který připadl na jeden konkrétní zákonem určený den. Jak již bylo uvedeno, jedná se o lhůtu hmotněprávní, lhůtu propadnou a po jejím uplynutí, byť se tak stane v den pracovního klidu či svátek, právo na vyměření daně bez dalšího zaniká.“ Hrozí tedy situace, že ač prekluzivní lhůta pro stanovení daně uplyne v sobotu, tento den nedojde k doručení fikcí. Pravidlo o počítání času podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech je, nahlíženo optikou rozhodnutí pátečního senátu, *lex specialis* k obecné úpravě počítání času dle § 33 daňového řádu. Fikce doručení nastupuje poslední den desetidenní lhůty.

Argumentace předkládajícího senátu by byla relevantní, pokud by fikce doručení nastala v den dodání dokumentu do datové schránky, případně bezprostředně po něm. Adresát však není nucen přihlašovat se do datové schránky v den pracovního klidu, z oněch deseti si může vybrat, včetně toho, zda se přihlásí v denní, či noční dobu.

Přístup předkládajícího senátu vede k poskytování beneficia „*liknavým daňovým subjektům*“, které neplní povinnost přihlašovat se do daňové schránky. Zvýhodňuje je oproti zákonu dbalým subjektům, což není žádoucí.

Proto stěžovatel setval na důvodnosti kasační stížnosti.

Podle žalobkyně se pravidlo o počítání času v § 33 odst. 4 daňového řádu netýká jen doručování písemností, ale počítání lhůt obecně (pro podání daňových přiznání či opravných prostředků). Nemůže proto zohledňovat možnost faktického převzetí písemnosti. Tomu svědčí i historický výklad krajského soudu (argument o pětidením pracovním týdnem). Ač stěžovatel mluví o nemožnosti aplikace § 33 daňového řádu jako *legi generali* k zákonu

o elektronických úkonech, sám počátek i konec běhu lhůty podle tohoto zákona určuje podle § 33 odst. 2 daňového řádu.

Důraz na neomezený přístup k datové schránce by (rétorikou stěžovatele) měl vést k počítání času dle hodin (od přesného dodání do datové schránky).

Desetidenní lhůta končící až první následující pracovní den se uplatní i při doručování prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Stěžovatel se navíc sám hlásil, jde-li o podání daňového přiznání k dani z příjmů, daně z přidané hodnoty či kontrolního hlášení, k používání pravidla pro počítání času dle § 33 odst. 4 daňového řádu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V.1 Právomoc rozšířeného senátu

[47] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., *dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[48] Jádrem sporu je, zda se na počítání lhůty podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech vztahuje pravidlo počítání času podle § 33 odst. 4 daňového řádu. Nejvyšší správní soud ve věci *STASEK* a dalších dospěl k závěru, že toto pravidlo se na určení konce lhůty pro právní fikci doručení do datové schránky nevztahuje. Předkládající senát míní opak. Právomoc rozšířeného senátu je tedy zjevně dána.

V.2 Právní názor rozšířeného senátu

V.2.1 Rozhodné právní úpravy a textové shody a rozdíly mezi nimi

[49] Ustanovení § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech je jedním z těch, jež v různých zákonech, zejména procesních řádech, upravují doručení fikcí. Adresátovi zásilky se kvalifikovaným způsobem nejprve oznámí, že mu je doručována, či je jinak informován o možnosti se s ní seznámit. Od oznámení či jiného relevantního okamžiku pak začne běžet úložní doba, jejímž marným uplynutím nastává fikce doručení – zásilka se sice nedostala do rukou adresáta, nicméně z dobrých důvodů ji je možno považovat za doručenu, jelikož lze vycházet z toho, že adresát si ji mohl vyzvednout (jde-li o listinnou písemnost) či učinit jiný obdobný úkon (přihlásit se do datové schránky, jde-li o písemnost elektronickou, označovanou též jako dokument).

[50] Podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech, *nepřihlásí-li se do datové schránky osoba podle odstavce 3 ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručení posledním dnem této lhůty; to neplatí, vylučuje-li jiný právní předpis náhradní doručení.*

[51] Kdyby byla žalobkyni v daňovém řízení doručována písemnost v listinné podobě, a nikoli elektronický dokument do datové schránky, byl by pro ni relevantní § 45 odst. 4 daňového řádu, podle něhož, *nebyla-li na adrese pro doručování písemnosti do vlastních rukou nebo jiné písemnosti, jejíž převzetí má být rovněž potvrzeno, zastížena osoba oprávněná převzít písemnost podle odstavce 3, písemnost se uloží a adresát se vhodným způsobem upozorní, aby si ji ve lhůtě 10 dnů vyzvedl. Písemnost, která nebyla vyzvednuta ve stanovené lhůtě, může správce daně doručit na adresu místa pobytu fyzické osoby oprávněné jednat jménem této právnické osoby podle § 24 odst. 2, pokud je mu adresa jejího místa pobytu známa. Podle § 47 odst. 2 daňového řádu pak, jde-li o písemnost, která se doručuje do vlastních rukou nebo jejíž převzetí má být potvrzeno adresátem, platí, že nevyzvedne-li si adresát uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů od jejího uložení, považuje se písemnost posledním dnem této lhůty za doručenu, i když se adresát o uložení nedozvěděl.*

[52] Podle § 49 odst. 4 o. s. ř., jenž se vztahuje na doručování písemností do vlastních rukou adresáta, *nevyzvedne-li si adresát písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla připravena k vyzvednutí, považuje se písemnost posledním dnem této lhůty za doručenu, i když se adresát o uložení nedozvěděl. Doručující orgán po marném uplynutí této lhůty vhodí písemnost do domovní nebo jiné adresátem užívané schránky, ledaže soud i bez návrhu vyloučí*

vhození písemnosti do schránky. Není-li takové schránky, písemnost se vrátí odesílajícímu soudu a vyvěsí se o tom sdělení na úřední desce soudu.

[53] Podle § 64 odst. 4 trestního řádu, rovněž se vztahujícího na doručování do vlastních rukou adresáta, nevyzvedne-li si adresát písemnost do deseti dnů od uložení, považuje se poslední den této lhůty za den doručení, i když se adresát o uložení nedověděl, ačkoliv se v místě doručení zdržuje, nebo uvedenou adresu označil pro účely doručování. Doručující orgán po marném uplynutí této lhůty vhodí písemnost do domovní nebo jiné adresátem užívané schránky, ledaže odesílatel vhození písemnosti do schránky vyloučí. Není-li takové schránky, písemnost se vrátí odesílateli a vyvěsí se o tom sdělení na úřední desce.

[54] Podle § 23 odst. 4 správního řádu adresát se vyzve vložением oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl; současně se mu sdělí, kde, odkdy a v kterou denní dobu si lze písemnost vyzvednout. Je-li to možné a nevyloučil-li to správní orgán, písemnost se po uplynutí 10 dnů vloží do domovní schránky nebo na jiné vhodné místo; jinak se vrátí správnímu orgánu, který ji vyhotovil. Podle § 24 odst. 1 správního řádu pak, jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenu posledním dnem této lhůty.

[55] Procesní řády obsahují ustanovení o tom, že pokud konec lhůty připadne na dny, v nichž se obvykle nepracuje, prodlužuje to příslušnou lhůtu do konce nejbližšího následujícího pracovního dne. Takto se v § 33 odst. 4 daňového řádu praví, že *případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den; to neplatí, jde-li o lhůtu určenou v kratších časových jednotkách, než jsou dny*. Podle § 57 odst. 2 věty druhé o. s. ř., *případně-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den*. Rovněž v § 40 odst. 3 s. ř. s. se praví, že *případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. To neplatí o lhůtách stanovených podle hodin*. Obdobně podle § 60 odst. 3 trestního řádu, *případně-li konec lhůty na den pracovního klidu nebo pracovního volna, pokládá se za poslední den lhůty nejbližší příští pracovní den*. Stejně tak podle § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu, *pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu, případně-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den; to neplatí, jde-li o lhůtu určenou podle hodin*.

V.2.2 Povaha a podstata úložní doby a její elektronické obdoby (doby „uložení“ elektronického dokumentu v datové schránce poté, co do ní byl dodán)

[56] Jak je patrné ze shora uvedených citací, ustanovení upravující doručení fikcí užívají pro časový interval mezi uložení zprávy (či dodáním do datové schránky) a okamžikem, kdy nastane fikce doručení, pojmu „lhůta“. Svou podstatou jde o časový interval definovaný počátkem a délkou, počítaný podle dnů. Ze samotného textu citovaných ustanovení lze soudit toliko to, že fikce doručení má nastat uplynutím předepsaného počtu dnů od určitého rozhodného okamžiku. Nic jiného, zejména pak žádné právní jednání adresáta, není pro doručení fikcí rozhodný. Z ničeho v uvedených ustanoveních tedy neplyne, že pro případné prodloužení uvedeného časového intervalu by mělo mít význam, který den je posledním dnem intervalu.

[57] S tím, že úložní doba plyne nezávisle na právním jednání adresáta, nelze směřovat vyzvednutí si zprávy či přihlášení do datové schránky, což zjevně právním jednáním adresáta je. Jeho prvotním důsledkem je převzetí zprávy, a tedy její doručení tímto převzetím. Převzetí zprávy má nepochybně i sekundární účinek v podobě „předčasného ukončení“ plynutí úložní doby, jež se převzetím zprávy stává bezpředmětnou. To však nic nemění na závěru, že pokud úložní doba plyne, jelikož její trvání nebylo „předčasně ukončeno“ převzetím, plyne nezávisle na jednání adresáta, a jakmile uplyne, mají nastat právní účinky, jež s jejím uplynutím zákon spojuje.

[58] Právní teorie rozlišují mezi dobou a lhůtou. Legislativně to bylo výslovně reflektováno v § 601 a násled. nového občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb., dále též „NOZ“). Takto například § 603 NOZ uvádí, že *práva a povinnosti zaniknou uplynutím doby, na kterou byly omezeny*. Podle § 604 NOZ *změna v osobě věřitele nebo dlužníka nemá vliv na běh doby nebo lhůty*. Ohledně počítání času podle dnů říká § 605 odst. 1 NOZ, že *lhůta nebo doba určená podle dnů počíná dnem, který následuje po skutečnosti rozhodné pro její počátek*. Ohledně prodloužení plynutí lhůty, avšak již ne doby hovoří § 607 NOZ, podle něhož, *případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty pracovní den nejbližší následující*.

[59] Právní teorie běžně rozlišuje, a to i ve vztahu k procesním řádům, lhůty a doby (viz např. Hromada, M. § 55 [Zákonné a soudcovské lhůty], In: Svoboda K.; Smolík P.; Levý J.; Doležilek J. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2021, str. 349): „*Od lhůt je třeba odlišovat doby, tedy vymezení času, po který trvají určité právní účinky [například § 77 odst. 1 písm. d)].*“

[60] Systematický rozbor obou pojmů lze nalézt zejména v teorii občanského práva hmotného. Michaela Zuklínová k rozlišení mezi lhůtami a dobami uvádí (viz Zuklínová M. § 604 [Význam změny v subjektu závazku pro běh doby a lhůty], In: Švestka J.; Dvořák J.; Fiala J. aj. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I (§ 1 645, obecná část)*, Praha: Wolters Kluwer, 2014, stav elektronické verze v ASPI k 1. 1. 2020):

„Dobou se rozumí běh času, resp. časový úsek, vymezený začátkem a koncem, omezující trvání práva nebo povinnosti. Jinak řečeno: po vymezený čas, resp. časový úsek, právo nebo povinnost existují. Zároveň s koncem vymezeného času právo nebo povinnost bez dalšího zaniknou (tj. zaniknou eo ipso). Není tedy třeba, aby nastala nějaká zvláštní právní skutečnost, zejména není třeba, aby někdo (ať některá ze stran, nebo osoba třetí, anebo orgán veřejné moci) projevil vůli směřující k ukončení práva nebo povinnosti (tj. právně jednal).

Mezi doby stanovené zákonem patří např. (nejdelší) doba, na kterou je možné sjednat právo stavby, vydržecí doby, doby stanovené v souvislosti s právní úpravou výživného atd.

Lhůtou se rozumí běh času, resp. časový úsek, vymezený začátkem a koncem, omezující trvání možnosti uplatnit právo u druhé strany, popř. u jiné osoby, nebo u orgánu veřejné moci, zejména u soudu. Jinak řečeno, je to časový úsek daný k vykonání práva jeho uplatněním, popř. dovoláním se ho.

Se lhůtami se lze v komentovaném zákoníku setkat zejména v souvislosti s promlčením a prekluzí, jinak především v souvislosti s plněním povinnosti ze závazku (dluhu).“

[61] Podobně na rozdíl mezi dobou a lhůtou nahlížejí i další komentátoři nového občanského zákoníku (srov. Lavický P. § 605 [Lhůty určené podle dnů, měsíců nebo let]. In: Lavický P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654)*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1940, marg. č. 5, Beck online).

[62] Úložní doba (i její elektronický ekvivalent) je svou povahou tím, co teorie (a ve shodě s ní i NOZ pro účely soukromého práva) označuje za „dobu“. Základním praktickým smyslem a účelem uložení je umožnit adresátovi, aby si zásilku vyzvedl. Vytvoření časového prostoru k převzetí zásilky však není jediný a dokonce ani ne hlavní smysl a účel úložní doby. Stejně důležitým smyslem a účelem úložní doby je postavit najisto, že v předem určený časový okamžik bude zásilka považována za doručenu.

[63] Úložní doba je časový úsek vymezený začátkem a koncem; konec úložní doby omezuje trvání práva adresáta převzít zásilku s účinky doručení. Po uplynutí úložní doby může adresát zásilku zásadně také převzít. Může si ji tedy vyzvednout na poště, je-li tam ještě uložena, či se připojit do datové schránky, je-li to ještě možné (viz zejm. § 11 a 13 zákona o elektronických úkonech) a nebyl-li z ní mezitím doručovaný elektronický dokument odstraněn (viz zejm. § 20 odst. 4 zákona o elektronických úkonech ve spojení s § 6 vyhlášky č. 194/2009 Sb., o stanovení podrobností užívání a provozování informačního systému datových schránek). Převzetí však již v tomto případě nebude mít účinek doručení. Ten může nastat jen převzetím zásilky v úložní době (u elektronických dokumentů k doručení dojde okamžikem, kdy se do datové schránky přiblíží osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu, ovšem jen v rámci elektronického ekvivalentu úložní doby, viz § 17 odst. 3 ve spojení s odst. 4 zákona o elektronických úkonech). Uplyne-li úložní doba marně a jsou-li splněny i další zákonné podmínky, doručení nastane fikcí právě uplynutím úložní doby.

[64] Doručení je v řadě ohledů právně významnou skutečností. Okamžik doručení může být v první řadě rozhodný pro běh lhůt k uplatnění opravných prostředků (že jde doktrinálně o lhůty, je zjevné, neboť jde o časový úsek, v němž je možno opravný prostředek, tedy určité procesní právo, účinně uplatnit učiněním příslušného projevu vůle). Může být však rozhodný i pro právní moc doručovaného rozhodnutí (ať již přímo, nastává-li právní moc doručením, anebo nepřímo, nastává-li marným uplynutím lhůty k podání opravného prostředku). To může mít dalekosáhlé dopady do oblasti hmotných práv (např. pro převod, přechod či originární nabytí určitého práva, vznik či zánik určité povinnosti, započeti běhu lhůty k plnění, zánik práva, promlčení práva apod.).

[65] Obecně vzato není patrný žádný silný důvod daný smyslem a účelem úložní doby, aby její skončení bylo pojmáno jako lhůta, tedy aby v případě, že poslední den úložní doby připadne na sobotu, neděli nebo svátek, posledním dnem úložní doby byl nejbližší následující pracovní den.

[66] Lhůty pro podání opravných prostředků mohou bez obtíží začít běžet i na základě doručení fikcí, jež nastane v sobotu, neděli nebo svátek, neboť jsou obvykle vícedenní a pro ně již nesporně platí, jak bylo shora doloženo citacemi příslušných ustanovení procesních řádů, že případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Ten, kdo chce podat opravný prostředek, tak tedy na konci lhůty k jeho podání může učinit vždy v pracovní den a nemusí se obávat, že v sobotu, neděli či ve svátek nemusí najít otevřenou poštu, či (jde-li o podání elektronické, z datové schránky) že by musel v tyto dny, pravidelně využívané k volnu, cestovat například do místa svého podnikání či sídla, odkud se obvykle připojuje do datové schránky.

[67] Stejně tak není žádný věcný důvod, aby jiné účinky doručení, zejména právní moc a s ní spojené hmotněprávní dopady, nemohly nastat v sobotu, neděli či svátek. To, který den právní moc nastane, je z pohledu ochrany práv jednotlivce lhostejné, jelikož pravidlo o nastání právní moci má neutrální účinky – v některých případech může být pro jednotlivce výhodné, aby právní moc nastala dříve (jsou-li její účinky pro sféru jeho práv a povinností příznivé), jindy to může být nevýhodné (jsou-li její účinky pro sféru jeho práv a povinností nepříznivé). Abstraktní pravidlo o tom, kdy právní moc nastává, musí platit stejně, bez ohledu na povahu dopadů na jednotlivce, neboť jinak by právní moc neplnila svůj základní účel – pro všechny typy případů, u nichž nabytí právní moci hraje roli, poskytnout právní jistotu o tom, že a kdy k tomu došlo. Nelze totiž pominout, že tatáž právní moc, od níž se odvíjejí práva určitého jednotlivce, nezřídka zrcadlově působí jako právně významná skutečnost zakládající povinnosti jiného jednotlivce.

[68] Nelze tedy vidět žádné teleologické důvody pro to, aby doručení fikcí uplynutím úložní doby, tedy právní institut založený na době, byl vykládán podle pravidel o lhůtách, konkrétně tak, že případně-li poslední den úložní doby na sobotu, neděli nebo svátek, je jejím posledním dnem nejbližší následující pracovní den.

V.2.3 Vývoj judikatury k úložní době

[69] Tím, jak počítat úložní dobu, se v judikatuře Nejvyššího správního soudu zabýval poprvé důkladněji rozsudek ze dne 29. 8. 2009, čj. 4 Ads 83/2008-39. Uvádí se v něm:

„Vystává otázka, zda § 40 správního řádu o lhůtách a počítání času lze aplikovat na desetidenní lhůtu, jejímž posledním dnem nastává tzv. fikce doručení (náhradní doručení) podle § 24 odst. 1 správního řádu, je-li § 40 uvozen slovy, pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu...‘, přičemž je evidentní, že nastoupení fikce doručení není žádným úkonem. Zdejší soud dospěl k závěru, že pravidla pro počítání času formulovaná v § 40 správního řádu jsou zcela použitelná i na běh a počítání lhůty podle § 24 odst. 1 citovaného zákona.

Zdejší soud předně vzal v potaz, že správní řád nestanoví žádná jiná pravidla pro počítání času než ta, jež jsou formulována v § 40 správního řádu. Odmitnutí jejich aplikace by pak vedlo k nežádoucí právní nejistotě o tom, jak se při nedostatku speciální právní úpravy lhůta podle § 24 odst. 1 správního řádu, od níž se odvíjí fikce doručení, vlastně počítá, tj. zejména kdy tato lhůta nejen končí, ale i počíná. Tedy striktně vzato, za situace, kdy zákon výslovně nestanoví žádná pravidla pro počítání lhůty stanovené v § 24 odst. 1 správního řádu, lze hovořit o mezeře v zákoně. Tuto mezeru je podle názoru zdejšího soudu třeba vyplnit per analogiam legis, in concreto analogickou aplikací pravidel pro počítání času stanovených v § 40 správního řádu, neboť jediné takovýto postup je plně v souladu s principem právní jistoty a předvídatelnosti veřejné správy. Předestřenou interpretaci přitom podporuje i porovnání s jinými procesními úpravami, které použití pravidel pro počítání času nespojují s hypotézou, pokud je provedení určitého úkonu v řízení vázáno na lhůtu...‘. Podle § 57 odst. 2 věta druhá zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, případně-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Toto ustanovení o počítání času se přitom vztahuje i na počítání lhůty pro nastoupení fikce doručení u písemností doručovaných podle občanského soudního řádu (viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2004, sp. zn. II. ÚS 540/03, publikován pod č. 110/2004 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 34, ročník 2004, s. 147). Obdobné ustanovení obsahuje též zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), který v § 60 odst. 3 stanoví, že případně-li konec lhůty na den pracovního klidu nebo pracovního volna, pokládá se za

poslední den lhůty nejbližší příští pracovní den. Řečené platí i o úpravě obsažené v soudním řádu správním, jehož § 40 odst. 3 konstatuje, že případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den.

Z provedeného vykladu, jakož i z důvodové zprávy k vládnímu návrhu správního řádu (v němž finální a totožně znějící § 40 byl zařazen v hlavě IV části druhé a nesl paragrafové číslo 55; sněmovní tisk 201 ve volebním období 2002-2006), která proklaňuje, že se má jednat o „standardní ustanovení o lhůtách a počítání času“, Nejvyšší správní soud dovozuje, že **v případě zúžení použitelnosti pravidel pro počítání času ve správním řádu toliko na situace, kdy má jít o „provedení určitého úkonu v řízení“, se jedná o zákonodárskou nedůslednost a je třeba přikročit k analogickému užití § 40 správního řádu na lhůtu obsaženou v § 24 odst. 1 správního řádu.**

Zaujatá interpretace přitom zachovává kontinuitu se stavem panujícím před nabytím účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, tj. za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, kdy **jak soudy rozhodující ve správním soudnictví, tak Ústavní soud zastávaly názor, že obecná pravidla pro počítání lhůt stanovená v § 27 odst. 2 naposled uvedené zákona se uplatní i při počítání lhůty pro nastoupení fikce doručení podle § 24 odst. 2 citovaného zákona** (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 6. 1999, sp. zn. 5 A 68/97, publikován pod č. 568/2000 SJS; nález Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 157/03, publikován pod č. 57/2004 Sbirky nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 33, ročník 2004, s. 81).“

[70] Z výše uvedené citace je zřejmé, že problém, že zákonodárce užívá pojmu „doba“ a „lhůta“ jinak, než jak na ně nahlíží právní teorie, není nový. Důkladně se jím zabýval pro oblast správního řádu, avšak s přesahem do dalších procesních řádů Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 5. 2010, čj. 9 As 55/2009-45, v němž zejména uvedl, že „z **pohledu právní teorie ustanovení § 24 odst. 1 nového správního řádu formálně neupravuje lhůtu, ale dobu. Jestliže však sám zákon v tomto ustanovení explicitně používá pro označení tohoto časového úseku termín ‚lhůta‘, pak nelze tuto legislativní nedůslednost napravovat výkladem provedeným v neprospěch účastníků. Nejedná se o marginální záležitost, ale o frekventovanou a pro účastníky velice podstatnou skutečnost mající závažné důsledky v oblasti jejich procesních práv. Jestliže otázka vztahu ustanovení § 24 odst. 1 a § 40 odst. 1 písm. c) nového správního řádu není zákonem upravena jednoznačně, a zákonodárce tak dokonce učinil opakovaně (i po sporech ohledně shodného problému za předchozí právní úpravy), nelze trvat na vykladu formálně odpovídajícím právní teorii, která nebyla důsledně promítnuta do zákona. Ustanovení § 40 nového správního řádu je uvozeno nadpisem ‚počítání času‘, avšak při formulaci pravidel je používán pouze termín ‚lhůta‘. Jestliže pojmu ‚lhůta‘ je zákonodárcem užito i v § 24 odst. 2 nového správního řádu, bez stanovení speciální úpravy jejího běhu, pak účastník řízení odůvodněně očekává, že se pro posouzení jejího běhu použijí obecná pravidla pro počítání lhůt.“**

[71] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku jasně uvedl, že si je vědom toho, že zákonodárce užívá pojmu „lhůta“ pro to, co je doktrinálně nesporně „dobou“. S ohledem na požadavek ochrany odůvodněného očekávání jednotlivců, že se mohou spolehnout na prostý jazykový význam slov zákona, proto dospěl k závěru, že pravidlo pro prodloužení lhůty tak, že skončí nejbližší následující pracovní den, případně-li by její konec na sobotu, neděli nebo svátek, se v oblasti procesního práva upraveného správním řádem použije i na úložní dobu.

[72] Již krátce předtím se k závěru výše popsanému bez hlubšího zdůvodnění přiklonil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 2. 2010, čj. 1 As 78/2009-76. Obdobně se vyslovil nedlouho poté například v rozsudku ze dne 31. 3. 2011, čj. 8 As 10/2011-47, zejm. bod 11. Ve výsledku ke stejnému závěru dospěla i judikatura Ústavního soudu, rovněž aniž by důkladněji reflektovala, že platné právo pojmy „lhůta“ a „doba“ užívá v rozporu s tím, jak jim rozumí právní teorie (srov. nálezy ze dne 26. 11. 2013, sp. zn. II. ÚS 33/13, č. 200/2013 Sb. ÚS, a ze dne 1. 10. 2014, sp. zn. IV. ÚS 2026/14, č. 186/2014 Sb. ÚS, pro oblast občanského soudního řízení a ze dne 30. 8. 2016, sp. zn. IV. ÚS 3486/15, č. 158/2016 Sb. ÚS, či ze dne 30. 8. 2021, sp. zn. I. ÚS 1153/21 pro oblast trestního řízení; poslední z nálezů se týká hmotného práva, konkrétně nároku na náhradu nákladů poškozeného vynaložených v trestním řízení a toho, kdy začíná běžet lhůta k uplatnění uvedeného nároku, je-li počátek běhu lhůty odvozen od právní moci rozsudku v dané trestní věci).

[73] Od názoru, že na úložní dobu je třeba pohlížet jako na lhůtu, se odchýlil pro oblast doručování do datové schránky Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku, čj. 5 Afs 76/2012-28, STASEK. Uvedl v něm, mimo jiné s odkazem na shodný závěr poradního sboru ministra ke správnímu řádu, následující:

„Nejvyšší správní soud při posouzení věci bral v potaz dosavadní judikaturu, která vycházela při posouzení okamžiku doručení fikcí (v případech správního řádu i ‚starého‘ správního řádu zákona č. 71/1967 Sb.) z interpretace zákona pro účastníka příznivější, totiž, že i přes nedůsledné rozlišování doby a lhůty účinky doručení nastanou vždy až následující den, případně-li konec lhůty (resp. úložní doby označené za lhůtu) na sobotu, neděli nebo svátek (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 9 As 55/2009-45, rozsudek ze dne 3. 2. 2010, čj. 1 As 78/2009-76, též rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 157/03, č. 57/2004 Sb. ÚS).

Ve věci nyní projednávané však závěry výše učiněné platí pouze v případě doručování poštou, nikoliv při doručování do datové schránky, neboť je zde třeba vycházet ze zásadní odlišnosti od doručování poštou, a to z neomezeného přístupu k datové schránce.

(...)

Nepřihlásí-li se do datové schránky osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu, ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem této lhůty, a to i v případě, že případně konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek.“

[74] Důvodem pro odlišení byla, jak je patrné z citace, odlišnost ve věcných podmínkách převzetí zásilky. Při doručování písemností, typicky prováděného poštou, si lze zásilku na poště vyzvednout, jen když má otevřeno. V sobotu, neděli či ve svátek jsou pošty většinou (byť ne vždy a všude) zavřeny. Naopak systém datových schránek funguje zásadně nepřetržitě a umožňuje se k němu připojit téměř kdykoli.

[75] Právní názor vyslovený ve věci STASEK byl pak následován – bez argumentačního prohloubení – dalšími rozsudky (zejm. ze dne 14. 1. 2016, čj. 10 As 46/2015-43, bod 13, a ze dne 23. 1. 2019, čj. 1 Afs 400/2018-52, body 5 až 7).

[76] Distinkce od obecného trendu judikatury pro oblast datových schránek vyjádřená v rozsudku ve věci STASEK však nebyla akceptována judikaturou soudů rozhodujících v občanském soudním řízení. Sjednocující výklad počítání konce časového intervalu pro fikci doručení prostřednictvím datové schránky provedl pro občanský soudní řád a trestní řád Nejvyšší soud ve výše citovaném plenárním stanovisku sp. zn. Plsn 1/2015. Byl si při tom vědom i rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci STASEK. V odůvodnění stanoviska mimo jiné uvedl:

„72. V případě, že se do datové schránky nepřihlásí žádná z osob, jejíž přihlášení představuje doručení písemnosti (dokumentu) dodané do schránky, je písemnost doručena „náhradně“, a to uplynutím 10. dne ode dne, kdy byla písemnost (dokument) dodána do datové schránky (viz § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech). V zákoně o elektronických úkonech ovšem není upraveno počítání této lhůty. K tomu se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. 5 Afs 76/2012, publikovaném pod č. 2875/2013 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Učinil zde závěr, že na počítání lhůty podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech se nevztahuje pravidlo pro počítání času uvedené v § 33 odst. 4 zák. č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů, s tím, že nepřihlásí-li se do datové schránky osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu, ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem této lhůty, a to i v případě, když konec lhůty případně na sobotu, neděli nebo svátek. Oporou pro tento názor byl Nejvyššímu správnímu soudu i argument, že do datové schránky je možné přihlásit se kdykoli a podání či jiný procesní úkon lze učinit jejím prostřednictvím v kterýkoli den v týdnu, takže není důvodu, aby se uvedená lhůta prodlužovala v případech, jestliže její konec případně na den pracovního klidu nebo pracovního volna. Oproti tomu v usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 7. 2013, sp. zn. 11 Co 393/2013, uveřejněném pod č. 15/2014 Sb. rozh. obč. je formulován závěr, podle kterého pravidla pro počítání času podle § 57 o. s. ř. platí i pro běh lhůty u doručování do datových schránek.

73. Plenum Nejvyššího soudu shledává pro účely počítání lhůty podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech rozhodným to, že jde o lhůtu procesní uplatňovanou (v intencích předmětu tohoto stanoviska) v občanském soudním řízení nebo v trestním řízení. Obecné soudy proto správně počítají běh této lhůty podle § 57 odst. 1 a 2 o. s. ř. (s poukazem na rozhodnutí pod č. 15/2014 Sb. rozh. obč.) nebo podle § 60 odst. 1 a 3 tr. ř. a nepřibližují k tomu, že v ISDS se desetidenní lhůta počítá násobkem čísla 10 (počtu dnů) s číslem 24 (počtem hodin v každém dni). Uvedenému závěru, že ani při tomto způsobu doručování není posledním dnem doručení písemnosti sobota, neděle nebo svátek, ostatně

odpovídá též způsob, jakým vymezil počítání času Ústavní soud v nálezu svého pléna ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, publikovaném pod č. 30/1998 Sb.

74. Lze tedy shrnout, že lhůta podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech je lhůtou procesní, jejíž běh se při doručování písemností v občanském soudním řízení počítá podle § 57 odst. 1 a 2 o. s. ř. a při doručování písemností v trestním řízení podle § 60 odst. 1 a 3 tr. ř. Případně-li konec této lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je jejím posledním dnem nejbližší následující pracovní den.“

[77] Nejvyšší soud vyšel z usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 7. 2013, sp. zn. 11 Co 393/2013, č. 15/2014 Sb. rozh. obč. Podle krajského soudu zákon o elektronických úkonech nemá žádné ustanovení o běhu lhůt a počítání času. Doručování písemností v občanském soudním řízení zástupci účastníka se řídí § 50b a § 47 o. s. ř. Z § 47 odst. 1 o. s. ř. vyplývá, že *při doručování prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky se postupuje podle zvláštního právního předpisu*, tedy dle zákona o elektronických úkonech. Za situace, kdy zákon o elektronických úkonech neupravuje běh lhůt a způsob počítání času, platí § 57 odst. 2 věta druhá o. s. ř., ze které vyplývá, že *případně-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den*. Občanský soudní řád je obecný právní předpis pro úpravu průběhu občanského soudního řízení. Zákon o elektronických komunikacích podle krajského soudu upravuje pouze délku lhůty, po které je písemnost dodána soudem do datové schránky považována za doručenu fikcí. Toto však neznamená, že by se na počátek běhu této lhůty a její skončení nevztahovala ustanovení občanského soudního řádu.

[78] Nejvyšší soud ve svém plenárním stanovisku také myšlenkově navázal na nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97, ve kterém Ústavní soud hovořil jako o obecném principu právním i o pravidle, že konec lhůty nepřipadá na den pracovního klidu. Ústavní soud totiž před vydáním plenárního stanoviska Nejvyššího soudu opakovaně korigoval opačný názor civilních a trestních soudů (srov. již shora zmíněné nálezy sp. zn. II. ÚS 33/13, IV. ÚS 2026/14, IV. ÚS 3486/15).

V.2.4 Syntéza

[79] Z výše provedeného rozboru je patrné následující:

[80] Jazykový výklad § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech i jiných obdobných ustanoveních obsažených v procesních řádech směřuje k tomu, aby se s časovým intervalem, jež tyto zákony označují za „lhůtu“, nakládalo jako s právním institutem lhůty, jak mu rozumí právní teorie.

[81] Smysl a účel výše uvedeného časového intervalu, jež lze z funkcionálního pohledu nejhodněji označit za úložní dobu (přesněji její elektronický ekvivalent), je takový, že z pohledu právní teorie jde o dobu.

[82] Judikatura Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a až na výjimku v oblasti datových schránek i Nejvyššího správního soudu s tímto časovým intervalem zachází jako se lhůtou. Činí tak již dlouhou dobu a s vědomím, že důvody pro to nespočívají ve smyslu a účelu zmíněného časového intervalu, nýbrž v obsahové nejednoznačnosti pozitivně právní úpravy, která vytváří zásadní výkladové obtíže tím, že její výklad jazykový vede k jinému závěru než výklad teleologický. Judikatura proto dala přednost jazykovému výkladu, neboť dospěla k závěru, že výklad teleologický by byl v neprospěch účastníků řízení.

[83] Teze judikatury o tom, že zákon nelze interpretovat v neprospěch účastníků řízení, má významné slabiny, nelze ji však paušálně odmítnout. Praktický rozdíl mezi výkladem jazykovým a výkladem teleologickým spočívá v tom, že podle jazykového výkladu se úložní doba ve případech, kdy by její poslední den připadal na sobotu, neděli či svátek, prodlužuje tak, že posledním dnem lhůty je nejbližší následující pracovní den. To znamená, že ve všech výše uvedených případech se úložní doba prodlouží o jednotky dnů a s tím se posune i okamžik nabytí právní moci doručovaného rozhodnutí, okamžik započítání běhu lhůt k podání opravných prostředků a jakékoli jiné účinky spojené s doručením. V rovině hmotných práv mohou být dopady na jednotlivce nejrůznější, jak již bylo řečeno, a to podle obsahu hmotných práv nebo povinností, jež jsou na právní moci závislé. V rovině procesních práv se těm, jimž svědčí právo podat opravný prostředek, rozšiřuje časový prostor tak učinit. Zrcadlově však se těm, kteří mají zájem na tom, aby jiné osoby opravný prostředek nepodávaly, prodlužuje interval nejistoty, zda dotýčný opravný prostředek bude podán.

[84] Nedostatečné jsou pak důvody odlišení režimu doručování do datových schránek od obecného doručování, typicky poštou, o které jsou opřeny závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci *STASEK*. Z pohledu ryze praktického (na něm je uvedené odlišení postaveno) by skutečnost, že za vynaložení jistého úsilí se může oprávněná osoba přihlásit do své datové schránky i v sobotu, neděli či ve svátek, zatímco na poštu se za běžných okolností nedostane, hrála roli, pokud by lhůty k podání opravných prostředků proti obvykle doručovaným písemnostem byly takové (tak krátké), že by skutečnost, že fikce doručení nastane v sobotu, neděli či ve svátek, významně ztěžovala podání takového opravného prostředku. Empirie však ukazuje, že tomu tak není. Lhůty k podání opravných prostředků obvykle jsou vícedenní a pro ně samotné platí pravidlo, již mnohokrát zmíněné, že případně-li konec lhůty na sobotu, neděli či svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Pokud pak jde o nabytí právní moci rozhodnutí jako skutečnost, která založí, nechá zaniknout či jinak ovlivní podobu práv či povinností, pak stěžejí lze najít přesvědčivý důvod k tomu, aby se tak mohlo dít pouze v pracovní dny. Argumenty pro distinkci ve věci *STASEK* jsou tedy slabé.

[85] Při zohlednění všech výše uvedených argumentů v jejich celku a s vědomím nejednoznačnosti problému a slabin každého z řešení, jež se nabízejí, rozšířený senát dospěl k závěru, že v daném případě je vhodné přiklonit se k zachování a potvrzení dosavadní letité judikaturní praxe s určitou korekcí, a sice s odmítnutím distinkce pro oblast doručování do datových schránek, k níž Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ve věci *STASEK*. Významným důvodem k tomuto závěru je i rozšířeným senátem opakovaně vyslovený názor, že v případech, kdy je předmětem výkladu právní otázka, k jejímuž posouzení jsou příslušné oba nejvyšší soudy, takže mezi těmito vrcholnými soudními orgány může „*dojít k interpretačnímu střetu, který nelze jednoduše řešit pomocí existujících mechanismů sjednocování judikatury, je v zájmu zachování jednoty a předvídatelnosti soudního rozhodování, právní jistoty a autority soudní moci na místě maximální zdrženlivost těchto orgánů a snaha vyhnout se neshodám*“ (viz např. usnesení rozšířeného senátu z 30. 11. 2010, č. 5 Afs 86/2009-55, č. 2242/2011 Sb. NSS, bod 30, shodně též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 15. 10. 2020, č. 9 Afs 4/2018-65, č. 4119/2021 Sb. NSS, bod 45). Právní názor vyslovený v plenárním stanovisku Nejvyššího soudu odráží letitou judikaturní praxi, která je sama o sobě významnou hodnotou, byť v žádném případě bezvýhradně zavazující (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 4. 5. 2010, č. 4 Ads 77/2007-91, č. 2112/2010 Sb. NSS, bod 37).

[86] Ustanovení § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech, stejně jako § 45 odst. 4 daňového řádu, § 24 odst. 1 správního řádu, § 49 odst. 4 o. s. ř. a § 64 odst. 4 trestního řádu, je tedy třeba vykládat tak, že uložní doba podle těchto ustanovení (i její elektronický ekvivalent při doručování do datové schránky) končí podle pravidel pro lhůty upravených příslušnými procesními řády. Doručuje-li se dokument při správě daní, je proto pro oblast doručování do datové schránky rozhodný § 33 odst. 4 daňového řádu, podle něhož, *případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den; to neplatí, jde-li o lhůtu určenou v kraších časových jednotkách, než jsou dny*.

[87] Rozšířený senát nad rámec argumentačně nezbytného dodává, že s ohledem na požadavek právní jistoty, jehož součástí je i zásada, že podobné právní instituty mají být vykládány pokud možno podobně, platí výše uvedené pravidlo i pro doručování veřejnou vyhláškou či vyvěšením na úřední desce (zejm. § 49 odst. 3 daňového řádu, § 25 odst. 2 věta třetí správního řádu, § 42 odst. 4 s. ř. s. a § 50l odst. 1 o. s. ř.). Předchozí judikaturu je tedy třeba interpretovat ve světle nyní vysloveného právního názoru rozšířeného senátu, tedy vždy tak, že doba, po kterou má být příslušný akt vyvěšen na úřední desce nebo jinak zveřejněn, skončí, pokud by měla jejím posledním dnem být sobota, neděle či svátek, až nejbližším následujícím pracovním dnem [viz např. závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, ve vztahu k vyvěšení opatření obecné povahy na úřední desce; podobně např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 5. 2004, č. 6 A 100/2002-74, č. 449/2005 Sb. NSS, ve vztahu k doručování rozhodnutí o umístění stavby vyvěšením na úřední desce podle § 42 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jakož ke stejné otázce rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2007, č. 1 As 40/2006-74; taktéž viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, č. 6 As 231/2015-44, č. 3474/2016 Sb. NSS ve vztahu k počítání lhůty k podání námitek proti návrhu opatření obecné povahy odvislé od zveřejnění návrhu na úřední desce]. Od takto počítané doby se odvíjejí i právní důsledky doručovaného rozhodnutí (právní moc, běh lhůt k podání opravných prostředků aj.)

V.3 Shrnutí

[88] Rozšířený senát s ohledem na shora předestřenou argumentaci shrnuje, že doručuje-li se do datové schránky dokument při správě daní, desetidenní časový interval podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech je nutno počítat v souladu s pravidlem podle § 33 odst. 4 daňového řádu tak, že případně-li poslední den tohoto intervalu na sobotu, neděli nebo svátek, je jeho posledním dnem nejbližší následující pracovní den.

VI.

Užití právního názoru rozšířeného senátu na projednávanou věc

VI.1 Posouzení věci samé

[89] Končí-li při doručování do datové schránky desetidenní úložní doba podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech (o níž zákon hovoří jako o lhůtě), jejímž uplynutím dojde k doručení fikcí, v sobotu, neděli či státní svátek, je jejím posledním dnem nejbližší následující pracovní den.

[90] Byla-li výzva správce daně doručena do datové schránky žalobkyně dne 2. 6. 2016, nastala by fikce doručení dle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech po uplynutí deseti dnů dne 12. 6. 2016. Protože však tímto dnem byla neděle, byl za použití pravidla v § 33 odst. 4 daňového řádu posledním dnem úložní doby nejbližší následující pracovní den, tedy pondělí 13. 6. 2016. Výzvou stanovená pětidenní lhůta k podání následného kontrolního hlášení dle § 101g odst. 2 zákona o DPH tak začala ve smyslu § 33 odst. 2 daňového řádu běžet v úterý 14. 6. 2016, protože nemohla skončit v pátek 17. 6. 2016, nýbrž až v sobotu 18. 6. 2016. S použitím § 33 odst. 4 daňového řádu nastal konec lhůty až v nejbližší pracovní den, kterým bylo pondělí 20. 6. 2016. V tento den podané následné kontrolní hlášení tedy bylo podáno včas.

[91] Krajský soud, který dospěl k těmž závěru, tedy posoudil spornou právní otázku správně. Jde o jedinou právní otázku rozhodnou pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti.

[92] Kasační stížnost tedy není důvodná, a proto ji rozšířený senát zamítl (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

4368

Rozšířený senát: postavení společných navrhovatelů v soudním řízení správním; účastenství v řízení o kasační stížnosti; oddělitelnost výroku rozhodnutí ve vztahu k jednotlivým společným navrhovatelům; právní moc rozhodnutí; osoba zúčastněná na řízení

k § 33 odst. 8, § 34, § 54 odst. 5, § 55 odst. 5, § 78 odst. 1, § 105 odst. 1 a § 110 odst. 1 soudního řádu správního

I. Navrhovatelé v soudním řízení správním mají vždy postavení samostatných společníků v rozeprí, i pokud je předmětem soudního přezkumu jednání veřejné správy, které se přímo dotýká práv více navrhovatelů (§ 33 odst. 8 s. ř. s.).

II. V řízení o žalobách, ve kterých je předmětem přezkumu správní rozhodnutí, které se dotýká pouze individuálních práv nebo povinností navrhovatele, která přímo nesouvisí s veřejnými subjektivními právy jiných osob, soud vždy rozhodne pouze s důsledky pro konkrétního žalobce. Stejně rozhodne i v řízení o žalobách, ve kterých je předmětem přezkumu správní rozhodnutí, které se přímo dotýká práv více osob, s výjimkou výroku o zrušení (případně změně) správního rozhodnutí, jehož účinky nastávají vůči všem (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Právní moc takového výroku nastane až po doručení žalovanému a poslednímu z žalobců, jehož žaloba byla úspěšná (§ 54 odst. 5 s. ř. s., § 55 odst. 5 s. ř. s.). Rozlišovacím kritériem toho, o jaký druh rozhodnutí správního orgánu nebo jiného jednání veřejné správy jde, je, zda existují osoby, které v řízení mohou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s.).

III. Účastníky řízení o kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí krajského soudu, kde předmětem přezkumu bylo správní rozhodnutí, které se dotýká pouze individuálních práv nebo povinností navrhovatele, která přímo nesouvisí s veřejnými subjektivními právy jiných osob, jsou pouze žalovaný a ti žalobci, kteří podali kasační stížnost a v řízení řádně pokračují (§ 105 odst. 1 s. ř. s.).

IV. Je-li kasační stížnost, kterou podal pouze některý z navrhovatelů, důvodná, zruší napadené rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud výrokem rozsudku pouze vůči tomuto navrhovateli (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Tomuto postupu nebrání, že krajský soud rozhodl o společném návrhu jedním výrokem, pokud z rozhodnutí vyplývá, že se výrok vztahuje k návrhům všech navrhovatelů.

V. Pokud Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu jen ohledně některých navrhovatelů v řízení, jehož předmětem je přezkum jednání veřejné správy, které se přímo dotýká práv více osob, vyzve krajský soud ty původní navrhovatele, kteří nebyli s kasační stížností úspěšní a kteří splňují materiální postavení osoby zúčastněné na řízení, zda chtějí uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s.).

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2022, čj. 2 As 347/2019-81)

Prejudikatura: č. 1070/2007 Sb. NSS, č. 1479/2008 Sb. NSS, č. 2410/2011 Sb. NSS, č. 2476/2012 Sb. NSS, č. 3268/2015 Sb. NSS, č. 4329/2022 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 167/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 553/05), č. 162/2017 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 3307/14), č. 177/2018 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 2164/17).

Věc: J. A. a další proti generálnímu řediteli Vězeňské služby České republiky o proplacení přestávek na jídlo a odpočinek a odsloužených státních svátků, o kasačních stížnostech žalobců.

Rozšířený senát se zabýval otázkou, zda v případech vyhovění kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu, ve kterém krajský soud rozhodl o žalobě více žalobců jedním výrokem, má Nejvyšší správní soud zrušit napadený výrok rozhodnutí krajského soudu pouze vůči těm žalobcům, kteří podali kasační stížnost, nebo vůči všem žalobcům.

Žalobci jako příslušníci Vězeňské služby České republiky se svými žádostmi spolu s dalšími příslušníky Vězeňské služby České republiky domáhali proplacení přestávek na jídlo a odpočinek a odsloužených státních svátků. Jejich žádosti byly dvěma rozhodnutími ředitele Věznice Plzeň zamítnuty. Proti těmto rozhodnutím podali žalobci odvolání. O odvolání některých žalobců a dalších příslušníků rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 11. 2017 a o odvolání ostatních žalobců a dalších příslušníků rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 6. 2018. V obou případech žalovaný odvolání zamítnul a napadená rozhodnutí potvrdil.

Proti prvním rozhodnutí žalovaného podalo celkem 140 žalobců ke Krajskému soudu v Plzni dne 22. 12. 2017 žalobu. Proti druhému rozhodnutí žalovaného podalo celkem 31 žalobců žalobu ke krajskému soudu dne 20. 9. 2018. Obě žaloby byly obsahově obdobné. Krajský soud proto usnesením ze dne 29. 1. 2019, čj. 57 Ad 3/2018-47, žaloby spojil ke společnému projednání a nadále je vedl pod sp. zn. 30 Ad 8/2017. Celkem tedy bylo v řízení 171 žalobců.

Rozsudkem ze dne 31. 7. 2019, čj. 30 Ad 8/2017-106, rozhodl krajský soud výrokem I. tak, že se žaloby zamítají. Výrokem II. pak rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Proti tomuto rozsudku podalo kasační stížnost pouze 73 z původních 171 žalobců.

Druhý senát se rozhodl předložit věc rozšířenému senátu, neboť dospěl k závěru, že považuje rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu za rozpornou a částečně nesprávnou, pokud jde o otázku, kterou potřebuje vyřešit.

Druhý senát dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. O obdobné kasační stížnosti jiných příslušníků Vězeňské služby České republiky rozhodl devátý senát Nejvyššího správního soudu rozsudkem ze dne 7. 5. 2020, čj. 9 As 40/2020-78. Jím zrušil rozsudek krajského soudu z důvodu, že krajský soud na věc chybně aplikoval judikaturu Nejvyššího soudu týkající se pracovního poměru. Úprava služebního poměru je však odlišná a je již konstantně vyložena judikaturou Nejvyššího správního soudu, která dospívá k odlišným závěrům. Krajský soud proto měl přezkoumat různé režimy služby ve Věznici Plzeň a ne rozhodnout paušalizujícím způsobem. Druhý senát se v podstatných okolnostech shodoval se závěry rozsudku čj. 9 As 40/2020-78. Považoval proto za správné

zrušit rozsudek krajského soudu z týchž důvodů, přičemž ve své věci navíc shledal nutnost vyjádřit se k meritornímu posouzení, neboť v nyní napadeném rozsudku krajský soud provedl podrobněji vyhodnocení důkazní situace a zaujal určité závěry (oproti rozsudku krajského soudu posuzovaného devátým senátem).

Druhý senát však nesouhlasil s procesním postupem devátého senátu. V obou případech žalobu podalo větší množství žalobců, přičemž pouze někteří z nich podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Někteří z nich pak vzali kasační stížnost zpět. V obou případech byl tedy užší okruh stěžovatelů než okruh žalobců. Devátý senát však zrušil rozsudek krajského soudu jako celek, tedy ve vztahu ke všem žalobcům. Důsledkem toho je, že krajský soud bude v dalším řízení jednat i se žalobci, kteří proti jeho předchozímu rozsudku nepodali kasační stížnost.

Řízení ve věcech služebního poměru je upraveno v § 169 a následujících zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. V nynějším případě byla řízení o žádostech spojena ke dvěma společným řízením podle § 140 správního řádu a byla v nich vydána dvě rozhodnutí, každé pro skupinu žadatelů. Společná žádost o uspokojení individuálních nároků ani společné projednání více individuálních žádostí a rozhodnutí o nich jedním rozhodnutím neznamená, že se individuální nároky žadatelů na proplacení neposkytnutých přestávek v práci staly jejich společným nárokem. Stejně tak ani podání společné žaloby či spojení individuálních žalob ke společnému řízení před soudem takový důsledek mít nemůže.

V případě společných žalob či jejich spojení se stalo tradicí, že o nich krajský soud rozhoduje rozsudkem s jedním výrokiem vztahujícím se ke všem žalobcům, ačkoliv by mohl rozhodnout i jednotlivými výroky vůči jednotlivým žalobcům. Takový rozsudek, ač má pro všechny žalobce jeden společný výrok o věci, fakticky v sobě obsahuje rozhodnutí o nároku každého ze žalobců. Kasační stížnost podaná pouze některým ze žalobců nemůže znamenat, že předmětem kasačního řízení budou i nároky těch žalobců, kteří kasační stížnost nepodali. Nemůže být rozdíl mezi případem, kdy každý žalobce má v důsledku individuálního podání žaloby při nespojení s dalšími žalobami svůj vlastní rozsudek, který buď napadne, nebo nenapadne kasační stížností, a případem, kdy podá žalobu společně s ostatními či kdy řízení o jeho žalobě bylo spojeno s jinými žalobami a má rozsudek vztahující se shodně na více žalobců. Ve správním soudnictví společný postup vůči těmto správním rozhodnutím, spojení žalob ani společný rozsudek nezakládají nerozlučné společenství účastníků. To plyne z § 33 odst. 8 s. ř. s.

Judikatura Nejvyššího správního soudu je však ohledně tohoto závěru nejednotná. Podle rozsudku prvního senátu ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005-154, *Děti Země a další*, byl zrušen rozsudek krajského soudu jako celek, ovšem v odůvodnění rozsudku je uvedeno, že toto zrušení se nevztahuje na žalobce „B“, který kasační stížnost nepodal (bod 8 rozsudku). Naopak v rozsudku ze dne 18. 6. 2020, čj. 2 As 329/2019-42, druhý senát zrušil napadené usnesení Městského soudu v Praze „v rozsahu, jímž byly odmítnuty žaloby žalobců ab, af) a ag)“ a pouze v tomto rozsahu věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Třetí cestu zvolil již citovaný rozsudek čj. 9 As 40/2020-78, který zrušil rozsudek krajského soudu jako celek s důsledky vůči všem žalobcům, tedy i těm, kteří se nestali stěžovateli.

Druhý senát byl názoru, že vzhledem k individuálním nárokům každého ze žalobců může v kasačním řízení rozhodovat jen o kasačních stížnostech těch z nich, kteří kasační stížnost podali a setrvali na ní, a jen o jejich žalobou vznesených nárocích, tedy jen o důvodnosti jejich žalob. Vůči ostatním platí, že jimi nenapadené rozhodnutí krajského soudu nabylo právní moci. Druhý senát si byl vědom, že při jednotném výroku rozhodnutí krajského soudu je zrušující výrok rozsudku Nejvyššího správního soudu vycházející z okruhu stěžovatelů méně přehledný (stejně by tomu bylo i při zrušení správního rozhodnutí, pokud by žalobu podali jen někteří z účastníků správního řízení). Tento důsledek však nemůže vést k popření dispoziční zásady jednotlivých žalobců, tedy i k popření procesního postupu, jímž vyjádřili, zda o jejich žalobě má být v případě zrušení rozsudku krajského soudu dále jednáno či nikoliv.

K postoupení věci rozšířenému senátu se vyjádřil žalovaný. Uvedl, že z § 54 odst. 5 ve spojení s § 102 s. ř. s. vyplývá, že v kasačním řízení má být rozhodováno jen o kasačních stížnostech žalobců, kteří kasační stížnost podali a setrvali na ní, a jen o jimi vznesených nárocích. Pokud se určitý okruh žalobců nedomáhá zrušení pravomocného rozsudku krajského soudu podáním kasační stížnosti, lze usuzovat, že vůči tomuto rozsudku nemají námitek, tedy neprojeví vůli nadále se soudit. Rozsudek krajského soudu by tak měl zůstat pro tento okruh

žalobců pravomocný. Opačný přístup nereflektuje, že ne všichni žalobci se stávají stěžovateli v kasačním řízení. Mezi více žalobci nikdy nevzniká nerozlučné, nýbrž toliko samostatné společenství v rozepři. Žalovaný se proto shoduje se závěry druhého senátu. Stěžovatelé se k postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřili.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že:

Navrhovatelé v soudním řízení správním mají vždy postavení samostatných společníků v rozepři, i pokud je předmětem soudního přezkumu jednání veřejné správy, které se přímo dotýká práv více navrhovatelů (§ 33 odst. 8 s. ř. s.).

V řízení o žalobách, ve kterých je předmětem přezkumu správní rozhodnutí, které se dotýká pouze individuálních práv nebo povinností navrhovatele, která přímo nesouvisí s veřejnými subjektivními právy jiných osob, soud vždy rozhodne pouze s důsledky pro konkrétního žalobce. Stejně rozhodne i v řízení o žalobách, ve kterých je předmětem přezkumu správní rozhodnutí, které se přímo dotýká práv více osob, s výjimkou výroku o zrušení (případně změně) správního rozhodnutí, jehož účinky nastávají vůči všem (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Právní moc takového výroku nastane až po doručení žalovanému a poslednímu z žalobců, jehož žaloba byla úspěšná (§ 54 odst. 5 s. ř. s., § 55 odst. 5 s. ř. s.). Rozlišovacím kritériem toho, o jaký druh rozhodnutí správního orgánu nebo jiného jednání veřejné správy jde, je, zda existují osoby, které v řízení mohou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s.).

Účastníky řízení o kasační stížnosti směřující proti rozhodnutí krajského soudu, kde předmětem přezkumu bylo správní rozhodnutí, které se dotýká pouze individuálních práv nebo povinností navrhovatele, která přímo nesouvisí s veřejnými subjektivními právy jiných osob, jsou pouze žalovaný a ti žalobci, kteří podali kasační stížnost a v řízení řádně pokračují (§ 105 odst. 1 s. ř. s.).

Je-li kasační stížnost, kterou podal pouze některý z navrhovatelů, důvodná, zruší napadené rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud výrokem rozsudku pouze vůči tomuto navrhovateli (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Tomuto postupu nebrání, že krajský soud rozhodl o společném návrhu jedním výrokem, pokud z rozhodnutí vyplývá, že se výrok vztahuje k návrhům všech navrhovatelů.

Pokud Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí krajského soudu jen ohledně některých navrhovatelů v řízení, jehož předmětem je přezkum jednání veřejné správy, které se přímo dotýká práv více osob, vyzve krajský soud ty původní navrhovatele, kteří nebyli s kasační stížností úspěšní, a kteří splňují materiální postavení osoby zúčastněné na řízení, zda chtějí uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s.).

Z odůvodnění:

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[13] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[14] V nynější věci druhý senát dospěl k názoru odlišnému od názoru zaujatého původně devátým senátem v rozsudku čj. 9 As 40/2020-78. Tento názor byl vyjádřen pouze implicitně tak, že rozsudkem byl zrušen rozsudek krajského soudu a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, aniž by bylo zrušení rozsudku omezeno pouze na ty žalobce, kteří podali kasační stížnost a setrvali na ní. To, že nebylo úmyslem devátého senátu zrušit rozsudek krajského soudu jen vůči některým žalobcům, nepřimo vyplývá i z toho, že nebylo rozhodnuto o náhradě nákladů stěžovatelů, kteří vzali v průběhu řízení kasační stížnost zpět. Ohledně nákladů devátý senát poukázal na § 110 odst. 3 s. ř. s., tedy že o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti má být rozhodnuto v novém rozhodnutí krajského soudu. To by samozřejmě nebylo možné, pokud by tito žalobci již nadále nebyli účastníky řízení před krajským soudem.

[15] Tento závěr je v rozporu s rozsudkem čj. 2 As 329/2019-42, kterým druhý senát v typově obdobné situaci zrušil napadené usnesení městského soudu pouze v rozsahu, jímž byly odmítnuty žaloby žalobců, kteří podali kasační stížnost a setrvali na podané kasační stížnosti. Ohledně žalobců, kteří vzali v průběhu řízení kasační stížnost zpět, rozhodl druhý senát o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Výrokově byla rozhodnutí krajského

(městského) soudu v obou případech obdobná. V záhlaví byli vymezeni jednotliví žalobci, přičemž následně bylo výrokem I. rozhodnuto o zamítnutí, respektive odmítnutí, žaloby.

[16] Třetí přístup pak představuje rozsudek ve věci *Děti Země a další*, ve kterém Nejvyšší správní soud sice dospěl k závěru, že se zrušení rozsudku krajského soudu vztahuje pouze na žalobce, kteří podali kasační stížnost, ale uvedl to pouze v odůvodnění, nikoliv ve výroku rozsudku.

[17] Pro úplnost lze poznamenat, že v případě rozsudku druhého senátu se nejednalo o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, ale o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Podle rozšířeného senátu však nehraje pro posouzení této otázky roli, zda se jednalo o žalobu proti rozhodnutí nebo na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu.

[18] I implicitně vyjádřený názor (ovšem názor, který senát musel z povahy věci zaujmout) zpravidla zakládá důvod pro předložení věci rozšířenému senátu, pokud bude jiný senát chtít zaujmout názor odlišný (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 2. 2022, čj. 4 As 65/2018-85, *ZŠ a MŠ KLAS*, č. 4329/2022 Sb. NSS, bod 48).

[19] Druhý senát tak dospěl při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vysloveného v judikatuře NSS. Současně není sporné, že nyní předložená otázka je významná pro řešení posuzované kauzy. Pravomoc rozšířeného senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je tedy dána.

III.2 Právní názor rozšířeného senátu

III.2.A Samostatné společenství navrhovatelů

[20] Podle § 33 odst. 8 s. ř. s. platí, že *podá-li více osob společný návrh, jedná v řízení každý sám za sebe a s účinky jen pro svou osobu*.

[21] Pro účely soudního řízení správního je tedy nerozhodné, zda jsou předmětem řízení veřejná subjektivní práva nebo povinnosti pouze individuální povahy, nebo zda se pro společenství práv nebo povinností vztahuje rozhodnutí správního orgánu na více osob (k tomu viz například § 27 odst. 1 správního řádu), případně, zda se správní rozhodnutí přímo dotýká práv a povinností dalších osob (§ 27 odst. 2 správního řádu). I pokud tedy vystupuje v soudním řízení správním na straně žalující více navrhovatelů, vzniká mezi nimi pouze samostatné společenství, ve kterém každý z navrhovatelů jedná v řízení sám za sebe a s účinky jen pro svou osobu. Vzhledem k tomu, že je ustanovení § 33 řazeno v části třetí (*Řízení ve správním soudnictví*), hlavě první soudního řádu správního, nazvané *Obecná ustanovení o řízení*, je zřejmé, že se vztahuje na veškeré návrhy ve správním soudnictví.

[22] Jde o stejné východisko, z něhož vychází jako z obecného pravidla i občanský soudní řád (§ 91 odst. 1). V případě občanského soudního řízení však může vzniknout i nerozlučné společenství v rozepři (§ 91 odst. 2 o. s. ř.), pokud jde o taková společná práva nebo povinnosti, že se rozsudek musí vztahovat na všechny účastníky, kteří vystupují na jedné straně. Nerozlučné společenství v rozepři je nicméně i v občanském soudním řízení výjimečné. Vztahuje se na takové situace, kdy „[z] hlediska hmotněprávního tak musí být základem žaloby právo nebo povinnost nedílné povahy. Jinými slovy – jedná se o ty situace, kdy žalobce nebo žalovaný není ve věci (samostatně) legitimován; k tomu, aby ve věci uspěl, je třeba (neboť tak požaduje zákon), aby na jeho straně vystupovalo současně více osob (jedná se o taková společná práva nebo společné povinnosti, že se účinky rozhodnutí o věci musí vztahovat na všechny účastníky, resp. společníky).“ (Třebatický, P.; Janek, K.; Vančurová, K. § 91. In: Jirsa, J. a kol. *Občanský soudní řád, 2. část: Soudcovský komentář*. Praha: Wolters Kluwer 2019). Jak již bylo uvedeno, takové situace nejsou neznámé ani veřejnému právu. Nicméně právě proto, že soudní řád správní zná pouze samostatné společenství, v soudním řízení může svá práva každý hájit samostatně, bez nezbytné součinnosti s ostatními.

[23] Každý z navrhovatelů je také proto v soudním řízení správním oprávněn disponovat řízením nebo jeho předmětem samostatně, tedy bez ohledu na souhlas či nesouhlas ostatních navrhovatelů. Procesní úkony jednoho z nich se současně nevztahují na ostatní. Výsledek soudního řízení proto může pro každého ze samostatných společníků vyznít rozdílně. Zatímco ve vztahu k některému společníku v rozepři může soud žalobě vyhovět, ohledně jiného ji může zamítnout, odmítnout nebo řízení zastavit. Vyzní-li výsledek řízení pro více samostatných společníků stejně, nemusí to znamenat, že se tak stalo ze stejných důvodů (shodně rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005-154). I pokud je tedy podán společný návrh, nazíráno pohledem samostatného společenství navrhovatelů, jde ve své podstatě o samostatné návrhy jednotlivých navrhovatelů, byť i shodného obsahu. Tomu

odpovídá i to, že v případě, kdy některý ze společných navrhovatelů vezme svůj návrh zpět, předseda senátu vezme toto zpětvzetí pouze na vědomí [§ 47 písm. a) s. ř. s.]. V řízení lze totiž pokračovat s těmi navrhovateli, kteří na návrhu setrvali.

[24] Projevem samostatného společenství je i to, že každý z navrhovatelů je povinen zaplatit soudní poplatek zvlášť. Ustanovení § 2 odst. 8 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, upravující placení soudního poplatku, pokud vznikne poplatková povinnost více účastníkům, se totiž vztahuje pouze na společenství nerozlučné (rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2011, čj. 1 As 74/2011-251, č. 2410/2011 Sb. NSS, usnesení NS ze dne 11. 6. 2015, sp. zn. 29 Cdo 2066/2015).

[25] Je proto také na každém z navrhovatelů v samostatném společenství, aby se v souladu s dispoziční zásadou rozhodl, zda chce proti rozhodnutí krajského soudu podat kasační stížnost. S ohledem na východiska samostatného společenství navrhovatelů v soudním řízení správním by se však zásadně důsledky procesních úkonů jednotlivých navrhovatelů měly projevit jen vůči těmto navrhovatelům. Bylo by naopak v rozporu s principy samostatného společenství, aby byl některý ze společných navrhovatelů nucen pokračovat v soudním řízení, které dále vést nechce. Vůle nepokračovat v řízení se může projevit i tím, že účastník nepodá proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, byť je k jejímu podání oprávněn. Měl-li by proto Nejvyšší správní soud rušit rozhodnutí krajského soudu i ve vztahu k těm navrhovatelům, kteří kasační stížnost nepodali, postupoval by v rozporu s dispoziční zásadou a se zásadou *nemo iudex sine actore* (žádný soudce bez žalobce).

[26] S tím souvisí i otázka hrazení nákladů. Je-li navrhovatel v soudním řízení zastoupen, porostou mu při postupu, který zvolil devátý senát v rozsudku čj. 9 As 40/2020-78, náklady právního zastoupení, přestože již v řízení pokračovat nechce. Současně by mohl být za tuto nechtěnou dobu řízení povinen hradit i náhradu nákladů řízení odpůrce, pokud by mu byly výjimečně přiznány. V některých případech samozřejmě může řízení před krajským soudem pokračovat i tehdy, kdy si to již některý z účastníků nepřeje. Musí však k tomu být zákonné důvody (typicky v případě, že je původní rozsudek krajského soudu zrušen ke kasační stížnosti protistrany).

III.2.B Možnost zrušit výrok rozhodnutí krajského soudu ve vztahu k některým navrhovatelům

[27] Podle § 54 odst. 2 s. ř. s. platí, že rozsudek musí být písemně vyhotoven, musí obsahovat označení soudu, jména všech soudců, kteří ve věci rozhodli, označení účastníků, jejich zástupců, projednávané věci, výrok, odůvodnění, poučení o opravném prostředku a den a místo vyhlášení. Rozsudek podepisuje předseda senátu, a nemůže-li tak učinit, jiný člen senátu. O osobních údajích, v rozsudku uváděných, platí přiměřeně ustanovení § 37 odst. 3. S ohledem na § 55 odst. 5 s. ř. s. se toto ustanovení použije přiměřeně i na usnesení, pokud není v § 55 s. ř. s. stanoveno jinak.

[28] Správní rozhodnutí obsahuje podle § 68 odst. 1 správního řádu výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Ačkoliv správní řád hovoří obecně o výrokové části, i tato výroková část se skládá z obdobných částí jako soudní rozhodnutí, jak vyplývá z § 68 odst. 2 správního řádu (k tomu blíže viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 7. 2015, čj. 8 As 141/2012-57, č. 3268/2015 Sb. NSS, CET 21, body 14–16).

[29] Označení soudu, rozhodujících soudců, účastníků řízení a jejich zástupců, osob zúčastněných na řízení (být ty nejsou ve výčtu uvedeném v § 54 odst. 2 s. ř. s. výslovně zmíněny) a věci, o níž soud rozhodl, je souhrnně označováno jako záhlaví rozsudku. Výrok pak zahrnuje konkrétní řešení předmětu soudního řízení, tedy rozhodnutí ve věci samé, a zpravidla rovněž rozhodnutí o nákladech řízení. Jedná se o nejdůležitější část rozsudku. Pouze výrok je schopen nabýt právní moci a je vykonatelný. Musí proto být jednoznačný a určitý tak, aby bylo zřejmé, jak bylo soudem rozhodnuto o předmětu řízení vymezeném v návrhu na jeho zahájení. Předmět řízení je pak stručně shrnut „věci“ uvedenou v záhlaví.

[30] Výrok rozsudku je třeba vykládat v kontextu celého rozsudku, a to zejména s ohledem na jeho záhlaví. Jsou-li v záhlaví soudního rozhodnutí jednoznačně identifikováni účastníci řízení a rovněž předmět soudního řízení správního (nejčastěji jako žaloba proti konkrétně vymezenému správnímu rozhodnutí), nezpůsobuje obecné znění výroku „Žaloba se zamítá.“ nebo „Žaloba se odmítá.“ jeho nepřezkoumatelnost, neboť je zřejmé, o čem bylo rozhodnuto. V tomto směru judikatura Nejvyššího správního soudu setrvale dospívá k závěru, že výrok rozsudku tvoří faktickou jednotu s jeho záhlavím (rozsudky ze dne 10. 2. 2005, čj. 2 As 38/2004-55,

č. 1070/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 7. 2012, čj. 2 Ans 12/2011-134, a ze dne 29. 3. 2022, čj. 4 As 246/2021-44, body 6–7).

[31] Jak bylo rozebráno shora, i pokud podá společný návrh více navrhovatelů, jde fakticky o jednotlivé návrhy každého z nich. Z rozsudku proto musí být zřejmé, jak soud rozhodl ve vztahu ke každému ze samostatných společníků v rozepři. Jestliže nebylo vyhověno žádnému z návrhů, které byly projednávány v jednom řízení, a soud je rozsudkem zamítá, postačí, uvede-li soud ve výroku například „*Návrh se zamítá/Návrhy se zamítají*“. S ohledem na povahu samostatného společenství totiž obsahově neexistuje společný návrh, proto jsou věcně zamítnuty všechny jednotlivé návrhy, byť třeba obsažené na jedné listině. Ze záhlaví rozsudku však musí být jednoznačně zřejmé, čím návrhů se výrok týká a proti jakému jednání veřejné správy směřovaly. V takovém případě totiž bude možné přiřadit výrok k návrhu každého jednotlivého navrhovatele. Není proto nezbytné, aby o společném návrhu nebo o více návrzích spojených do společného řízení soud rozhodl jednotlivými výroky stran každého z navrhovatelů samostatně. Nesmí však vzniknout pochybnosti, že bylo rozhodnuto o všech návrzích všech navrhovatelů ve společném řízení, aby bylo zřejmé, že byl vyčerpán celý předmět řízení.

[32] Nejvyšší správní soud tak má zrušit rozhodnutí krajského soudu pouze ohledně části navrhovatelů, kteří proti němu brojili kasační stížností a na kasační stížnosti setrvali. I když je totiž formálně rozhodnuto krajským soudem jedním výrokem, ten se z důvodu jejich samostatného společenství fakticky štěpí ke každému z navrhovatelů. Nejvyšší správní soud však v takovém případě musí jasně uvést již ve výroku svého rozhodnutí, ve vztahu k jakým navrhovatelům je rozhodnutí krajského soudu rušeno. Typicky půjde o výrok „*Výrok I. rozsudku krajského soudu se ve vztahu k žalobci XY ruší*.“ Jde o zásah do výroku rozhodnutí krajského soudu, a proto musí být i stejným způsobem rušen. V tomto případě tedy nepostačuje vázanost právním názorem Nejvyššího správního soudu podle § 110 odst. 4 s. ř. s. Proto nebyl správný postup prvního senátu v rozsudku ve věci *Děti Země a další*, který výrokem zrušil rozsudek krajského soudu bez jakéhokoliv omezení a pouze v odůvodnění uvedl, že účinky zrušení nastávají jen vůči některým žalobcům.

[33] Lze ostatně poukázat na to, že i Ústavní soud běžně ruší rozhodnutí obecných soudů pouze ve vztahu k těm osobám, které podaly ústavní stížnost, byť bylo danými rozhodnutími rozhodnuto jedním výrokem o návrhu více osob (např. náleží ÚS ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. I. ÚS 553/05, č. 167/2006 Sb. ÚS, a ve vztahu ke stěžovateli rušené usnesení NS ze dne 7. 6. 2005, sp. zn. 6 Tdo 1190/2004, nebo náleží ÚS ze dne 5. 9. 2017, sp. zn. II. ÚS 3307/14, č. 162/2017 Sb. ÚS, a ve vztahu ke stěžovateli rušené usnesení NS ze dne 29. 4. 2014, sp. zn. 7 Tdo 1317/2013).

III.2.C Povaha přezkoumávaného jednání veřejné správy

[34] Jak již bylo uvedeno, řízení před správními soudy je plně ovládáno dispoziční zásadou, a je proto na jednotlivých žalobcích v samostatném společenství, zda se rozhodnou brojit proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, přičemž účinky rušícího rozsudku by zásadně měly nastat jen vůči těm, kteří kasační stížnost podali. Jak nicméně uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 25. 10. 2018, sp. zn. I. ÚS 2164/17, č. 177/2018 Sb. ÚS, „*uplatnění dispoziční zásady ve správním soudnictví nemůže být v rozporu s povahou práv, jimž je poskytována ochrana, a se samotným účelem řízení, jímž je spravedlivá ochrana subjektivních veřejných práv. V tomto smyslu je nutno interpretovat i jednotlivá ustanovení soudního řádu správního, v nichž se dispoziční zásada promítá [např. náleží sp. zn. I. ÚS 1169/07 ze dne 26. 2. 2009 (N 38/52 SbNU 387) a sp. zn. IV. ÚS 2701/08 ze dne 30. 3. 2009 (N 74/52 SbNU 711)].*“

[35] Rozšířený senát se proto dále zabýval tím, zda řešení předkládanému druhým senátem nebrání povaha práv a povinností, o nichž je v soudním řízení správním rozhodováno.

[36] V nejčastějším případě návrhů ve správním soudnictví, tedy v žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, mohou být přezkoumávána jednak správní rozhodnutí, kterými bylo rozhodnuto o individuálních právech nebo povinnostech určité osoby, která přímo nesouvisí s veřejnými subjektivními právy jiných osob, jednak správní rozhodnutí, která se dotýkají práv více osob.

Správní rozhodnutí o ryze individuálních právech

[37] Do první kategorie typově spadají i rozhodnutí žalovaného v nyní projednávané věci. Z výroků správních orgánů, jejich odůvodnění i povahy věci totiž vyplývá, že jimi bylo rozhodnuto o individuálních žádostech příslušníků Vězeňské služby České republiky o proplacení přestávek na jídlo a odpočinek a odsloužených státních svátků. Rozhodnutí o žádosti jednoho příslušníka se nijak nedotýká práv jiných příslušníků, kteří rovněž žádost podali. Do stejné kategorie půjde zařadit také například většinu rozhodnutí o přestupcích (pokud jde o rozhodnutí o vině a správním trestu), o daňových povinnostech nebo rozhodnutí ve věcech důchodového pojištění a sociálního zabezpečení.

Správní rozhodnutí dotýkající se práv více osob

[38] Druhá kategorie správních rozhodnutí může být různorodá. Může jít jednak o rozhodování o společných veřejných subjektivních právech a povinnostech, tedy slovy § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu o rozhodnutí, které se vztahuje na více osob pro jejich společensví práv nebo povinností. Toto společensví práv samozřejmě není omezeno jen na řízení o žádosti uvedená v tomto ustanovení, ale může jít například i o uložení povinnosti, jako je odstranění stavby ve spoluvlastnictví více osob.

[39] Správním rozhodnutím se však rozhoduje o právech více osob i tehdy, kdy nejde o toto společensví práv. Půjde o rozhodování o individuálních veřejných subjektivních právech, která se však dotýkají právní sféry dalších osob, které zpravidla budou dalšími účastníky správního řízení. Podle § 27 odst. 2 správního řádu totiž platí, že *účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*.

[40] Typově může jít o územní rozhodnutí, jako tomu bylo v případě rozsudku ve věci *Děti Země a další*, byť zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), obsahuje vlastní definici účastníků řízení. Ustanovení § 85 stavebního zákona vymezuje celou řadu účastníků územního řízení (žadatel, obec, vlastník pozemku nebo stavby, osoby s věcnými právy k sousedním pozemkům, k nimž mohou přistoupit další účastníci na základě dalších právních předpisů). V rámci těchto kategorií může být navíc pluralita účastníků (například více dotčených obcí či vlastníků sousedních pozemků, nebo spoluvlastníci pozemku dotčeného stavbou). Každý z těchto účastníků uplatňuje v územním řízení odlišná práva a hájí své individuální zájmy. Územní rozhodnutí, kterým stavební úřad například umístí stavbu, se pak dotýká právní sféry každého z nich.

[41] Obdobné závěry nicméně Nejvyšší správní soud dovodil i ve vztahu k některým rozhodnutím, která se na první pohled zdají být rozhodnutími o ryze individuálních veřejných subjektivních právech. Jde například o rozhodnutí o žádostech o licenci k provozování celoplošného televizního vysílání (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 5. 2006, č. 8 As 32/2005-81, a na něj navazující judikatura – např. rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2008, č. 1 As 21/2007-272, č. 2476/2012 Sb. NSS, nebo ze dne 20. 3. 2008, č. 6 As 49/2007-194). Obdobné pak platí pro rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, kterým bylo rozhodnuto o tom, že soutěžitelé porušili společným jednáním zákaz stanovený v § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže; rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2018, č. 5 As 100/2018-34).

III.2.D Rozlišení ryze individuálních rozhodnutí (zásahů) a rozhodnutí (zásahů) týkajících se více osob v soudním řízení

[42] To, zda činnost veřejné správy podrobená soudnímu přezkumu zasahuje do ryze individuálních práv a povinností, nebo se dotýká práv a povinností více osob, se v soudním řízení projevuje tím, zda v něm mohou vystupovat tyto osoby jako osoby zúčastněné na řízení. Jedná se totiž o *osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu* (§ 34 odst. 1 s. ř. s.).

[43] Půjde-li totiž o veřejná subjektivní práva, která se nedotýkají veřejných subjektivních práv jiných osob, pak ani není třeba, aby se jiné osoby mohly soudního řízení účastnit a hájit svá práva. Půjde-li naopak o veřejná subjektivní práva, která jsou společná nebo se přímo dotýkají právní sféry jiných osob, pak tyto osoby musí mít

možnost účastnit se soudního řízení ať v pozici účastníků řízení nebo v pozici osob zúčastněných na řízení, aby mohly hájit svá práva v řízení před soudem (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; dále jen „Listina“).

[44] V případě ryze individuálních veřejných subjektivních práv, podá-li žalobu pouze některá z osob, ohledně kterých bylo ve správním řízení rozhodnuto společným rozhodnutím, nemohou osoby, které žalobu nepodaly, uplatňovat v řízení před správním soudem práva osoby zúčastněné na řízení. V nyní řešeném případě platových nároků příslušníků Vězeňské služby České republiky totiž ostatní příslušníci nejsou přímo dotčeni na svých právech a povinnostech správním rozhodnutím v tom rozsahu, ve kterém se zabývalo individuálními žádostmi jiných příslušníků. Takové postavení by totiž nemohli mít ani tehdy, pokud by bylo o právech jednotlivých příslušníků rozhodnuto samostatnými, byť obsahově stejnými, rozhodnutími správního orgánu, proti kterému by některý z nich podával samostatnou žalobu. Právní sféry jiných příslušníků se totiž nijak nedotýká to, že správní orgán o žádosti žalobce týkající se jeho platových náležitostí rozhodl určitým způsobem.

[45] Odlišná situace bude samozřejmě v případě rozhodnutí dotýkajících se práv více osob. Podá-li například některý z účastníků územního řízení žalobu proti územnímu rozhodnutí, je krajský soud povinen vyzkoumět o probíhajícím řízení účastníky územního řízení odlišné od žalobce a poučit je o možnosti uplatňovat v soudním řízení svá práva jako osoba zúčastněná na řízení (obdobně ke stavebnímu řízení rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2005, čj. 1 As 39/2004-75, č. 1479/2008 Sb. NSS).

III.2.E Důsledky rozlišení pro soudní řízení

[46] Ačkoliv společní žalobci představují v soudním řízení vždy samostatné společenství v rozepří, přesto na jejich postavení v soudním řízení může mít vliv i to, jaké má přezkoumávaná činnost veřejné správy dopady do práv dalších osob.

Důsledek pro výrok krajského soudu

[47] V první řadě se to projeví v rozsahu výroku krajského soudu v případě vyhovění návrhu.

[48] Pokud se například rozhodnutí o žádosti některého příslušníka nedotýká práv jiných příslušníků, pak vyhoví-li krajský soud žalobě pouze některého z příslušníků, o jejichž žádostech bylo vedeno společné řízení, zruší správní rozhodnutí pouze v rozsahu týkajícím se úspěšného žalobce, umožňuje-li to řádná formulace výroku správního rozhodnutí. Procesně pasivní příslušníci proto budou i nadále vázáni dotčeným správním rozhodnutím. Není totiž žádný důvod zasahovat do práv a povinností osob, o jejichž právech se v soudním řízení nejednalo.

[49] Půjde-li však o správní rozhodnutí dotýkající se práv více osob, pak dospěje-li krajský soud k závěru, že je žaloba důvodná, zruší rozhodnutí za běžných okolností s účinky pro všechny. Ačkoli podle § 54 odst. 6 s. ř. s. platí, že *výrok pravomocného rozsudku je závazný pro účastníky, osoby na řízení zúčastněné a pro orgány veřejné moci*, v případě zrušení správního rozhodnutí musí z povahy věci dopadnout prostřednictvím závaznosti pro správní orgán i na účastníky správního řízení, případně i jiné osoby (shodně rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2011, čj. 9 As 73/2010-138). Z povahy věci totiž vedle sebe nemůže existovat závazné územní rozhodnutí například ve vztahu k žadateli a zároveň být zrušené ve vztahu k vlastníkovi sousedního pozemku. Rušící výrok tak za běžných okolností dopadne na všechny účastníky územního řízení bez ohledu na to, zda podali žalobu nebo zda v soudním řízení vystupovali jako osoby zúčastněné na řízení. Stejně závěry musí platit i v případě, kdy právní úprava dává správnímu soudu možnost změnit takové správní rozhodnutí (viz například dosud neúčinný § 309 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon).

Důsledek pro řízení o kasační stížnosti a rozhodnutí o ní

[50] Rozlišení má vliv i na to, kdo bude účastníkem řízení o kasační stížnosti, což úzce souvisí s odpovědí na spornou otázku. K tomu je třeba předeslat, že většina východisek týkajících se řízení před krajským soudem platí i pro řízení před Nejvyšším správním soudem. S ohledem na samostatné společenství v rozepří proto také představuje případná společná kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu obsahově totožné kasační stížnosti jednotlivých navrhovatelů.

[51] Podle § 105 odst. 1 s. ř. s. platí, že *účastníky řízení o kasační stížnosti jsou stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení*.

[52] Smyslem daného ustanovení je zcela zjevně to, aby všichni účastníci řízení před krajským soudem měli možnost svou procesní aktivitou ovlivnit výsledek řízení před Nejvyšším správním soudem, neboť zákonodárce vycházel z toho, že se jich tento výsledek může dotknout.

[53] Půjde-li však o společnou žalobu proti rozhodnutím o právech vícero žalobců, která se však nedotýká jejich práv navzájem, pak podají-li kasační stížnosti jen někteří z žalobců, budou účastníky řízení o kasační stížnosti toliko žalovaní a ti žalobci, kteří kasační stížnost podali. Jak bylo totiž rozebráno shora, přestože je v soudním řízení rozhodováno o společné žalobě, výsledek soudního řízení o žalobním nároku jednoho z žalobců nemá dopad do právní sféry ostatních. Jde tak jen o logické pokračování toho, že v případě samostatné žaloby některého z účastníků správního řízení by jim nemohlo svědčit postavení osob zúčastněných na řízení, neboť rozhodnutím krajského soudu nemohou být dotčeni na svých právech a povinnostech. Za této situace by proto bylo absurdní, aby účastníky řízení o kasační stížnosti byli i ti žalobci, kteří kasační stížnost nepodali, jestliže se nijak nedotýká jejich právní sféry to, jak bylo rozhodnuto o žalobním nároku stěžovatele.

[54] To však neznamená, že by Nejvyšší správní soud nevedl společné řízení, podají-li navrhovatelé společně kasační stížnost. Jelikož však jde o ryze individuální nároky, mohl by jednotlivé kasační stížnosti vyloučit do samostatných řízení, pokud budou dány zvláštní okolnosti pro takový postup (například nutnost vyčkat na rozhodnutí jiného orgánu, pokud jde o potřebu rozhodnout o možném procesním nástupnictví některého ze žalobců).

[55] Logickým důsledkem výše uvedeného je pak také to, že Nejvyšší správní soud v případě těchto typů správních rozhodnutí v souladu s dispoziční zásadou a zásadou, podle níž si má každý střežit svá práva, zruší výrok rozsudku krajského soudu pouze vůči těm žalobcům, kteří proti němu podali kasační stížnost. Další řízení před krajským soudem proto nadále bude vedeno jen ohledně žalob těch žalobců, kteří byli se svou kasační stížností úspěšní. Tím se plně uplatní charakteristika samostatného společenství (§ 33 odst. 8 s. ř. s.), kdy o každém samostatném společníkovi v rozepří může soud rozhodnout odlišně (viz bod [23] výše).

[56] Tímto postupem tak žalobci, kteří již nadále nechťejí brojit proti rozhodnutí krajského soudu, nebudou nuceni vystupovat v řízení o kasační stížnosti a v případě rušícího rozsudku pokračovat v řízení před krajským soudem. Současně jim případně nevzniknou další náklady právního zastoupení za dobu, kdy již v řízení pokračovat nechťeli. To samé pak platí i o náhradě nákladů řízení žalovanému správnímu orgánu, pakliže by mu výjimečně byla přiznána (viz bod [26] tohoto usnesení).

[57] Pokud jde o kategorii správních rozhodnutí dotýkajících se práv více účastníků, je situace stran účastenství v řízení o kasační stížnosti odlišná. Jak bylo uvedeno v bodě [49] tohoto usnesení, předmět soudního přezkumu se v těchto případech dotýká právní sféry všech žalobců, byť jsou v samostatném společenství. Účinky případného zrušujícího rozsudku totiž nastanou vůči všem z nich, stejně jako vůči těm, kteří žalobu nepodali. Podá-li proto některý z žalobců kasační stížnost, je plně v souladu se smyslem § 105 odst. 1 s. ř. s., aby účastníky řízení o ní byli i ti žalobci, kteří ji nepodali. Výsledek řízení před Nejvyšším správním soudem se totiž může dotknout i jejich právní sféry. Ačkoliv totiž neuspěli se svými žalobami, může jejich právní sféru ovlivnit výsledek řízení o žalobách jiných žalobců.

[58] Přesto ani tato skutečnost nepovede k tomu, že by v případě rušícího rozsudku Nejvyšší správní soud postupoval odlišně a rušil rozsudek krajského soudu i ohledně těch žalobců, kteří kasační stížnost nepodali. I v tomto případě bude další řízení před krajským soudem vedeno jen o žalobách těch žalobců, kteří byli se svou kasační stížností úspěšní. Být se výsledek řízení o kasační stížnosti může přímo dotknout i právní sféry procesně pasivních žalobců, není jím tímto postupem upřena možnost hájit svá práva v případném navazujícím řízení před krajským soudem ve vztahu k žalobám těch žalobců, o kterých soud dále jedná.

[59] V takovém případě jim totiž musí být umožněno, aby v dalším řízení uplatnili svá práva jako osoby zúčastněné na řízení, jako kdyby žalobu vůbec nepodali. Tímto postupem bude na jednu stranu šetřena dispoziční zásada, na druhou stranu bude těmto osobám umožněno hájit svá práva v řízení před soudem (čl. 38 odst. 2 Listiny). Být všichni žalobci původně společně brojili proti témuž rozhodnutí, každý z nich tak mohl činit v různém rozsahu a z různých, mnohdy protichůdných důvodů. Bude tak respektována i povaha práv a povinností, o nichž je v soudním řízení rozhodováno. Rozhodnutí krajského soudu musí mít možnost v takové situaci ovlivnit i ti

žalobci, kteří kasační stížnost nepodali, pakliže se v řízení před krajským soudem rozhodnou aktivně hájit svá práva v pozici osob zúčastněných na řízení.

[60] To platí samozřejmě jen v případě, že by jim takové postavení svědčilo, pokud by původně neměli postavení účastníků řízení. Ohledně těchto osob tedy v souladu s § 34 odst. 1 s. ř. s. musí platit, že mohou být *přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno*, nebo jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu. Osobou zúčastněnou na řízení tak nemůže být například původní navrhovatel, jehož návrh byl odmítnut z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace, protože navrhovatele jednání veřejné správy přímo nezkracuje na jemu náležejících právech.

[61] Nadto i v tomto případě nebudou žalobci, kteří nepodali kasační stížnost, případně nuceni hradit náhradu nákladů řízení žalovaného správního orgánu za navazující řízení před krajským soudem, pakliže by mu byla výjimečně příznána.

[62] Důsledkem tohoto řešení je zároveň zamezení problému tzv. černého pasažéra týkajícího se poplatku za kasační stížnost. Poplatková povinnost za podání kasační stížnosti se váže ke každému ze stěžovatelů v samostatném společenství (viz bod [24] tohoto rozsudku). Rušil-li by Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu jako celek bez ohledu na to, který z žalobců podal kasační stížnost, mohla by nastat situace, že by některý z žalobců podal ve prospěch ostatních kasační stížnost, avšak zaplatil by se ve výsledku pouze jeden soudní poplatek.

[63] Pro úplnost však rozšířený senát dodává, že obecně nelze vyloučit další situace či druhy správních rozhodnutí, u kterých bude nutné se zamýšlet nad tím, zda lze postupovat některým z výše nastíněných způsobů. Například si lze představit rozhodnutí, u kterého by nebylo možné jednoznačně určit, kterého účastníka správního řízení se výrok týká. V těchto specifických případech bude na správním soudu, aby posoudil, zda mohou další osoby uplatňovat svá práva jako osoby zúčastněné na řízení. Jak bylo totiž rozvedeno shora, právě toto kritérium je klíčové pro následný postup soudu jak v řízení o návrhu, tak i o kasační stížnosti.

Právní moc rozsudku krajského soudu

[64] Postupovací usnesení vychází též z toho, že vůči navrhovatelům, kteří nepodali kasační stížnost, zůstane napadené rozhodnutí krajského soudu v právní moci. Aby se dalo k takovému závěru dospět, je třeba se zabývat i tím, kdy rozhodnutí krajského soudu právní moci nabylo. Pokud by totiž nabývalo právní moci společně vůči všem navrhovatelům, pak by to mohlo vést k popření shora uvedených závěrů. Je totiž jen těžko představitelné, že by v určité fázi (nabytí právní moci) měla být právní moc závislá na všech účastnících a v jiné fázi (zrušení rozsudku) by rozhodnutí pozbylo účinků právní moci jen vůči některým z nich.

[65] Podle § 54 odst. 5 s. ř. s. platí, že *rozsudek, který byl doručen účastníkům*, je v právní moci. Na usnesení se toto pravidlo použije přiměřeně podle § 55 odst. 5 s. ř. s. Z citovaného ustanovení tak vyplývá, že soudní rozhodnutí je v právní moci až okamžikem doručení všem účastníkům řízení, tj. zpravidla žalobci a žalovanému (navrhovateli a odpůrci).

[66] Podalo-li však žalobu více žalobců, je otázka, zda je namíste § 54 odst. 5 s. ř. s. vykládat tak, že rozhodnutí je v právní moci až doručením posledním ze všech účastníků řízení, tj. včetně ostatních žalobců, nebo zda je namíste s ohledem na samostatné společenství v rozepři posuzovat právní moc individuálně ve vztahu k jednotlivým žalobcům. Z oddělené právní moci obdobně vychází v případě samostatného společenství i civilní řízení soudní. Ve vztahu k jednotlivým žalobcům totiž může prvostupňový rozsudek nabýt odlišně právní moc v návaznosti na to, zda jednotlivý žalobce podá či nepodá odvolání nebo zda se vzdá práva na jeho podání (viz § 159 ve spojení s § 204, § 206 odst. 1 a § 207 o. s. ř.).

[67] I pro posouzení této otázky je třeba vyjít z výše uvedených závěrů ohledně povahy přezkoumávaného jednání veřejné správy. Je-li předmětem soudního přezkumu správní rozhodnutí o ryze individuálních právech společných žalobců, nabývá soudní rozhodnutí právní moci individuálně ve vztahu k jednotlivým žalobcům, tak jako kdyby o jejich žalobním nároku bylo vedeno samostatné soudní řízení. To odráží povahu samostatného společenství v soudním řízení správním. Zároveň tímto postupem odpadá problém doručování rozhodnutí ostatním žalobcům, jichž se individuální nárok daného žalobce nijak nedotýká. Individuálnímu nabytí právní moci v těchto případech ani nebrání, je-li výsledkem soudního řízení zrušení rozhodnutí správního orgánu. Rozsah

zrušení správního rozhodnutí je totiž v případě samostatného společenství žalobců dán tím, kteří žalobci byli se svými žalobními návrhy úspěšní. Rušící výrok rozsudku se proto vždy týká individuálního nároku daného žalobce. Může proto nabýt právní moci odlišně od ostatních, i když je více žalobců úspěšných. Vyhovující rozhodnutí o žalobním nároku jednoho z žalobců totiž nemá za následek odpadnutí předmětu řízení o žalobě ostatních.

[68] Jde-li o správní rozhodnutí, které se dotýká práv a povinností více osob, je situace složitější. V případě zamítavého či odmítavého výroku lze i v tomto případě rozlišit nabytí právní moci ve vztahu k jednotlivým žalobcům jako v případě správního rozhodnutí o ryze individuálních právech. Z povahy věci však není možné tímto způsobem postupovat v případě výroku rušícího. Jím totiž musí být správní rozhodnutí zrušeno s účinky vůči všem (viz body [49] a [57] výše). Byla-li by právní moc posuzována ve vztahu k jednotlivým žalobním nárokům společných žalobců, nastala by situace, kdy by správní rozhodnutí bylo zrušeno s účinky vůči všem žalobcům již v okamžiku nabytí právní moci rozsudku ve vztahu k prvnímu z nich. To by však mělo za následek odpadnutí předmětu řízení vůči ostatním žalobcům, vůči kterým ještě rozsudek nenabyl právní moci, neboť by již bylo zrušeno správní rozhodnutí, jehož zrušení se žalobou domáhali. Aby se předešlo tomuto nežádoucímu následku, musí soudní rozhodnutí v případě tohoto typu správních rozhodnutí nabýt právní moci až okamžikem doručení žalovanému a všem žalobcům v samostatném společenství, kteří byli se svými žalobami úspěšní.

[69] Rozšířený senát proto uzavírá, že přijetí řešení navrhovaného předkládajícím senátem nebrání ani to, jakým způsobem nabývá právní moci rozhodnutí soudu.

IV.

Shrnutí a závěr pro projednávanou věc

Ze shora uvedených důvodů proto rozšířený senát dospěl ve vztahu k projednávané věci k tomu, že pokud je důvodná kasační stížnost, kterou podali pouze někteří z žalobců, zruší napadené rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud výrokem rozsudku pouze vůči těmto žalobcům.

4369

Energetika: povaha operátora trhu; režim dodavatelů poslední instance

k § 12a odst. 2 a § 20a zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (v textu dále jen „energetický zákon“), ve znění k 13. 12. 2021 k § 4 odst. 1 soudního řádu správního

Operátor trhu (§ 20a zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích) nemá pravomoc rozhodovat o pozastavení činnosti dodavatele energií, neboť pouze plní zákonem stanovenou informační povinnost (§ 12a odst. 2 téhož zákona). Rovněž nemá pravomoc přeradit zákazníky do režimu dodavatelů poslední instance, neboť tato právní skutečnost nastává ze zákona. Autoritativně tedy nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, ani jinak do jejich práv mocensky nezasahuje, není proto správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2022, č. 6 As 82/2022-25)

Prejudikatura: č. 1717/2008 Sb. NSS.

Věc: M. V. proti OTE, a.s. o pozastavení činnosti dodavatele energií, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaná dne 13. 10. 2021 publikovala na svých internetových stránkách oznámení, že v systému pozastavila činnost mj. společnosti Europe Easy Energy a.s. (dále též „dodavatel žalobce“) z důvodu pozbytí možnosti této společnosti dodávat plyn a elektřinu, a to na základě oznámení tohoto dodavatele, které žalovaná obdržela. Dále oznámením informovala zákazníky tohoto dodavatele, že jim budou nově dodávat plyn a elektřinu dodavatelé

poslední instance (dále jen „DPI“), kteří následně dodávky energií převzali, a to za cenu několikanásobně vyšší než ceny, které měl žalobce sjednány s dodavatelem.

Žalobce uvedené oznámení žalované napadl žalobou u Městského soudu v Praze. Dle jeho názoru žalovaná tímto oznámením pozastavila činnost žalobce dodavatele a rozhodla o přeražení zákazníků k DPI, aniž prověřila, zda k tomu byly splněny zákonné podmínky. Tím nezákonně zasáhla do žalobcových práv. Žalobce kvalifikoval uvedené oznámení jako opatření obecné povahy, rozhodnutí materiální povahy a dále jako nezákonný zásah.

Městský soud podanou žalobu odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení s odůvodněním, že ve věci není dána pravomoc správních soudů, neboť žalovaná není správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalovaná je právnickou osobou, jejímž jediným akcionářem je Česká republika. Vykonává činnost operátora trhu s elektřinou a plynem, a to na základě výlučné licence udělené Energetickým regulačním úřadem. Z žádného zákonného ustanovení nelze dle městského soudu dovodit, že by žalované bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech jiných osob v rámci veřejné správy. Městský soud okolnosti dané věci vyhodnotil tak, že dodavatel žalobce oznámil žalované pozbytí možnosti dodávat elektřinu a plyn, žalovaná následně oznámila DPI registrační čísla odběrných míst jeho zákazníků a předávacích míst a DPI vznikla ze zákona povinnost dodávat těmto zákazníkům elektřinu a/nebo plyn. Žalobcovu tvrzení, že žalovaná rozhodla o pozastavení činnosti dodavatele žalobce a přeřadila jeho zákazníky k DPI, není dle městského soudu pravdivé, neboť takovou pravomoc žalovaná nemá. Dle městského soudu taktéž nelze z právní úpravy dovodit povinnost operátora trhu prověřovat oznámení dodavatelů energií, že pozbyli možnost dodávat elektřinu nebo plyn svým zákazníkům. Institut DPI byl zřízen právě za účelem ochrany před nečekaným a náhlým ukončením dodávek energií smluvním dodavatelem, a proto by prověřování požadované žalobcem bylo v rozporu se smyslem a účelem právní úpravy. Zahájení dodávek ze strany DPI nemá žádný vliv na trvání smluvních závazků mezi žalobcem a jeho dodavatelem, ani na možnost domáhat se náhrady škody vzniklé z porušení smluvní povinnosti dodávat elektřinu a/nebo plyn.

Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Dle jeho názoru je napadené usnesení postaveno na „*důkazů kruhem*“ (žalovaná o pozastavení činnosti dodavatele žalobce nerozhodla, neboť takovou pravomoc nemá), zjevném logickém rozporu (úkony žalované se nedotkly právní sféry žalobce s ohledem na jeho možnost domáhat se náhrady škody) a nepodložených právních závěrech (žalované není svěřeno právo rozhodovat o právech a povinnostech jiných osob v oblasti veřejné správy).

Stěžovatel v kasační stížnosti setrval na názoru, že podmínky stanovené zákonem pro převod zákazníků do režimu DPI platí objektivně a je třeba je žalované jako operátorovi trhu doložit. Žalovaná byla právnickou osobou, která organizovala, řídila a udržovala energetický trh ve funkčním stavu, nebyla pouhým doručovatelem oznámení činěných dodavatelé energií. Městský soud (i žalovaná) se dle stěžovatele mylili v závěru, že povinnost oznámit DPI registrační čísla odběrných míst zákazníků a jejich předávacích míst měla žalovaná bez ohledu na skutečnost, zda bylo pravdivé oznámení dodavatele, že pozbyl oprávnění nebo možnost dodávat elektřinu a/nebo plyn. Tyto okolnosti bylo nutno doložit, a to rozhodnutím o odebrání licence v případě pozbytí oprávnění, nebo podáním insolvenčního návrhu, který osvědčí nemožnost plnit finanční závazky dodavatele v případě pozbytí možnosti dodávat energie. Žalovaná však doložení splnění zákonných podmínek nevyžadovala a režim dodávek ze strany DPI aktivovala bez dalšího.

Stěžovatel se domníval, že má veřejné subjektivní právo nebýt v soukromoprávních vztazích rušen veřejnou mocí. Žalovaná je ze zákona nadána veřejnou autoritativní mocí vstoupit v zákonem stanovených případech do právní sféry stěžovatele, suspendovat závazek dodavatele energií a organizačně stěžovateli zajistit dodávky od DPI. Dle stěžovatele se jedná o autoritativní působení a veřejnoprávní povinnost, kterou žalované stát svěřil jako operátorovi trhu s cílem zajistit fungování veřejného statku. Stěžovatel roli žalované charakterizoval jako roli rozhodčího. Žalovaná v tomto případě nepochybně nevystupovala jako osoba soukromého práva, ale jako osoba, které zákon svěřuje pravomoc posoudit, zda byly naplněny zákonem stanovené podmínky pro aktivaci DPI. Žalovaná tímto posouzením zakládá veřejná subjektivní práva účastníků trhu, konkrétně povinnost DPI energií dodat a povinnost zákazníků za dodávky energií provádět úhradu.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila svoji roli operátora trhu jednajícího na základě výlučné licence, přičemž postupovala v souladu s právními předpisy, uzavřenými smlouvami a obchodními podmínkami.

Popřela, že by disponovala vrchnostenským oprávněním, neboť sama byla společně s ostatními pouze účastníkem trhu. Nemůže tedy vydávat závazná rozhodnutí v oblasti veřejné správy, opatření obecné povahy, či se jako správní orgán dopustit nezákonného zásahu. Žalovaná popsala a vysvětlila proces přechodu odběrného místa stěžovatele k DPI. V této souvislosti souhlasila s názorem městského soudu, že nemohla rozhodnout o pozastavení činnosti stěžovatele dodavatele o přefázení jeho zákazníků k DPI, neboť takovou pravomoc ze zákona nemá. K namítané povinnosti prověřovat oznámení dodavatelů energií o pozbytí oprávnění nebo možnosti dodávat energie poznamenala, že tento výklad směřuje proti smyslu institutu DPI jako ochrany před nečekaným a náhlým ukončením dodávky energií ze strany smluvního dodavatele. Uvedla, že nenese žádnou odpovědnost za případné nesplnění smluvních závazků dodavatelem (zde dodavatelem stěžovatele). Dále upozornila na skutečnost, že podání návrhu na zahájení insolvenčního řízení zákon nestanoví jako podmínku pro zahájení dodávek DPI. Žalovaná je v obdobných případech povinna bezodkladně plnit zákonem uložené informační povinnosti, aby nedošlo k ohrožení přerušení dodávek energie dotčeným zákazníkům. Není tedy dán prostor pro ověřování požadované stěžovatelem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[9] V projednávané věci je mezi účastníky řízení předmětem sporu otázka, zda žalovaná jako operátor trhu s elektřinou a plynem má postavení správního orgánu [ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a zda tedy bylo možné se proti zveřejněnému oznámení bránit žalobou proti rozhodnutí, případně návrhem na zrušení opatření obecné povahy, anebo žalobou na ochranu před stěžovatelem namítaným nezákonným zásahem.

[10] Podle § 4 odst. 1 s. ř. s. *soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, 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* (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil Nejvyšší správní soud). Podle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. pak *ve správním soudnictví dále soudy rozhodují o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem*. Rovněž v případě opatření obecné povahy platí, že musí být vydáno správním orgánem (§ 101a odst. 1 s. ř. s.).

[11] Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. již rozsudek ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS) vychází při zkoumání toho, zda je v konkrétní věci dána pravomoc správních soudů, z tříprvkové definice přezkoumávané činnosti plynoucí z citovaného § 4 odst. 1 s. ř. s.:

- vůči adresátovi vystupuje orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, fyzická nebo právnická osoba, nebo jiný orgán;

- tato entita má pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob (rozhodnutí), či jinak do jejich práv a povinností zasahovat (zásah);

- tuto pravomoc vykonává v oblasti veřejné správy.

[12] Přezkumu ve správním soudnictví přitom může být podrobena pouze taková činnost, která naplňuje všechny tři uvedené definiční prvky současně. Městský soud správně vyhodnotil, že žalovaná v souzené věci nerozhodovala o právech a povinnostech jiných osob v rámci veřejné správy (tedy nenaplnila druhé ani třetí kritérium), když v systému zveřejnila oznámení o pozastavení činnosti dodavatele stěžovatele. Činnost žalované je totiž právem regulována výhradně soukromoprávní metodou regulace.

[13] Žalovaná je operátorem trhu s elektřinou a plynem. Podle § 20a energetického zákona, je operátorem trhu akciová společnost založená státem (odst. 1), akcie vlastní stát nebo provozovatel přenosové soustavy (odst. 2) a operátor trhu musí mít ke své činnosti licenci (odst. 3), která je licenci výlučnou pro celé území České republiky [§ 4 odst. 2 písm. c) energetického zákona]. Činnost operátora je podnikáním v energetickém odvětví (§ 3 odst. 1 energetického zákona). Již z těchto úvodních odstavců vyplývá, že žalovaná nemá postavení orgánu moci

výkonné, či jiného orgánu, kterému by bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech jiných osob, nýbrž se jedná o právnickou osobu (odlišnou od státu).

[14] Energetický zákon ukládá operátorovi trhu řadu povinností (§ 20a odst. 4 a 5) a zároveň zakládá některá práva, zejména právo vyžadovat konkrétní údaje od ostatních účastníků trhu (§ 20a odst. 6). Při porovnání s právní úpravou, která stanoví působnost Energetického regulačního úřadu, včetně jemu svěřených konkrétních pravomocí (§ 17), je zjevné, že § 20a energetického zákona nekonstruuje postavení operátora trhu jako správního orgánu, nýbrž jako účastníka trhu [§ 22 odst. 1 písm. d) a § 56 odst. 1 písm. g)]. Operátor trhu pak sice má výlučné postavení, když na základě výlučné licence plní specifické povinnosti uložené mu zákonem, avšak toto ustanovení mu nezakládá žádnou působnost v oblasti veřejné správy a nesvěřuje mu žádné pravomoci k její realizaci. Naopak, z jiných částí energetického zákona vyplývá, že operátor trhu vstupuje do interakcí s ostatními účastníky trhu prostřednictvím smluvních instrumentů (§ 50 odst. 5, 7, 8, 9, 11 a § 72 odst. 8). Z textu, systematiky ani smyslu a účelu zákona přitom nevyplývá, že by tyto smlouvy měly povahu smluv veřejnoprávních. V rámci smluvních vztahů jsou pak účastníky trhu podpůrně využívány také obchodní podmínky, které operátor trhu zpracovává a zveřejňuje [§ 20a odst. 4 písm. j)], a to poté, co je schválí Energetický regulační úřad [§ 17 odst. 7 písm. g)]. Vztahy mezi účastníky trhu, včetně operátora trhu, jsou tedy regulovány soukromoprávní metodou regulace, bez prvků subordinace. Ani jako právnická osoba tedy žalovaná autoritativně nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, ani jinak do jejich práv mocensky nezasahuje.

[15] Podle § 12a odst. 2 energetického zákona platí, že dodavatel poslední instance dodává elektřinu nebo plyn zákazníkovi, jehož dodavatel elektřiny nebo plynu pozbyl oprávnění nebo jako subjekt zúčtování nesplňuje finanční podmínky zúčtování odchylek nebo v případě dodávky elektřiny na základě smlouvy o sdružených službách dodávky elektřiny nemá zajištěnu související službu v elektroenergetice nebo v případě dodávky plynu na základě smlouvy o sdružených službách dodávky plynu nemá zajištěnu související službu v plynárenství. Tato povinnost vzniká dnem, kdy operátor trhu oznámí dodavateli poslední instance registrační číslo odběrného místa a předávacích míst dotčeného zákazníka, v němž nikdo neodpovídá za odchylku, trvá nejdéle 6 měsíců a nevztahuje se na zákazníka, jehož spotřeba plynu za posledních 12 měsíců byla vyšší než 630 MWh.

[16] Podle odst. 3 téhož ustanovení zákona dodavatel elektřiny nebo plynu, který pozbyl oprávnění nebo možnost dodávat elektřinu nebo plyn nebo nemá zajištěnu službu distribuční soustavy, informuje o této skutečnosti neprodleně operátora trhu. Provozovatel distribuční soustavy, uvnitř jehož vymezeného území se nachází odběrné místo, pro které není zajištěna služba distribuční soustavy podle odstavce 2, informuje o této skutečnosti neprodleně operátora trhu.

[17] Rovněž z citovaného znění § 12a energetického zákona upravujícího institut DPI je zřejmé, že toto ustanovení toliko stanovuje práva a povinnosti zde vymezeným účastníkům trhu, a to povinnost dodavatele elektřiny nebo plynu, který pozbyl oprávnění nebo možnost dodávat elektřinu nebo plyn, nebo nemá zajištěnu službu distribuční soustavy, informovat o této skutečnosti operátora trhu (odst. 3), dále povinnost provozovatele distribuční soustavy informovat operátora trhu, že uvnitř jeho vymezeného území se nachází odběrné místo bez zajištěné služby distribuční soustavy (tamtéž). Další povinností stanovenou v § 12a odst. 2 energetického zákona je povinnost operátora trhu posléze oznámit DPI registrační číslo odběrného místa a předávacích míst dotčeného zákazníka, v němž nikdo neodpovídá za odchylku [definici odchylky v elektroenergetice obsahuje § 2 odst. 2 písm. a) bod 7 a v plynárenství § 2 odst. 2 písm. b) bod 6 energetického zákona], čímž *ex lege* vzniká povinnost DPI dodávat elektřinu a/nebo plyn (tamtéž). Ani uvedená právní úprava nezakládá jakoukoli působnost a související pravomoc žalované v oblasti veřejné správy, jak se mylně domnívá stěžovatel. Jedná se opět o soukromoprávní povinnost operátora trhu oznamovat DPI místa zákazníků, v nichž nikdo neodpovídá za odchylku, resp. skutečnost, že ve vztahu k těmto místům neexistuje subjekt splňující finanční podmínky zúčtování odchylek, což souvisí s postavením dosavadního dodavatele energií jako tzv. subjektu zúčtování.

[18] Subjektem zúčtování je fyzická nebo právnická osoba, pro kterou operátor trhu na základě smlouvy o zúčtování odchylek provádí vyhodnocení, zúčtování a vypořádání odchylek [v elektroenergetice viz § 2 odst. 2 písm. a) bod 12 a v plynárenství § 2 odst. 2 písm. b) bod 18 energetického zákona]. Pokud osoba ztratí postavení subjektu zúčtování, je fakticky vyloučena z obchodování s elektřinou a/nebo plynem. Bez převzetí odpovědnosti za odchylku nemůže být dodávka elektřiny nebo plynu s ohledem na způsob organizace trhu s elektřinou nebo

plynem a jejich povahu realizována. Účastník trhu, který nese odpovědnost za odchylku a který je zároveň subjektem zúčtování odchylek [§ 22 odst. 2 písm. a) energetického zákona], tak musí být vždy určitelný. Pro postavení subjektu zúčtování je rozhodující smlouva o zúčtování odchylek uzavřená s operátorem trhu (§ 50 odst. 11 a § 72 odst. 8 energetického zákona), tedy opět soukromoprávní smluvní ujednání, které při zohlednění schválených obchodních podmínek a prováděcích právních předpisů (vyhláška č. 408/2015 Sb., o Pravidlech trhu s elektřinou, a vyhláška č. 349/2015 Sb., o Pravidlech trhu s plynem) určuje podmínky, za nichž bude smluvní partner operátora trhu (dodavatel energií) splňovat finanční podmínky zúčtování odchylek.

[19] Z výše popsaného je zřejmé, že ani v případě, kdy žalovaná jako operátor trhu oznamuje DPI místo, v němž nikdo neodpovídá za odchylku, nejedná ve vrchnostenském postavení, neboť pouze informuje o skutečnosti, která nastala v rámci smluvního vztahu, v němž jsou jeho účastníci v rovném postavení a v němž mezi nimi neexistuje vztah subordinace. Na soukromoprávní povaze činnosti operátora trhu nic nemění ani skutečnost, že s tímto oznámením je ze zákona spojen následek v podobě vzniku závazkového vztahu mezi zákazníky a DPI. Proto je správný závěr městského soudu, že žalovaná nemá pravomoc rozhodovat o pozastavení činnosti dodavatele energií, neboť v tomto ohledu plní pouze zákonem uloženou povinnost a informuje o skutečnostech vyplývajících ze smluvního vztahu založeného smlouvou o vyúčtování. Rovněž nemá pravomoc přepřadit zákazníky do režimu DPI, neboť tato právní skutečnost nastává ze zákona (*ex lege*).

[20] K uplatněným stěžovatelským námitkám Nejvyšší správní soud uvádí, že z výše podaného podrobného výkladu je patrné, že závěr městského soudu, že žalovaná o pozastavení činnosti dodavatele stěžovatele nerozhodla, neboť takovou pravomoc nemá, nepředstavuje „*důkaz kruhem*“ (pozn.: správně myšlena patrně „*argumentace kruhem*“). Stejně tak není stěžovatelem nazvaným „*logickým nesmyslem*“ ani závěr městského soudu, že se úkony žalované nedotkly jeho právní sféry s ohledem na možnost domáhat se náhrady škody v občanském soudním řízení. Nejvyšší správní soud podotýká, že městský soud odkazem stěžovatele na řešení jeho situace prostředky soukromého práva pouze podpořil svůj závěr, že s ohledem na metodu právní regulace není možné domáhat se v souzeném případě ochrany u soudů ve správním soudnictví.

[21] K opakovaně formulované stěžovatelské námitce, že podmínky stanovené zákonem pro převod zákazníků do režimu DPI platí objektivně a že je třeba je žalované jako operátorovi trhu doložit, Nejvyšší správní soud uvádí, že hodnocení správnosti postupu žalované je pro souzenou věc irelevantní, neboť žaloba byla odmítnuta pro nedostatek pravomoci správních soudů. Za dané situace proto nebylo možné, aby se městský soud zabýval hodnocením správnosti postupu žalované, a nemůže tak činit ani Nejvyšší správní soud. Nad rámec rozhodovacích důvodů lze pouze upozornit na rozpornost stěžovatelských tvrzení k této otázce. Na straně jedné totiž stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že netvrdí, že by žalovaná jako operátor trhu byla povinna prověřovat splnění podmínek pro přechod k DPI (bod 13 kasační stížnosti), zároveň však tvrdí, že je žalovaná povinna zohlednit pravdivost skutečností tvrzených dodavatelem (bod 15 kasační stížnosti).

[22] K tvrzenému veřejnému subjektivnímu právu stěžovatele „*nebyť ve svých soukromoprávních vztazích rušen veřejnou mocí*“ Nejvyšší správní soud uvádí, že k rušení stěžovatele veřejnou mocí v souzené věci z důvodů uvedených výše nedošlo. Žalovaná nezasáhla do právní sféry stěžovatele jako vykonavatel veřejné moci, nýbrž plnila své vlastní zákonné povinnosti. Dovozuje-li stěžovatel veřejnoprávní a autoritativní povahu činnosti žalované z cíle právní úpravy, neboť operátor trhu zajišťuje fungování veřejného statku, uvádí Nejvyšší správní soud, že bytí lze bezproblémové fungování trhu s energiemi patrně považovat za veřejný zájem, čemuž např. odpovídá i zavedení institutu DPI majícího zajistit, aby se zákazníci neocitli v situaci, kdy do jejich odběrných míst nebude dodávána žádná energie, stěžovatel opomíjí, že k naplnění tohoto zájmu může zákonodárce zvolit též soukromoprávní metodu regulace, jak k tomu došlo v tomto případě.

[23] Namítá-li stěžovatel, že žalovaná svým posouzením zakládá veřejná subjektivní práva účastníkům trhu, neboť bez existence smluvního vztahu dochází k založení závazkového vztahu mezi DPI a zákazníkem, jehož obsahem je povinnost DPI dodat energie a povinnost zákazníka provádět za dodávky energií úhrady, Nejvyšší správní soud opětovně zdůrazňuje, že tento nový závazkový vztah vzniká ze zákona (*ex lege*), nikoli v důsledku autoritativního aktu žalované.

[24] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že městský soud dospěl v napadeném usnesení ke správnému právnímu závěru, že věc nespadá do pravomoci správních soudů, a žalobu proto v souladu se zákonem odmítl.

4370

Rozšířený senát: místní příslušnost soudu

k § 7 odst. 3 soudního řádu správního

Určení místní příslušnosti krajského soudu podle § 7 odst. 3 s. ř. s. se vztahuje na všechny typy soudních řízení upravené v soudním řádu správním.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2022, čj. Nad 202/2020-59)

Prejudikatura: č. 1178/2007 Sb. NSS, č. 2109/2010 Sb. NSS, č. 2112/2010 Sb. NSS, č. 3152/2015 Sb. NSS, č. 3181/2015 Sb. NSS, č. 3258/2015 Sb. NSS, č. 3450/2016 Sb. NSS, č. 3847/2019 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu č. 14/1996 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 124/96) a náleží Ústavního soudu č. 41/2017 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 129/16).

Věc: J. N. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, o nesouhlasu Krajského soudu v Praze s postoupením věci.

Spornou otázkou v dané věci je, zda pravidlo o místní příslušnosti soudu ve správním soudnictví podle § 7 odst. 3 s. ř. s. (*místně příslušný je krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje*) se použije i na žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.), směřuje-li proti tvrzené nečinnosti správního orgánu v oblasti *důchodového pojištění a dávek podle zvláštních předpisů vyplácených spolu s důchody a ve věcech zaměstnanosti, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, dávek státní sociální podpory, dávek pěstounské péče, dávek pro osoby se zdravotním postižením, průkazu osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči a dávek pomoci v hmotné nouzi*. Sporné tedy je, zda pojem „věcí“ ve smyslu § 7 odst. 3 s. ř. s. zahrnuje jen rozhodnutí správních orgánů ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. ve výše uvedených oblastech, anebo také jiné způsoby jednání správních orgánů v těchto oblastech, proti nimž lze podat žaloby či jiné návrhy ve správním soudnictví. Jinak též řečeno, zda je příslušným soud určený podle bydliště žalobce nebo soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany (§ 7 odst. 2 s. ř. s.).

Žalobce dne 27. 8. 2019 podal žalobu k Městskému soudu v Praze, kterou se domáhal zrušení dvou rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí, a to ze dne 26. 10. 2017 (zamítnutí rozkladu proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení obnovy řízení ukončeného rozhodnutím o vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu součinnosti s úřadem práce) a ze dne 14. 3. 2018 (zamítnutí rozkladu proti těmúž z důvodu opožděnosti). Dále navrhoval, aby městský soud uložil žalovanému povinnost rozhodnout o jeho žádostech o obnovu řízení ze dne 28. 2. 2017, 22. 5. 2017, 21. 2. 2018 a ze dne 22. 2. 2018. Dne 2. 9. 2019 se žalobce opětovně obrátil na městský soud s podáním, které městský soud dle obsahu posoudil jako doplnění žaloby ze dne 27. 8. 2016. Žalobce opětovně navrhl, aby soud zrušil rozhodnutí ministryně ze dne 14. 3. 2018 a aby uložil žalovanému povinnost rozhodnout o rozkladu ze dne 5. 9. 2017.

Usnesením ze dne 9. 10. 2019, čj. 1 Ad 23/2019-47, městský soud postoupil věc k projednání Krajskému soudu v Praze, a to na základě určení místní příslušnosti podle § 7 odst. 3 s. ř. s., tedy podle bydliště žalobce, které se nachází v obvodu krajského soudu. Krajský soud usnesením ze dne 26. 11. 2019 odmítl pro opožděnost žalobu žalobce v části týkající se zrušení rozhodnutí ministryně. Část žaloby týkající se ochrany proti nečinnosti žalovaného vyloučil k samostatnému projednání. Dne 20. 12. 2019 vyzval krajský soud žalobce k odstranění vad žaloby.

Dne 7. 12. 2020 vyslovil krajský soud nesouhlas s postoupením věci přípisem čj. 43 A 99/2019-48 a předložil věc Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o místní příslušnosti podle § 7 odst. 6 s. ř. s., a to právě

v části žaloby týkající se ochrany proti nečinnosti žalovaného. Krajský soud souhlasil s tím, že je dle § 7 odst. 3 s. ř. s. místně příslušný k projednání části žaloby proti rozhodnutí ministryně. Namítal, že určení místní příslušnosti podle § 7 odst. 3 s. ř. s. dopadá pouze na žaloby proti rozhodnutí správních orgánů. Na jiné žalobní typy, byť se týkají oblastí vypočtených v § 7 odst. 3 s. ř. s., se místní příslušnost určí podle obecného pravidla uvedeného v § 7 odst. 2 s. ř. s, tedy podle sídla žalovaného. V této souvislosti odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, čj. Nad 155/2020-143. Žalovaný má sídlo v Praze, a proto krajský soud navrhl, aby Nejvyšší správní soud určil, že soudem příslušným k projednání a rozhodnutí ve věci je městský soud.

Osmý senát při posuzování sporu o příslušnost předně shledal, že řízení, v jejichž rámci se žalobce domáhá ochrany před nečinností žalovaného, přímo navazují na původní rozhodnutí o vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání, což je upraveno v § 30 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Jedná se proto o věc zaměstnanosti ve smyslu § 7 odst. 3 s. ř. s. (srov. usnesení NSS ze dne 2. 4. 2015, čj. Nad 63/2015-44, č. 3258/2015 Sb. NSS, nebo ze dne 7. 8. 2013, čj. Nad 36/2013-18). Otázkou tedy je, zda se v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného rovněž jedná o věc zaměstnanosti ve smyslu § 7 odst. 3 s. ř. s., anebo se místní příslušnost k projednání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu má určit podle obecného pravidla vyjádřeného v § 7 odst. 2 s. ř. s., tedy bez ohledu na to, v jaké věci měl nečinný správní orgán rozhodnout.

Osmý senát dále zjistil, že otázka, zda § 7 odst. 3 s. ř. s. dopadá na všechny žalobní typy, a tedy i na žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, není v judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena jednotně.

Děvátý senát v usnesení ze dne 10. 10. 2013, čj. Nad 53/2013-18, dospěl k závěru, že „[m]ístní příslušnost vymezená v § 7 odst. 2 a 3 s. ř. s. upravuje rozsah působnosti mezi krajské soudy na základě stanovených územních obvodů jejich působnosti. Odstavec druhý výše uvedeného ustanovení obsahuje obecné kritérium místní příslušnosti, kterým je sídlo správního orgánu, jež ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Oproti tomu odstavec třetí téhož ustanovení zakládá zvláštní místní příslušnost pro oblasti v tomto ustanovení taxativně vyjmenované. Při soudním rozhodování v těchto věcech, ať už půjde o žalobu proti rozhodnutí, na ochranu proti nečinnosti nebo ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, je k řízení místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, popř. v jehož obvodu se zdržuje (srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 16).“ (shodně též v usnesení ze dne 6. 2. 2019, čj. Nad 12/2019-66).

V usnesení ze dne 23. 10. 2013, čj. Nad 56/2013-37, dospěl první senát k obdobnému závěru, že v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí o žádosti o dorovnání státní sociální podpory, se pro určení místní příslušnosti použije pravidlo stanovené v § 7 odst. 3 s. ř. s.

Rovněž třetí senát v usnesení ze dne 30. 10. 2013, čj. Nad 62/2013-30, uvedl, že „[j]e-li v dané věci nepochybné, že se jedná o žalobu na ochranu proti nečinnosti ve věci vydání rozhodnutí o dávkách státní sociální podpory, pak je třeba aplikovat zvláštní ustanovení § 7 odst. 3 s. ř. s., které obsahuje kritérium pro určení místní příslušnosti podle místa bydliště či sídla, příp. faktického pobytu navrhovatele. Na tomto závěru nic nemění skutečnost, že se jedná o žalobu na ochranu proti nečinnosti, a nikoliv o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, neboť soudní řád správní mezi těmito druhy řízení nečiní z hlediska určení místní příslušnosti žádný rozdíl (viz k tomu obdobně usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2013, čj. Nad 53/2013-18).“

Naopak ve výše citovaném usnesení čj. Nad 155/2020-143 třetí senát dovodil, že „[u] žalob na ochranu před nečinností správního orgánu je předmětem sporu, a tedy meritem věci, právě žalobcem tvrzená nečinnost při vydání rozhodnutí nebo osvědčení. Je přitom nepodstatné, od jaké ‚věci‘ (respektive v jaké věci a s jakým předmětem bylo správní řízení konkrétně vedeno, případně o čem má být dané rozhodnutí či osvědčení vydáno) se tato nečinnost odvíjí. Sporný § 7 odst. 3 s. ř. s. je proto nutné vykládat tak, že nedopadá na všechny žalobní typy, ale jen na žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. (ve zde vyjmenovaných věcech).“

Třetí senát v posledně citovaném usnesení vyšel z úvah, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu je „u nečinnostních a zásahových žalob předmětem řízení samotná nečinnost nebo zásah správního orgánu, nikoliv ‚věc‘, od níž se nečinnost nebo zásah odvíjí“ (srov. rozsudek ze dne 22. 11. 2011, čj. 1 Ans 10/2011-86). Není důvod, aby se § 7 odst. 3 s. ř. s. vykládal odlišně od jiných ustanovení tohoto zákona (např. § 31 odst. 2). I v případě § 32

odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, bylo kasačním soudem v minulosti judikováno, že ve vztahu k jiným žalobním typům, než je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, se pravidlo pro určení místní příslušnosti dle § 32 odst. 3 zákona o azylu nepoužije a postupuje se podle § 7 odst. 2 s. ř. s. (usnesení ze dne 15. 2. 2007, čj. Nad 48/2006-18, č. 1178/2007 Sb. NSS, nebo usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 1. 2015, čj. 9 Azs 66/2014-69, č. 3181/2015 Sb. NSS).

Osmý senát se neztotožňuje s posledně uvedeným závěrem třetího senátu, a naopak přisvědčuje dříve přijatým usnesením, dle kterých je z hlediska určení místní příslušnosti podle § 7 odst. 3 s. ř. s. nerozhodné, o jaký žalobní typ se jedná. Rozhodné je, že tvrzená nečinnost správního orgánu či nezákonný zásah souvisí s věcmi vymezenými v § 7 odst. 3 s. ř. s.

Za těchto okolností proto osmý senát předložil rozšířenému senátu k rozhodnutí následující právní otázku:

Dopadá pravidlo pro určení místní příslušnosti podle § 7 odst. 3 s. ř. s. na žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, jestliže se tato nečinnost odvíjí od „věci“ vymezené v tomto ustanovení?

Žádný z účastníků řízení se k postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud označil za místně příslušný Krajský soud v Praze.

Z odůvodnění:

[15] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat. Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[16] Z výše uvedeného přehledu judikatury vyplývá, že v obdobných věcech dospěly různé senáty Nejvyššího správního soudu k různým právním názorům. Ačkoli většinová judikатурní linie při určování místní příslušnosti neodlišuje jednotlivé žalobní typy, ale posuzuje pouze to, zda se správní řízení, na které žaloba navazuje, týká věcí vymezených v § 7 odst. 3 s. ř. s., existuje i právní názor třetího senátu, který nečinnost (či zásah) považuje za samostatný předmět soudního řízení bez návaznosti na věc, od níž se nečinnost (či zásah) odvíjí.

[17] Rozšířený senát tedy uzavírá, že jeho pravomoc ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. je dána.

IV.

Právní posouzení rozšířeným senátem

[18] Příslušnost soudů ve správním soudnictví je obecně upravena v § 7 s. ř. s. V posuzované věci jsou relevantní odst. 2 a 3 citovaného ustanovení. Rozšířený senát považuje za vhodné předeslat a zdůraznit, že interpretované ustanovení se nachází v části první (Základní ustanovení) a její hlavě druhé (Pravomoc a příslušnost soudů). Z povahy jeho obsahu a systematického zařazení je proto nutno dovodit, že, není-li výslovně soudním řádem správním nebo zvláštním zákonem stanoveno jinak, je použitelné pro všechny žalobní a jiné návrhové typy upravené soudním řádem správním.

[19] Podle § 7 odst. 2 s. ř. s., *nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení místně příslušný soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni nebo jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany. Má-li tento správní orgán sídlo mimo obvod své působnosti, platí, že má sídlo v obvodu své působnosti.*

[20] Podle § 7 odst. 3 s. ř. s. *ve věcech důchodového pojištění a dávek podle zvláštních předpisů vyplácených spolu s důchody a ve věcech zaměstnanosti, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, dávek státní sociální podpory, dávek pěstounské péče, dávek pro osoby se zdravotním postižením, průkazky osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči a dávek pomoci v hmotné nouzi je k řízení příslušný krajský soud, v jehož obvodu má navrhovatel bydliště nebo sídlo, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje.*

[21] Zatímco obecné pravidlo obsažené v § 7 odst. 2 s. ř. s. přímo stanoví, že se vztahuje na soudní řízení jak o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, tak na žaloby či jiné návrhy směřující proti jinému tvrzenému zásahu do práv, § 7 odst. 3 s. ř. s. mluví toliko o *věcech* (ve spojení s oblastmi věcné působnosti veřejné správy). Z § 7 odst. 3 s. ř. s. tedy nevyplývá, zda výraz *ve věcech* zahrnuje všechny typy soudních řízení upravených v soudním řádu správním, nebo zda je nutné pro účely zvláštního pravidla pro určování místní příslušnosti krajského soudu považovat nečinnost za zvláštní *věc*, a tedy samostatný předmět soudního řízení.

[22] Předně je třeba poznamenat, že se obecné a zvláštní pravidlo určování místní příslušnosti vzájemně doplňují, odst. 3 tedy obsahově přímo navazuje na odst. 2. Obě ustanovení obsahují pojem *věci*. V obecném pravidle však tento pojem zjevně odkazuje na předmět činnosti veřejné správy, neboť až poté je upřesněno, že se vztahuje na soudní řízení o žalobách proti rozhodnutí nebo proti jinému zásahu správního orgánu. Již tato formulace proto naznačuje, že zvláštní pravidlo stanovené v § 7 odst. 3 s. ř. s. pouze modifikuje *věc* jakožto obsahový předmět činnosti veřejné správy, nikoli žalobní či jiný návrhový typ dle soudního řádu správního.

[23] Rozšířený senát respektuje výkladové pravidlo, dle něhož stejný pojem použitý v různých ustanoveních téhož zákona by měl být interpretován pokud možno stejně. Toto metaprávidlo však není bezvýjimečné, což je právě i příklad zákonného pojmu *věc*. Tento pojem je třeba vždy vykládat s ohledem na kontext a účel ustanovení, ve kterém je obsažen. To potvrzuje též dnes již ustálená judikatura rozšířeného senátu.

[24] Interpretací pojmu *věc* ve spojení s vymezeními okruhy činnosti správních orgánů se rozšířený senát již v minulosti zabýval. Připustil různé výklady tohoto pojmu, nicméně vždy byl veden ochranou práv jednotlivce, který se na správní soud obrací.

[25] Restriktivní výklad rozšířený senát zaujal ve výše citovaném usnesení čj. 9 Azs 66/2014-69, v němž řešil otázku, zda „*věci mezinárodní ochrany*“, na niž by bylo možno aplikovat institut nepřijatelnosti dle § 104a s. ř. s., je i rozhodování o kasačních stížnostech proti rozhodnutím krajských soudů o procesních otázkách v těchto řízeních. Rozšířený senát odpověděl negativně a zdůraznil, že „[p]okud by zákonodárce zamýšlel nepřijatelnost vztáhnout na všechny kasační stížnosti proti rozhodnutím krajských soudů vydaným v řízení o žalobách proti rozhodnutím ministerstva vnitra ve věci mezinárodní ochrany, musel by tento svůj záměr v § 104a s. ř. s. výslovně vyjádřit. Jestliže tak neučinil, je namístě aplikovat obecný princip, podle něhož je třeba výjimky omezující standard soudní ochrany a přístup k soudu interpretovat restriktivně (...).“

[26] Obdobně při výkladu právní úpravy rozhodování samosoudců krajských soudů dle § 31 odst. 2 s. ř. s. potvrdil rozšířený senát správnost závěrů té judikaturní linie, podle níž je rozhodování samosoudcem výjimkou z obecného pravidla senátního rozhodování, kterou je třeba aplikovat restriktivně (např. výše citovaný rozsudek čj. 1 Ans 10/2011-86 a rozsudky NSS ze dne 28. 12. 2011, čj. 7 Ans 9/2011-106 a ze dne 30. 9. 2013, čj. 4 Ads 128/2012-49). Výjimkou obsaženou v § 31 odst. 2 s. ř. s. proto rozšířený senát odmítl rozšířit též na přezkum rozhodnutí služebních funkcionářů, jejichž předmětem je jednání příslušníka, které má znaky přestupku rozsudek ze dne 26. 7. 2016, čj. 6 As 165/2015-38, č. 3450/2016 Sb. NSS). Ve vztahu k žalobním typům ostatně potvrdilo restriktivní výklad § 31 odst. 2 s. ř. s. provedený tříčlennými senáty NSS již citované usnesení rozšířeného senátu ve věci čj. 9 Azs 66/2014-69 (bod 20).

[27] Naopak, širší výklad pojmu „*věc*“ ve spojení s vymezeními okruhy správní činnosti zaujal rozšířený senát v rozsudku ze dne 23. 10. 2014, čj. 4 Ans 11/2013-25, č. 3152/2015 Sb. NSS, v němž se jednalo o osvobození od soudních poplatků podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Rozšířený senát argumentoval, že smysl a účel osvobození od soudních poplatků, který mimo jiné zohledňuje sociální aspekty na straně žalobců, je jiný. Vychází z obecného předpokladu, že „*v případě řízení ve věcech důchodových, nemocenského pojištění, dávek pomoci v hmotné nouzi atd. je žalobce ve velmi složité životní situaci. (...) Bylo by absurdní, aby žalobce byl osvobozen od soudního poplatku ve věci žaloby proti přiznání starobního důchodu, zatímco v situaci, kdy tvrdí, že správní orgán je s vydáním takového rozhodnutí v prodlení, by tentýž žalobce soudní poplatek musel hradit. Důvody osvobození ve věcech nečinnostních jsou z povahy věci ještě intenzivnější než důvody osvobození ve věcech žaloby proti rozhodnutí (arg. a fortiori, konkrétně a minori ad maius).*“ (srov. bod 16 tamtéž). Rozšířený senát tedy v případě § 11 odst. 1 písm. b) zákona o soudních poplatcích, zvolil výklad doslovný a uzavřel, že se osvobození od soudních poplatků vztahuje na všechna soudní řízení bez ohledu na konkrétní žalobní typ.

[28] Právě závěry posledně citovaného rozhodnutí lze obdobně vztáhnout i na výklad § 7 odst. 3 s. ř. s., neboť je zřejmé a vyplývá to i z důvodové zprávy k tomuto ustanovení, že se odchýlná úprava místní příslušnosti krajského soudu uplatní zejména z důvodu jejich sociálního charakteru a také jejich četnosti. Je tedy namístě i zde volit výklad doslovný, neboť jde ve prospěch ústavního práva na přístup k soudu (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Restriktivní výklad by naopak mohl vést k popření zásady *in dubio pro libertate*, podle níž je v případě vícero *a priori* možných a ve své podstatě rovnocenných výkladových variant nutno volit takový výklad, který jde ve prospěch ochrany základního práva.

[29] Lze tak přisvědčit argumentaci předkládajícího senátu (srov. bod 16 jeho odůvodnění), že v řízeních o věcech vymezených v § 7 odst. 3 s. ř. s. by mohlo určení místní příslušnosti krajského soudu podle sídla správního orgánu představovat překážku přístupu k soudu sociálně či zdravotně znevýhodněným osobám, neboť by daný soud mohl být od jejich místa bydliště značně vzdálený a účast na jednání by mohla být nad jejich finanční i fyzické možnosti. Primárním účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv jednotlivců před zásahy veřejné moci v oblasti veřejné správy. Výklad sporných procesních norem by proto měl směřovat k co možná nejsnazšímu a nejpřístupnějšímu poskytnutí této právní ochrany. Předdefinovaná fyzická dostupnost soudu pro žalobce ve věcech vymezených v § 7 odst. 3 s. ř. s. má proto zásadní význam. Jak uvedl rozšířený senát již ve zmiňovaném rozsudku, povaha a obsah nečinnostních žalob může být nadto z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv naléhavější než u žalob proti rozhodnutí správního orgánu, proto by i přístup k soudu měl být pro osoby se sociálním či zdravotním znevýhodněním co nejsnazší (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, čj. 9 As 350/2016-19).

[30] Určitý význam pro tento výklad mohou představovat i poněkud pragmatičtější důvody než pouze usnadnění výkonu práva na přístup žalobců k soudu, a sice zahrnutí věcí zaměstnanosti do interpretovaného ustanovení zákonem č. 396/2012 Sb. Tím byl mimo jiné novelizován i § 7 odst. 3 soudního řádu správního (část šestnáctá, čl. XXIV a čl. XXV této novely, doplnění výčtu o věci zaměstnanosti, ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, dávek státní sociální podpory, dávek pro osoby se zdravotním postižením, průkazu osoby se zdravotním postižením, příspěvku na péči a dávek pomoci v hmotné nouzi). Zákonodárce tímto zákonem zareagoval na nenadále vzniklý (a zřejmě předem nezamýšlený) zásadní nedostatek úpravy přijaté v souvislosti s reorganizací soustavy úřadů práce. Zákonem č. 303/2011 Sb., kterým byl významně novelizován soudní řád správní, byla totiž mimo jiné z důvodu rovnoměrnějšího zatížení jednotlivých krajských soudů přesunuta část agendy z Městského soudu v Praze na ostatní krajské soudy.

[31] V přibližně stejné době však byla zákonem č. 73/2011 Sb. redefinována soustava úřadů práce tak, že byl vytvořen Úřad práce České republiky se sídlem v Praze a krajskými pobočkami, čímž došlo opět ke koncentraci rozhodování o převážné části návrhů ve věcech sociálního zabezpečení (včetně věcí zaměstnanosti) právě u Městského soudu v Praze. Nenadálou situací bylo třeba vyřešit právě i s pomocí úpravy, resp. doplnění zvláštního pravidla pro určení místní příslušnosti krajského soudu výše uvedenou novelou. Jakkoliv byla legislativní změna primárně odůvodněna odstraněním nebezpečí nerovnoměrného zatížení soudů, je z povahy věci zřejmé, že důležitou roli hrála i dostupnost soudní ochrany pro žalobce. Ta je totiž dána nejen vzdáleností bydliště žalobce od sídla příslušného soudu, ale také srovnatelnou délkou řízení u všech soudů. Proto byla v poměrně krátké době přijata změna parametru místní příslušnosti krajských soudů ve správním soudnictví zákonem č. 396/2012 Sb.

[32] Rozšířený senát se tak neztotožňuje s restriktivním výkladem zaujatým třetím senátem ve výše zmíněném čj. Nad 155/2020-143. Třetí senát vycházel předně z již analyzovaného výkladu § 31 odst. 2 s. ř. s., který aproboval rozšířený senát v jiné věci (srov. výše), nezohledňuje však zejména sociální charakter § 7 odst. 3 s. ř. s. Třetí senát rovněž vycházel z analogické aplikace judikaturních závěrů ke zvláštnímu určení místní příslušnosti soudů dle § 32 odst. 3 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, která je však pro § 7 odst. 3 s. ř. s. nepřiléhavá, neboť § 32 zákona o azylu výslovně a jednoznačně upravuje pouze žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (viz jasné znění odst. 1 tohoto paragrafu, podle něhož žalobu proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí; odst. 3 pak na první odstavce zjevně navazuje).

[33] Ačkoli toto zákonné znění může být zapříčiněno nedůsledností zákonodárce, neboť i u věci mezinárodní ochrany lze předpokládat sociální znevýhodnění žalobců, není zde prostor pro výklad, který by byl u žalob nečinnostních, zásahových a (pokud by vůbec připadaly v úvahu) u případných návrhů na zrušení opatření obecné

povahy v oblasti mezinárodní ochrany z hlediska přístupu k soudu pro žalobce příznivější. Zvláštní pravidlo podle § 32 odst. 3 zákona o azylu se zjevně týká pouze žalob proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany. Závěry plynoucí z § 32 odst. 3 zákona o azylu proto nejsou způsobilé obstát při výkladu určení místní příslušnosti dle § 7 odst. 3 s. ř. s. Jestliže tedy předkládající senát pokládá řečnickou otázku, jak se v podmínkách přístupu k soudu liší situace osoby, jež se brání proti rozhodnutí ve věci dávky sociálního zabezpečení, od situace, kdy o této dávce doposud správní orgán nerozhodl, lze odpovědět zcela jednoduše. Neliší se nijak.

[34] Účel, kvůli kterému má být místní příslušnost krajského soudu určena dle § 7 odst. 3 s. ř. s., se nemění podle toho, zda žaloba směřuje proti rozhodnutí správního orgánu nebo jeho nečinnosti, jinému nezákonnému zásahu či zda jde o jiný návrh podle soudního řádu správního. Podstatné je pro účely určení místní příslušnosti pouze to, jaké věci (ve smyslu materie) se týká dané správní řízení, nečinnost, zásah správního orgánu či opatření obecné povahy. Určení místní příslušnosti, které je pro žalobce vstřícnější zejména z důvodu jeho předpokládaného sociálního či zdravotního znevýhodnění, se proto uplatní jak u žalob proti rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., tak u žalob na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s., žalob na ochranu proti jinému nezákonnému zásahu dle § 82 s. ř. s. a návrhů na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101 a s. ř. s.

V.

Shrnutí a užití na projednávanou věc

[35] Rozšířený senát tedy shrnuje, že určení místní příslušnosti krajského soudu podle § 7 odst. 3 s. ř. s. se vztahuje na všechny typy soudních řízení upravené v soudním řádu správním.

[36] Jelikož v projednávaném sporu o příslušnost se jednalo o jedinou právní otázku, rozšířený senát posoudil celou věc meritorně. Bydliště žalobce se nachází v obci, která přísluší do okresu Příbram, a nachází se tedy v obvodu tamního okresního soudu (srov. Přílohu č. 2 k zákonu č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích - Názvy, sídla a obvody okresních soudů, bod 54). Tento soud náleží do obvodu Krajského soudu v Praze (srov. Přílohu č. 2 téhož zákona - Názvy sídla a obvody krajských soudů, bod 2).

[37] K projednání a rozhodnutí o žalobě proti nečinnosti žalovaného je místně příslušný Krajský soud v Praze.

Odlišné stanovisko soudce Petra Míkeše

[1] Plně souhlasím s výrokem usnesení i většinou jeho odůvodnění. Nesouhlasím však s odůvodněním, z něž vyplývá, že pojem „*ve věcech*“ ve spojení s oblastmi věcné působnosti veřejné správy má být v soudním řádu správním vykládán různým způsobem. Rozšířený senát totiž poukazuje na odlišný výklad tohoto pojmu pro účely určení obsazení krajského soudu podle § 31 s. ř. s.

[2] Jak připomíná i samo usnesení v bodě 23 odůvodnění, stejný pojem použitý v různých ustanoveních téhož zákona by měl být interpretován pokud možno stejně. Rozšířený senát dokonce standardně vykládá toto pravidlo tak, že se vztahuje i na různé právní předpisy, neboť „[p]ožadavek jednoty a bezrozpornosti právního řádu totiž velí přikládat týmž pojmům obsaženým v různých právních předpisech zásadně stejný význam a obsah, ledaže existují rozumné důvody k závěru, že stejný význam a obsah mít nemají (například proto, že jsou užitý v různých kontextech, nebo proto, že historický zákonodárce jimi v různých dobách mýnil různé věci).“ (viz bod 22 usnesení ze dne 4. 5. 2010, čj. 4 Ads 77/2007-91, č. 2112/2010 Sb. NSS; shodně bod 23 rozsudku ze dne 1. 6. 2010, čj. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS, OSMPB). K obdobným závěrům dochází dlouhodobě i Ústavní soud (viz např. usnesení ze dne 31. 7. 1996, sp. zn. III. ÚS 124/96, č. 14/1996 Sb. ÚS, nález ze dne 7. 3. 2017, sp. zn. II. ÚS 129/16, č. 41/2017 Sb. ÚS).

[3] Požadavek sjednocování právního řádu zcela správně zaznívá v judikatuře rozšířeného senátu opakovaně, přičemž nemusí jít ani o stejný text, postačí, že jde o obdobné instituty. Nepřipouští ani argument zažitou praxí, která vykládá obdobný institut odlišně v jiné úpravě. V bodě 52 usnesení ze dne 20. 11. 2018, čj. 5 As 18/2017-40, č. 3847/2019 Sb. NSS, k tomu rozšířený senát uvedl: „*Princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu zdůrazňuje systémový pohled na právo. Jestliže se tento interpretační přístup v judikatuře uplatnil*

dokonce mezi soukromým a veřejným právem, tím spíše je třeba jej prosazovat v procesních úpravách práva veřejného. Nacházejí-li se mezi nimi dílčí odlišnosti v úpravách obdobných institutů, je na ně třeba nahlížet jednotným pohledem, nemají-li skutečně racionální základ pro odlišné používání. Rozhodujícím kritériem musí být nikoli dosavadní „zažitá“ praxe orgánů veřejné správy, nýbrž právní jistota jejich adresátů, že prostředky, které jim zákon poskytl k ochraně práv, mohou zásadně ve srovnatelných situacích používat obdobně s jistotou, že orgány veřejné správy budou obdobně reagovat a v případě nezjednáni nápravy uvnitř veřejné správy bude zachována za obdobných podmínek cesta k soudní ochraně.“

[4] S těmito východisky se plně ztotožňuji, neboť jsou klíčová pro srozumitelnost právního řádu. Adresát právní normy oprávněně očekává, že týž pojem bude mít v právním řádu zpravidla stejný význam. Přisuzování odlišného významu týmž pojmům, v tomto případě navíc dokonce v jednom právním předpise, proto musí spočívat na velmi významných důvodech. Těchto východisek se však rozšířený senát v nyní posuzované věci nedržel.

[5] Slovní vyjádření nyní vykládaného pravidla místní příslušnosti v § 7 odst. 3 s. ř. s. a pravidla pro obsazení soudu samosoudcem obsažená v § 31 odst. 2 s. ř. s. je v podstatných částech shodné. „Věci“ jsou v těchto ustanoveních vymezeny oblastmi věcné působnosti veřejné správy. Navíc jsou velmi obdobné účely těchto ustanovení. V případě § 7 jde o to, který soud má věc rozhodovat, a v případě § 31 o to, v jakém složení tento soud bude rozhodovat. Požadavek na jednotnost výkladu je tak ještě o to naléhavější.

[6] Ve shodě s většinou shledávám velmi rozumné důvody, proč vykládat § 7 odst. 3 s. ř. s. tak, že zahrnuje všechny typy soudních řízení upravené v soudním řádu správním. Pokud však většina poukazuje na odlišný výklad téhož pojmu v § 31 odst. 2 s. ř. s., omezuje se pouze na dřívější rozhodovací praxi rozšířeného senátu. Odůvodnění usnesení se však nijak podrobněji nezabývá tím, zda a jakým způsobem dřívější rozhodnutí rozšířeného senátu interpretovala § 31 odst. 2 s. ř. s. v souvislosti s žalobními typy ani tím, zda případně není namístě závěry v nich uvedené přehodnotit.

[7] V prvé řadě se jednalo o výše citovaný rozsudek čj. 4 Ans 11/2013-25. Tento rozsudek pouze citoval v bodech 12 a 13 dosavadní judikaturu k § 31 odst. 2 s. ř. s. a nehodnotil ji, neboť zjevně dospíval k závěru, že k tomu nemá pravomoc (viz bod 17 daného rozsudku: „Aniž by mohl v nynější kauze rozšířený senát jakkoliv hodnotit správnost shora podaného judikatorního výkladu § 31 odst. 2 s. ř. s., ...“).

[8] Ve výše citovaném usnesení čj. 9 Azs 66/2014-69 se rozšířený senát zabýval primárně otázkou výkladu pojmu „*ve věcech mezinárodní ochrany*“ v souvislosti s přijatelností kasační stížnosti podle tehdejšího znění § 104a s. ř. s. Vycházel zejména z historického výkladu, zvláštní úpravy v zákoně o azylu (na který ostatně poukazuje většina v bodě 32 nynějšího usnesení) a účelu zavedení institutu nepřijatelnosti. Na pomoc si nicméně přibral i výklad systematický v soudním řádu správním, přičemž poukázal právě na výklad § 31 odst. 2 s. ř. s. zaujatý dosavadní praxí malých senátů NSS. Bez jakékoliv další argumentace pak k této praxi uvedl v bodě 20 jednu větu: „*I tento názor je v souladu se závěrem plynoucím z historického a systematického výkladu provedeného shora.*“ Je sporné, zda touto větou chtěl skutečně tuto praxi aprobovat, nebo to byla jen neobratně vyjádřená myšlenka, že výklad zastávaný malými senáty je ve shodě s výkladem pojmu „*ve věcech mezinárodní ochrany*“ v § 104a s. ř. s., který zaujal rozšířený senát, aniž by správnost závěru malých senátů potvrdil. Navíc odkaz na § 31 odst. 2 s. ř. s. nebyl vůbec nutný. Důvody, které rozšířený senát snesl ohledně specifík nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany, mohly být samy o sobě i důvodem pro výjimečnou možnost odlišného výkladu téhož pojmu v rámci soudního řádu správního. Přesto většina rozšířeného senátu dospěla k závěru, že právě tato věta v bodě 20 představovala potvrzení restriktivního výkladu § 31 odst. 2 s. ř. s. ve vztahu k žalobním typům (bod 26 nynějšího usnesení).

[9] Podstatou tohoto problému se nezabýval ani výše zmíněný rozsudek čj. 6 As 165/2015-38. V dané věci šlo o spor, zda pod pojem „*ve věcech přestupků*“ spadá i jednání příslušníka bezpečnostního sboru, které má znaky přestupku. Šlo tedy o spor, zda do věcného vymezení činnosti veřejné správy „*ve věcech přestupků*“ spadají i obsahově shodná jednání, která však mají jinou právní formu. Tento rozsudek sice v bodech 39 a 40 obě rozhodnutí rozšířeného senátu uvedená v předchozích bodech obsáhle citoval, avšak pouze k podpoře obecného závěru, že rozhodování samosoudcem má být restriktivně vykládanou výjimkou z pravidla senátního rozhodování, což správně uvádí i odůvodnění většiny v bodě 26. Je nicméně třeba připustit, že tuto rekapitulaci na začátku bodu 39

uvedl: „Výše uvedená výkladová pravidla našla svůj odraz například v komplexní úvaze obsažené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 10. 2014, čj. 4 Ans 11/2013-25, č. 3152/2015 Sb. NSS.“ Následuje pak citace bodů 12 a 13 rozsudku čj. 4 Ans 11/2013-25. Jak však bylo uvedeno shora pod bodem [7], tyto body nebyly závěry rozšířeného senátu, ale pouze reprodukce dosavadní judikatury, jejíž správnost výslovně rozšířený senát odmítl hodnotit.

[10] Rozšířený senát se tak fakticky výkladem § 31 odst. 2 s. ř. s., pokud jde o jednotlivé žalobní typy, nezabýval. V prvním případě výslovně uvedl, že se tímto výkladem zabývat nemůže. Ve druhém se na něj odkázal bez jakékoliv bližší analýzy a ve třetím případě uvedl, že se věci rozšířený senát již komplexně zabýval, ačkoliv je z rekapitulace zřejmé, že tomu tak nebylo. Nyní přijaté usnesení však pouze lakonicky v bodě 26 tvrdí, že tak učinilo usnesení čj. 9 Azs 66/2014-69 a následně v bodě 32 konstatuje, že „[t]řetí senát vycházel předně z již analyzovaného výkladu § 31 odst. 2 s. ř. s., který aproboval rozšířený senát v jiné věci (srov. výše), [...]“. Byť to považuji za sporné, uznávám, že se zřejmě z usnesení čj. 9 Azs 66/2014-69 a rozsudku čj. 6 As 165/2015-38 dá dovodit, že se rozšířený senát minimálně částečně i zjevným omylem s restriktivním výkladem § 31 odst. 2 s. ř. s. ztotožnil.

[11] Ačkoliv je stabilita judikatury jistě velmi významnou hodnotou, má být respektována tehdy, pokud je stabilní a propracovaná. Má být také přihlédnuto i k tomu, zda může její změna vést k narušení právní jistoty adresátů. Jak však bylo rozebráno shora, dosavadní judikatura rozšířeného senátu k § 31 odst. 2 s. ř. s. rozhodně jakkoliv propracovaná není a nelze z ní vysledovat ani to, že by byl o správnosti daného řešení rozšířený senát přesvědčen alespoň jednoznačně mlčky. I pokud by se změnil výklad § 31 odst. 2 s. ř. s., a proto by i další žalobní typy byly projednávány nově samosoudci, nemělo by to vliv na předchozí rozhodnutí vydaná v senátu (viz bod 41 rozsudku rozšířeného senátu čj. 6 As 165/2015-38 a v něm citovanou judikaturu).

[12] Jsem naopak přesvědčen, že sjednocení výkladu pojmu „ve věcech“ ve spojení s oblastmi věcné působnosti veřejné správy by přineslo zjednodušení práce krajským soudům. Při přidělování věcí by totiž postačovalo zabývat se ve všech případech pouze věcnou oblastí činnosti veřejné správy. Navíc k témuž zacházení jsou i významné věcné důvody. Specializovaný samosoudce, který se například rutinně zabývá rozhodnutími ve věcech důchodového pojištění, bude jistě schopen lépe a rychleji posoudit i případnou nečinnost v téže věci, než senát, který se rozhodnutími ve věcech důchodového pojištění vůbec nezabývá.

[13] Pokud tedy rozšířený senát bez bližší analýzy naznal, že v dřívějších rozhodnutích dospěl k závěru, že pojem „ve věcech“ uvedený v § 31 odst. 2 s. ř. s. se má vztahovat pouze na žaloby proti rozhodnutím správních orgánů, měl uvést, zda jsou dostatečně silné důvody setrvávat na odlišném výkladu těchto pojmů ve stejném zákoně. To požaduje jeho vlastní judikatura i judikatura Ústavního soudu. Přesto tak však neučinil. Podle mého přesvědčení jsou naopak silné důvody pro sjednocení výkladu daného pojmu, které jsem nastínil shora.