

SBÍRKA  
ROZHODNUTÍ  
NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO  
SOUDU

9<sup>2022 / XX. ROČNÍK / 30. 9. 2022</sup>

## OBSAH

4371	Řízení před soudem: pravomoc předsedy senátu uložit osobám přítomným v jednacím síni povinnost použít ochranný prostředek dýchacích cest .....	684
	Soudy a soudci: nepřípustnost souběžného výkonu státní správy soudů a rozhodovací činnosti v téže věci .....	684
4372	Kompetenční spory: zaplacení ceny za službu obsahu; platby za poskytnutí služeb elektronických komunikací.....	693
	Telekomunikace: služby obsahu .....	693
4373	Kompetenční spory: odškodnění pozůstalých státního zaměstnance zemřelého při výkonu služby v zahraničí.....	698
4374	Věřejné zakázky: smlouva o smlouvě budoucí pachtovní; uzavření smlouvy mimo zadávací řízení bez předchozího uveřejnění; smlouva o koncesi .....	700
4375	Pomoc v hmotné nouzi: příspěvek na živobytí.....	709
4376	Odpady: financování nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů.....	716
	Správní trestání: stanovení příspěvku na nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů .....	716
4377	Pozemní komunikace: veřejně přístupná účelová komunikace; nutná komunikační potřeba.....	722
4378	Daňové řízení: institut předražku v daňové exekuci.....	729
4379	Daň z příjmů: kontrola a hodnocení postupu řešení projektu výzkumu a vývoje a dosažených výsledků; způsob a kritéria hodnocení; odpočet na podporu výzkumu a vývoje .....	732

## Řízení před soudem: pravomoc předsedy senátu uložit osobám přítomným v jednací síni povinnost použít ochranný prostředek dýchacích cest

### Soudy a soudci: nepřipustnost souběžného výkonu státní správy soudů a rozhodovací činnosti v téže věci

k čl. 82 odst. 1 a 3 a čl. 95 odst. 1 Ústavy

k § 117 občanského soudního řádu

k § 203 trestního řádu

k § 2 a § 49 odst. 4 soudního řádu správního

k § 121 odst. 5 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích; v textu jen „zákon o soudech a soudcích“)

**I. Předseda senátu je oprávněn s ohledem na konkrétní okolnosti (velikost jednací síně, počet přítomných osob, přítomnost osob jevících příznaky onemocnění či naopak osob z rizikových skupin ohrožených onemocněním apod.) za účelem hladkého průběhu jednání a snížení nebezpečí šíření onemocnění COVID 19 vyvolaného virem SARS-CoV-2 uložit vlastním opatřením osobám v jednací síni po dobu jednání soudu povinnost použít ochranný prostředek dýchacích cest, a to i v případě, že zákon, podzákonné předpisy či opatření obecné povahy vydané na základě zákona stanoví výjimku z této povinnosti. Tato pravomoc je předsedovi senátu dána přímo procesními předpisy (§ 117 o. s. ř., § 203 trestního řádu, § 49 odst. 4 s. ř. s.). Přezkum opatření předsedy senátu však není v pravomoci soudů ve správním soudnictví (§ 2 s. ř. s.).**

**II. Soudce vykonávající rozhodovací činnost v konkrétní věci nesmí činit paralelně v téže věci či v souvislosti s ní jakékoli úkony představující výkon státní správy soudů (§ 121 odst. 5 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů). Je nepřipustné a rozporné s čl. 82 odst. 1 a 3 a čl. 95 odst. 1 Ústavy, aby soudce při výkonu rozhodovací činnosti, byť pod rouškou pověření jednotlivým úkonem státní správy soudů, přijímal či vykonával instrukce, opatření nebo pokyny jakéhokoliv orgánu státní správy soudů týkající se postupu při projednávání věci.**

*(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2021, čj. 43 A 9/2021-140)<sup>7</sup>*

**Prejudikatura:** č. 603/2005 Sb. NSS, č. 2981/2014 Sb. NSS a č. 3993/2020 Sb. NSS.

**Věc:** L. H. proti předsedovi Krajského soudu v Plzni o ochranu před nezákonným zásahem.

Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. domáhal, aby soud uložil žalovanému (1.) nepokračovat v nezákonném zásahu vůči žalobci, který spočívá v aplikaci bodu II věty předposlední a věty poslední opatření žalovaného sp. zn. Spr 935/2020 a (2.) nepokračovat v nezákonném zásahu vůči žalobci, který spočívá v aplikaci bodu III písm. a) poslední věty, bodu III a bodu VII opatření žalovaného sp. zn. Spr 2685/2020. Dále se žalobce domáhal toho, aby soud určil, že (3.) pokyn pověřeného člena senátu při jednání dne 15. 9. 2020 k nasazení ochrany úst a nosu u žalobce byl nezákonný, že (4.) pokyn předsedy senátu při jednání dne 6. 10. 2020 k nasazení ochrany úst a nosu u žalobce byl nezákonný a že (5.) pokyn předsedy senátu při veřejném zasedání dne 14. 10. 2020 k překrytí výfukového filtru respirátoru u žalobce byl nezákonný.

Žalobce v žalobě uvedl, že žalovaný vydal opatření pod sp. zn. Spr 935/2020 upravující povinnost užívání ochranných prostředků dýchacích cest ve všech objektech Krajského soudu v Plzni. Žalobce byl dne 15. 9. 2020 fakticky donucen pověřeným členem senátu k tomu, aby si nasadil ochranu úst a nosu, ač se na něj vztahuje výjimka dle mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 24. 8. 2020, čj. MZDR 15757/2020-31/

<sup>7</sup> Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 21. 7. 2022, čj. 10 As 477/2021-28.

MIN/KAN. Přitom uposlechl pokynu, nasadil si ochranu úst a nosu a měl ji nasazenou po celou dobu jednání. Žalobce následně písemně vyzval žalovaného, aby zrušil možnost pro předsedy senátu rušit výjimku Ministerstva zdravotnictví vůči žalobci. Žalovaný mu přípisem sdělil, že lze stanovit podmínky pro použití ochranných pomůcek nad rámec mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví. Dne 6. 10. 2020 byl žalobce při jednání znovu fakticky donucen k nasazení ochrany úst a nosu i přes výjimku stanovenou mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví. Žalobce uposlechl pokynu předsedy senátu, nasadil si ochranu úst a nosu a měl ji nasazenou po celou dobu jednání. Následně vydal žalovaný opatření pod sp. zn. Spr 2685/2020 upravující mj. povinnost užívání ochranných prostředků dýchacích cest ve vnitřních prostorech Krajského soudu v Plzni, desinfekce rukou desinfekčním prostředkem při vstupu do objektu Krajského soudu v Plzni a postup justiční stráže při nesplnění výše uvedených opatření. Žalobce byl dne 14. 10. 2020 vyzván předsedou senátu, aby si přes výfukový filtr respirátoru nasadil roušku, což žalobce učinil a měl ji nasazenou po celou dobu veřejného zasedání.

Žalobce měl s ohledem na tato tvrzení za to, že je aktivně legitimován k podání žaloby. K pasivní legitimaci uvedl, že zásah byl proveden žalovaným a faktické donucení bylo provedeno předsedy senátů a pověřenou členkou senátu Krajského soudu v Plzni. Podle žalobce šlo o trvajících zásah.

Žalobce namítal, že žalovaný neodůvodnil, čím je založena jeho pravomoc ukládat povinnost nepodřízeným osobám, které mají výjimku založenou mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví. Tvrzení žalovaného, že tato pravomoc vyplývá z § 126 odst. 1 písm. n) zákona o soudech a soudcích, žalobce považoval za nesprávný výklad. Žalovaný totiž neměl pravomoc vydávat opatření na úseku ochrany zdraví osob, které nejsou zaměstnanci soudu. Podle § 126 zákona o soudech a soudcích je předseda soudu oprávněn vykonávat správu soudu, nemůže ale z vlastní vůle ukládat povinnosti neurčitěmu okruhu osob mimo své zákonné zmocnění. Jednání žalovaného tedy nemá oporu v zákoně, pokud jde o rozšiřování povinností osobám z řad veřejnosti nad rámec stanovený mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví, případně vládou.

Žalobce se dále dovolával práva na nedotknutelnost osoby a práva na svobodný výkon povolání, v daném případě advokáta, podle čl. 7 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i práva na informační sebeurčení vyplývajícího z čl. 2 odst. 2 Listiny (náleží ÚS ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02, č. 143/2002 Sb. ÚS). K zásahu do těchto ústavně zaručených práv žalobce došlo tím, že žalovaný *uložil* předsedům senátů pravomoc k derogaci výjimky Ministerstva zdravotnictví k používání zakrytí úst a nosu. To se projevilo ve faktickém donucení ze strany *úředních osob* k tomu, aby žalobce měl zakrytá ústa a nos, a dokonce i výfukový filtr respirátoru. Takové jednání přímo ohrožovalo žalobcovu zdraví a bránilo řádnému výkonu advokacie ve prospěch klientů. Žalovaný jednal bez pravomoci svěřené zákonem, resp. mimo tuto pravomoc, neboť k omezení výkonu advokacie tak, že ji lze vykonávat pouze s ochranou úst a nosu, není zákonný podklad. Základní práva žalobce mohla být omezena pouze zákonem, nikoliv interním aktem žalovaného. Předsedové senátů a pověřená členka senátu jednali vůči žalobci rovněž nezákonně, neboť trvali na tom, aby se žalobce podřídil omezení svých základních práv bez zákonného a věcného důvodu. Jednali *na základě libovůle a dle nezákonného zásahu žalovaného*.

Žalobce konečně namítal, že žalovaný postupoval v rozporu se zásadou přiměřenosti (čl. 4 odst. 4 Listiny), přičemž omezení základních práv žalobce bylo zneužito k tomu, aby byla poskytnuta ochrana zaměstnancům soudu na úkor práv žalobce. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, v němž se tento soud zabýval kritérii přiměřenosti.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí. Namítl, že žalobce netvrdil ani neprokázal, že žalovaný proti němu přímo zasáhl nebo že v důsledku opatření bylo proti němu přímo zasaženo. Vytýkaná ustanovení opatření žalovaného se žalobce nijak přímo nedotýkala. Žalobce netvrdil, že by byl donucen k desinfekci rukou, že by byl justiční strážník nevpuštěn do budovy soudu nebo z ní vyveden. Pokud jde o průběh jednotlivých soudních jednání, žalovaný zdůraznil, že předseda soudu nemůže zasahovat do jeho vedení. Soudní jednání vede předseda senátu a pouze on či senát je oprávněn přijímat opatření k hladkému průběhu soudního jednání. Žalovaný tak nemohl a ani v důsledku jeho opatření nemohl být vůči žalobci jakkoliv zasažen. Pokud jde o petity pod body 1 a 2, žalobce podle žalovaného neunesl břemeno tvrzení a břemeno důkazní. Pokud jde o petity pod body 3, 4 a 5, označil žalovaný za původce zásahu jiné osoby, za jejichž jednání v soudní síni nemohl být odpovědný. Jde

tedy o zjevný nedostatek pasivní žalobní legitimace. Navíc k těmto jednáním došlo v průběhu soudních jednání, tj. při výkonu moci soudnictví, a nikoliv veřejné správy. Pokud měl žalobce za to, že pokyn těchto osob byl nezákonný, měl možnost žádat, aby o opatření rozhodl celý senát. Žalobce tento právní prostředek nápravy nevyužil.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že právě žalovaný založil předsedům senátů pravomoc vydávat pokyny dle § 126 odst. 1 písm. n) zákona o soudech a soudcích. Pokud by tak neučinil, nebyly by vydávány pokyny nepodřízeným osobám nad rámec výjimky stanovené v mimořádných opatřeních Ministerstva zdravotnictví. Pokud jde o desinfekci rukou, žalobce byl dotčen tím, že se podroboval na výzvu justiční stráže tomuto úkonu, a to přinejmenším dne 15. 9. 2020. Učinil tak vlastním ke zdraví šetrným přípravkem. Tvrzení žalovaného o tom, že nenese odpovědnost za jednání předsedy senátu při konkrétním jednání, podle žalobce svědčilo o zjevné neznalosti § 164 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, podle něhož je předseda soudu povinen řešit nevhodné chování soudních osob nebo narušování důstojnosti řízení před soudem. Nevhodným jednáním soudní osoby bylo dle jeho názoru nucení žalobce, aby si přes respirátor s výfukovým ventilem nasadil roušku. Pokud žalovaný tvrdil, že jeho opatřeními nemohlo být vůči žalobci zasaženo a předsedové senátu jednali dle své úvahy, nedoložil, že zároveň poučil předsedy senátů o tom, že jeho opatření má pouze doporučující, nikoliv závazný charakter. Žalovaný by však sám musel zahájit šetření ohledně kárného provinění soudců, kteří porušili práva žalobce na účast při jednání soudu. Současně by musel dát podnět k zahájení kázeňského řízení pro porušení služebních povinností proti příslušníkům justiční stráže, kteří vyzývali žalobce k aplikaci desinfekce rukou při vstupu do budovy soudu. Tvrzení žalovaného o tom, že nemůže být odpovědný za soudce vykonávající pravomoc, kterou jim sám svěřil, považoval žalobce za podivné. K zásahu sice došlo při soudním jednání, ale v rámci výkonu státní správy soudu, nikoliv při výkonu soudnictví, a proto je žalovatelný ve správním soudnictví. Nesprávné je i tvrzení žalovaného o tom, že žalobce měl využít možnost zvrátit rozhodnutí předsedy senátu návrhem, aby o věci hlasoval senát. Rozhodnutí státní správy soudu nelze měnit rozhodnutím vydaným dle obecných procesních předpisů. Tvrdil-li žalovaný, že žalobce nebyl přímo nevpustěn nebo vyveden z budovy soudu, pak pominul, že žalobce jako advokát nemohl trváním na svých právech ohrozit zájem klienta na tom, aby byl v řízení zastoupen a byla řádně chráněna jeho práva. Opatření žalovaného přímo zasáhla do sféry žalobce tím, že pro něj bylo obtížnější s ohledem na zakrytá ústa poskytovat právní služby a byl vystaven nedobrovolné desinfekci rukou.

Soud k projednání věci nařídil ústní jednání. Žalobce u tohoto jednání uvedl, že zásah žalovaného trvá, přičemž byl na základě krizového opatření žalovaného ze dne 27. 4. 2021, sp. zn. Spr. 1029/2021, opět nucen k nasazení respirátoru při dalším jednání. Dále žalobce doplnil žalobní návrh o petit, kterým se domáhal toho, aby žalovanému bylo zakázáno pokračovat v nezákonném zásahu do práv žalobce tím, že svěří předsedovi senátu či samosoudci v jednacím síni pravomoc zužovat či zcela vyloučit výjimku Ministerstva zdravotnictví z aktuálního mimořádného opatření, které se týká nošení respirátorů v uzavřených místnostech.

Žalobce zdůraznil, že pravomoc, aby předseda soudu mohl modifikovat mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví, nevyplývá z § 118, § 119 ani § 121 ve spojení s § 126 odst. 1 písm. n) zákona o soudech a soudcích, dle něhož předseda krajského soudu *zajišťuje bezpečnost krajského soudu a úkoly krizového řízení*. Ani toto ustanovení mu nezakládá žádnou pravomoc. Dle § 126 odst. 2 zákona o soudech a soudcích je žalovaný povinen zajistit důstojnost jednání a dodržování zásad soudcovské etiky, což bylo vydáním opatření žalovaného narušeno. Pokud žalovaný neměl takovou pravomoc, nemohl ji delegovat ani na předsedu senátu či samosoudce. Dále odkázal na čl. 95 odst. 1 Ústavy, dle něhož je soud vázán pouze zákonem, čímž je myšlena i státní správa soudu, která je součástí soudcovské moci. V této souvislosti poukázal i na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2012, čj. 1 As 48/2012-28, č. 2767 Sb. NSS, a ze dne 27. 3. 2020, čj. 9 As 237/2019-45, č. 4016/2020 Sb. NSS. Pokud by se nepodrobil pokynům předsedy senátu, hrozilo, že by byl vyveden z jednacích síní a z budovy soudu, čímž by byl ohrožen výkon advokacie, neboť volil mezi omezením v podobě nasazení ochranného prostředku dýchacích cest nebo vyvedením justiční stráží z jednacích síní. Upřednostnil zájem klienta před vlastním zájmem, ale v důsledku nedostatečného přístupu vzduchu přes respirátor byl ohrožen na životě a byl omezen ve výkonu činnosti advokáta. Opatření tak bezprostředně zasáhlo do jeho práv. Žalovaný si dle jeho názoru přisvojil pravomoc určovat, kdo a jakým způsobem bude moci jednat u soudu. Tento problém se vyjevil nejen u Krajského soudu v Plzni, ale i u ostatních soudů. Tím byla zpochybněna nezávislost soudců a zákonnost řízení.

Krajský soud v Praze žalobu částečně odmítl a ve zbytku zamítl.

## Z odůvodnění:

**Splnění procesních podmínek**

(...) [17] Dále se soud zabýval otázkou, zda je v jeho pravomoci věc meritorně projednat.

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

[19] Podle § 4 odst. 1 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci vykonávané, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, d) kompetenčních žalobách.

[20] Žalobce vystavěl žalobu na konstrukci, podle níž žalovaný vystupuje jako správní orgán (orgán státní správy soudů) při vydávání interních opatření, jimiž upravil, resp. konkretizoval povinnost používání prostředků ochrany dýchacích cest plynoucí z mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví. Dle jeho názoru založil žalovaný těmito opatřeními předsedům senátů (a samosoudcům) pravomoc vyloučit uplatnění výjimky z povinnosti nosit tyto ochranné prostředky při jednání soudu. Opatření předsedů senátů v průběhu ústních jednání, jimiž byl žalovaný opakovaně vyzván k použití ochranného prostředku dýchacích cest, pak podle žalobce představují jen faktický výkon opatření vydaných žalovaným, a mají proto rovněž povahu výkonu veřejné správy podléhající přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví.

[21] S uvedeným právním náhledem se však soud neztotožňuje, neboť nemá za to, že by postup předsedy senátu při organizaci a řízení soudního jednání mohl být považován za výkon veřejné správy.

[22] Dle čl. 82 odst. 1 Ústavy jsou soudci při výkonu své funkce nezávislí. Jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat.

[23] Dle čl. 82 odst. 3 Ústavy není funkce soudce slučitelná mj. s jakoukoli funkcí ve veřejné správě.

[24] Dle čl. 95 odst. 1 Ústavy je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu.

[25] Shora uvedená ustanovení vymezují postavení moci soudní a soudců v systému veřejné moci a z důvodu zajištění nezávislosti a nestrannosti soudů stanoví kategorickou inkompatibilitu funkce soudce s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě. Soudce nemůže a s ohledem na principy dělbý moci ve státě ani nesmí vykonávat funkce ve veřejné správě s jedinou přípustnou výjimkou, a tou je státní správa soudů. Z čl. 82 odst. 3 Ústavy neplyne zákaz, aby soudci zastávali pozice soudních funkcionářů (právě naopak), ani zákaz, aby se takoví funkcionáři zabývali správou soudnictví, včetně správních činností, jež jsou s ní imanentně spojeny, jako např. organizační a rozpočtové řízení soudu nebo rozhodování v oblasti veřejné správy, včetně rozhodování ve správním řízení, např. v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (srov. např. Langášek, T. Čl. 82. In: Rychetský, P. a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015).

[26] Orgány státní správy soudů jsou vedle Ministerstva spravedlnosti předsedové a místopředsedové soudů (§ 119 odst. 1 a 2 zákona o soudech a soudcích). Tito soudní funkcionáři tak vystupují ve dvojím postavení, a to jednak jako „běžní“ soudci při projednávání a rozhodování věcí v rámci výkonu moci soudní, a jednak ve funkci předsedy (případně místopředsedy) soudu, přičemž pouze tuto činnost lze nepochybně podřadit pod výkon veřejné správy. Toto již zavedené a tradiční uspořádání státní správy soudů, jež umožňuje funkcionářům soudů „sedět zároveň na dvou židlích“ je posud akceptováno jako ústavně konformní uspořádání. V případě předsedy senátu však zákon o soudech a soudcích podobné „rozdvojení“ funkce nezakládá. Ustanovení § 119 odst. 3 zákona o soudech a soudcích stanoví toliko to, že v rozsahu a za podmínek stanovených zákonem se na státní správě soudu podílejí předsedové senátů, ostatní soudci a zaměstnanci působící u příslušného soudu. Podle navazujícího ustanovení § 121 odst. 5 zákona o soudech a soudcích pak může předseda soudu při zachování vlastní odpovědnosti pověřit jednotlivými úkony státní správy s jejich souhlasem předsedy senátu a ostatní soudce příslušného soudu. Konkrétní

rozsah tohoto podílení se na státní správě soudů zákon nestanoví, lze si však představit, že jde typicky o provádění kontrol, vypracovávání stanovisek či vyjádření soudu, evidenční úkony, podílení se na metodickém vedení zaměstnanců apod. O předsedech senátů zákon o soudech a soudcích v § 30 odst. 2 druhé větě stanoví dále to, že *kromě rozhodovací činnosti též organizují a řídí činnost senátů*. Jde například o zpravodajské přidělování věcí mezi členy senátu, stanovování termínů porad senátu, dohled nad řádným a plynulým vyřizováním věcí přidělených členům senátu apod. I takovou činnost by bylo možné zčásti podřadit pod státní správu soudů, na níž se mohou předsedové senátů a soudci v rozsahu a za podmínek stanovených zákonem (pouze) podílet (§ 119 odst. 3 zákona o soudech a soudcích), byť nejsou označeni přímo jako orgány státní správy soudů.

[27] Nicméně, i přestože předseda senátu či soudce dle zákona o soudech a soudcích může *při zachování odpovědnosti předsedy soudu* vykonávat jednotlivé dílčí úkony spadající do rámce státní správy soudu, nelze na soudce přenášet úkoly funkcionářů soudu neomezeně. Tato možnost představuje dílčí výjimku z ústavního požadavku inkompatibility funkcí, a je třeba ji tedy vykládat restriktivně, zejména při přenesení dílčích úkolů státní správy soudů na soudce nesmí být dotčena či ohrožena nezávislost a nestrannost soudce při jejich rozhodovací činnosti. Z toho plyne, že (především) nelze na soudce přenášet úkony a činnosti, jež by se jakkoliv dotýkaly či souvisely s věcmi, v nichž soudce paralelně vykonává rozhodovací činnost. Jinými slovy, není přípustné, aby zákonný soudce projednával a rozhodoval konkrétní věc (v rámci výkonu soudní moci) a zároveň ve vztahu k téže věci činil úkony a činnosti, kterými by se podílel na výkonu státní správy soudů (veřejné správy). Takový souběh funkcí by zjevně ohrožoval nezávislost a nestrannost soudce a byl by v rozporu s Ústavou zakotveným požadavkem inkompatibility funkce soudce. Pokud by k takovému souběhu došlo, pak by v případě konfliktu mezi výkonem rozhodovací činnosti a činností v rámci státní správy soudů došlo k ohrožení principu nezávislosti a nestrannosti soudu a moci soudní jako celku (čl. 82 odst. 1 Ústavy). Soudce, jenž je při výkonu funkce v rámci výkonu moci soudní vázán imperativy nezávislosti a nestrannosti, by totiž při současném výkonu úkolů státní správy soudů byl v rámci jejího hierarchického uspořádání ve vztahu podřízenosti k výše postaveným funkcionářům soudů, což s sebou zároveň nese vázanost pokyny nadřízeného. Přenesením takového úkonu na předsedu senátu (či soudce) by předseda soudu jednal v rozporu s čl. 82 odst. 1 větou druhou Ústavy, podle něž nikdo nesmí ohrožovat nestrannost soudce. Zároveň by soudce v takovém případě mohl být vyloučen z projednávání a rozhodování věci s ohledem na jeho možný vztah k věci samé (§ 14 odst. 1 o. s. ř., § 30 odst. 1 trestního řádu, § 8 odst. 1 s. ř. s.).

[28] Lze tedy dovodit, že soudci při výkonu rozhodovací činnosti, tj. při projednávání a rozhodování věcí, nemohou a nesmí činit paralelně v téže věci či v souvislosti s ní jakékoliv úkony spadající do rámce státní správy soudů, tj. veřejné správy. Je totiž nepřípustné, aby při projednávání věcí, byť pod rouškou státní správy soudů, přijímali či vykonávali instrukce, opatření či pokyny předsedy soudu či jakéhokoliv jiného orgánu státní správy soudů. To platí tím spíše i pro postup předsedy senátu a samosoudce v jednacím síni při řízení a organizaci ústního jednání, neboť i tato činnost představuje výkon moci soudní, a do jeho průběhu předseda soudu či jiný soudní funkcionář nesmí zasahovat pokyny, instrukcemi či opatřeními.

[29] Žalobce se však mylí, pokud má za to, že předsedové senátu či soudci fakticky vystupovali v soudní síni ve věcech, jež označil, jako faktičtí vykonavatelé pokynů a opatření předsedy soudu. Organizace a řízení ústního jednání předsedou senátu či samosoudcem nelze označit za výkon státní správy soudu, nýbrž spadá bezpochyby do výkonu rozhodovací činnosti soudu. Organizační a řídicí pravomoc je předsedům senátů svěřena jednotlivými procesními předpisy (zejména § 117 o. s. ř., § 203 trestního řádu, § 49 odst. 4 s. ř. s.). Uvedená ustanovení, která jsou svou povahou relativně obecná, zakládají předsedovi senátu oprávnění činit vhodná opatření, jejichž účelem je primárně zajistit splnění účelu jednání a jeho důstojný a nerušený průběh. Procesní předpisy přitom zcela záměrně nestanoví taxativní ani demonstrativní výčet takových opatření a podmínky pro jejich uplatnění, a to z toho důvodu, že nelze předem postihnout všechny v úvahu přicházející situace, jež mohou v jednacím síni nastat. Zpravidla sice půjde o běžná opatření týkající se např. udělování a odnímání slova, určování zasedacího pořádku, udržování klidu v soudní síni apod., nicméně nelze vyloučit ani opatření cílící na prevenci či ochranu práv a zájmů osob přítomných jednání soudu, a to i z hlediska ochrany jejich zdraví. Jestliže se lze s ohledem na konkrétní okolnosti v jednacím síni (např. velikost jednacích síní, počet přítomných osob, přítomnost osob jevících příznaky onemocnění či naopak osob z rizikových skupin ohrožených onemocněním apod.) důvodně domnívat, že by v soudní síni mohlo dojít k šíření původce virového či jiného onemocnění (např. SARS-CoV-2), pak je právem

(či spíše povinností) předsedy senátu učinit taková opatření, která přispějí ke snížení či vyloučení takového rizika, a to nejen z důvodu prevence, ale i z důvodu zajištění plynulého průběhu jednání a celého soudního řízení. Přijetí vhodného opatření může zabránit onemocnění přítomných osob a účastníků řízení, jež by mohlo vést k fatálním důsledkům, které mohou za určitých okolností i zcela znemožnit další pokračování v řízení. V tomto ohledu ostatně nelze nezmínit obecnou preventivní povinnost dle § 2900 občanského zákoníku.

[30] Oprávnění předsedy senátu k tomu, aby v odůvodněných případech postupoval odchylně od obecných právních předpisů, v daném případě mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví, a třeba i nad rámec povinností účastníků řízení a jiných osob přítomných v jednací síni při jednání soudu omezil jejich práva, je-li to nezbytné ke splnění účelu jednání a jeho důstojnému a nerušenému průběhu nebo i k ochraně práv a oprávněných zájmů ostatních přítomných osob, tak pramení přímo z jednotlivých procesních předpisů, jimiž je předsedovi senátu svěřena při ústním jednání organizační a řídicí pravomoc. Ostatně nejinak tomu je i v případě „běžných“ opatření předsedy senátu. Žádný předpis např. nestanoví, že je zakázáno, aby osoba přítomná jednání soudu obtěžovala či ohrožovala ostatní osoby zápachem, ozařováním, hmyzem apod. Není však pochybnosti o tom, že je předseda senátu takovému chování schopen zamezit. Není důvod se domnívat, že předseda senátu není oprávněn učinit odpovídající opatření za účelem snížení rizika šíření onemocnění, jež může mít fatální zdravotní následky pro přítomné osoby, a v důsledku toho může být ohrožen i další hladký průběh řízení.

[31] Soud proto dospěl k závěru, že předseda senátu, resp. samosoudce je oprávněn v průběhu jednání v jednací síni učinit s ohledem na konkrétní okolnosti taková opatření (např. povinnost mít během jednání nasazenou ochranu úst a nosu), která přispějí ke snížení rizika šíření virového onemocnění. Takovou okolností může být dle názoru soudu i situace pandemického šíření onemocnění COVID 19 vyvolaného virem SARS-CoV-2. Tato pravomoc je předsedovi senátu dána přímo procesními předpisy (zejména § 117 o. s. ř., § 203 trestního řádu, § 49 odst. 4 s. ř. s.), přičemž jde o ustanovení, jež jsou ve vztahu speciality k mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví.

[32] Nemůže proto obstát názor žalobce, podle něhož žalovaný předsedům senátů svými opatřeními *založil* pravomoc ukládat opatřeními povinnost používat při jednání soudu v soudní síni prostředky ochrany dýchacích cest. Taková pravomoc je, jak bylo výše uvedeno, předsedům senátu a samosoudcům dána přímo zákonem, nezávisle na opatřeních či pokynech předsedy soudu. Tím spíše platí, že předseda soudu není oprávněn plnění takových opatření v jednací síni samostatně vymáhat, resp. vynucovat jejich dodržování na předsedovi senátu či osobách přítomných jednání soudu. Jak bylo výše vysvětleno, žádná ustanovení procesních předpisů neumožňují předsedovi soudu přímo zasahovat do postupu soudců při výkonu rozhodovací činnosti, jejíž imanentní součástí je i organizace a řízení jednání soudu. Soudce je vázán při výkonu funkce pouze zákonem a podzákonými předpisy vydanými na základě zákona a v jeho mezích.

[33] Tím není řečeno, že by si předseda senátu mohl počínat v jednací síni zcela svévolně nebo dokonce s cílem znemožnit či podstatně ztížit účastníkům řízení uplatnění jejich práv. I v tomto případě totiž platí základní zásady plynoucí již z ústavního pořádku, jako jsou zákaz svévole, zákaz diskriminace či princip přiměřenosti, přičemž předseda senátu je povinen přijaté opatření minimálně odůvodnit konkrétními okolnostmi. V případě excessu předsedy senátu či samosoudce, pokud došlo k naplnění znaků kárného provinění, může předseda příslušného soudu nebo i jiný oprávněný subjekt přijmout opatření v rámci kárné pravomoci. I nezákonný postup soudce „v soudní síni“ vykračující z naznačených mezí je ale stále excessem z výkonu soudnictví (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2013, čj. 2 As 134/2011-200, č. 2981/2014 Sb. NSS), což plně podporuje shora uvedený názor, že soudce nemůže při projednávání a rozhodování věci zároveň vykonávat i činnosti a úkony příslušející státní správě soudů.

[34] Konečně lze dodat i to, že osoba, která by byla opatřením předsedy senátu či samosoudce při jednání soudu neoprávněně zkrácena na svých právech, má k dispozici i vlastní prostředky ochrany, a to právo žádat, aby o opatření předsedy senátu rozhodl celý senát, stížnost dle § 164 a násl. zákona o soudech a soudcích, a v neposlední řadě též žalobu na náhradu škody či nemajetkové újmy podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), neboť případný exces soudce v soudní síni lze za určitých okolností kvalifikovat jako nesprávný úřední postup.



[35] Soud tak ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že opatření přijatá v žalobcem zmiňovaných případech předsedy senátů, a to uložení povinnosti žalobci použít ochranné prostředky dýchacích cest po dobu konání ústního jednání, nemělo povahu činnosti správního orgánu v oblasti veřejné správy, nýbrž představovalo výkon soudní moci. Soud proto nemá pravomoc postup předsedů senátů či pověřených členů senátů přezkoumávat. Pravomoc soudu je přitom základní procesní podmínkou k tomu, aby soud mohl věc meritorně přezkoumat. Z tohoto důvodu soud výrokem pod bodem I v souladu s § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl žalobu v části, v níž se žalobce domáhal vyslovení nezákonnosti pokynů předsedů senátů, resp. pověřeného člena senátu.

#### *Meritorní posouzení věci*

[36] Soud se proto zabýval meritorním posouzením věci pouze v rozsahu té části žaloby, v níž žalobce brojil proti vydávání a aplikaci opatření žalovaného, jimiž měla být dle názoru žalobce svěřena předsedům senátů či samosoudcům pravomoc zužovat či zcela vyloučit aplikaci výjimky Ministerstva zdravotnictví dle mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví, které se týkají nošení respirátorů v uzavřených místnostech. Dospěl přitom k závěru, že žaloba je v této části nedůvodná.

[37] Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je důvodná, jsou-li současně splněny podmínky vymezené v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS. Podle něj „[ž]alobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo přímo proti němu zasaženo (5. podmínka), přičemž zásah nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí brožit opakování zásahu (6. podmínka).“ Poslední z uvedených podmínek nemusí však být naplněna, domáhá-li se žalobce pouze určení nezákonnosti zásahu.

[38] Žalobce se výslovně dovolával ustanovení obsaženého v mimořádném opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 24. 8. 2020, čj. MZDR 15757/2020-31/MIN/KAN, účinném od 1. 9. 2020. Nicméně je třeba uvést, že v předmětném období, během něhož byl žalobce dle svých tvrzení krácen na svých právech, tj. ode dne účinnosti uvedeného opatření do dne rozhodnutí soudu ve věci samé, bylo uvedené mimořádné opatření postupně nahrazováno později vydanými mimořádnými opatřeními. Konkrétně jde o mimořádná opatření ze dne 9. 9. 2020, čj. MZDR 15757/2020-33/MIN/KAN, účinné od 10. 9. 2020, ze dne 16. 9. 2020, čj. MZDR 15757/2020-34/MIN/KAN, účinné od 18. 9. 2020, ze dne 17. 9. 2020, čj. MZDR 15757/2020-35/MIN/KAN, účinné od 0.00 hod dne 18. 9. 2020, ze dne 12. 10. 2020, čj. MZDR 15757/2020-36/MIN/KAN, účinné od 0.00 hod dne 13. 10. 2020, ze dne 19. 10. 2020, čj. MZDR 15757/2020-37/MIN/KAN, účinné od 21. 10. 2020, ze dne 16. 11. 2020, čj. MZDR 15757/2020-39/MIN/KAN, účinné od 20. 11. 2020, ze dne 20. 11. 2020, čj. MZDR 15757/2020-40/MIN/KAN, účinné od 21. 11. 2020, ze dne 23. 11. 2020, čj. MZDR 15757/2020-41/MIN/KAN, účinné od 24. 11. 2020, ze dne 30. 11. 2020, čj. MZDR 15757/2020-42/MIN/KAN, účinné od 3. 12. 2020, ze dne 7. 12. 2020, čj. MZDR 15757/2020-43/MIN/KAN, účinné od 8. 12. 2020, ze dne 22. 2. 2021, čj. MZDR 15757/2020-44/MIN/KAN, účinné od 25. 2. 2021, ze dne 26. 2. 2021, čj. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN, účinné od 1. 3. 2021, ze dne 6. 4. 2021, čj. MZDR 15757/2020-47/MIN/KAN, účinné od 12. 4. 2021, ze dne 27. 4. 2021, čj. MZDR 15757/2020-49/MIN/KAN, účinné od 3. 5. 2021, ze dne 4. 5. 2021, čj. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN, účinné od 10. 5. 2021, ze dne 7. 6. 2021, čj. MZDR 15757/2020-53/MIN/KAN, účinné od 8. 6. 2021, ze dne 29. 6. 2021, čj. MZDR 15757/2020-55/MIN/KAN, účinné od 1. 7. 2021, a ze dne 30. 7. 2021, čj. MZDR 15757/2020-56/MIN/KAN, účinné od 31. 7. 2021.

[39] I přes textové odlišnosti jednotlivých shora uvedených mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví lze uvést, že všechna obsahovala (v čl. I) zákaz pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa) jako je respirátor, rouška, ústenka, šátek, šál nebo jiné prostředky, které brání šíření kapének, ve vnitřních prostorech staveb, ve kterých vykonávají svoji činnost orgány veřejné moci a správní orgány, určené pro kontakt s veřejností. Z této povinnosti byly stanoveny výjimky, mezi nimiž byla ve všech případech výjimka pro soudní jednání, a to tak, že se zákaz nevztahuje na *soudce, přisedící, státní zástupce, obviněné a jejich obhájce, účastníky civilních, správních a ústavních soudních řízení a jejich zástupce, svědky, znalce, tlumočníky a další osoby, o kterých tak rozhodne soud, a to v místě a době soudního řízení.*

[40] Žalovaný vydal dne 31. 8. 2020 pod sp. zn. Spr 935/2020 opatření označené jako *Opatření k zajištění činnosti Krajského soudu v Plzni s přihlédnutím k mimořádnému opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 24. srpna 2020, čj. MZDR 15757/2020-31/MIN/KAN, a za použití § 224 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů*. V bodě I stanovil, že „[v]šem osobám se s účinností od 1. 9. 2020 do odvolání zakazuje v objektech Krajského soudu v Plzni vstup do vnitřních prostor budov, pohyb a pobyt v těchto prostorách bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa) jako je respirátor, rouška, ústenka, šátek nebo šál nebo jiné prostředky, které brání šíření kapének, a to a) ve společných prostorách budov (zejména vestibul, chodby), b) jednak v místnostech, ve kterých soud vykonává svoji činnost jako orgán veřejné moci a které jsou určeny pro styk s veřejností a v době, kdy slouží pro tento účel (zejména podatelny, pokladny, správní kancelář zajišťující agendu znalců a tlumočnicků).“ V bodě II stanovil, že „[o]mezení popsané v bodě I. toho opatření se nevztahuje na soudce, předsedící, státní zástupce, obviněné a jejich obhájce, účastníky civilních a správních řízení a jejich zástupce, svědky, znalce, tlumočníky a další osoby (zejména z řad veřejnosti), o kterých tak rozhodne soud, přítomné v průběhu řízení v jednací síni; **soudce, samosoudce či předseda senátu, který vede takové řízení, je s ohledem na konkrétní podmínky (například velikost jednací síně, počet osob zúčastněných na jednání, zdravotní stav těchto osob a podobně) oprávněn rozhodnout, že výjimka z omezení popsaného v bodě I. tohoto opatření se v jednací síni neuplatní.**“

[41] K výše uvedenému opatření vydal žalovaný rovněž pokyn ze dne 9. 10. 2020 adresovaný veliteli jednotky Justiční stráže Krajského soudu v Plzni, v němž požádal justiční stráž o následující:

„- o zamezení vstupu do objektů Krajského soudu v Plzni osobám bez ochrany dýchacích cest (nos, ústa) [ochrannými prostředky], a to po předchozím upozornění na povinnost takovou ochranu dýchacích cest použít,

[...]

- o upozorňování osob vstupujících do objektů Krajského soudu v Plzni na umístění dezinfekčních prostředků a o vyzvání těchto osob k jejich použití,

[...]

- o zajištění součinnosti předsedům senátů, samosoudcům a funkcionářům soudu při vymáhání povinnosti používat ve vnitřních prostorech Krajského soudu v Plzni ochranné prostředky dýchacích cest, spočívající v krajním případě ve vyvedení osoby odmítající ochranu dýchacích cest použít.“

[42] Žalovaný vydal dne 9. 10. 2020 pod sp. zn. Spr 2685/2020 opatření, jež nabylo účinnosti dne 9. 10. 2020. V bodě III tohoto opatření žalovaný stanovil, že „[v]e všech vnitřních prostorech Krajského soudu v Plzni se zakazuje pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa) jako je respirátor, rouška, ústenka, šátek, šál nebo jiné prostředky, které brání šíření kapének.“ Z tohoto zákazu bylo stanoveno několik výjimek, mj. že „[z]ákaz se nevztahuje na soudce, předsedící, státní zástupce, obviněné a jejich obhájce, účastníky soudních řízení a jejich zástupce, svědky, znalce, tlumočníky a další osoby, o kterých tak rozhodne soud, a to v místě a době soudního jednání, tj. v jednací síni; **tím není dotčeno právo předsedy senátu, senátu či samosoudce tuto výjimku v jednací síni zúžit či zcela vyloučit.**“ Dle následujícího bodu (chybně) označeného rovněž jako bod III žalovaný stanovil, že „[v]šechny osoby vstupující do objektů Krajského soudu v Plzni se vyzývají k provedení dezinfekce rukou dezinfekčním prostředkem, který je k dispozici u vchodů do těchto objektů.“ V bodě VII je uvedeno, že „[o]soba, která nedodrží některý ze zákazů uvedených v bodu I., II. a IV. tohoto opatření, nebude justiční stráží vpuštěna do vnitřních prostor Krajského soudu v Plzni nebo z nich bude vyvedena.“

[43] Dne 27. 4. 2021 vydal žalovaný pod sp. zn. Spr 1029/2021 krizové opatření účinné od 3. 5. 2021. V bodě III krizového opatření žalovaný stanovil, že „[v]e všech vnitřních prostorech Krajského soudu v Plzni se zakazuje pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa), kterými jsou respirátor nebo obdobný prostředek (vždy bez výdechového ventilu) naplňující minimálně všechny technické podmínky a požadavky (pro výrobek) [...], které brání šíření kapének. Zákaz se nevztahuje na a) soudce, předsedící, státní zástupce, obviněné a jejich obhájce, účastníky soudních řízení a jejich zástupce, svědky, znalce, tlumočníky a další osoby, o kterých tak rozhodne soud, a to v místě a době soudního jednání, tj. v jednací síni; **tím není dotčeno právo předsedy senátu, senátu či samosoudce tuto výjimku v jednací síni zúžit či zcela vyloučit.**“ Dle následujícího bodu III žalovaný stanovil, že „[v]šem osobám vstupujícím do objektů Krajského soudu v Plzni se se doporučuje provést dezinfekci rukou

*dezinfekčním prostředkem, který je k dispozici u vchodů do těchto objektů.“ V bodě VI je uvedeno, že „[o]soba, která nedodrží některý ze zákazů uvedených v bodu II. a V. tohoto opatření, nebude justiční stráží vpuštěna do vnitřních prostor Krajského soudu v Plzni nebo z nich bude vyvedena.“*

[44] Ze znění mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví je patrné, že v předmětném období, během něhož měl být žalobce krácen na právech, byla stanovena výjimka z povinnosti nosit ve vnitřních prostorách staveb ochranný prostředek dýchacích cest pro stanovenou skupinu osob přítomných jednání soudu. Žalovaný i přes drobné textové odlišnosti převzal uvedenou výjimku i do obou opatření sp. zn. Spr 935/2020 a sp. zn. Spr 2685/2020 a krizového opatření sp. zn. Spr 1029/2021, jimiž upravil vstup, pohyb a pobyt osob v budovách Krajského soudu v Plzni. V tomto ohledu jsou tedy opatření žalovaného plně v souladu s mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví, neboť není pravdou, že by žalovaný aplikací výjimky vyloučil např. tak, že by byla povinnost nosit ochranný prostředek dýchacích cest uložena i osobám v případech, na něž dopadá výjimka stanovená mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví, jak je tomu v případě některých jiných soudů (soudu známo z vlastní úřední činnosti).

[45] Sporná je proto pouze otázka, zda žalovaný nepřekročil meze své pravomoci, pokud k výjimce z povinnosti nosit ochranný prostředek dýchacích cest doplnil dovětek, dle něhož předseda senátu, samosoudce, resp. senát mohou tuto výjimku zúžit či zcela vyloučit, resp. rozhodnout, že se neuplatní. Dle názoru soudu tomu tak není. Jak již bylo shora vysvětleno, předsedovi senátu, resp. samosoudci je přímo zákonem dána pravomoc v průběhu jednání v jednacím síni učinit s ohledem na konkrétní okolnosti taková opatření, která přispějí ke snížení rizika šíření virového onemocnění COVID-19 vyvolaného virem SARS-CoV-2 (např. povinnost mít během jednání nasazenou ochranu úst a nosu). Za určitých okolností výstižně popsaných v opatření žalovaného sp. zn. Spr 935/2020 (například velikost jednacích síní, počet osob zúčastněných na jednání, zdravotní stav těchto osob a podobně) lze předpokládat zvýšené riziko šíření, a za těchto okolností může hladký průběh jednání a ochrana zdraví přítomných osob vyžadovat, aby byla dodržována povinnost mít ústa a nos zakryté ochrannými prostředky k vyloučení obav z nákazy zejména u starších osob či osob z rizikových skupin. Výslovným zmíněním oprávnění předsedy senátu, resp. samosoudce vyloučit aplikaci výjimky v konkrétní věci nedošlo k tomu, že by žalovaný sám jednal *ultra vires* a tuto pravomoc *založil*, jak se nesprávně domnívá žalobce. Jde jen o vyjádření skutečnosti, že průběh jednání je oprávněn (a povinen) organizovat a řídit předseda senátu (resp. samosoudce), jehož pravomoc pramení přímo z příslušných procesních předpisů. Žalovaný pouze respektoval tuto pravomoc. Není tedy splněna podmínka nezákonnosti dle shora nastíněného algoritmu přezkumu zásahů.

[46] Splněna není ani 5. podmínka algoritmu, tedy že zásah byl zaměřen přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo přímo proti němu zasaženo. K tomu lze odkázat na usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2018, čj. 55 A 59/2018-28, podle něhož představuje opatření předsedy soudu pouze vnitřní předpis působící pouze dovnitř soudu bez účinků navenek. Závěry tohoto usnesení přitom byly aprobovány rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2019, čj. 6 As 241/2018-25, č. 3993/2020 Sb. NSS. K tomu, aby se opatření předsedy soudu projevilo v právní sféře žalobce, nepostačí jeho pouhé vydání, ale je nezbytné, aby došlo k jeho realizaci, a je třeba zdůraznit, že k tomu musí dojít při výkonu veřejné správy, což, jak již bylo shora uvedeno, neplatí pro opatření předsedy senátu učiněná v jednacím síni. Zásahovou žalobou se nelze domáhat pouhého upuštění od vydání opatření předsedy soudu, jeho interní aplikace v rámci vnitřního chodu soudu či deklarace jeho nezákonnosti, aniž by se tento akt přímo negativně projevil v právní sféře žalobce v přímé souvislosti s výkonem veřejné správy (státní správy soudu).

[47] Pokud jde o tvrzený zásah spočívající v aplikaci ustanovení duplicitně označeného jako bod III v opatření žalovaného sp. zn. Spr 2685/2020, kterým je ukládáno justiční stráží vyzvat osoby vstupující do objektů Krajského soudu v Plzni k provedení dezinfekce rukou dezinfekčním prostředkem, je třeba předně uvést, že žalobce na jednu stranu tvrdil, že se povinnosti dezinfekce rukou podrobil opakovaně. Avšak následně doplnil, že se tomu stalo „nejméně dne 15. 9. 2020“, přičemž použil vlastní šetrný dezinfekční prostředek. Tvrzení žalobce ohledně údajného podrobení se povinnosti dezinfekce rukou je tak zčásti rozporné, ale především žalobce toto tvrzení ničím neprokázal, ani nenavrl důkaz k jeho prokázání. Nadto dne 15. 9. 2020 nebylo ještě ani účinné opatření žalovaného sp. zn. Spr 2685/2020, proti jehož aplikaci žalobce brojí, neboť to bylo vydáno až dne 9. 10. 2020. K vynucení povinnosti podle tohoto ustanovení tedy zjevně nemohlo uvedeného dne dojít. Opatření

sp. zn. Spr 935/2020 obdobné ustanovení neobsahovalo. Není přitom úkolem soudu, aby za žalobce důkazní prostředky samostatně vyhledával, neboť tím by překročil svoji roli nezávislého arbitra sporu a stal by se advokátem jedné ze stran.

[48] Pokud žalobce brojí proti aplikaci ustanovení VII opatření žalovaného sp. zn. Spr 2685/2020, kterým byl stanoven postup justiční stráže v případech nedodržení povinností plynoucích z tohoto opatření, je třeba uvést, že žalobce ani netvrdil, že by justiční stráž bylo proti němu kdy zakročeno. Pouhou možností takového postupu nelze označit za zásah do práv žalobce (není splněna 2. podmínka algoritmu soudního přezkumu).

#### *Závěr a náklady řízení*

[49] Ze shora uvedených důvodů soud shledal žalobu nedůvodnou v části, v níž se žalobce domáhal určení nezákonnosti zásahu žalovaného spočívajícího ve vydání a aplikaci ustanovení obsažených opatření žalovaného sp. zn. Spr 935/2020 a opatření žalovaného sp. zn. Spr 2685/2020, jakož i zákazu pokračování v nezákonném zásahu do práv žalobce tím, že žalovaný svěří předsedovi senátu či samosoudci pravomoc zužovat či zcela vyloučit výjimku z povinnosti nosit ochranný prostředek dýchacích cest podle mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví. Soud proto žalobu v této části zamítl (§ 87 odst. 3 s. ř. s.).

## **Kompetenční spory: zaplacení ceny za službu obsahu; platby za poskytnutí služeb elektronických komunikací**

### **Telekomunikace: služby obsahu**

k § 2 odst. 3 písm. a) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (v textu dále jen „zákon o elektronických komunikacích“), ve znění účinném od 1. 1. 2022

**Poskytování služby převzatého televizního vysílání, bez současného poskytování služby spočívající v přenosu tohoto vysílání uživatelům prostřednictvím sítí elektronických komunikací, je tzv. „službou obsahu“ a není proto službou elektronických komunikací ve smyslu § 2 odst. 3 písm. a) zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích.**

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 27. 6. 2022, čj. Konf 7/2022-14)*

**Prejudikatura:** č. 485/2005 Sb. NSS, č. 934/2006 Sb. NSS, č. 1738/2009 Sb. NSS, č. 3238/2015 Sb. NSS.

**Věc:** Spor o pravomoc mezi Českým telekomunikačním úřadem a Okresním soudem v Písku, za účasti žalobce goNET s.r.o. a žalovaného A. K., ve věci platby za služby obsahu.

Návrhem doručeným dne 13. 5. 2022 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon o kompetenčních sporech“), se Český telekomunikační úřad (dále jen „navrhovatel“ či „ČTÚ“) domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) citovaného zákona. Spor vznikl mezi ním a Okresním soudem v Písku ve věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 12 C 273/2021, o zaplacení částky 6 737 Kč s příslušenstvím, a to, pokud jde o částku 4 592 Kč s příslušenstvím, představanou žalobcem uplatněnými nároky na úhradu poskytnuté služby *Lepší.TV* a smluvní pokutou s tím spojenou.

Z předloženého spisu se podává, že žalobce podal u Okresního soudu ve Frýdku-Místku návrh na vydání platebního rozkazu, jímž se vůči žalobci domáhal zaplacení částky 6 737 Kč s příslušenstvím. Tato částka představovala (i) poplatek za poskytnutou službu *Lepší.TV* (294 Kč), (ii) pronájem *Lepší.TV BOXu* (146 Kč), (iii) „sankci do konce období dle smlouvy *Služba Lepší.TV*“ (4 298 Kč) a (iv) „sankci za *Lepší.TV box dle smlouvy Odkoupení boxu*“ (1999 Kč). Okresní soud v Písku (kterému byla věc patrně postoupena – z předloženého soudního spisu

nelze tuto skutečnost ověřit) usnesením ze dne 12. 10. 2021, čj. 12 C 273/2012-14, řízení co do částky 4 592 Kč zastavil s tím, že po právní moci tohoto usnesení byla věc v tomto rozsahu postoupena ČTÚ. V odůvodnění tohoto usnesení uvedl, že nárok žalobce zahrnuje mimo jiné i zaplacení částky 294 Kč za poskytování služby, spočívající v možnosti sledování převzatého televizního vysílání, a částky 4 298 Kč, jakožto smluvní pokuty za porušení povinnosti včasné úhrady plateb. Podle názoru okresního soudu je neuhrazení ceny za poskytnuté služby porušením povinnosti vyplývajícím z § 64 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, se kterým nárok na zaplacení smluvní pokuty přímo souvisí. Žalobcem poskytnutou službu *Lepší.TV* lze považovat za službu elektronických komunikací ve smyslu § 2 písm. n) zákona o elektronických komunikacích (ve znění účinném do 31. 12.), a proto se jedná o spor ve smyslu § 129 odst. 1 tohoto zákona, který podle § 108 odst. 1 písm. g) téhož zákona rozhoduje ČTÚ. Nejedná se tedy v tomto rozsahu o věc spadající do věcné příslušnosti soudů v občanském soudním řízení ve smyslu § 7 odst. 1 a 3 o. s. ř. Okresní soud proto postupem dle 104 odst. 1 o. s. ř. řízení v tomto rozsahu zastavil a rozhodl o postoupení věci ČTÚ, jakožto orgánu, do jehož pravomoci rozhodování o těchto nárocích náleží.

Navrhovatel s tímto postupem okresního soudu nesouhlasil. Odkazoval především na judikaturu zvláštního senátu, podle které musí být pro vznik sporu ve smyslu § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích kumulativně splněny osobní i věcné předpoklady; ani jeden z těchto předpokladů podle jeho názoru nebyl v dané věci splněn. Pokud jde o osobní předpoklad, tj. strany sporu [účastníky, respektive uživatele ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) a b) zákona o elektronických komunikacích], musí jít o osoby, které uzavřely s podnikatelem poskytujícím veřejně dostupné služby elektronických komunikací smlouvu o poskytování těchto služeb, respektive využívají nebo žádají veřejně dostupnou službu elektronických komunikací. Pojítkem mezi osobou účastníka a uživatele je poskytování či využívání veřejně dostupné služby elektronických komunikací [§ 2 odst. 3 písm. e) citovaného zákona]. Žalobce však veřejně dostupné služby elektronických komunikací neposkytoval, neboť z příslušné evidence navrhovatele bylo patrné, že žalobce oznámil zahájení podnikatelské činnosti toliko coby poskytovatel neveřejné služby elektronických komunikací (služby přístupu k internetu v pevném místě). V čl. 3.3 obchodních podmínek poskytování služby „*Lepší.TV*“ se uvádí, že „[p]oskytovatel neposkytuje Uživatelům související službu elektronických komunikací spočívající v zajištění internetového připojení, ve smyslu zák. č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích. Uzavřením Smlouvy bere Uživatel na vědomí, že Služba a vztah vyplývající ze Smlouvy se neřídí zákonem o elektronických komunikacích.“ Osobní předpoklad pravomoci ČTÚ pro rozhodnutí sporu o úhradu žalobcem poskytované služby tedy splněn nebyl. Ze stejného důvodu nebyl podle navrhovatele naplněn ani předpoklad věcný (předmět sporu), neboť mělo-li jít o nárok na úhradu ceny za službu ve smyslu § 64 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, musela by být opět splněna podmínka poskytnutí veřejně dostupné služby elektronických komunikací. Navrhovatel měl také za to, že služba *Lepší.TV* nenaplnuje ani samotnou definici služby elektronických komunikací ve smyslu § 2 odst. 3 písm. a) zákona o elektronických komunikacích. Žalobce totiž poskytoval službu *Lepší.TV* formou přístupu do OTT (over the top) aplikace (za pomoci *Lepší.TV BOXu* poskytnutého žalobcem nebo „chytrého“ koncového zařízení). Danou službu tedy nerealizoval prostřednictvím vyhrazené přenosové kapacity pouze pro poskytování šíření televizního signálu (IPTV), čímž se lišil od jiných poskytovatelů veřejně dostupné služby elektronických komunikací – šíření rozhlasového a televizního signálu. Uvedené závěry se konečně plně vztahovaly i na žalobcem uplatněný druhý nárok, neboť uplatněná sankce neměla spojitost s porušením povinností dle zákona o elektronických komunikacích.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci platby za služby elektronických komunikací je soud a usnesení Okresního soudu v Písku zrušil.

#### Z odůvodnění:

[6] Okresní soud v Písku v předcházejícím soudním řízení popřel ve shora popsaném rozsahu svou pravomoc věc rozhodnout a rovněž navrhovatel (ČTÚ) popírá svou pravomoc ve věci rozhodnout poté, co mu byla postoupena. Zvláštní senát tedy shledal, že se jedná o negativní (záporný) kompetenční spor, ve smyslu § 1 odst. 1 písm. a) zákona o kompetenčních sporech a § 1 odst. 2 věty druhé tohoto zákona, k jehož projednání a rozhodnutí je uvedeným zákonem povolán.

[7] Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodování (srov. usnesení tohoto senátu ze dne 24. 11. 2004, čj. Konf 3/2003-18, č. 485/2005 Sb. NSS).

[8] Podle § 108 odst. 1 písm. g) zákona o elektronických komunikacích ČTÚ *rozhoduje ve sporech, stanoví-li tak tento zákon.*

[9] Podle § 129 odst. 1 věty první zákona o elektronických komunikacích ČTÚ *rozhoduje spory mezi osobou vykonávající komunikační činnost (§ 7) na straně jedné, a účastníkem, popřípadě uživatelem na straně druhé, na základě návrhu kterékoliv ze stran sporu, pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě.*

[10] Navrhovatel správně poukazuje na konstantní judikaturu zvláštního senátu, podle které pro založení pravomoci ČTÚ k projednání a rozhodnutí sporu ve smyslu § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích musí být kumulativně splněny osobní i věcné předpoklady takového sporu. V navrhovatelem zmiňovaném usnesení ze dne 19. 8. 2014, čj. Konf 10/2014-12 (č. 3238/2015 Sb. NSS), zvláštní senát uvedl, že „[p]rvní podmínkou je osobní předpoklad spočívající jednak na straně osoby, která musí vykonávat komunikační činnost, již se podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích rozumí ‚a) zajišťování sítí elektronických komunikací, b) poskytování služeb elektronických komunikací, c) provozování přístrojů dle § 73 citovaného zákona‘ [...] Osoba účastníka musí splňovat charakteristiku stanovenou § 2 písm. a) zákona o elektronických komunikacích (‚účastníkem se rozumí každý, kdo uzavřel s podnikatelem poskytujícím veřejně dostupné služby elektronických komunikací smlouvu na poskytování těchto služeb‘), popřípadě osoba uživatele musí splňovat charakteristiku stanovenou § 2 písm. b) zákona o elektronických komunikacích (‚uživatelem se rozumí každý, kdo využívá nebo žádá veřejně dostupnou službu elektronických komunikací‘); veřejně dostupnou službou elektronických komunikací se dle § 2 písm. o) cit. zákona rozumí ‚služba elektronických komunikací, z jejížhož využívání není nikdo předem vyloučen‘. Druhou nezbytnou podmínkou je věcný předpoklad, jenž vychází z ustanovení ‚pokud se spor týká povinností uložených tímto zákonem nebo na jeho základě‘, přičemž zaplacení ceny je podle § 64 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích jednou ze základních povinností účastníka, popř. uživatele veřejně dostupné služby elektronických komunikací.“ Změny ve znění citovaných ustanovení zákona o elektronických komunikacích, ke kterým došlo v mezidobí, jsou pouze formální, a proto lze i nadále vycházet ze zde vyslovených závěrů.

[11] V nyní posuzované věci se zvláštní senát zaměřil na posouzení, zda lze službu poskytovanou žalobcem považovat za *službu elektronických komunikací*. Pokud by tomu tak nebylo, nemohl by být naplněn věcný ani osobní předpoklad sporu podřaditelného pod definici uvedenou v § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích. V případě kladné odpovědi na tuto otázku by byl nepochybně naplněn osobní předpoklad na straně žalobce (§ 7 zákona o elektronických komunikacích) a pro naplnění zbývajících předpokladů by bylo třeba dále posoudit, zda jde o službu *veřejně dostupnou* (na popření této podmínky je vystavěno *ratio* argumentace navrhovatele). Pouze při naplnění i této podmínky by byl naplněn osobní předpoklad na straně žalovaného, ať již v postavení účastníka (§ 2 odst. 1 písm. a) zákona o elektronických komunikacích] či uživatele (§ 2 odst. 1 písm. b) tohoto zákona). Naplněn by byl i předpoklad věcný (spor o zaplacení ceny za poskytnutou službu elektronických komunikací ve smyslu § 64 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích), neboť u obou předpokladů musí být splněna podmínka, že jde o spor ze služby veřejně dostupné.

[12] Podle § 2 odst. 3 písm. a) zákona o elektronických komunikacích se *službou elektronických komunikací pro účely tohoto zákona rozumí služba obvykle poskytovaná za úplatu prostřednictvím sítí elektronických komunikací, která s výjimkou služeb poskytujících obsah přenášený prostřednictvím sítí a služeb elektronických komunikací nebo vykonávajících redakční dohled nad tímto obsahem zahrnuje tyto druhy služeb: 1. službu přístupu k internetu, 2. interpersonální komunikační službu, 3. služby spočívající zcela nebo převážně v přenosu signálů, například přenosové služby používané pro poskytování služeb komunikace mezi stroji a pro rozhlasové a televizní vysílání.*

[13] S ohledem na povahu služby poskytované žalobcem by se *prima vista* nabízel závěr, že jde o službu elektronických komunikací uvedenou v § 2 odst. 3 písm. a) bodě 3. zákona o elektronických komunikacích (body 1. a 2. lze bezpečně vyloučit – k tomu viz dále). Současně ale nelze přehlédnout, že definice služby elektronických komunikací obsahuje dvě výjimky, tj. dva případy, kdy se o tuto službu nemůže jednat *per se*. Jde jednak o případy *služeb poskytujících obsah přenášený prostřednictvím sítí a služeb elektronických komunikací*, jednak o *služby vykonávající redakční dohled nad přenášeným obsahem*. O případ posledně uvedený se v dané věci jednat nemůže,

neboť služba žalobce je *převzatým televizním vysíláním* [§ 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání – dále jen „zákon o vysílání“]; provozovatel takového vysílání nemá redakční *odpovědnost* (jde evidentně o ekvivalent slova *dohled*, užitého zákonem o elektronických komunikacích), na rozdíl od provozovatele (nepřevzatého) televizního vysílání [viz § 2 odst. 1 písm. g) citovaného zákona]. Zbývá proto posoudit, zda služba stěžovatele nenaplní pojmové znaky první výjimky. Zvláštní senát se proto dále zaměřil na detailní posouzení charakteru služby „*Lepší.TV*“.

[14] Z *Obchodních podmínek poskytování služby Lepší.TV*, dostupných na webových stránkách žalobce, se podává, že jde o službu spočívající v „*poskytování převzatého televizního vysílání prostřednictvím zvláštních přenosových systémů [...] ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zák. č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání, a služeb souvisejících s poskytováním převzatého televizního vysílání* (čl. 1.1). Podle čl. 2.1.9. služba spočívá v „*poskytování možnosti sledování převzatého televizního vysílání Poskytovatelem prostřednictvím internetu za pomoci Lepší.TV BOXu poskytnutého Poskytovatelem nebo za pomoci koncového zařízení Uživatelé*.“ Podle čl. 3.3. obchodních podmínek „[p]oskytovatel neposkytuje Uživatelům související službu elektronických komunikací spočívající v *zajištění internetového připojení, ve smyslu zák. č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích*.“ Konečně, z čl. 5.5.1. a 5.5.2. obchodních podmínek vyplývá, že „[z]a *náležitě zjištění parametrů svého internetového připojení před odesláním Objednávky nebo před uzavřením Smlouvy odpovídá výhradně Uživatel*“, přičemž poskytovatel neodpovídá za případné důsledky plynoucí z připojení nesplňujícího minimální systémové požadavky. Ze sekce často kladených dotazů na webových stránkách žalobce dále vyplývá, že žalobce poskytuje pouze službu *Lepší.TV*, nikoli internetové připojení; pro toto připojení jsou uvedeny minimální doporučené rychlosti zajišťující fungování služby.

[15] Ze skutečností výše uvedených lze dovést dva, pro věc podstatné, dílčí závěry. Zaprvé je evidentní, že podstatou služby žalobce je poskytování převzatého televizního vysílání, kterým se podle § 2 odst. 1 písm. b) věty před středníkem zákona o vysílání, rozumí *vysílání původních [...] televizních programů nebo jejich podstatných částí, včetně služeb přímo souvisejících s programy nebo s podstatnými částmi programu, a jejich současné, úplné a nezměněné šíření pro veřejnost prostřednictvím sítí elektronických komunikací* (žalobce je v seznamu provozovatelů vysílání vedeného Radou pro rozhlasové a televizní vysílání zapsán, jako držitel licence „*Převzaté vysílání – zvláštní přenosové systémy*“). Lapidárně řečeno tedy **žalobce přebírá od provozovatelů televizního vysílání jejich programy, které pak** (současně a bez dalších zásahů) **distribuuje svým zákazníkům cestou elektronických komunikací**. Není také pochyb o tom, že v rámci této služby žalobce **neposkytuje službu přístupu k internetu** [§ 2 odst. 3 písm. a) bod 1. zákona o elektronických komunikacích], jakkoli jde o nezbytnou podmínku pro využívání jím poskytované služby převzatého televizního vysílání.

[16] Je tedy zřejmé, že aby uživatel žalobcem nabízené služby *Lepší.TV* (tj. převzaté televizní vysílání) mohl užívat, musí mít zajištěnu nejen tuto službu, týkající se konce konců jen obsahu (programu) vysílání, ale současně též jinou, samostatně poskytovanou službu, spočívající v technickém zpřístupnění tohoto obsahu, tedy zajišťující, že dojde k jeho šíření (přenosu) až do koncového zařízení. Touto službou je *přístup k internetu*, který je službou elektronických komunikací viz § 2 odst. 3 písm. a) bod 1. zákona o elektronických komunikacích, tu však žalobce vůbec neposkytuje (naopak ve svých obchodních podmínkách a informacích na svých webových stránkách výslovně upozorňuje na nutnost uživatelů zajistit si ji samostatně a stanovuje její minimální technické parametry pro řádné fungování jím nabízené služby). Evidentně tedy **v projednávaném případě dochází k oddělení samotné služby převzatého televizního vysílání (provozované žalobcem) od služby spočívající v přenosu této služby uživatelům prostřednictvím sítí elektronických komunikací (služby připojení k internetu), kterou musí zajišťovat jiný subjekt na základě samostatného smluvního vztahu s uživatelem**.

[17] Dle názoru zvláštního senátu je tedy stěžovatelem poskytovaná služba *službou poskytující obsah přenášený prostřednictvím sítí a služeb elektronických komunikací* ve smyslu § 2 odst. 3 písm. a) zákona o elektronických komunikacích, tedy tzv. „*službou obsahu*“, která ve smyslu konstantní judikatury tohoto senátu **není službou elektronických komunikací**, neboť je pouze prostřednictvím sítí a služeb elektronických komunikací uživatelům zpřístupněna (viz například usnesení zvláštního senátu ze dne 22. 2. 2018, čj. Konf 51/2017-12). **Spor o zaplacení této poskytnuté služby proto není sporem týkajícím se povinností uložených zákonem o elektronických komunikacích nebo na jeho základě (§ 129 odst. 1 citovaného zákona)**.

[18] Uvedený závěr není v rozporu ani s již dříve vysloveným závěrem tohoto senátu v usnesení ze dne 31. 5. 2006, čj. Konf 6/2005-11 (č. 934/2006 Sb. NSS), kde byl při posuzování povahy služby spočívající v satelitním dodávání programů vysloven závěr opačný. Podstata tehdy hodnocené služby spočívala v dodávce digitálního satelitního signálu nabízených programů do koncových zařízení uživatelů (anténa s konvertorem, set-top-box, přístupová karta), které poskytovatel služby uživatelům pronajímal. Zvláštní senát konstatoval, že příjem satelitního signálu (kterým byly přenášeny uživatelům programy) lze považovat za síť elektronických komunikací (jejímž prostřednictvím je poskytována služba elektronických komunikací), přičemž pro posouzení tehdejší žalobcem nabízené služby není rozhodující, že družicové spojení neprovozuje on, ale odlišný subjekt. Za podstatné označil, že „žalobce **zajišťuje dodávku signálu, resp. programů, prostřednictvím sítě, která odpovídá zákonné definici sítě elektronických komunikací**“ a uzavřel, že poskytovaná služba je službou elektronických komunikací. Podstatný rozdíl mezi tímto případem a věcí nyní projednávanou je, že v judikovaném případě žalobce poskytoval nejen samotnou službu obsahu (převzaté televizní vysílání), ale zajišťoval i její distribuci cestou sítě elektronických komunikací do koncových zařízení uživatelů. Tak tomu ale v nyní projednávané věci není. V judikovaném případě tedy nedošlo k oddělení služby převzatého televizního vysílání a služby jeho přenášení sítě elektronických komunikací, jako ve věci nyní projednávané.

[19] Pro úplnost lze zmínit i rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 11. 2013, *UPC Nederland v Gemeente Hilversum*, C-518/11, týkající se povahy kabelového televizního vysílání. Soudní dvůr vycházel z tehdejšího „nového předpisového rámce v odvětví elektronických komunikací“ („NPR“), zahrnujícího mimo jiné i směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002, která byla následně nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady EU 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, (ta byla implementována do recentní vnitrostátní úpravy České republiky – viz § 1 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích). Protože čl. 2 písm. c) původní směrnice a čl. 2 odst. 4 nyní platné (a do vnitrostátního práva plně převedené) směrnice definují pojem „služby elektronických komunikací“ v podstatných částech shodně, má názor Evropského soudního dvora založený na výkladu původní směrnice i nadále relevanci. Ve věci projednávané Evropským soudním dvorem byl hodnocen charakter služby spočívající v přenosu převzatých programů rozhlasu a televize předplatitelům prostřednictvím kabelové sítě. Na rozdíl od nyní posuzovaného případu zahrnoval poplatek za poskytnutou službu nejen samotný „balíček rozhlasových a televizních programů“, ale i náklady na jeho přenos prostřednictvím kabelů do přípojevacích bodů jednotlivých uživatelů (předplatitelů). Soudní dvůr dospěl k závěru, že „poskytování základní programové nabídky přístupné prostřednictvím kabelové sítě spadá pod pojem ‘služby elektronických komunikací’ a tudíž do oblasti věcné působnosti NPR, pokud tato služba zahrnuje přenos signálů prostřednictvím sítě kabelového televizního vysílání“. Je zřejmé, že (obdobně jako ve věci sp. zn. Konf 6/2005 zmiňované výše) tehdy posuzovaná služba zahrnovala nejen samotné poskytování převzatého televizního a rozhlasového vysílání, ale zahrnovala i jeho dodávání prostřednictvím sítě elektronických komunikací do koncových zařízení uživatelů; právě tím se odlišuje od případu nyní posuzovaného a závěr vyslovený Evropským soudním dvorem tak není s názorem, ke kterému nyní dospěl zvláštní senát, v žádném rozporu.

[20] Vzhledem k tomu, že okresní soud popřel svou pravomoc projednat a rozhodnout spor nejen pokud jde o nárok žalobce na úhradu poskytnuté služby *Lepší. TV* (ve výši 294 Kč), ale též v části týkající se nárokováné smluvní pokuty ve výši 4 298 Kč, zabýval se zvláštní senát i povahou tohoto nároku.

[21] Z návrhu na vydání platebního rozkazu vyplývá, že se žalobce domáhal po žalovaném mimo jiné zaplacení smluvní pokuty, označované jako „sankce do konce období dle smlouvy“, která má nastoupit od 45. dne od odstoupení poskytovatele služeb od smlouvy. Z čl. 5 „Smlouvy o užívání služby *Lepší. TV*“ (připojené v kopii k návrhu) se podává, že jde o sankci za prodloužení uživatele „s úhradou pravidelné platby“, dojde-li z tohoto důvodu k odstoupení od smlouvy poskytovatelem. Lze tedy vycházet z toho, že tato smluvní pokuta není vázána na porušení povinnosti placení nájmu za pronajatý *Lepší. TV Box* nebo jeho vrácení (porušení těchto povinností je dle smlouvy sankcionováno jinou smluvní pokutou), ale jde výlučně o sankci za neuhrazení pravidelných plateb za službu *Lepší. TV*.

[22] Jak zvláštní senát konstatoval již v usnesení ze dne 9. 9. 2008, čj. Konf 27/2008-7 (č. 1738/2009 Sb. NSS): „Vztah mezi porušenou povinností a nárokem na smluvní pokutu je [...] vztahem příčiny a následku, které nelze posuzovat odděleně; existence porušení povinnosti je přitom určující pro existenci nároku na smluvní pokutu, nikoliv



obráceně. *O smluvní pokutě tedy bude rozhodovat ten orgán, který je podle zákona příslušný k rozhodování sporů o porušení povinnosti, za něž je smluvní pokuta vymáhána*. Vzhledem k tomu, že nárokováná smluvní pokuta vychází z tvrzení o neuhrazení poskytovaných služeb *Lepší.TV*, přičemž spor o zaplacení této služby není sporem týkajícím se povinností uložených zákonem o elektronických komunikacích nebo na jeho základě podle § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích (viz bod [11] výše), **není takovým sporem ani spor o zaplacení této pokuty.**

[23] Není-li spor o zaplacení žalobcem poskytované služby *Lepší.TV* a z něj odvozené smluvní pokuty sporem ve smyslu § 129 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích, není založena pravomoc navrhovatele k jeho projednání a rozhodnutí. Jestliže zvláštní zákon nesvěřuje pravomoc rozhodnout spor povstálý ze soukromoprávních vtaů správnímu orgánu (zde ČTÚ), uplatní se obecná pravomoc soudů v občanském soudním řízení (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).

[24] Z uvedených důvodů proto zvláštní senát podle § 5 odst. 1 zákona o kompetenčních sporech rozhodl, že příslušným vydat rozhodnutí o nároku žalobce na zaplacení částky 294 Kč za poskytnuté služby *Lepší.TV* a nároku na zaplacení smluvní pokuty ve výši 4 298 Kč za nesplnění této povinnosti je soud.

## 4373

### Kompetenční spory: odškodnění pozůstalých státního zaměstnance zemřelého při výkonu služby v zahraničí

k § 55 odst. 3 zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě)

**O nároku na jednorázové odškodnění pozůstalých státního zaměstnance ve smyslu § 55 odst. 3 zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě, rozhoduje soud v občanském soudním řízení.**

*(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 23. 6. 2022, čj. Konf 28/2021-8)*

**Prejudikatura:** č. 3874/2019 Sb. NSS.

**Věc:** Spor o pravomoc mezi státním tajemníkem v Ministerstvu zahraničních věcí a Obvodním soudem pro Prahu 1, za účasti žalobkyně L. D a žalované České republiky – Ministerstvo zahraničních věcí, ve věci odškodnění.

Návrhem doručeným dne 30. 11. 2021 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon o některých kompetenčních sporech“), se státní tajemník v Ministerstvu zahraničních věcí (dále jen „navrhovatel“) domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona o některých kompetenčních sporech. Spor vznikl mezi ním a Obvodním soudem pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“) ve věci vedené u obvodního soudu pod sp. zn. 39 C 142/2021, o zaplacení 698 000 Kč s příslušenstvím.

Žalobou podanou dne 10. 3. 2021 u Obvodního soudu pro Prahu 1 (vedenou pod sp. zn. 39 C 142/2021) se žalobkyně jako pozůstalá manželka P. D. domáhala zaplacení jednorázového odškodnění ve výši 698 000 Kč za úmrtí manžela při výkonu služby v zahraničí, přičemž žalovaná částka odpovídala dvacetinásobku jeho průměrného měsíčního platu. Žalobkyně tvrdila, že k úmrtí P. D. došlo při výkonu služby v zahraničí v důsledku mimořádných okolností a trestných činů.

Žalobkyně svůj nárok opírala o § 55 odst. 3 zákona o zahraniční službě. Podle tohoto ustanovení *jednorázové odškodnění pozůstalých přísluší pozůstalému manželovi, partnerovi a nezaopatřenému dítěti, a to každému ve výši dvacetinásobku průměrného měsíčního platu diplomatického, administrativního nebo technického pracovníka v případě jeho úmrtí, které nastalo v důsledku mimořádné události nebo trestného činu v zahraničí.*

Obvodní soud řízení o žalobě zastavil usnesením ze dne 3. 9. 2021, čj. 39 C 142/2021-11, a věc postoupil navrhovateli. V odůvodnění odkázal (mimo jiné) na § 124 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, podle něhož se odpovědnost služebního úřadu za škodu vzniklou státnímu zaměstnanci řídí zákoníkem práce, a na § 10 odst. 2 téhož zákona, podle něhož *služební orgán jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru*.

Obvodní soud též odkázal na judikaturu Nejvyššího soudu a zvláštního senátu. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2470/2012, jsou služební vztahy blízké vztahům pracovním, byť s určitými modifikacemi, a při porušení povinnosti nevzniká odpovědnostní vztah veřejnoprávní, na který by bylo možné aplikovat zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád; dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“). Dále obvodní soud poukázal též na usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 1. 2019, čj. Konf 11/2018-16, č. 3874/2019 Sb. NSS, podle něhož komplexnost právní úpravy odpovědnosti bezpečnostního sboru za újmu způsobenou příslušníkovi porušením právní povinnosti při výkonu služby neumožňuje posoudit odpovědnost za tuto újmu dle zákona č. 82/1998 Sb.

Navrhovatel ve svém návrhu popíral svoji pravomoc rozhodovat o nároku žalobkyně. Odkázal na § 159 odst. 1 zákona o státní službě, který upravuje, na jaké typy rozhodnutí se vztahují ustanovení o řízení ve věcech služby. Rozhodování o nároku na jednorázové odškodnění pozůstalé manželky podle § 55 odst. 3 zákona o zahraniční službě nelze podřadit pod žádnou z položek uvedených v prvně jmenovaném ustanovení. Jelikož je tento výčet taxativní, nelze rozsah položek rozšiřovat. Navrhovatel dále poukázal na § 161 zákona o státní službě, podle něhož je účastníkem řízení (ve věcech služby) žadatel o přijetí do služebního poměru nebo státní zaměstnanec. Žalobkyně neměla postavení žadatele ani státního zaměstnance, takže nemohla v postavení účastníka řízení vystupovat. Z výše uvedených důvodů podle navrhovatele rozhodnutí o nároku žalobkyně (stejně jako rozhodování o nárocích dle části šesté zákona o státní službě) nespadlo do pravomoci navrhovatele.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci zaplacení jednorázového odškodnění pozůstalých státního zaměstnance zemřelého při výkonu služby v zahraničí v důsledku mimořádné události nebo trestného činu je soud, a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 zrušil.

### Z odůvodnění:

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

[9] V projednávané věci popřely svou pravomoc obvodní soud a navrhovatel. Ve věci jde tedy o negativní kompetenční spor [§ 1 odst. 1 písm. a), § 1 odst. 2 věta druhá zákona o některých kompetenčních sporech], k jehož projednání je příslušný zvláštní senát dle § 2 odst. 1 zákona o některých kompetenčních sporech.

[10] Kromě ustanovení zákona o zahraniční službě a zákona o státní službě uvedených výše jsou pro věc relevantní i následující zákonná ustanovení.

[11] 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*. Podle § 7 odst. 3 o. s. ř. *jiné věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon*.

[12] Podle § 58 odst. 1 zákona o zahraniční službě *nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se na služební vztahy upravené tímto zákonem ustanovení zákona o státní službě a na pracovní vztahy upravené tímto zákonem ustanovení zákoníku práce*.

[13] Navrhovatel opírá své tvrzení o nedostatku pravomoci zejména o § 159 odst. 1 zákona o státní službě, neboť výčet věcí tam obsažený neobsahuje rozhodování o nároku pozůstalé manželky na odškodnění. Navrhovatel přitom uvádí, že tento výčet je taxativní, takže (argument *a contrario*) jeho pravomoc k rozhodnutí o nároku žalobkyně není dána, neboť ve výčtu chybí.

[14] Zvláštní senát se k výkladu uvedeného ustanovení již vyslovil v souvislosti s rozhodováním kompetenčního sporu o tom, který orgán je příslušný rozhodnout o nároku státního zaměstnance na vrácení neprávem

vyplacené částky služebního platu. V usnesení ze dne 7. 4. 2022, čj. Konf 7/2021-30, dospěl k závěru, že výčet případů dle § 159 zákona o státní službě **není** výčtem taxativním, neboť ani odstavec 1 ani odstavec 2 citovaného ustanovení neobsahuje některé další instituty, se kterými zákon o státní službě počítá a které se dotýkají práv nebo povinností státního zaměstnance. Dále uvedl, že pokud v zákoně o státní službě není zakotvena zvláštní úprava a **je-li v konkrétním případě rozhodováno o založení, změně, nebo zrušení práva nebo povinnosti státního zaměstnance, jde o řízení ve věci služby**, v rámci něhož musí služební orgán postupovat podle ustanovení zákona o státní službě.

[15] Z výše uvedené zvýrazněné pasáže je zřejmé, že nyní projednávaná věc je odlišná, neboť se netýká práv či povinností státního zaměstnance, ale nároku na odškodnění jiné osoby (zde pozůstalé – tj. žalobkyně). Nejedná se tedy o materii bezprostředně související se státní službou jako zvláštní, zákonem vymezenou formou právního vztahu.

[16] Ačkoli tedy dílčí argumentace navrhovatele ohledně taxativní povahy výčtu dle § 159 zákona o státní službě neobstojí, významné je právě to, že v projednávané věci nejde o rozhodování ve věci služby. Zákon o státní službě ani zákon o zahraniční službě přitom neobsahují žádné zvláštní ustanovení, které by zakládalo pravomoc služebního orgánu k rozhodování o nároku pozůstalé osoby na odškodnění za úmrtí státního zaměstnance.

[17] Obvodní soud tedy neposoudil otázku svojí pravomoci správně, pokud na ni aplikoval starší judikaturní závěry zvláštního senátu týkající se rozhraničení pravomoci mezi služebním funkcionářem na straně jedné a soudem na straně druhé ohledně újmy způsobené v rámci služebního poměru, a toho, zda takovou újmu lze uplatnit dle zákona č. 82/1998 Sb. Nadto, citované usnesení zvláštního senátu čj. Konf 11/2018-16, jehož závěrů se dovolával obvodní soud, zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19.

[18] Ještě významnější však je, že v nyní projednávané věci žalobkyně nepřekládá žádný titul pro odškodnění, jenž by bylo možné podřadit pod ustanovení zákona č. 82/1998 Sb. Svůj nárok naopak opírá výlučně o § 55 odst. 3 zákona o zahraniční službě. Jak uvedeno shora, k tomuto hmotněprávnímu základu však chybí „kompetenční“ ustanovení zákona, které by výslovně svěřovalo rozhodování o nárocích tam vyjmenovaných do pravomoci služebního funkcionáře. (Zvláštní senát poznamenává, že nerozhoduje o nároku na náhradu újmy, ale pouze o pravomoci o něm rozhodnout, a při svém rozhodování nepředjímá rozhodnutí ve věci samé.)

[19] Situaci vhodně dokresluje i doplňující argument navrhovatele, totiž že § 161 zákona o státní službě (jenž se subsidiárně uplatní dle § 58 odst. 1 zákona o zahraniční službě) stojí na principu jednoosobového řízení, jehož účastníkem je buď zadatel o přijetí do služebního poměru, nebo státní zaměstnanec. Je zjevné, že žalobkyně jako pozůstalá zesnulého státního zaměstnance nesplňuje ani jedno kritérium speciálního subjektu dle § 161 zákona o státní službě.

[20] Z výše uvedených důvodů nemůže být dána pravomoc navrhovatele jako služebního (správního) orgánu a je naopak dána obecná pravomoc soudu rozhodovat v občanském soudním řízení spory povstálé ze soukromoprávních vztahů dle výše citovaného § 7 odst. 1 o. s. ř.

## **Veřejné zakázky: smlouva o smlouvě budoucí pachtovní; uzavření smlouvy mimo zadávací řízení bez předchozího uveřejnění; smlouva o koncesi**

k § 29 odst. 1 písm. h), § 174 odst. 3 a § 264 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (v textu dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“)

**I. O zadání koncese podle § 174 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, se jedná při splnění podmínek tohoto ustanovení, bez ohledu na to, jakému smluvnímu typu podle občanského zákoníku byla smlouva podřazena.**

**II. Výluka pro pacht podle § 29 odst. 1 písm. h) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, se neuplatní, byla-li uzavřena smíšená smlouva mající i znaky koncese.**

**III. Zákaz plnění ze smlouvy (§ 264 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek) lze uložit i vůči smlouvě o smlouvě budoucí, pokud ta v sobě obsahuje jednoznačné podmínky budoucí smlouvy nasvědčující koncesi a závazek k jejímu uzavření.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2022, čj. 2 As 43/2021-92)

**Prejudikatura:** č. 1915/2009 Sb. NSS, č. 3142/2015 Sb. NSS.

**Věc:** a) Městská část Praha 17 a b) Infinít s.r.o. proti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za účasti Saunia, s.r.o., o plnění smlouvy o smlouvě budoucí pachtovní, o kasační stížnosti žalobkyně a).

Žalobkyně a) jako zadavatel vyhlásila dne 29. 9. 2016 podle § 1772 a násl. občanského zákoníku veřejnou soutěž na zakázku *Výběr provozovatele Víceúčelového sportovního centra Na Chobotě*. Účelem veřejné soutěže mělo být uzavření smlouvy o smlouvě budoucí pachtovní a současně uzavření smlouvy o spolupráci budoucího provozovatele se zadavatelem při výstavbě centra. Na základě výsledku veřejné soutěže uzavřela dne 26. 7. 2017 obě tyto smlouvy s žalobkyní b) Infinít, s. r. o. (dále jen „společnost Infinít“).

Dne 7. 12. 2017 podala osoba zúčastněná na řízení Saunia, s. r. o. (dále jen „společnost Saunia“), žalované-mu návrh na uložení zákazu plnění smlouvy o smlouvě budoucí pachtovní, který následně doplnila; současně z procesní opatrnosti podala námítky proti postupu zadavatele.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže jako správní orgán 1. stupně (dále jen „Úřad“) rozhodl dne 6. 4. 2018 podle § 264 odst. 1 ve spojení s § 254 odst. 1 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek, o zákazu plnění smlouvy o smlouvě budoucí pachtovní mezi zadavatelem a budoucím dodavatelem. Důvodem bylo uzavření smlouvy mimo zadávací řízení bez předchozího uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení, případně předběžného oznámení, ačkoli tak byl zadavatel povinen učinit, neboť šlo o smlouvu na koncesi ve smyslu § 174 odst. 3 cit. zákona, kterou bylo nutno podle § 176 cit. zákona zadat v zadávacím řízení připadajícím v úvahu.

Proti rozhodnutí podali zadavatel a společnost Infinít rozklady, které předseda Úřadu svým rozhodnutím ze dne 4. 7. 2018 zamítl.

Žaloby obou žalobek stály na názoru, že podstatou smlouvy o budoucí smlouvě pachtovní byl provoz pachtované věci v rozsahu funkčních součástí sportovního centra a konzultačních služeb v souvislosti s dokončením stavby. Pacht neobsahoval prvky koncese ani jiného smluvního vztahu, nebyly jím vymezeny konkrétní služby. Žalobkyně nesouhlasily s vyhodnocením, že šlo o závazek k poskytování služeb. Pokud to žalovaný považoval za veřejnou zakázku, měl aplikovat výjimku z povinnosti zadávacího řízení podle § 29 písm. h) zákona o zadávání veřejných zakázek. Zpochybnily také aktivní legitimaci společnosti Saunia k podání návrhu. Dále brojily proti tomu, že § 264 zákona o zadávání veřejných zakázek byl aplikován na smlouvu o smlouvě budoucí, neboť samotný závazek měl plynout až z pachtovní smlouvy. Navíc žalovaný překročil rámec návrhu rozšířením přezkumu na smlouvu o spolupráci.

Krajský soud v napađeném rozsudku uvedl, že není podstatné formální označení právního úkonu ani jeho obsah z pohledu soukromého práva. Naplnění znaků pachtovní smlouvy ještě nemusí znamenat, že nejde o veřejnou zakázku. Vyjádření úplaty u koncese na služby se překrývá s právem pachtýře v pachtu. V daném případě smlouva mimo pacht obsahovala zadání o poskytování služeb; nemohlo se proto jednat o tzv. čistý pacht. Závazek k poskytování služeb byl dovoditelný ze znění smlouvy o smlouvě budoucí pachtovní, z podnikatelského záměru i z podmínek vyhlášení veřejné soutěže. Cílem zadavatele bylo poskytování služeb veřejnosti. Rovněž působení dodavatele při výstavbě centra směřovalo k tomu, aby byl zajištěn jeho podnikatelský záměr. Byly splněny i další znaky koncese, jako úplatnost smlouvy a přenos provozního rizika. Úplata byla poskytována nepřímo bráním užitků z provozu i samotným přenecháním centra k užívání. Hrazené pachtovné pouze výši této úplaty snižovalo. Krajský soud tak dospěl k závěru, že se jednalo o koncesi na služby jako veřejnou zakázku, kdy zadavatel požadoval zajištění služeb v podobě provozu sportovního centra. S tím se prolínal další závazkový vztah v podobě pachtu, jímž zadavatel přenechal sportovní centrum dodavateli za nájemné. Šlo tak o smíšenou zakázku ve smyslu § 32 zákona o zadávání veřejných zakázek, aniž by byly splněny podmínky pro uplatnění výjimky podle § 29

písm. h) téhož zákona; ta by přicházela v úvahu jen u tzv. čistého pachtu. Rovněž se nejednalo o koncesi malého rozsahu ve smyslu § 178 zákona o zadávání veřejných zakázek, ani nebyly naplněny podmínky výjimky plynoucí ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU o udělování koncesí (dále jen „směrnice o udělování koncesí“). Krajský soud žalobkyním nepřisvědčil ani v otázce nedostatku aktivní legitimace navrhovatele, ani v otázce nemožnosti vztahovat zákaz na smlouvu o smlouvě budoucí. To, že má být smlouva uzavřena teprve v budoucnu, neznamená, že nebyly naplněny znaky veřejné zakázky. Krajský soud byl dále názoru, že předmět řízení nebyl žalovaným překročen. Stejně tak neshledal, že by se žalovaný rozhodoval v obdobných věcech odlišně, což konkrétně rozebral. Závěrem krajský soud konstatoval nerozhodnost újmy vzniklé rozhodnutím žalobkyni b) a označil odůvodnění rozhodnutí žalovaného za dostatečné. Z těchto důvodů žaloby zamítl.

Žalobkyně a) (stěžovatelka) podala proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost. Podle jejího názoru byla nesprávně posouzena právní otázka, zda smlouva o smlouvě budoucí pachtovní představovala zadání veřejné zakázky, resp. zda byla smlouvou o koncesi ve smyslu § 174 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Podle stěžovatelky byla uzavřena smlouva o pachtu, nikoliv o poskytování služeb. Závěr žalovaného a krajského soudu nemá oporu ve správním spise a je v rozporu se skutkovými zjištěními. Rovněž byla nesprávně posouzena možnost výjimky podle § 29 písm. h) zákona o zadávání veřejných zakázek a nesprávně byla posouzena i aktivní legitimace společnosti Saunia k podání návrhu, jelikož ta nesplňovala podmínky § 251 odst. 4 citovaného zákona. Krajský soud také akceptoval, že se žalovaný odchýlil od své ustálené rozhodovací praxe.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka rekapitulovala průběh řízení a konkretizovala jednotlivé kasační námitky. K důvodům svého postupu při vyhlášení veřejné soutěže poukázala na svůj záměr vystavět sportovní centrum a světit jej k provozování jinému subjektu. Ve vyhlášené veřejné soutěži pak vybrala nevhodnější nabídku. Vyhlášení veřejné soutěže by naplňovalo i zásady zákona o veřejných zakázkách stanovené v jeho § 6, ačkoliv je splňovat nemuselo. S vítězem soutěže podepsala smlouvu o smlouvě budoucí pachtovní a současně i smlouvu o spolupráci, jejímž smyslem bylo bezproblémové zprovoznění sportovního centra.

Stěžovatelka byla názoru, že uzavření smlouvy o budoucí smlouvě pachtovní nesplňovalo znaky veřejné zakázky, konkrétně smlouvy o koncesi podle § 174 zákona o zadávání veřejných zakázek. Ta musí kumulativně splňovat podmínky a) úplatnosti, b) musí být uzavřena jako koncese na stavební práce nebo služby, c) v případě služeb musí plnění spočívat v poskytnutí jiných plnění, než uvedených v § 14 odst. 3 písm. a)–c) zákona, d) protiplnění musí spočívat v brání užitků vyplývajících z poskytování služeb, e) na dodavatele je přeneseno provozní riziko spojené s bráním užitků vyplývajících z poskytování služeb. V daném případě se nejednalo o stavební práce ani o poskytování služeb; k tomu poukazuje na § 2332 občanského zákoníku. Jednalo se o přenechání věci jinému za účelem jejího užívání a požívání v souladu se záměrem smluvních stran; ve smlouvě nebyly specifikovány žádné služby a z ničeho není jasné, jak k takovému závěru žalovaný s krajským soudem dospěli. Ze skutečnosti, že pachtýř bude v rámci pachtu poskytovat konkrétní služby, nelze dovodovat, že k tomu má povinnost na základě uzavřené smlouvy. Ze smlouvy nebyl zřejmý rozsah služeb, který by musel být uveden tak, aby byl vymahatelný. Ze smlouvy je patrné jen to, že pachtýř bude mít propachtován celý areál a z popisu součástí areálu nelze spekulovat na rozsah služeb. Stěžovatelka pachtýře nijak nezavazuje ani neomezuje v poskytování služeb, pouze ve vztahu k účelu užívání. Pojem *provoz Sportovního centra* neobsahuje vymezení konkrétních činností společnosti Infnit. Smlouva je označena za koncesi jen na základě jediného smluvního ustanovení o provozu sportovního centra, jako integrální součásti pachtovní smlouvy.

Stěžovatelka považovala za nesprávný právní názor na tzv. čistý pacht. Předmětem smlouvy je závazek propachtovatele přenechat pachtýři věc k dočasnému užívání a požívání a závazek pachtýře platit pacht nebo poskytnout mu poměrnou část z výnosu. Esenciálním znakem pachtu je, že pachtýř vlastní činností obhospodařuje propachtovanou věc, která mu nese plody a užitky; nese také riziko výkyvů, o věc je povinen pečovat. Krajský soud v zásadě možnost existence čistého pachtu, který není koncesí, popřel. Přitom neuvedl, jaký jiný smluvní typ shledal. Povinnost společnosti Infnit provozovat sportovní centrum nebylo ničím jiným než vyjádřením povinnosti pachtýře plynoucí přímo ze zákona. Žalovaný i krajský soud základní povinnosti pachtýře diskvalifikovali z pojmu čistý pacht. Takový závěr byl nepřezkoumatelný. Podle jejich názoru by tomuto pojmu nemohla odpovídat žádná smlouva.

Při posouzení znaků koncese krajský soud vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, čj. 8 Afs 60/2009-78. Koncesí je právní vztah mezi zadavatelem, který poptává zboží nebo služby nebo stavební práce, z toho důvodu uzavírá s dodavatelem písemnou smlouvu, a zadavatel poskytuje dodavateli protiplnění ve formě vyjádřitelné v penězích. Záměrem stěžovatelky bylo poskytnout občanům městské části sportovní infrastrukturu, neměla však v úmyslu jakkoliv určovat konkrétní služby, které by měl pachtýř poskytovat, a smlouva se žádným požadavkům pachtýře v tomto směru nepřizpůsobovala. Úmysl zajistit konkrétní služby nelze dovodit ani z podnikatelského záměru, jehož obsah stěžovatelka neměla možnost ovlivnit. Pokud by byl podnikatelský záměr obecnější a zaměřený jen na ekonomickou stránku, o licenci by se nejednalo, kdežto v daném případě je licence ze záměru dovozována. Podnikatelský záměr při zadávání soutěže stěžovatelka ani neznala a dovozovat existenci licence ze závaznosti záměru je nesmyslné, neboť to byl záměr žalobkyně b) samotné.

Stěžovatelka akceptovala závěr krajského soudu, pokud jde o úplatnost právního vztahu, ale upozorňovala, že ani zde se nejednalo o model obvyklý u koncesí ve smyslu § 174 odst. 3 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek. Zákon počítá s tím, že platba je poskytována zadavatelem dodavateli, nikoliv naopak dodavatelem zadavateli. Žalobkyně b) se zavázala platit zadavateli nikoliv marginální částku jako pachtovné, které by mohlo činit až polovinu zisku dodavatele. Model daného peněžního toku tak do koncepce koncesního vztahu nezapadá.

Stěžovatelka rovněž tvrdila, že na její případ byla aplikovatelná výjimka plynoucí z § 29 písm. h) zákona o zadávání veřejných zakázek, která se týká právě pachtu. Krajský soud tvrdil, že ji nelze užít proto, že zadavatel nechtěl sportovní zařízení pořídit, ale pouze zajistit jeho provoz propachtováním, tj. že byl v pozici propachtovatele a nikoliv pachtýře. Krajský soud mylně vycházel z toho, že tato výjimka dopadala pouze na veřejné zakázky, přičemž současně tvrdil, že případ stěžovatelky veřejnou zakázkou nebyl. Tento názor mu však nebránil v tom, aby zakázku označil za smíšenou veřejnou zakázku, resp. za koncesi. Podle stěžovatelky nelze najednou tvrdit, že výjimku nelze použít proto, že nejde o veřejnou zakázku, a současně smlouvu za veřejnou zakázku označit. Jestliže zákonodárce pro určitý smluvní typ stanovil výjimku, není možné uplatnit přísnější režim pro stejný smluvní typ, kde navíc nejsou vynakládány žádné veřejné prostředky. Ze znění výjimky nelze dovodit, že ji nelze užít v případě, že zadavatel je v pozici pronajímatele. K opačnému závěru nelze dojít užitím žádného způsobu výkladu. Výjimka je obdobou čl. 10 odst. 8 písm. a) směrnice o udělování koncesí, přičemž v odůvodnění směrnice je uvedeno, že za koncesi nelze považovat pacht.

Stěžovatelka byla názoru, že zákon o zadávání veřejných zakázek byl žalovaným i krajským soudem vyložen v rozporu s uvedenou směrnicí, byť byla do zákona implementována. Zákon o zadávání veřejných zakázek neobsahuje výklad pojmu *koncese*, proto musí být při výkladu tohoto pojmu ke směrnici přihlédnuto; zde opět odkazuje na znění odst. 15 odůvodnění směrnice, podle něhož by za koncesi neměl být považován pacht. Krajský soud také v napadeném rozsudku nespécifikoval jedinou službu, která by měla být na základě smlouvy poskytována. Stěžovatelka je přesvědčena, že pachtovní smlouva by se podle této směrnice neměla považovat za koncesi.

Stěžovatelka se také domnívala, že společnost Saunia nebyla aktivně legitimovaným navrhovatelem, neboť jí jejím postupem nemohla vzniknout žádná újma. Společnost by se zřejmě nezúčastnila výběrového řízení a ani by tak učinit nemohla z důvodů na své straně. Návrh podle § 251 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek musí obsahovat i vymezení újmy vzniklé porušením zákona, což odborná literatura k předchozímu zákonu obsahujícímu shodnou úpravu vykládala tak, že musí být prokázán zájem na získání zakázky. Hrozící újma tedy musí být konkrétní, nikoliv hypotetická, a pro aktivní legitimaci je nezbytný vážný a skutečný zájem účastnit se zadávacího řízení s nabídkou, jež by nebyla jen formální. Tato reálná možnost nebyla Úřadem zkoumána a krajským soudem řádně posuzována. Nestačí výpis z obchodního rejstříku s uvedením předmětu podnikání, navíc poměrně obecným. To, že navrhovatelem nemůže být jakýkoliv podnikatelský subjekt, plyne i z odborné literatury. Navrhovatel podnikal provozováním saun v nákupních střediscích a neměl předpoklady ani vybavení pro provozování sportovního centra a nesplňoval by tak kritéria účasti v zadávacím řízení. Konstatování krajského soudu, že není třeba prokazovat konkrétní újmu, považovala stěžovatelka za nezákonné a postup krajského soudu za vadný, neboť návrh měl být podle § 265 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek zamítnut.

Stěžovatelka dále v kasační stížnosti namítala, že se žalovaný odchýlil od své ustálené rozhodovací praxe. Konkrétně v rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 3. 2005 uvedl, že smlouva o nájmu podniku, jehož předmětem podnikání byl rozvod tepla, nebyla veřejnou zakázkou ani koncesí na služby, ačkoliv pojmově šlo o pacht

podniku. Přitom předmětem smlouvy musela být i povinnost tento podnik provozovat, a tedy poskytovat služby široké veřejnosti. Krajský soud shledal odchylku v tom, že předmětem této smlouvy nebyl závazek poskytovat služby, což je absurdní s ohledem na jediný možný účel nájmu takového podniku. Dalším příkladem je rozhodnutí Úřadu ze dne 5. 1. 2017, kdy nájemní smlouva nařizovala nájemci provozovat v pronajímané nemovitosti konkrétní služby (malooobchodní prodej zboží), a žalovaný dovodil, že se o poskytování služeb, a tedy o koncesi nejednalo. Krajský soud odlišil tento případ tím, že smlouvou byly definovány pouze podmínky nájmu, nikoliv konkrétní služby. Stěžovatelka byla názoru, že její případ byl shodný – ve smlouvě nebyly uvedeny konkrétní činnosti, ale pouze podmínky pachtu, smlouvou byl omezen pouze pachtýř, který musel objekt využít stanoveným způsobem. Žalovaný se tedy ve stěžovatelčině případě odchýlil od své ustálené rozhodovací praxe a krajský soud to akceptoval, což je nezákonné.

Stěžovatelka měla výhrady i k možnosti zakázat plnění ze smlouvy o smlouvě budoucí. Žalovaný zakázal plnění toliko ze smlouvy o smlouvě budoucí, která v sobě obsahovala závazek, který by podle jeho názoru bylo možno označit za koncesi. Předmětem smlouvy ještě není konkrétní plnění, ale závazek uzavřít v určité době konkrétní smlouvu. Nejde tedy o smlouvu na plnění veřejné zakázky ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, neboť ještě nedošlo k uzavření hlavní smlouvy. Přesto žalovaný tvrdí, že o smlouvu na veřejnou zakázku šlo, což je výklad rozšiřující jeho pravomoci nad rámec zákona. Takový výklad stěžovatelka považovala za protiústavní, neboť překročil působnost plynoucí z § 248 odst. 1 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek. Žalovaný na smlouvu o smlouvě budoucí nahlížel jako na smlouvu na veřejnou zakázku, nebo na postup k jejímu zadání směřující, ačkoliv současně připouštěl, že tato smlouva zákonnou definicí smlouvy na veřejnou zakázku nespĺňuje. V situaci, kdy se nabízí dva výklady zákona, z nichž jeden představuje nepřipustné rozšíření pravomoci žalovaného a druhý je ústavně konformní, musí být zvolen tento druhý. Úvaha žalovaného i krajského soudu, že neuzavřením hlavní smlouvy by žalobkyně porušila závazek ze smlouvy o smlouvě budoucí, a to i bez svého projevu vůle, považovala stěžovatelka za nedotažený. Závazek ze smlouvy nebude dodržen ani v případě uložení zákazu jejího plnění; stěžovatelce proto nebylo jasné, jakou výhodu spatřuje žalovaný ve svém postupu. Je sice pravdou, že závazek stěžovatelky by mohl být nahrazen soudním rozhodnutím a uzavření smlouvy by mohlo proběhnout bez její aktivity, a pokud by k tomu došlo, mohla by být smlouva na veřejnou zakázku uzavřena. Z hlediska soukromého práva bylo možné uzavření „hlavní“ smlouvy bez jakékoliv předchozí smlouvy o smlouvě budoucí. Zákaz plnění ze smlouvy o smlouvě budoucí tak fakticky nemá žádné důsledky pro kontrakční proces; neplatnost této smlouvy nijak nebrání uzavření hlavní smlouvy. Toho si byl vědom i sám navrhovatel, který požadoval zákaz dalšího postupu v zadávacím řízení a zákaz uzavření pachtovní smlouvy; k tomuto návrhu jako k nezákonnému žalovaný sám nepřihlížel.

Žalobkyně b) se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnila s argumentací stěžovatelky a rozsudek krajského soudu považovala za nesprávný ze stejných důvodů.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s právním názorem krajského soudu. Upozornil, že stěžovatelka opakovala svou argumentaci užitou již v rozkladu i v žalobě, a nijak nereflektovala, že se s ní žalovaný i krajský soud řádně vypořádali. Poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2019, čj. 3 As 256/2017-25, a ze dne 12. 5. 2021, čj. 8 As 124/2019-46, podle nichž jsou takové námitky nepřipustné. Proto žalovaný odkazoval na své rozhodnutí a vyjádření k žalobě a vyjadřoval se pouze stručně. K námitce, že se v daném případě nejednalo o koncesi, ale o pacht, poukazuje na odst. 208–247 odůvodnění rozhodnutí Úřadu a na odst. 51–155 svého rozhodnutí. Žalovaný považoval za mylný názor, že naplněním podmínek pachtu podle občanského zákoníku se nemohlo jednat o koncesi podle zákona o veřejných zakázkách. Výsledkem užívání a požívání věci na vlastní podnikatelské riziko ve smyslu § 2332 občanského zákoníku může být právě poskytování činností zadaných zadavatelem, potažmo koncese na služby ve smyslu § 174 odst. 3 zákona. Z hlediska dozorové pravomoci Úřadu je pak rozhodný postup v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek, nikoliv formální postup zadavatele podle soukromoprávních předpisů. To, že se jedná o pacht podle občanského zákoníku, tedy zásadně nevylučuje, aby současně šlo o veřejnou zakázku. Argumentace kasační stížnosti bazírující na naplnění znaku pachtu proto není pro posouzení věci podstatná. Stejně tak ani to, že služby nejsou ve smlouvě přesně specifikovány. Zvláště u koncese, u které dodavatel poskytuje služby na vlastní provozní riziko, je vyšší

míra obecnosti očekávána a legitimní, aniž by se jednalo o závazek neurčitý. Zde se žalovaný plně ztotožňuje se závěry krajského soudu uvedenými v odst. 20–33 napadeného rozsudku.

K aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu žalovaný uvedl, že se rovněž jedná o námitku řádně vypořádanou, a to v bodech 185–197 jeho rozhodnutí a v odst. 34–35 napadeného rozsudku. Žalovaný vycházel z evropských předpisů a judikatury a postupoval v intencích zájmu na široké hospodářské soutěži a zajištění přístupu k přezkumnému řízení všem dodavatelům, kteří mají alespoň teoretickou šanci veřejnou zakázku získat. Směrnice o udělování koncesí výslovně odkazuje na aplikaci směrnice Rady 89/665/EHS o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (...), v jejímž čl. 1 odst. 3 je zakotvena povinnost členských států stanovit pravidla pro přezkumné řízení tak, aby bylo dostupné „každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité veřejné zakázky na dodávky nebo stavební práce a které v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla škoda nebo jí brozí“; k tomu poukazuje na judikaturu Soudního dvora, z níž cituje. Navrhovatel proto nebyl povinen prokazovat reálnost úspěchu v zadávacím řízení, pokud by bylo uskutečněno.

Ke kasační výtce odklonu od ustálené rozhodovací praxe podotkl, že stěžovatelka argumentovala podobně jako Úřad ve svém rozhodnutí, ovšem nerespektovala, že se jedná o situaci zásadně odlišnou. To je podrobně popsáno v odst. 265–269 prvostupňového rozhodnutí, v odst. 214–219 druhostupňového rozhodnutí a podrobně to rozebral i krajský soud v odst. 38–40 napadeného rozsudku.

Žalovaný byl rovněž názoru, že se ve svém rozhodnutí řádně vypořádal také s námitkou směřující vůči pravomoci Úřadu uložit zákaz plnění ze smlouvy o smlouvě budoucí; stejně tak byla tato otázka správně posouzena krajským soudem v odst. 36 napadeného rozsudku. Účelem zadávacího řízení je zejména vymezení předmětu veřejné zakázky a výběr dodavatele pro její plnění. Pro posouzení, zda došlo k zadání koncese, je rozhodující materiální stránka vzniklého závazku mezi zadavatelem a dodavatelem, nikoliv to, jaké smluvní typy byly zvoleny, nebo kolik smluv bude ve výsledku uzavřeno. Výběr dodavatele na provoz sportovního centra byl ukončen uzavřením smlouvy o budoucí smlouvě pachtovní, jejíž nedílnou součástí tvořila pachtovní smlouva včetně konkrétních podmínek předmětu plnění. Uzavřením smlouvy o smlouvě budoucí pachtovní došlo k založení závazného právního vztahu mezi zadavatelem a vybraným dodavatelem, účinného vůči třetím osobám, jehož obsahem byl mj. závazek smluvních stran k uzavření pachtovní smlouvy, přičemž současně byla uzavřena smlouva o spolupráci, kterou se dodavatel zavázal k součinnosti při výstavbě sportovního centra tak, aby mohlo sloužit sjednanému účelu. Proto byl žalovaný přesvědčen, že k zadání koncese na služby provozu sportovního centra došlo již uzavřením smlouvy o smlouvě budoucí pachtovní, a nešlo o pouhý postup směřující k zadání veřejné zakázky.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

## Z odůvodnění:

### IV.1 Podmínky projednání kasační stížnosti

[25] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatelka je zastoupena advokátem. Je však třeba věnovat pozornost poznámce žalovaného, že argumentace kasační stížnosti je pouhým opakováním důvodů již uplatněných ve správním řízení a v žalobě, přičemž jak žalovaný tak krajský soud se s nimi řádně a obsáhle vypořádali. Je tak otázkou, zda je kasační stížnost přípustná. Je pravdou, že stěžovatelka ve vztahu k právnímu posouzení věci obsáhle opakuje svá tvrzení již dříve vznesená, aniž by reflektovala důvody, pro které jim krajský soud nepřisvědčil. Současně však kasační stížností namítá, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, a že krajský soud nezohlednil nedostatky ve zjišťování skutkového stavu ve správním řízení. Kasační stížnost je proto přípustná a projednatelná; to ovšem neznamená, že je nezbytné, aby kasační soud znovu podrobně zdůvodňoval závěry žalovaného a krajského soudu, pokud se s nimi ztotožní.

[26] Důvodnost kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.



[27] Kasační stížnost není důvodná.

#### IV.2 Posouzení důvodnosti kasačních námitek

[28] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, nedostatečně zjištěný skutkový stav, pro který mělo být správné rozhodnutí zrušeno, a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[29] Předně je třeba se zabývat kasační námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť zpravidla jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze vážit důvodnost dalších kasačních námitek. Stěžovatelka ovšem nepřezkoumatelnost rozsudku spatřuje zejména v jeho právních východiscích, která považuje za rozporná a nesrozumitelná. Především poukazuje na údajný rozpor v argumentaci uvedené v odst. 30 a 31 napadeného rozsudku. Tam krajský soud vymezuje, že v případě smluvního vztahu uzavřeného mezi stěžovatelkou a společností Infinit se prolínají dva smluvní vztahy – pacht a zajištění služeb, z čehož následně dovozuje, že se nemůže jednat o tzv. čistý pacht, který by byl důvodem pro výjimku ze zadávacího řízení. V těchto tvrzeních není nic rozporného ani nesrozumitelného; stěžovatelka tedy fakticky napadá správnost takového právního posouzení, které bude hodnoceno dále.

[30] Rozsudek krajského soudu má oporu v odůvodnění a je zřejmé, jak a z jakých důvodů krajský soud rozhodl. Nejvyšší správní soud pohledem kasačních důvodů ani nad jejich rámec neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným; kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není dán.

[31] Nehledě na koncepci napadeného rozsudku a kasační stížnosti považuje Nejvyšší správní soud za další přednostní námitku tu, která směřuje proti oprávnění oznamovatele k podání účinného návrhu. Pokud by návrh nemohl založit podmínky pro řízení před žalovaným, musel by být zamítnut podle § 265 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek a věcné rozhodnutí žalovaného by vůbec nemohlo obstát.

[32] Podle § 249 zákona o zadávání veřejných zakázek se řízení o přezkoumání úkonů zadavatele zahajuje na písemný návrh stěžovatele (navrhovatele) nebo z moci úřední. Návrh lze podle § 250 citovaného zákona podat proti všem úkonům i opomenutím zadavatele, které nejsou v souladu se zákonem a v jejichž důsledku vznikla nebo hrozí újma na právech navrhovatele. Návrh podle § 251 odst. 1 zmíněného zákona musí kromě obecných náležitostí a označení zadavatele obsahovat uvedení, v čem je spatřováno porušení zákona, v jehož důsledku navrhovateli hrozí újma na jeho právech, návrhy na provedení důkazů a uvedení, čeho se navrhovatel domáhá. Stěžovatelka zpochybňuje návrh proto, že navrhovateli žádná újma vzniknout ani hrozit nemohla.

[33] Ze spisu je zřejmé, že navrhovatel (společnost Saunia) svůj návrh ze dne 7. 12. 2017 opřel o tvrzení újmy spočívající v nemožnosti účasti v zadávacím řízení, přičemž je společností podnikající v oboru, jehož se předmět zakázky týká (provoz saunových center). Zákon neukládá navrhovateli povinnost prokazovat vznik konkrétní újmy a žalovaný není oprávněn hodnotit možnost jeho úspěchu v zadávacím řízení. Už sama skutečnost, že takové řízení neproběhlo, ač navrhovatel míní, že proběhnout mělo, je způsobitelným tvrzením o zásahu do jeho práv. Z ničeho neplyne, že by jeho případná účast v zadávacím řízení byla z nějakých důvodů vyloučena. Názor stěžovatelky, že navrhovatel neměl potenciál k zajištění provozování sportovního centra, je stejně subjektivním náhledem, jako tvrzení navrhovatele, že by se o zakázku ucházel. Z ničeho neplyne, že by tvrzení navrhovatele v sobě neobsahovalo žádnou možnost újmy, ani že by jeho návrh byl projevem zneužití práva směřujícím pouze k vyvolání překážek v postupu zadavatele. Jak žalovaný tak krajský soud se zabývali živnostenským oprávněním navrhovatele, které nevylučuje možnost ucházet se o předmětnou zakázku, a lze přisvědčit krajskému soudu v nároku, že není podstatné, že se dříve o možnost provozování sportovního centra neucházel. Ostatně pokud jde o údaje z obchodního rejstříku zjevné z výpisů Úřadem opatřených, předmět činnosti společnosti Saunia a Infinit se liší pouze v tom, že společnost Infinit měla v předmětu výslovně zapsán i provoz solárií, maséřské, rekondiční a regenerační služby. Odpovídajícím je také poukaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2014, čj. 5 Afs 48/2013-272 (č. 3142/2015 Sb. NSS), byť se týká předchozí právní úpravy; jeho závěr o co nejširší možnosti vyvolat řízení před Úřadem platí i nadále. Nelze přehlédnout, že žalovaný se otázkou oprávněnosti navrhovatele zabýval i pohledem směrnice Rady 89/665/EHS ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/66/ES, z nichž plyne povinnost stanovit pravidla pro přezkoumání řízení tak, aby bylo dostupné každé osobě, která měla zájem na získání zakázky (blíže odst. 194, 195 rozhodnutí žalovaného).

[34] Stěžovatelka výslovně vznáší také kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a obecně tvrdí, že rozsudek krajského soudu nemá oporu ve skutkových zjištěních nebo že je s nimi v rozporu. Nedostatek skutkových zjištění však konkrétně namítá pouze ve vztahu k podmínkám navrhovatele provozovat předmět zakázky. Jak bylo ovšem výše uvedeno, nebylo povinností žalovaného toto blíže zkoumat a vést k tomu bližší dokazování. Správní spis obsahuje doklady k vypsání zakázky, studii proveditelnosti zakázky včetně její aktualizace, doklady k projednání výsledků veřejné soutěže a uzavřené smlouvy, což je ve vztahu k posouzení otázky, zda se jednalo o veřejnou zakázku, dostačující. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. tedy rovněž nebyl naplněn.

[35] Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. stěžovatelka spatřuje v několika okruzích právních otázek. Konkrétně brojí proti posouzení uzavřeného smluvního vztahu jako koncese, což je spojeno s jeho podřazením režimu zákona o veřejných zakázkách, aniž bylo užito výluky pro pacht, proti právnímu posouzení vymykajícímu se ustálené rozhodovací praxi a proti druhu uloženého zákazu, který považuje za nezákonný s ohledem na to, že její smluvní vztah byl ve fázi smlouvy o smlouvě budoucí.

[36] Ze správního spisu je zřejmé, že stěžovatelka vyhlásila dne 29. 9. 2016 veřejnou soutěž podle § 1772 a násl. občanského zákoníku o nejvhodnější nabídku s názvem *Výběr provozovatele víceúčelového sportovního centra Na Chobotě*. V podmínkách veřejné soutěže je uvedeno, že výběr budoucího provozovatele je spojen se spoluprací při výstavbě sportovního centra, které bude postaveno v roce 2018 a bude vlastnictvím hl. m. Prahy, přičemž zadavateli bude svěřena jeho správa. Podle bodu 6.2 podmínek veřejné soutěže měla být s vítězem uzavřena smlouva o smlouvě budoucí pachtovní a současně smlouva o spolupráci spočívající v odborné pomoci při jeho výstavbě. V bodě 6.3 pak byl uveden účel smlouvy o smlouvě budoucí pachtovní včetně popisu jednotlivých zařízení sportovního centra. Dne 26. 7. 2017 byla uzavřena smlouva o smlouvě budoucí pachtovní se společností Infinit na provozování sportovního centra, přičemž její součástí je i znění pachtovní smlouvy podle § 2332 občanského zákoníku. Ta obsahuje výčet zařízení sportovního centra s tím, že ujednané pachtovné činí 7 500 000 Kč ročně (bez DPH), přičemž má být uzavřena na 15 let s možností prodloužení na dalších 5 let. Současně byla uzavřena smlouva o spolupráci podle § 1746 odst. 2 občanského zákoníku, jejímž předmětem byla odborná spolupráce při výstavbě centra; k ní byl dále připojen dodatek č. 1 ze dne 3. 11. 2017. Předmětem smlouvy o spolupráci byl závazek budoucího dodavatele ke spolupráci při výstavbě centra, tak aby odpovídalo funkčnímu záměru a provozně technickým a provozně ekonomickým požadavkům, bylo dokončeno v předpokládaném čase a nepřekročilo předpokládané investiční náklady. Správní spis dále obsahuje dokumenty stěžovatelky, a to *Koncepce rozvoje zařízení pro trávení volného času na území městské části Praha 17* a aktualizaci studie proveditelnosti centra.

[37] Podle § 2 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek *zadáním veřejné zakázky se pro účely tohoto zákona rozumí uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce*. Podle odst. 2 téhož ustanovení je *veřejnou zakázkou zakázka na dodávky podle § 14 odst. 1, zakázka na služby podle § 14 odst. 2, na stavební práce podle § 14 odst. 3, koncese na služby podle § 174 odst. 3 nebo koncese na stavební práce podle § 174 odst. 2*. Podle odst. 3 téhož ustanovení je *zadavatel povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, není-li dále stanoveno jinak*. Je třeba souhlasit s krajským soudem i se žalovaným, že není podstatné, jakému smluvnímu typu podle občanského zákoníku je zakázka podřazena, ani zda tomuto smluvnímu typu odpovídá, ale podstatné je, zda fakticky naplňuje znaky koncese podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Žalovaný i krajský soud v uzavřené smlouvě o smlouvě budoucí pachtovní shledali rysy smlouvy o koncesi upravené v § 174 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách. Podle tohoto ustanovení se za *zadání koncese na služby považuje uzavření úplatné smlouvy, kterou zadavatel a) zadá poskytnutí jiných činností než podle § 14 odst. 3 písm. a) až c), dodavateli, přičemž protiplnění spočívá v právu brání užitků vyplývajících z poskytování služeb, nebo v tomto právu společně s platbou a b) na dodavatele přenáší provozní riziko spojené s bráním užitků vyplývajících z poskytování služeb*. Podle odst. 4 téhož ustanovení se má za to, že *došlo k přenesení provozního rizika podle odstavců 2 a 3, pokud dodavateli za běžných tržních podmínek není zaručena návratnost vynaložených investic nebo nákladů vzniklých při provozování stavby nebo poskytování služeb, jež jsou předmětem koncese*. Může se jednat o riziko na straně poptávky, riziko na straně nabídky, nebo riziko na straně poptávky i nabídky. Může se jednat i o částečný přenos provozního rizika, pokud část provozního rizika přenesená na dodavatele zahrnuje skutečné vystavení výkyvům trhu tak, aby případné odhadované ztráty dodavateli nebyly pouze zanedbatelné. Podstatné tedy je, zda uzavřená smlouva směřovala k pouhému propachtování objektu, či k tomu, aby dodavatel zajistil určité

služby pro zadavatele. Nejvyšší správní soud je názoru, že žalovaný i krajský soud dostatečně zdůvodnili, že předmětem smlouvy bylo i zajištění konkrétních služeb spočívajících v provozování sportovního centra, což plyne již z podmínek vyhlášené veřejné soutěže, jimž odpovídá dodavatelem předložený podnikatelský záměr a smluvní závazek k provozování jednotlivých zařízení centra. To krajský soud zdůvodnil v odst. 25–30 napadeného rozsudku, v nichž poukázal i na podrobnou argumentaci žalovaného v jeho rozhodnutích a na podstatné pasáže souběžně uzavírané smlouvy o spolupráci. Poskytování služeb shledal v zajištění poskytování konkrétních služeb sportovního centra pro veřejnost za určené ceny, při splnění podmínek přenosu provozního rizika a úplatnosti (srovnej zejména odst. 29 napadeného rozsudku). K úplatnosti smlouvy pak krajský soud příhodně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, čj. 8 Afs 60/2009-78, pojednávající o možnosti jiných než přímých forem úplaty. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožňuje. Pro úplnost je třeba zmínit, že pokud stěžovatelka poukazuje na skutečnost, že souběžně uzavíraná smlouva o spolupráci byla bezúplatná, nemá to pro posouzení charakteru smlouvy o smlouvě budoucí pachtovní žádný jiný význam, než že z jejího obsahu lze odvozovat záměr zadavatele na poskytování služeb v rámci budoucí pachtovní smlouvy; posouzení charakteru zakázky jako smíšené se neodvíjí od existence smlouvy o spolupráci.

[38] Skutečnost, že uzavřená smlouva nese znaky koncese, rovněž odpovídá na otázku, zda neměla být využita výluka pro pacht plynoucí z § 29 odst. písm. h) zákona o zadávání veřejných zakázek, podle něhož *zadavatel není povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, jejímž předmětem je nabytí, nájem nebo pacht existující věci nemovité nebo s ní souvisejících věcných práv*. Podle § 2332 odst. 1 občanského zákoníku *se pachtovní smlouvou propachtovatel zavazuje přenechat pachtýři věc k dočasnému užívání a požívání a pachtýř se zavazuje platit za to propachtovateli pachtovné nebo poskytnout poměrnou část výnosu z věci*. Předmětná smlouva, jakkoliv je jejím předmětem i budoucí pacht, současně zajišťuje poskytování služeb pro zadavatele, což jí dává charakter koncese. Proto se i v tomto případě Nejvyšší správní soud ztotožňuje s výkladem krajského soudu obsaženým v odst. 31 napadeného rozsudku. Výjimku pro pacht by bylo možno užít jen v případě tzv. čistého pachtu, nikoliv v případě smíšeného charakteru zakázky, kdy je třeba zakázku zadat v zadávacím řízení (§ 32 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek), a to jako celku nejedná-li se o objektivně oddělitelné části (odst. 2, 4 téhož ustanovení). Tím se podrobně zabýval zejména žalovaný v odst. 156–162 rozhodnutí o rozkladu a krajský soud tomu správně přisvědčil.

[39] Stěžovatelka je rovněž názoru, že se napadeným správním rozhodnutím žalovaný odchýlil od své ustálené rozhodovací praxe. I zde jde o námitku řešenou obsáhle jak žalovaným tak i krajským soudem. Rozpor v rozhodovací praxi byl namítán ve vztahu k rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 3. 2005 a ze dne 5. 1. 2017. Obě tato rozhodnutí jsou součástí spisu a krajský soud o nich podrobně uvážil v odst. 39 a 40 napadeného rozsudku. Prvé rozhodnutí se týká nájmu podniku bez vztahu k zajištění konkrétních služeb, druhé se týká pronájmu maloobchodní prodejny bez požadavku na zajištění konkrétních činností pro pronajímatele. Jisté lze i u těchto smluv dovodit veřejnou prospěšnost, nejednalo se však o závazky v konkrétnosti, jimiž je vázán dodavatel v daném případě. Krajský soud pro srovnání odkázal i na další rozhodnutí žalovaného, a to ze dne 8. 12. 2014, v němž v závazku provozovat rozvodné tepelné zařízení byl prvek koncese shledán. Při zkoumání spojení pachtu (pronájmu) s poskytováním konkrétních služeb nelze najít obecné hranice, zda jde o čistý pacht či nikoliv, vždy je třeba posoudit daná smluvní ujednání i záměr dovoditelný ze všech okolností. V daném případě kasační soud považuje odlišení jednotlivých případů za natolik zřejmé, že lze dospět k závěru o neporušení zásady legitimního očekávání ve smyslu usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132 (č. 1915/2009 Sb. NSS), podle něhož „[s]právní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán.“

[40] Nakonec stěžovatelka brojí proti tomu, že žalovaný při svém opatření nevzal v úvahu charakter uzavírané smlouvy, tedy to, že se jednalo teprve o smlouvu o smlouvě budoucí. Úřad uložil podle § 264 odst. 1 ve spojení s § 254 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách zákaz plnění ze smlouvy o smlouvě budoucí pachtovní. Podmínkou uložení zákazu podle § 264 odst. 1 cit. zákona je, že byl podán návrh podle jeho § 254, a že smlouva byla uzavřena postupem uvedeným v tomto ustanovení. Podle § 254 odst. 1 písm. a) citovaného zákona je důvodem pro opatření uzavření smlouvy bez předchozího uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení, bylo-li

počinné. Splnění těchto podmínek bylo v řízení prokázáno. Skutečnost, že podmínky pro vyhlášení veřejné soutěže podle občanského zákoníku a podmínky pro zadání veřejné zakázky podle zákona o veřejných zakázkách jsou podobné, na zjištění, že nebylo řádně postupováno cestou zadávacího řízení, nemůže nic změnit. Rozhodující je, že zákon o zadávání veřejných zakázek vymezuje v § 2 odst. 1 zadání veřejné zakázky jako uzavření úplatné smlouvy, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout mj. služby. Podle § 174 odst. 3 cit. zákona se uzavření takové smlouvy považuje za koncesi. Ze smlouvy o smlouvě budoucí plyne závazek uzavření konkrétní smlouvy do 15 dnů od kolaudace objektu, přičemž v této pachtovní smlouvě, která je součástí smlouvy o smlouvě budoucí pachtovní, jsou již výslovně sjednány jednoznačné podmínky zakázky. Lze přisvědčit žalovanému i krajskému soudu v tom, že již touto smlouvou byl ujednan konkrétní obsah zakázky. Smysl výběru dodavatele je tedy naplněn již v této fázi. Případný je i poukaz žalovaného na význam souběžně uzavírané smlouvy o spolupráci, která by postrádala smysl, pokud by výběr dodavatele nebyl smlouvou o smlouvě budoucí v dané podobě naplněn.

[41] Námitka nesprávného právního posouzení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyla tudíž důvodná z žádného stěžovatelkou uplatněného hlediska.

## 4375

### Pomoc v hmotné nouzi: příspěvek na živobytí

k § 10 odst. 3, § 24 odst. 1 písm. f) a § 49 odst. 1 a 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění k 1. 2. 2017

k § 6 odst. 2 správního řádu ve znění účinném od 1. 2. 2020

**I. Částku živobytí příjemce pobírajícího příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců tvoří pouze částka existenčního minima, ledaže příjemce naplňuje některou z podmínek (lze jej podřadit pod některou ze zákonem stanovených kategorií), na kterou se § 24 odst. 1 písm. f) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, nevztahuje. Po dosažení prvotních 6 měsíců pobírání příspěvku je pak následně naplnění příslušné podmínky v konkrétním měsíci rozhodující výhradně pro stanovení výše částky živobytí v měsíci následujícím (§ 10 odst. 3 téhož zákona).**

**II. Správní orgány jsou povinny vycházet ve své rozhodovací činnosti ze skutečností známých jim z vlastních úředních evidencí (§ 6 odst. 2 správního řádu), ostatní rozhodné skutečnosti musí správnímu orgánu osvědčit příjemce dávky (§ 49 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi).**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2022, čj. 6 Ads 298/2021-38)

**Věc:** J. S. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o příspěvek na živobytí, o kasační stížnosti žalovaného.

Úřad práce České republiky (dále jen „úřad práce“) rozhodnutím ze dne 14. 2. 2019 snížil žalobci dávku příspěvku na živobytí z částky 3 410 Kč měsíčně na částku 2 200 Kč měsíčně, a to ode dne 1. 2. 2019. Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 20. 3. 2019. Krajský soud v Plzni následně rozsudkem ze dne 30. 4. 2020, čj. 16 Ad 51/2019-43, rozhodnutí správních orgánů obou stupňů poprvé zrušil pro jejich nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

Úřad práce poté ve věci znovu rozhodl, a to rozhodnutím ze dne 12. 8. 2020, kterým žalobci opětovně snížil dávku příspěvku na živobytí z částky 3 410 Kč měsíčně na částku 2 200 Kč měsíčně. Rozhodnutí odůvodnil tím, že osobě, která pobírá příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců, náleží pouze částka existenčního minima, která činí 2 200 Kč jako minimální částka živobytí považovaná za nezbytnou k zajištění výživy a ostatních základních potřeb na úrovni umožňující přežití. Vysvětlil, že doba 6 měsíců se počítá od nabytí účinnosti zákona č. 367/2016 Sb., kterým se mění zákon o pomoci v hmotné nouzi, tedy od 1. 2. 2017, a to po celou dobu nepřetržitě pobírání dávky příspěvku na živobytí. Částka živobytí se snižuje na existenční minimum osobě, která příspěvek na živobytí pobírala po dobu 6 měsíců a která zároveň v těchto 6 měsících nespádala do žádné ze zákonem vymezených kategorií osob (osoby vyloučené dle § 11 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi,

osoby s nárokem na podporu v nezaměstnanosti nebo při rekvalifikaci, osoby výdělečně činné, osoby invalidní ve druhém stupni, osoby, které vykonaly veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v měsíci nebo osoby, které se účastní projektů organizovaných úřadem práce). V prvostupňovém rozhodnutí byl obsažen přehled měsíců, kdy se žalobce účastnil projektů úřadu práce (individuální a skupinové poradenství) a kdy nikoli. Z přehledu rovněž vyplynulo, že již v měsíci září 2017 došlo k dosažení hranice 6 měsíců, kdy se žalobce neúčastnil projektů úřadu práce ani nedoložil jiné skutečnosti, pro které by spadal do některé z vymezených kategorií osob. Od měsíce září 2017 proto úřad práce již hodnotil každý měsíc aktivity žadatele samostatně (odůvodnění obsahuje též vysvětlení pravidla, že rozhodným obdobím, za které se zjišťuje splnění podmínek v průběhu poskytování opakující se dávky, je kalendářní měsíc předcházející aktuálnímu kalendářnímu měsíci). Dále byl v prvostupňovém rozhodnutí uveden přehled měsíců následujících po měsíci září 2017, v nichž se žalobce účastnil projektů úřadu práce. Jedním z těchto měsíců byl i prosinec 2018. Žalobcová aktivita v tomto měsíci byla proto zohledněna v měsíci lednu 2019, kdy mu byla částka příspěvku na živobytí zvýšena. Protože se však žalobce v lednu 2019 již dále neúčastnil projektů úřadu práce a ani z jiného důvodu nespadal do některé z vymezených kategorií osob, na které se nevztahuje pravidlo o poklesu částky živobytí na existenční minimum, úřad práce od 1. 2. 2019 dávku opět snížil na existenční minimum.

V odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce uvedl, že nebyl řádně zjištěn skutkový stav věci a že jej nelze postihovat za to, že mu úřad práce nic nenabídl. Žalobce se dovolával toho, že jako osoba dočasně práce neschopná spadá do kategorie osob, na které ustanovení o snížení dávky na úroveň existenčního minima nedopadá. Žalobce pokládal přehled aktivit u úřadu práce obsažený v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí za nesrozumitelný a nepřehledný. Úřadu práce v této souvislosti vytkl, že neprováděl dokazování a hodnocení toho, zda vůbec pro něj byl vhodný projekt k dispozici a zda ho žalobce byl schopen absolvovat s ohledem na jeho zdravotní stav.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 9. 2020 odvolání žalobce zamítl. Uvedl, že žalobce je osobou invalidní (v prvním stupni invalidity) a soustavnou výdělečnou činnost je schopen vykonávat pouze s podstatně menšími nároky na tělesné schopnosti, kvalifikaci a v podstatně menším rozsahu a intenzitě případné rekvalifikace na jiný druh výdělečné činnosti, protože není schopen využít vzdělání, zkušenosti a znalosti z přechozí výdělečné činnosti. Nemá nárok na výplatu invalidního důchodu. Žalovaný dále konstatoval, že žalobce v rozhodném období (leden 2019) nespĺňoval žádnou ze zákonem stanovených podmínek, pro kterou by na něj nedopadalo snížení částky živobytí na existenční minimum. Přestože je osobou invalidní, má zachovanou schopnost vykonávat soustavné zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost. Potvrzení o dočasné pracovní neschopnosti s trváním ode dne 4. 3. 2019 bylo skutečností rozhodnou až pro nárok na příspěvek v měsíci dubnu 2019, nikoli pro posuzovaný případ. Dále žalovaný v reakci na odvolací námitku uvedl, že účast na projektech úřadu práce není jedinou možností, jak prokázat aktivitu. Primárně je předpokládána vlastní aktivita příjemce dávky. Účast na projektech úřadu práce má především směřovat k nalezení vhodného zaměstnání a získání nezávislosti na dávkovém systému.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, v níž namítal, že jeho neaktivita před únorem 2019 by musela trvat nepřetržitých 6 měsíců. Nepostačuje tedy „nasčítání“ 6 měsíců kdykoli v minulosti. Dle žalobcovy výkladu se má při každé aktivitě lhůta považovat za přerušenu, což vede k započítání běhu lhůty nově. Žalobce nesouhlasil ani se závěry správních orgánů, že byl neaktivní. Tento závěr nepokládal za prokázaný. V řízení totiž nebylo zkoumáno, zda mu úřad práce v některých měsících účast na projektech nabídl, zda je žalobce mohl ze zdravotních důvodů absolvovat apod. Žalobce v této souvislosti poukázal na nepřezkoumatelnost vydaných správních rozhodnutí.

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 8. 9. 2021, čj. 16 Ad 90/2020-63, podruhé zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Opětovně konstatoval nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí (stejně jako prvostupňového rozhodnutí úřadu práce) pro nedostatek důvodů. Správním orgánům vytkl, že se nedostatečně zabývaly časovým prvkem konstrukce snížení částky živobytí na úroveň existenčního minima, ani činnostmi žalobce. Dle krajského soudu se ve správním spisu nenalézaly žádné podklady odůvodňující závěr, že se žalobce neúčastnil projektů úřadu práce, že nebyl výdělečně činný, nebyl invalidní ve druhém stupni ani nevykonával veřejnou službu. Krajský soud postrádal ve správním spisu doklady o tom, že žalobci byla úřadem práce nabídnuta veřejná služba nebo účast na projektu jím organizovaném a že žalobce tyto

nabídky odmítl. Z pohledu krajského soudu se žalovaný také dostatečně nevypořádal s odvolací námitkou, že úřad práce nevedl dokazování stran toho, zda úřady práce pro žalobce vhodný projekt nebo aktivitu vůbec měly k dispozici. K časovému prvku krajský soud uvedl, že nebylo postaveno najisto ani rozhodné období vztahující se k danému případu - potřebné údaje nebyly zjistitelné ani z jednoho z vydaných správních rozhodnutí. Krajský soud dále akcentoval, že žalobce dosáhl věku 60 let, je osobou s invaliditou prvního stupně, v evidenci uchazečů o zaměstnání je veden od roku 2007, nikdy bezdůvodně neodmítl zaměstnání ani aktivitu nabízenou úřadem práce, přičemž ze správních rozhodnutí nevyplývá, že by správní orgány tyto skutečnosti vůbec hodnotily. Krajský soud žalovanému vytkl rovněž nejednotnost rozhodování, neboť v nyní souzené věci zohledňoval pouze aktivitu v měsíci lednu 2019, zatímco v jiném rozhodnutí vztahujícím se ke snížení dávky v říjnu 2017 považoval za rozhodné období 6 měsíců od února 2017. Krajský soud poukázal rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, čj. 7 Ads 307/2020-26, kterým byla zamítnuta kasační stížnost žalovaného ve věci snížení dávky příspěvku na živobytí totožnému žalobci v říjnu 2017. Krajský soud přisvědčil žalobci rovněž v otázce počítání období 6 měsíců. V této souvislosti měl za to, že každá projevovaná aktivita příjemce dávky přeruší započítávání a vede k započítání běhu nového období 6 měsíců. V případě žalobce přitom byla zjištěna aktivita v 6 měsících předcházejících rozhodnému měsíci lednu 2019. Jako nepřipustné pak krajský soud označil zohlednění těchto 6 měsíců neaktivity žalobce jak pro snížení dávky od 1. 10. 2017, tak v nyní projednávané věci, tj. pro účely snížení dávky od 1. 2. 2019. Správní orgány pak dle krajského soudu nevyužily správní uvážení a škálu možností, které jsou větší než možnosti žalobce.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nesouhlasil s názorem krajského soudu, že úřad práce má zkoumat, zda žalobce měl možnost vykonávat veřejně prospěšné práce, zda odmítl nebo neodmítl nabízené zaměstnání apod. Zákon o pomoci v hmotné nouzi je po novelizaci provedené zákonem č. 367/2016 Sb. postaven na principu, dle kterého dlouhodobě neaktivní osoba má nárok toliko na částku živobytí ve výši existenčního minima (2 200 Kč), nikoli minima životního (3 410 Kč). Očekává se vlastní aktivita osoby v hmotné nouzi (využití pomoci úřadu práce, ale i agentur práce, inzerce, internetu, korespondence se zaměstnavateli, apod.). Snížení dávky po 6 měsících nastává „automaticky“, pokud příjemce dávky není osobou vyloučenou dle § 11 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi, osobou s nárokem na podporu v nezaměstnanosti nebo při rekvalifikaci, osobou výdělečně činnou, osobou invalidní ve druhém stupni, osobou, která vykonala veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v měsíci nebo osobou účastnicí se projektů organizovaných úřadem práce. Stěžovatel dále poukázal na skutečnost, že účast na projektech úřadu práce není jedinou možností, jak může příjemce dávky prokázat aktivitu. Účast na projektech by měla směřovat především k nalezení vhodného zaměstnání a získání nezávislosti na dávkovém systému.

Stěžovatel nesouhlasil ani s názorem krajského soudu, že je jeho rozhodovací praxe nejednotná. Správní orgány v obou vydaných rozhodnutích vysvětlily, že je třeba 6 kalendářních měsíců neaktivity posuzovat od účinnosti zákona č. 367/2016 Sb. (tj. od 1. 2. 2017), včetně způsobu, jakým je tato doba počítána. Stěžovatel upozornil, že zákonná úprava byla shodně aplikována ve všech případech, na které krajský soud poukazoval. Stěžovatel se taktéž neztotožnil se závěrem krajského soudu vztahujícím se k následnému „přerušení“ výpočtu doby 6 měsíců okamžikem, kdy příjemce dávky projeví aktivitu, ani se závěrem, že od této chvíle počíná běžet nová 6měsíční doba. Pro pokles na úroveň existenčního minima je dle stěžovatele rozhodující dosažení prvotních 6 měsíců, v nichž byly splněny podmínky pro snížení částky živobytí na existenční minimum. Posléze je již nutno hodnotit výši dávky každý měsíc samostatně, a to podle rozhodného měsíce, kterým je měsíc předcházející. Stěžovatel pak v této souvislosti podrobně rekapituloval výčet aktivních a neaktivních měsíců žalobce co do jeho účasti na projektech úřadu práce.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti neztotožnil se stěžovatelovou argumentací. Ve shodě s krajským soudem odkázal na rozsudek čj. 7 Ads 307/2020-26, který dle jeho názoru rozsudek krajského soudu potvrdil. Úřad práce je dle žalobce povinen zjistit řádně a úplně skutkový stav věci, a tedy zkoumat možnost veřejně prospěšných prací v rámci veřejné služby, včetně toho, zda žalobce odmítl nebo neodmítl nabízené zaměstnání. Z hlediska řádného a úplného zjištění skutkového stavu není dle žalobce podstatné, zda se projektů úřadu práce účastnil či nikoli, nýbrž to, zda se jich objektivně účastnit mohl, zda mu byly nabízeny apod. Žalobce

dále poukázal na nesrovnalosti týkající se dávek za jiné měsíce v letech 2017 a 2018 a domníval se, že stěžovatel srozumitelně nevymezil právní otázku, s jejímž posouzením nesouhlasí.

Stěžovatel reagoval na vyjádření žalobce podáním repliky, v níž upozornil na skutečnost, že zákon o pomoci v hmotné nouzi neumožňuje správním orgánům při rozhodování o poklesu částky živobytí na existenční minimum užití správního uvážení. V případě, kdy nedojde k naplnění některé z výjimek uvedených v § 24 odst. 1 písm. f) zákona o pomoci v hmotné nouzi, dochází k poklesu výše dávky bez dalšího. Další okolnosti se tedy neposuzují.

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

### Z odůvodnění:

[12] Úvodem Nejvyšší správní soud předesílá, že si je vědom citlivosti posuzované otázky, a rozumí proto i úvahám krajského soudu, který se pokusil ze zákonné právní úpravy dovodit výsledek pro žalobce (jako osobu v prvním stupni invalidity) co nejpříznivější. Nejvyšší správní soud má však za to, že závěry učiněné krajským soudem v souzené věci nemají oporu v platné právní úpravě a jsou v rozporu s účelem a smyslem zákona o pomoci v hmotné nouzi, ve znění zákona č. 367/2016 Sb.

[13] Krajský soud v napadeném rozsudku primárně vytýkal správním orgánům nepřezkoumatelnost jimi vydaných správních rozhodnutí s odůvodněním, že se nedostatečně zabývaly aktivitami žalobce. Krajský soud v této souvislosti vycházel z právního názoru, že v řízení o snížení dávky příspěvku na živobytí bylo rozhodující, zda úřad práce žalobci nabízel výkon veřejné služby nebo účast na jím organizovaném projektu, a dále to, jak žalobce na případné nabídky reagoval. Z tohoto pohledu pokládal krajský soud dokazování provedené správními orgány za nedostatečné a jimi provedené úvahy za nepřezkoumatelné.

[14] V případě příspěvku na živobytí jako dávky pomoci v hmotné nouzi se jedná o realizaci základního sociálního práva dle čl. 30 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Podrobnosti nicméně stanoví zákon (čl. 30 odst. 3 Listiny), přičemž současně platí, že základního práva dle čl. 30 Listiny se lze domáhat toliko v mezích prováděcího zákona (čl. 41 odst. 1 Listiny). Zákonodárce má tedy v oblasti sociálních práv široký prostor pro uvážení, přičemž musí zachovat podstatu a smysl uvedeného základního práva (čl. 4 odst. 4 věta první Listiny).

[15] Podle § 23 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi *výše příspěvku na živobytí činí, není-li dále stanoveno jinak, za kalendářní měsíc rozdíl mezi částkou živobytí osoby (§ 24 odst. 1) a příjmem osoby (§ 9 odst. 2), není-li osoba společně posuzována s jinými osobami (§ 2 odst. 1)*. Podle § 24 odst. 1 písm. f) téhož zákona **částka živobytí osoby činí u osoby, která pobírá příspěvek na živobytí déle než 6 kalendářních měsíců, částku existenčního minima; zvýšení částky živobytí podle § 25 až 28 této osobě nenáleží. Toto ustanovení se nevztahuje na osobu, u které se nezkoumá snaha zvýšit si příjem vlastní prací (§ 11 odst. 3), osobu s nárokem na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvizifikaci, osobu prokazatelně se účastnící na projektech organizovaných krajskou pobočkou Úřadu práce, osobu, která je výdělečně činná, osobu, která je invalidní ve druhém stupni, a osobu, která vykonává veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v kalendářním měsíci.**

[16] Z výše citované právní úpravy vyplývá základní pravidlo, že v případě příjemce dávky, který pobírá příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců, činí částku živobytí (od níž se odvíjí výše dávky) již pouze částka existenčního minima, přičemž tuto částku nelze navýšit ani dle následujících ustanovení zákona. Byť se jedná o ustanovení přinášející zpřísnění podmínek, je dle Nejvyššího správního soudu text zákona jasný a nezpůsobuje výkladové potíže. Zároveň je zřejmé, že z uvedeného pravidla zákon stanoví výjimky, a to ve větě druhé téhož ustanovení, která je uvozena *toto ustanovení se nevztahuje na [...]*. Na příjemce dávky jinak splňujícího hypotézu právní normy (tedy pobírajícího příspěvek déle než 6 měsíců) se tak snížení dávky až na částku existenčního minima nevztahuje pouze tehdy, lze-li jej podřadit pod některou z následujících kategorií:

- osob vypočtených v § 3 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi, které jsou vyloučeny prostřednictvím § 11 odst. 3 téhož zákona (např. osoby starší 68 let, invalidní ve třetím stupni, poživatelé starobního důchodu atd.), nebo
- osob s nárokem na podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvizifikaci, nebo

- osob účastnících se projektů organizovaných úřadem práce, nebo
- osob výdělečně činných (vykonávající závislou práci nebo osoby samostatně výdělečně činné), nebo
- osob invalidních ve druhém stupni, nebo
- osob, které vykonávají veřejnou službu v rozsahu alespoň 20 hodin v měsíci.

[17] Vyjmenované kategorie osob zčásti tvoří osoby, které jsou objektivně nositeli určité charakteristiky (např. věk nad 68 let, invalidita ve druhém a třetím stupni, poživatel důchodu), zčásti osoby objektivně vykonávající určitou činnost (např. výdělečnou činnost, veřejnou službu, účast na projektu úřadu práce). Z žádného ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi ovšem nelze dovodit, že by právní úprava správním úřadům ukládala zkoumat otázku, proč určitá osoba není nositelem některé ze stanovených charakteristik nebo proč nevykonává určitou činnost. Úkolem správního orgánu poskytujícího dávku příspěvku na živobytí tedy není prokazovat a hodnotit, z jakých konkrétních důvodů příjemce dávky např. nevykonával výdělečnou činnost, veřejnou službu anebo proč se neúčastnil projektů úřadu práce, jak v napadeném rozsudku požaduje krajský soud. Úřad práce dostatečně zjistí skutkový stav, zabývá-li se otázkou, zda příjemce dávky charakteristiky vyjmenovaných kategorií vykazoval nebo činnosti vykonával, nikoli proč (z jakého důvodu) tomu tak nebylo. Názor stěžovatele, že správní orgány nedisponují správním uvážením při rozhodování o snížení dávky na částku existenčního minima, je tedy správný. Správní orgány nemohou zohledňovat skutečnosti požadováním žalobcem a krajským soudem, neboť právní úprava jim možnost správního uvážení nesvětluje.

[18] Jazykový (text zákona) a systematický (pravidlo vs. výjimka) výklad koresponduje rovněž se smyslem a účelem novelizace zákona o pomoci v hmotné nouzi. Z důvodové zprávy k zákonu č. 367/2016 Sb., jímž došlo k přijetí dotčené právní úpravy, lze v této souvislosti ocitovat jeden ze základních principů přijaté platné právní úpravy: „*Každá osoba, která pracuje, se musí mít lépe než ta, která nepracuje, popřípadě se práci vyhýbá*“ (viz sněmovní tisk č. 156/0, 7. volební období, 2013–2017, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR). Smyslem přijaté novelizace tedy bylo motivovat osoby dlouhodobě odkázané na dávkový systém k samostatné aktivitě, a to právě víceúrovňovým odstupňováním výše příspěvku na živobytí, kdy stát objektivně neaktivním osobám do budoucna garantuje již pouze dávku ve výši existenčního minima.

[19] Na podporu výše uvedeného pak Nejvyšší správní soud doplňuje, že závěr o nutnosti zkoumat důvody neaktivity příjemce (zastávaný krajským soudem) nevyplývá ani z odborné komentářové literatury (Beck, P.; Grunerová, I.; Pavelková, M. *Zákon o pomoci v hmotné nouzi. Zákon o životním a existenčním minimu. Praktický komentář* [ASPI verze 2021]. Praha: Wolters Kluwer, 2016). Komentář v části věnované § 24 uvádí, že z hlediska určování částky živobytí lze osoby dělit do sedmi skupin (kategorií), o nichž pojednávají jednotlivá písmena tohoto ustanovení. K § 24 odst. 1 písm. f) pak citovaný komentář toliko uvádí, že do šesté kategorie patří „*všechny osoby, které pobírají příspěvek na živobytí déle než 6 kalendářních měsíců*“, přičemž z této kategorie jsou vyloučeny pouze konkrétně vyjmenované osoby, na které se toto ustanovení nevztahuje.

[20] Již citovaná důvodová zpráva k zákonu č. 367/2016 Sb. zároveň popisuje, že „*systém pomoci v hmotné nouzi je od svého počátku (tj. od roku 2007) do současné doby založen mj. na principu zvyšování si příjmu vlastním přičiněním, kdy tato skutečnost má vliv na nárok a výši dávky. Zvýšením příjmu vlastním přičiněním se rozumí zvýšení příjmu uplatněním svých nároků a pohledávek (např. uplatnění nároků na dávky důchodového pojištění, na výživné), prodej nebo jiné využití majetku a do konce roku 2011 mezi tyto položky bylo zařazeno i zvýšení příjmů vlastní prací, kam se řadil i výkon veřejné a dobrovolnické služby v rozsahu alespoň 20 hodin za měsíc.*“ V tomto kontextu je proto správný stěžovatelův názor, že aktivita příjemce dávky má primárně směřovat ke zvýšení příjmu prací. Projekty úřadu práce jsou projekty aktivizačními. Jejich smyslem je zlepšit pozici osob bez zaměstnání, tedy napomoci k nalezení vhodného zaměstnání a získání nezávislosti na dávkovém systému, nikoli být dlouhodobě vykazovanou aktivitou za účelem zvýšení dávky příspěvku na živobytí.

[21] Poklesu příspěvku na živobytí pak může vedle výkonu práce zabránit rovněž výkon veřejné služby, která představuje legitimní způsob, jak zajistit, aby práceschopné osoby přispívaly ke své obživě vlastní činností a nespolehaly se jen na pomoc státu. Výkon této služby sice není spojen s přímou odměnou, nicméně je zohledněn ve výpočtu výše dávek pomoci v hmotné nouzi, což může být jedním z motivačních faktorů (rozsudek NSS ze dne



28. 4. 2022, čj. 6 Ads 367/2020-29, bod 39). V citovaném rozsudku přitom Nejvyšší správní soud nevyhověl námitce příjemce dávky, že mu nebyla veřejná služba nabídnuta ani mu nebyl předložen návrh smlouvy o výkonu veřejné služby. Za postačující soud považoval poučení, že veřejná služba je jedním ze způsobů, jak zabránit poklesu dávky, a konstatoval, že „[m]ěl-li stěžovatel zájem veřejnou službu vykonávat a tím si částku živobytí zvýšit, měla iniciativa vzejít z jeho strany“ (bod 43).

[22] Pokud se žalobce i krajský soud odvolávají na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 Ads 307/2020-26, kterým byla zamítnuta kasační stížnost žalovaného ve věci snížení dávky příspěvku na živobytí totožnému žalobci v říjnu 2017, nepovažuje Nejvyšší správní soud tento odkaz za příležitý. V tehdy projednávané věci Nejvyšší správní soud s ohledem na způsob argumentace stěžovatele upozornil, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou a že Nejvyšší správní soud je vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti (bod 10). V rozsudku čj. 7 Ads 307/2020-26 proto Nejvyšší správní soud mohl pojednat pouze o kasačních námitkách tehdy uplatněných, a proto rozsudek obsahuje závěry toliko k otázce nezbytnosti spolupráce jednotlivých odborů stěžovatele (bod 12) a otázce nedostatečného dokazování pracovní neschopnosti žalobce v měsíci červnu 2017 (body 13 až 15). Zmínka obsažená v citovaném rozsudku v bodě 15, že se správní orgány nezabývaly důvody, proč se žalobce neúčastnil projektů úřadu práce, se jednoznačně vztahuje k nedostatečnému dokazování pracovní neschopnosti jako jiné objektivní skutečnosti, která by žalobce pro příslušný měsíc řadila do kategorie osob vypočtených v § 3 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi, a tedy byla rozhodná pro řízení o snížení dávky. Nelze však dovodit, že by se Nejvyšší správní soud vyjadřoval a posuzoval otázku, zda mají správní orgány dokazovat a hodnotit, z jakých konkrétních důvodů žalobce jako příjemce dávky nevykonával výdělečnou činnost, veřejnou službu, anebo proč se neúčastnil projektů úřadu práce.

[23] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že vydaná správní rozhodnutí nejsou nepřezkoumatelná z důvodu, že se správní orgány nezabývaly otázkou, zda žalobci byla nabídnuta veřejná služba nebo účast na projektu úřadu práce a jakým způsobem žalobce na tyto nabídky reagoval (zda je odmítl či nikoli).

[24] K výtce krajského soudu, že se ve správním spisu nenalézají žádné podklady odůvodňující závěr, že se žalobce neúčastnil projektů úřadu práce, nebyl výdělečně činný ani nevykonával veřejnou službu, Nejvyšší správní soud poznamenává, že žalobce v průběhu správního řízení ani posléze v podané žalobě vůbec netvrdil, že by v rozhodném období (viz dále) některou ze zmíněných činností vykonával. Tato otázka tedy nebyla v řízení předmětem sporu, žalobce pouze namítal, že mu možnost vykonávat tyto činnosti správní orgány nezprostředkovaly a nenabízely.

[25] K problematice zjišťování skutkového stavu v řízení o snížení dávky pomoci v hmotné nouzi lze odkázat na rozsudek ze dne 19. 4. 2016, čj. 6 Ads 219/2015-30, ve kterém Nejvyšší správní soud vysvětlil, že přestože je řízení o odnětí dávky (zde snížení dávky) zahajováno z moci úřední a v takovém řízení se zpravidla vyžaduje důkazní aktivita správního orgánu, který musí zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch účastníka, aby byl zjištěn skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 50 odst. 3 a § 3 správního řádu), je toto obecné pravidlo v řízeních dle zákona o pomoci v hmotné nouzi do značné míry omezeno, a to § 49. V citovaném rozsudku čj. 6 Ads 219/2015-30 Nejvyšší správní soud konkrétně vyslovil: „[D]ůkazní aktivita (břemeno) ohledně osvědčení nároku na dávku [se] přenáší na žadatele o dávku, resp. i na osoby, jimž dávka byla dříve přiznána (příjemce).“

[26] Na straně jedné tedy stojí zásada součinnosti správních orgánů (§ 8 odst. 2 správního řádu) a zásada procesní ekonomie (§ 6 odst. 2), které byly promítnuty do § 50 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi tak, že **státní orgány, obce a kraje a jejich orgány, další právnické a fyzické osoby, s výjimkou příjemců dávek a osob společně posuzovaných, sdělují na výzvu příslušného orgánu pomoci v hmotné nouzi, který o dávce rozhoduje, bezodkladně a bezplatně údaje rozhodné pro nárok na dávku, její výši nebo výplatu.** Na straně druhé však podle § 49 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi platí, že **žadatel o dávku, příjemce i společně posuzované osoby jsou povinni osvědčit skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku, na její výši nebo výplatu a na výzvu se osobně dostavit k příslušnému orgánu pomoci v hmotné nouzi, nebrání-li tomu těžko překonatelné překážky, zejména zdravotní stav.** Podle odst. 2 téhož ustanovení zákona je **příjemce dávky povinen písemně oznámit orgánu pomoci v hmotné nouzi změny ve skutečnostech rozhodných pro trvání nároku na dávku, její výši nebo výplatu, a to do 8 dnů ode dne, kdy se o těchto skutečnostech dozvěděl.**

[27] Po úřadu práce jako orgánu pomoci v hmotné nouzi tedy jistě bylo možno požadovat, aby v souladu s § 6 odst. 2 správního řádu od jiného svého oddělení zjistil údaje o účasti žalobce v projektech úřadu práce v rozhodném období, což také učinil. Nebylo však jeho povinností vyhledávat (nad rámec skutečností jemu známých) důkazy prokazující skutečnost, že žalobce v rozhodném období nepracoval, nevykonával veřejnou službu nebo že nedošlo ke změně ve stupni jeho invalidity. Tyto skutečnosti byl v souladu s § 49 odst. 1 a 2 zákona o pomoci v hmotné nouzi povinen správnímu orgánu osvědčit žalobce. Absence těchto zjištění ve správním spisu proto nemohla být důvodem nepřezkoumatelnosti vydaných rozhodnutí pro nedostatek důvodů, kterou správním orgánům vytýkal krajský soud.

[28] Nejvyšší správní soud poté přistoupil k posouzení důvodnosti kasační námitky směřující proti závěru krajského soudu, že správní orgány nepostavily najisto, jaké rozhodné období se vztahuje k souzenému případu s tím, že údaje o rozhodném období nejsou zjistitelné ani z jednoho z vydaných správních rozhodnutí. Z rekapitulace rozhodnutí úřadu práce provedené v tomto rozsudku je však zřejmé, že úřad práce poté, co krajský soud zrušil jeho prvně vydané (stručně odůvodněné) rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, vypracoval obsáhlé odůvodnění v pořadí druhého rozhodnutí ve věci. Z tohoto odůvodnění je dle Nejvyššího správního soudu bez pochybností seznatelné, jaké rozhodné období úřad práce posuzoval (leden 2019) a z jakých důvodů tak činil. Zároveň odůvodnění přesvědčivě vysvětluje, proč se správní orgán zabýval rovněž uplynutím doby 6 měsíců počítané od nabytí účinnosti zákona č. 367/2016 Sb., tedy ode dne 1. 2. 2017 (žalobce byl od měsíce února 2017 nepřetržitě příjemcem dávky příspěvku na živobytí a celkové doby 6 měsíců, kdy nespadal pod zákonem stanovené výjimky, dosáhl již v měsíci září 2017).

[29] Závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí z hlediska určení rozhodného období vycházel z právního posouzení krajského soudu ohledně rozhodující podmínky pro aplikaci § 24 odst. 1 písm. f) zákona o pomoci v hmotné nouzi, a sice podmínky *pobírání příspěvku na živobytí déle než 6 měsíců*. Krajský soud ve shodě s žalobcem vykládá tuto podmínku tak, že v okamžiku, kdy v kterémkoli z následujících měsíců bude možno příjemce dávky podřadit pod kategorii, na kterou se citované ustanovení nevztahuje (např. vykoná veřejnou službu v požadovaném rozsahu, účastní se projektu úřadu práce apod.), počíná běžet nová doba 6 měsíců, v níž má příjemce dávky nárok na částku živobytí nesníženou na výši existenčního minima. S tímto výkladem krajského soudu se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Naopak považuje za správný stěžovatelův výklad předestřený v kasační stížnosti a obsažený ve vydaných správních rozhodnutích.

[30] Jak již bylo uvedeno výše, z citovaného § 24 odst. 1 písm. f) zákona o pomoci v hmotné nouzi lze dovést pouze závěr, že v případě příjemce dávky, který pobírá příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců, činí částku živobytí (od níž se odvíjí celková výše dávky) pouze částka existenčního minima, přičemž tuto částku nelze navýšit ani dle následujících ustanovení tohoto zákona. Toto zákonné pravidlo vstoupilo v účinnost dne 1. 2. 2017, a proto příjemci dávek, kteří k tomuto dni pobírali příspěvek na živobytí a pobírali jej nepřetržitě i nadále, měli do budoucna nárok na dávku v nesnížené výši garantovanou již jen po dobu 6 měsíců. Neaplikování uvedeného ustanovení mohla způsobit pouze skutečnost, že příjemce dávky v některém z měsíců spadal do některé z kategorií osob popsanych výše (bod [16]). Po naplnění podmínky, že příjemce *pobíral příspěvek na živobytí déle než 6 měsíců*, pak jsou správní orgány povinny *ex officio* snížit částku živobytí (a často shodně i výši dávky) na částku existenčního minima.

[31] Bude-li pak v některém z následujících měsíců příjemce dávky spadat do některé z kategorií osob, na které se *ustanovení nevztahuje*, je s ohledem na § 10 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi (který určuje, že rozhodným obdobím opakující se dávky je *období kalendářního měsíce předcházejícího aktuálnímu kalendářnímu měsíci*) tato skutečnost promítnuta v následujícím měsíci, v němž bude dávka zvýšena. Skutečnost, že příjemce dávky bude možno v určitý měsíc podřadit pod některou z kategorií osob, na které se citované ustanovení nevztahuje, však ovlivňuje vždy pouze výši dávky v měsíci následujícím, neboť ustanovení o poklesu se na příjemce nevztahuje právě a jen v rozhodném období příslušného měsíce. Pokles částky živobytí na částku existenčního minima je totiž vzhledem ke znění věty první § 24 odst. 1 písm. f) trvalý. Tento *prima facie* jazykový výklad opět odpovídá smyslu a účelu novelizované právní úpravy, jímž je motivace osob dlouhodobě odkázaných na dávkový systém k samostatné aktivitě, kdy stát neaktivním osobám do budoucna garantuje již pouze dávku ve výši existenčního minima. Pokud tedy po dosažení 6 měsíců bude příjemce dávky nadále odkázan na dávkový systém,

bude jeho částka živobytí činit pouze výši existenčního minima, přičemž pouze v následujících měsících poté, kdy bude aktivní či bude splňovat jinou z výjimek, na základě které nebude ustanovení o poklesu na existenční minimum aplikováno, bude dávka dočasně zvýšena. Na rozdíl od krajského soudu se tedy Nejvyšší správní soud domnívá, že v rozporu se smyslem a účelem právní úpravy by byl výklad (nemající oporu ani v textu zákona), že příjemci dávky bude postačovat pouze jediný měsíc, kdy bude např. vykonávat veřejnou službu v požadovaném minimálním rozsahu, a částka živobytí se mu zvýší na celých následujících 6 měsících. Takto by příjemce dávky mohl být aktivní vždy jen jeden měsíc v každém pololetí, přičemž dávku by v nesnížené výši pobíral permanentně. Stejně tak by mohl být pouze v jediném měsíci uznán lékařem dočasně práce neschopným pro nemoc či se zúčastnit projektu úřadu práce, čímž by bylo zajištěno nesnížení částky živobytí na celé další pololetí. Takový výklad považuje Nejvyšší správní soud za neudržitelný.

[32] Na základě výše uvedeného pak nelze považovat za závadný postup stěžovatele, který v různých řízeních o snižování dávky v jednotlivých měsících (vždy s ohledem na rozhodné skutečnosti v rozhodném období předcházejícího měsíce) zohledňoval stejných prvotních 6 měsíců neaktivity žalobce, a to od 1. 2. 2017. Pokud byl žalobce nepřetržitým příjemcem dávky od tohoto data, bylo těchto prvotních 6 měsíců rozhodujících pro naplnění výchozí podmínky § 24 odst. 1 písm. f) zákona o pomoci v hmotné nouzi, a to pro všechna další řízení o snížení dávky až do okamžiku, kdy žalobce přestane být příjemcem příspěvku na živobytí.

## 4376

### Odpady: financování nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů

#### Správní trestání: stanovení příspěvku na nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů

k § 37h odst. 1 písm. c) a § 37p odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (v textu jen „zákon o odpadech“), ve znění účinném do 30. 6. 2017<sup>3)</sup>

k § 14b vyhlášky č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady; v textu jen „vyhláška o elektroodpadech“), ve znění účinném od 28. 6. 2013<sup>3)</sup>

**Správní orgán nemůže postihnout právnickou osobu dle § 37h odst. 1 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, za to, že ve smlouvě s provozovatelem solární elektrárny stanovila pro případ absence prováděcí úpravy jako jednu z možností výpočtu příspěvku dle § 37p odst. 2 daného zákona postup odporující § 14b vyhlášky č. 352/2005 Sb., o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady, pokud v dané smlouvě jako přednostní stanovila postup v souladu s touto vyhláškou.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2022, čj. 9 As 34/2022-21)

**Prejudikatura:** 133/2004 Sb. NSS, č. 474/2005 Sb. NSS, č. 787/2006 Sb. NSS, č. 1566/2008 Sb. NSS, č. 1865/2009 Sb. NSS, č. 2550/2012 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 59/2001 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 48 /2000); rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 1. 2022, *VYSOČINA WIND* (C-181/20).

**Věc:** REMA PV Systém, a.s. proti Ministerstvu životního prostředí o přestupku, o kasační stížnosti žalovaného.

Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Praha (dále jen „ČIŽP“), uložila rozhodnutím ze dne 26. 8. 2015 žalobkyni pokutu ve výši 100 000 Kč za spáchání správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. f) tehdy účinného zákona o odpadech, kterého se dopustila porušením § 37p odst. 2 ve spojení s § 37p odst. 4 daného zákona. Protiprávního jednání se žalobkyně dopustila tím, že nesplnila povinnost stanovit příspěvky na předání ke zpracování, využití a odstranění elektroodpadu ze solárních panelů ve stanovené minimální výši upravené vyhláškou o elektroodpadech. Nesprávně totiž stanovila postup výpočtu příspěvků na likvidaci solárních panelů, a to ve smlouvě o zajištění plnění povinností provozovatele solární elektrárny při nakládání s elektroodpadem ze

<sup>3)</sup> S účinností od 1. 1. 2021 byly oba právní předpisy zrušeny zákonem č. 541/2020 Sb., o odpadech.

solárních panelů č. RVPOR\_02329 ze dne 30. 6. 2013 (dále jen „smlouva“), uzavřené s provozovatelkou solární elektrárny KEPÁK GROUP, a. s. (dále jen „společnost KEPÁK“), v období od uzavření dané smlouvy až do 10. 12. 2014, kdy smlouva pozbyla platnosti. Žalovaný k odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 27. 11. 2017 změnil výši pokuty ze 100 000 Kč na 80 000 Kč.

Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného podala žalobu k Městskému soudu v Praze, který toto rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 25. 2. 2022, čj. 3 A 41/2018-83, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Podle městského soudu vycházel žalovaný v rozporu se zásadou materiální pravdy a zásadou vyšetřovací pouze ze smlouvy uzavřené mezi žalobkyní a společností KEPÁK, nicméně již nezjišťoval skutečný stav věci, zejména v jaké výši bylo na základě dané smlouvy plněno, respektive zda a v jaké výši žalobkyně vystavila společnosti KEPÁK faktury na daný příspěvek a v jaké výši byl tento příspěvek společností KEPÁK uhrazen. Jelikož z obsahu správního spisu nebylo možné zjistit, v jaké konkrétní výši žalobkyně stanovila společnosti KEPÁK daný příspěvek, respektive dílčí platby tohoto příspěvku, a v jaké výši byla tato dílčí platba uhrazena, považoval městský soud závěr správních orgánů o naplnění skutkové podstaty daného správního deliktu za předčasný. K naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 37p zákona o odpadech bylo třeba postavit najisto konkrétní výši daného příspěvku a skutečnost, zda dosahoval minimální výše stanovené vyhláškou o elektroodpadech.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, ve které namítal, že městský soud nepřipustně smísl povinnost žalobkyně stanovit výši příspěvků v dané smlouvě v souladu s právními předpisy a povinnost následného plnění smlouvy převáděním finančních příspěvků. V důsledku toho dospěl k nesprávnému závěru ohledně dokonání daného správního deliktu a potřeby dalšího doplnění dokazování. Ustanovení § 37p odst. 2 zákona o odpadech žalobkyni stanovilo kontraktační povinnost, která by byla splněna pouze tehdy, pokud by obsah uzavřené smlouvy garantoval stanovení alespoň minimální výše příspěvků stanovených právními předpisy a smlouva by byla uzavřena do 30. 6. 2013. Pokud by bylo lhotejně, jaký je obsah smlouvy, povinnost uzavřít smlouvu do 30. 6. 2013 by postrádala smysl. Zákonodárce zjevně chtěl zafixovat minimální výši příspěvků dopředu. Účelem úpravy bylo vytvořit smluvní garanci plnění stanoveného minimálního rozsahu, potlačit riziko nezajištění dostatečné výše příspěvků, zajistit ekologickou likvidaci solárních panelů a právní jistotu a předvídatelnost rozsahu vynakládání finančních prostředků pro daný účel. Smlouva žalobkyně se společností KEPÁK podle stěžovatele nespĺňovala požadavky právních předpisů, neboť negarantovala stanovení výše příspěvků tak, jak požadoval zákon o odpadech a vyhláška o elektroodpadech. Právě k doložení této skutečnosti vedl dokazování. Výpočet dle vyhlášky o elektroodpadech bylo nutné vtělit přímo do smlouvy. V době zákonem předvídané pro uzavření smlouvy byly veškeré rozhodné údaje postaveny najisto, není proto důvod, aby tato otázka nebyla po dni 30. 6. 2013 jasně smluvně vyřešena. Závěr městského soudu, že žalobkyni nelze vytýkat samotné uzavření smlouvy v rozporu s právními předpisy, nasvědčoval nepochopení vytýkaného protiprávního jednání.

Rozsudek městského soudu považoval stěžovatel za nepřezkoumatelný, jelikož městský soud neodůvodnil, proč nebylo možné postihnout nespĺnění právní povinnosti uzavřít smlouvu s obsahem stanoveným právními předpisy. Žalobkyně nestanovila odpovídající výši příspěvků na likvidaci solárních panelů. Daný závěr byl odůvodněn v napadeném stěžovatelově rozhodnutí i ve vyjádření k žalobě. Městský soud se ale nezabýval tím, které primární povinnosti žalobkyně měla splnit, z jakého důvodu, v jaké fázi procesu financování likvidace odpadu a jaký účel dané povinnosti sledovaly.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že na danou smlouvu by se měly použít zásady soukromého práva, zejména zásada autonomie vůle. Stěžovatelův výklad považovala za neudržitelný, jelikož by se dle něj bez jakékoliv zákonné opory rozšiřovaly pravomoci správních orgánů. Stěžovatel sám potvrdil, že rozhodným kritériem při posuzování skutečnosti, zdali došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech, musí být výlučně výše skutečně odvedených příspěvků. Opačný přístup by umožňoval sankcionovat subjekt i v důsledku chyby v psaní, kterou by se nesprávně stanovila výše příspěvku. Městský soud podle žalobkyně dospěl ke správnému závěru, že pouhou smluvně stanovenou výši příspěvku nelze považovat za dostatečný podklad pro úsudek o spáchání výše uvedeného správního deliktu. Z procesní opatrnosti žalobkyně upozornila, že daná smlouva odpovídala postupu předvídanému vyhláškou o elektroodpadech. Pouze na základě chybného výpočtu bez dostatečné opory ve skutkových zjištěních stěžovatel dospěl k opačnému závěru.

Odůvodnění městského soudu považovala za ucelené, logické a přesvědčivé, a proto nebyl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

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

### Z odůvodnění:

[10] Dle § 66 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech ve znění účinném v rozhodném období platilo, že *pokutu do výše 50 000 000 Kč uložit inspekcí fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která neplní povinnosti stanovené tímto zákonem při nakládání s vybranými výrobky nebo odpady nebo zařízeními podle části čtvrté.*

[11] Dle § 37p odst. 2 zákona o odpadech platilo, že *pro solární panely uvedené na trh do dne 1. ledna 2013 zajistí financování předání ke zpracování, využití a odstranění elektroodpadu ze solárních panelů, včetně plnění těchto povinností, provozovatel solární elektrárny, jejíž jsou solární panely součástí, prostřednictvím osoby podle § 37h odst. 1 písm. c). Tuto povinnost musí zajistit prostřednictvím rovnoměrných dílčích plateb příspěvků, poskytovaných minimálně s roční periodicitou, počínaje od 1. ledna 2014, na základě smlouvy uzavřené nejpozději do 30. června 2013 s osobou podle § 37h odst. 1 písm. c) tak, aby financování bylo plně zajištěno nejpozději do 1. ledna 2019. Právnická osoba podle § 37h odst. 1 písm. c) stanoví příspěvky na předání ke zpracování, využití a odstranění elektroodpadu ze solárních panelů zejména v závislosti na jejich hmotnosti a složení. Dle odst. 4 tohoto ustanovení Ministerstvo stanoví po projednání s Ministerstvem financí prováděcím právním předpisem bližší podmínky financování odděleného sběru, zpracování, využití a odstranění elektroodpadu ze solárních panelů podle odstavce 1, zejména způsob výpočtu minimální výše uložených finančních prostředků na účelově vázaném bankovním účtu a způsob jejich čerpání, dále bližší podmínky financování podle odstavce 2 včetně minimální výše nebo způsobu výpočtu minimální výše příspěvků a způsobu finančního vypořádání po splnění povinností pro nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů, a dále rozsah a obsah zprávy podle odstavce 3.*

[12] Dle § 37h odst. 1 písm. c) zákona o odpadech platilo: *Výrobce splní povinnosti stanovené pro oddělený sběr, zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění elektrozařízení a elektroodpadu [...] přenesením těchto povinností na jinou, právnickou osobu, zajišťující společně plnění povinností výrobců podle tohoto dílu zákona; odpovědnost výrobců za plnění povinností stanovených v tomto dílu zákona, pokud tato právnická osoba povinnosti neplní, nezaniká.*

[13] Dle § 14b odst. 1 vyhlášky o elektroodpadech, ve znění účinném od 28. 6. 2013, platilo: *Minimální úhrnná výše příspěvků na financování nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů uvedených na trh do dne 1. ledna 2013 se vypočítá jako násobek hmotnosti všech solárních panelů v každé solární elektrárně, pro kterou má její provozovatel uzavřenou smlouvu s provozovatelem kolektivního systému podle § 37p odst. 2 zákona, a sazby vypočítané podle přílohy č. 10 k této vyhlášce.*

[14] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tímto důvodem a pro stručnost odkazuje na judikaturu ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Je nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, v němž nelze zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2019, čj. 7 As 362/2018-23, bod 10).

[15] Dle stěžovatele městský soud neodůvodnil, proč nelze postihnout porušení právní povinnosti uzavřít smlouvu s obsahem stanoveným právními předpisy, jelikož se nezabýval tím, které povinnosti, z jakého důvodu a v jaké fázi procesu financování likvidace odpadu žalobkyni stíhaly a jaký účel sledovaly. K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud v bodě 36 napadeného rozsudku vysvětlil, z jakého důvodu bylo dle něj pro danou věc podstatné zjistit okamžik dokonání správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech, tedy proč nebylo pro spáchání správního deliktu dostatečné pouhé uzavření smlouvy, ale proč bylo třeba se zabývat tím, v jaké výši byl daný finanční příspěvek skutečně stanoven, vzhledem k tomu, že ve smlouvě samotné

byly zakotveny dvě alternativy jeho výpočtu. Dále uvedl, že správní orgány nezjistily, zda byla pro účely stanovení finančního příspěvku vykázána skutečná hmotnost solárních panelů nebo hmotnost určená dle vyhlášky o elektroodpadech, a zda tedy opravdu došlo k porušení této vyhlášky. Důvody zrušení rozhodnutí stěžovatele obsažené v bodech 36-42 napadeného rozsudku jsou logické a dostatečně odůvodněné, a proto nelze napadený rozsudek považovat za nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů by Nejvyšší správní soud mohl shledat, pokud by nebylo možné rozsudek v dané části meritorně přezkoumat. Takové pochybení neshledal.

[16] Nejvyšší správní soud poté posoudil správnost závěru městského soudu ohledně dokonání daného deliktu dle zákona o odpadech. Právní úprava zákona o odpadech související s likvidací nebezpečných částí některých obnovitelných zdrojů vychází z nezbytnosti zabezpečit budoucí nakládání s odpadními solárními panely ze solárních elektráren a za tím účelem zajistit dostatečný objem finančních prostředků na likvidaci nebezpečného odpadu z nich (srov. rozsudek NS ze dne 24. 2. 2022, sp. zn. 23 Cdo 575/2021). Zákon o odpadech rozlišuje zpětný odběr elektroodpadu, pod nímž rozumí odebrání použitých elektrozařízení nepocházejících z domácností od konečných uživatelů na místě k tomu výrobcem určeném (tzv. *business to business*), a zpětný odběr elektrozařízení, tj. odebrání použitých elektrozařízení pocházejících z domácností od spotřebitelů bez nároku na úplatu na místě k tomu výrobcem určeném. Výrobci mohou své povinnosti plnit buď samostatně, nebo společně s jinými výrobci, nebo prostřednictvím jiné osoby – tzv. kolektivního systému (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2010, čj. 1 As 17/2010-294, č. 2550/2012 Sb. NSS).

[17] Díl 8. zákona o odpadech nazvaný *Elektrická a elektronická zařízení* byl do hlavy II části čtvrté tohoto zákona vložen s účinností od 6. 1. 2005 a jednalo se o transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES o odpadních elektrických a elektronických zařízeních, jejímž cílem bylo mimo jiné zavedení odpovědnosti výrobců elektrozařízení za sběr, zpracování, využití a odstranění odpadních elektrických a elektronických zařízení včetně financování těchto aktivit. V této směrnici se za elektrozařízení nepovažovaly solární panely, které byly do dané kategorie zařazeny až směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (dále jen „směrnice 2012/19/EU“). Dle unijní úpravy platné před přijetím směrnice 2012/19/EU byla povinnost financovat náklady spojené s nakládáním s odpadem ze solárních panelů upravena čl. 14 směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic, který ponechával na členských státech, zda povinnost nést tyto náklady ponese současný či předchozí držitel odpadu, nebo výrobce či distributor solárních panelů (srov. rozsudek NS ze dne 8. 3. 2022, sp. zn. 30 Cdo 880/2019, bod 28).

[18] Ustanovení § 37p o financování nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů bylo do zákona o odpadech vloženo s účinností ode dne 1. 1. 2013 zákonem č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 165/2012 Sb.“). Důvodová zpráva k tomuto zákonu uvádí: „*Jelikož solární panely dosud nespadaly do rozsahu působnosti unijní legislativy pro nakládání s odpadními elektrozařízeními, nevztahují se na solární panely uvedené na trh před datem stanoveným pro transpozici směrnice 2012/19/EU (tj. i na uvedené na trh do dne 1. ledna 2013), s ohledem na zásadu zákazu retroaktivity, pravidla stanovená směrnicí 2012/19/EU pro financování nakládání s „nehistorickými“ odpadními elektrozařízeními (tj. uvedenými na trh po 13. srpnu 2005).*“ Důvodová zpráva tak přiznává, že u solárních panelů uvedených na trh do dne 1. 1. 2013 nese náklady na likvidaci podle § 37p odst. 2 zákona o odpadech nadále provozovatel solární elektrárny, a nikoli jejich výrobce, jak stanoví čl. 13 odst. 1 věta první směrnice 2012/19/EU: *Členské státy zajistí, aby výrobci financovali náklady na sběr, zpracování, využití a k životnímu prostředí šetrné odstraňování [odpadu z elektrických a elektronických zařízení] od uživatelů jiných, než jsou domácnosti, pocházejících z výrobků uvedených na trh po 13. srpnu 2005.*

[19] Na základě předběžné otázky Nejvyššího soudu položené v řízení sp. zn. 30 Cdo 880/2019 se Soudní dvůr v rozsudku ze dne 25. 1. 2022, *VYSOČINA WIND*, C-181/20, zabýval otázkou, zda je § 37p odst. 2 zákona o odpadech v souladu s unijní úpravou. Dané ustanovení totiž ukládá povinnosti při nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů uvedených na trh do dne 1. 1. 2013 jejich provozovatelům a nikoliv jejich výrobcům, jak to činí směrnice 2012/19/EU. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 165/2012 Sb. tak činí, jelikož v případě výrobců těchto solárních panelů se často jedná o subjekty, které nejsou známy anebo již ukončily svou činnost. Z rozsudku Soudního dvora ve věci *VYSOČINA WIND* plyne, že § 37p odst. 2 zákona o odpadech byl sice ode dne 13. 8. 2012 (den, kdy daná směrnice vstoupila v platnost) do 1. 1. 2013 v rozporu s unijní úpravou, šlo však o období,

kdy u směrnice 2012/19/EU ještě neuplynula transpoziční lhůta, k čemuž podle čl. 24 odst. 1 směrnice došlo až ke dni 14. 2. 2014. Český zákonodárce navíc vložil § 37p do zákona o odpadech více než měsíc před samotným přijetím směrnice 2012/19/EU. Členským státům nelze vytýkat, že danou směrnicí neprovedly do svého právního řádu před uplynutím transpoziční lhůty. Dané směrnicí pak zákon o odpadech odpovídal v tom, že § 37p odst. 1 u solárních panelů, které byly uvedeny na trh po 1. 1. 2013, již stanoví povinnosti pro jejich výrobce.

[20] V projednávané věci ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně jako osoba dle § 37h odst. 1 písm. c) zákona o odpadech v rámci tzv. kolektivního systému dle § 2 písm. f) vyhlášky o elektroodpadech uzavřela se společností KEPÁK (provozovatel solární elektrárny, jejíž součástí jsou solární panely) dne 30. 6. 2013 spornou smlouvu. V jejím čl. 4 odst. 1 uvedla možnost stanovit finanční příspěvek na nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů pomocí skutečné hmotnosti solárních panelů. V čl. 4 odst. 3 je však uvedeno, že v případě stanovení výše minimálního příspěvku závazným právním předpisem se použije právě takto úředně stanovená jednotková sazba, a to jako možnost přednostní: „*V případě, že výše jednotkové sazby dle čl. 4 bude závazně stanovena právním předpisem, vypočítá se výše Recyklačního poplatku na základě takto úředně stanovené jednotkové sazby.*“ Stěžovatel v napadeném rozhodnutí na základě výpočtu zjistil, že pokud by žalobkyně pro společnost KEPÁK zvolila pro výpočet finančního příspěvku skutečnou hmotnost solárních panelů podle čl. 4 odst. 1 smlouvy, odvedla by tato společnost méně, než kdyby byl finanční příspěvek stanoven na základě výpočtu uvedeného v příloze č. 10 vyhlášky o elektroodpadech. Na základě toho dospěl k závěru, že žalobkyně jako osoba podle § 37h odst. 1 písm. c) zákona o odpadech spáchala správní delikt dle jeho § 66 odst. 4 písm. f).

[21] Nejvyšší správní soud shledal důvodnou stěžovatelovu námitku, že městský soud směšuje povinnost stanovit výši příspěvků v souladu s právními předpisy v dané smlouvě a povinnost následného plnění smlouvy převáděním finančních příspěvků. Část § 37p odst. 2 zákona o odpadech dopadající na žalobkyni jako osobu podle § 37h odst. 1 písm. c) zákona o odpadech upravuje pouze povinnost stanovit pro provozovatele solárních elektráren *příspěvky na předání ke zpracování, využití a odstranění elektroodpadu ze solárních panelů zejména v závislosti na jejich hmotnosti a složení.* Jakou formou má toto stanovení proběhnout, zákon o odpadech, vyhláška o elektroodpadech ani důvodová zpráva k zákonu č. 165/2012 Sb. neuvádí. Z užití slova „stanovit“ lze nicméně dospět k závěru, že zákonodárce klade důraz na jednostranné určení či nastavení výše tohoto příspěvku žalobkyní. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem stěžovatele, že k jeho stanovení musí dojít ve smlouvě uzavřené s provozovatelem solární elektrárny, jelikož právě v ní může dojít k přesnému, jednoznačnému a zjistitelnému určení výše tohoto příspěvku. Následné zajištění financování (do kterého spadá i úhrada daného příspěvku, o které hovořil v napadeném rozsudku městský soud), je dle § 37p odst. 2 věty první zákona o odpadech povinností provozovatele solárních elektráren, a nikoliv žalobkyně.

[22] Ze znění § 37p odst. 2 zákona o odpadech tedy plyne, že povinností žalobkyně bylo stanovit příspěvky. Právě za její porušení byla potrestána. K tomuto stanovení dojde již v samotné smlouvě s provozovatelem solární elektrárny a již podle ní má být možné poznat, zda je příspěvek stanoven správně či nikoli. Nynější případ je atypický tím, že pro stanovení výše příspěvku jsou ve smlouvě stanoveny dvě alternativy: v čl. 4 odst. 1 alternativa, která se po přijetí novely vyhlášky o elektroodpadech stala nepřipustnou, v čl. 4 odst. 3 naopak alternativa souladná s právním řádem. Jelikož výše minimálního příspěvku byla ke dni 28. 6. 2013 stanovena vyhláškou o elektroodpadech, měla přednost alternativa v čl. 4 odst. 3, a minimální výše příspěvku byla tedy ve smlouvě „stanovena“ podle této vyhlášky. Stěžovatel ovšem uložil žalobkyni pokutu, jelikož se v napadeném rozhodnutí zabýval otázkou, kolik by společnost KEPÁK zaplatila, kdyby byla užitá alternativa z čl. 4 odst. 1 smlouvy. Tuto skutečnost však nebyl vůbec oprávněn zkoumat. Povinnost žalobkyně dle § 37p odst. 2 zákona o odpadech, spočívající v samotném stanovení minimální výše finančního příspěvku v souladu se zákonem, byla totiž splněna již přímo smlouvou uzavřenou se společností KEPÁK tím, že v ní jako přednostní byla uvedena alternativa pro stanovení příspěvku v souladu s vyhláškou o elektroodpadech.

[23] Ohledně data 30. 6. 2013 Nejvyšší správní soud konstatuje, že k tomuto dni byl provozovatel solární elektrárny povinen se žalobkyní uzavřít danou smlouvu, ve které žalobkyně musela správně stanovit příspěvek dle § 37p odst. 2 zákona o odpadech, což také v čl. 4 odst. 3 smlouvy uzavřené se společností KEPÁK učinila.

[24] Jako nemístnou je pak třeba odmítnout stěžovatelovu výtku, že je „jednoznačné, že v zákonem předvídané době k uzavření smlouvy (do 30. 6. 2013) byly veškeré rozhodné údaje postaveny najisto, **není proto jediný**

**důvod tolerovat, aby tato otázka zůstala po 30. 6. 2013 nedořešena, resp. smluvně neošetřena v souladu s právními předpisy.** K tomu je třeba zdůraznit, že příloha č. 10 vyhlášky o elektroodpadech, která upravuje způsob výpočtu minimální výše příspěvku a způsob výpočtu minimální výše uložených finančních prostředků na účelově vázaném bankovním účtu na zajištění financování nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů, a ustanovení § 14b, upravující bližší podmínky financování nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů, byly do dané vyhlášky zavedeny teprve vyhláškou č. 178/2013 Sb., kterou se mění vyhláška o elektroodpadech. Tato novela byla schválena až dne 24. 6. 2013 a rozeslána až dne 28. 6. 2013, téhož dne nabyla platnosti i účinnosti. Žalobkyni, která měla ze zákona o odpadech povinnost danou smlouvou uzavřít nejpozději ke dni 30. 6. 2013, nelze podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu trestat za to, že do smlouvy, kterou uzavřela a podle zákona musela uzavřít do 30. 6. 2013, zakotvila v čl. 4 odst. 1 mechanismus nezávislý na přijetí prováděcí úpravy a v čl. 4 odst. 3 mechanismus stanovení příspěvku vycházející z případně přijaté prováděcí právní úpravy, a to jako mechanismus s přednostní aplikací, jak plyne z jejího výše citovaného znění. Takový postup mohl být ze strany žalobkyně přirozenou reakcí na skutečnost, že ještě týden (!) před datem, do kdy měla mít žalobkyně podle zákona o odpadech uzavřeny dotčené smlouvy, nepřijal stěžovatel prováděcí předpisy, jejichž nezohlednění v těchto smlouvách nyní vyžaduje i formou pokuty ve výši 80 000 Kč. Byl to naopak zjevně stěžovatel jako státní orgán odpovědný za přijetí těchto prováděcích předpisů, kdo svou povinnost splnil na poslední chvíli. V takové situaci nemůže dost dobře sankcionovat stěžovatelku za to, že ve smlouvě, kterou musela uzavřít nejpozději v sobotu 30. 6. 2013, nezakotvila jako jedinou možnost výpočtu tu, s níž se mohla seznámit teprve ve čtvrtek 28. 6. 2013.

[25] K tomu Nejvyšší správní soud odkazuje na nálezh Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 487/2000, č. 59/2001 Sb. ÚS: „Nelze se totiž ztotožnit s tím, [aby] negativní důsledky nedostatku v právní úpravě, ať už jde o absenci příslušných norem [...], nebo jejich nesrozumitelnou formulaci, pokud jsou jimi ze strany státu ukládány povinnosti občanům (jednotlivcům), nesly právě tyto subjekty.“ (k aplikaci tohoto principu a k důsledkům nepředvídatelné právní úpravy při stanovení povinností jednotlivcům viz též rozsudek NSS ze dne 23. 11. 2004, čj. 2 Afs 122/2004-69, č. 474/2005 Sb. NSS). Pokud stěžovatel argumentuje logikou zákonodárce a tím, že pro projednávanou věc je podstatné, že daná smlouva musela být uzavřena nejpozději do dne 30. 6. 2013, lze připomenout, že adresáti právní normy musí mít možnost se s právními předpisy řádně seznámit a přizpůsobit jim své jednání, což je značně ztíženo, pokud je právní předpis upřesňující jejich povinnosti vydán jen pár dnů před posledním dnem stanoveným pro splnění těchto povinností. K výše uvedenému je třeba připomenout i výše citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci *VYSOČINA WIND*, dle kterého úprava v § 37p odst. 2 zákona o odpadech byla v době od 13. 8. 2012 do 1. 1. 2013 v rozporu se směrnicí 2012/19/EU, neboť stanovila ve vztahu k solárním panelům uvedeným na trh do dne 1. 1. 2013 povinnosti provozovatelům solárních elektráren, a nikoli výrobcům solárních panelů. Je tak zjevné, že celkové přijetí právní úpravy financování nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů bylo problematické a pro adresáty právní normy nepřehledné.

[26] Nejvyšší správní soud shrnuje, že v projednávané věci nebylo podstatné, v jaké výši byl finanční příspěvek skutečně uhrazen, nýbrž to, že žalobkyně měla ve smlouvě se společností KEPÁK správně uvedenou jako přednostní alternativu stanovení finančního příspěvku dle vyhlášky o elektroodpadech. Stěžovatel netvrdil a z ničeho nevyplývalo, že by došlo k následné úpravě smlouvy např. ve formě dodatku či k jinému jednání, které by popřelo přednostní použití čl. 4 odst. 3 dané smlouvy. V takovém případě žalobkyně nemohla spáchat správní delikt dle § 66 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech, jelikož splnila své povinnosti při nakládání s odpady uvedené v tomto zákoně, tedy stanovit příspěvek v souladu s prováděcím předpisem. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že rozsudek městského soudu, který žalovanému uložil povinnost provést dokazování ohledně faktické úhrady daného příspěvku, nemůže v řízení o kasační stížnosti obstát.

[27] Městský soud měl rozhodnutí žalovaného zrušit, avšak z jiných důvodů, než učinil. Rozšířený senát v usnesení ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, k možnosti Nejvyššího správního soudu nahradit nesprávné odůvodnění jinak správně zrušujícího výroku městského soudu uvedl, že „[z]ruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.)“.



**Pozemní komunikace: veřejně přístupná účelová komunikace; nutná komunikační potřeba**

k § 2 odst. 2 písm. d) a § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném k 8. 10. 2019

**Závěr, že není naplněna nutná komunikační potřeba, jako jeden ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace [§ 2 odst. 2 písm. d) a § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích], nelze vyvodit pouze z existence jiné pozemní komunikace v okolí. Při porovnání obou komunikací musí správní orgán hodnotit i další skutečnosti, jako například stav obou komunikací, jejich bezpečnost či konkrétní využívání v dané lokalitě, nikoli pouze rozdíl ve vzdálenostech. Komunikace přitom musí správní orgán hodnotit z pohledu těch, kteří je skutečně využívají, tedy nikoli pouze z pohledu motoristů, ale případně i z pohledu cyklistů či pěších.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2022, čj. 10 As 99/2022-56)*

**Prejudikatura:** č. 2370/2011 Sb. NSS, č. 3371/2016 Sb. NSS, č. 3903/2019 Sb. NSS; č. 12225/35 Boh. A; nálezy Ústavního soudu č. 2/2008 Sb. ÚS, (sp. zn. II. ÚS 268/06), č. 111/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 59/14).

**Věc:** Obec Hrazany proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje, za účasti 1) J. M., 2) M. M., 3) Obora Pekárkův mlýn, a.s., 4) ArcheVia s.r.o., 5) P. K., 6) M. N. a 7) K. R., o určení účelové komunikace, o kasační stížnosti žalobkyně.

Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou, zda je lesní cesta vedoucí oborou Pekárkův mlýn u obce Hrazany v Jihočeském kraji veřejně přístupnou účelovou komunikací podle zákona o pozemních komunikacích. Konkrétně Nejvyšší správní soud posuzoval, zda byla u lesní cesty dána tzv. nutná komunikační potřeba. Nejvyšší správní soud potvrdil judikaturu, podle které je při řešení podobných otázek potřeba se zabývat i tím, do jaké míry potřebují komunikaci využívat chodci či cyklisté (nejenom motorová vozidla), a také tím, zda jsou případné alternativní cesty bezpečné.

Dne 8. 6. 2018 vydal Městský úřad Milevsko rozhodnutí, kterým osobám zúčastněným na řízení 1) – 3) nařídil podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, odstranit nepovolené pevné překážky z veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí oborou Pekárkův mlýn v katastrálních územích Dobrošov u Hrazan a Klisinec. Překážky (kterými na různých částech cesty byly kmeny stromů, několik ocelových sítí, stromky o výši zhruba 2,5 m a nakonec ještě příkop) zcela znemožnily průjezd i průchod přes spornou komunikaci.

Proti rozhodnutí městského úřadu podaly osoby zúčastněné na řízení 1) – 3) odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 10. 2019 odvolání vyhověl a výsledek řízení změnil v jejich prospěch – tak, že nejsou povinny odstranit pevné překážky. Žalovaný dospěl k odlišnému právnímu posouzení. Podle něj nesplňuje sporná komunikace podmínku nutné komunikační potřeby, neboť v dané oblasti existuje alternativní cesta. Cesta oborou tedy není veřejně přístupnou účelovou komunikací a nelze nařídít odstranění překážek (s. 4 čtvrtý odstavec rozhodnutí žalovaného).

Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, který ji zamítl rozsudkem ze dne 9. 2. 2022, čj. 50 A 78/2019-97. Krajský soud se především ztotožnil se žalovaným, že sporná cesta oborou nesplňuje podmínku nutné komunikační potřeby, neboť k této cestě existuje alternativa – cesta po silnici. Cesta oborou tedy není veřejně přístupnou účelovou komunikací.

Rozsudek krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností, v níž namítala nedostatečně zjištěný skutkový stav. Žalovaný i krajský soud věc posoudili pouze z pohledu obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, nikoli z pohledu spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí a spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Dále namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost i nedostatek důvodů. Krajský soud postupoval shodně jako žalovaný, neboť nehodnotil všechny skutečnosti podstatné pro posouzení nutné komunikační potřeby, pouze uzavřel, že mezi

obcemi existuje i jiné spojení a sporná komunikace je pouhá zkratka z pohodlí. K tomu stěžovatelka předložila výčet skutečností, kterými se krajský soud nezabýval. Upozornila, že nutnou komunikační potřebu představuje komunikace především z pohledu cyklistů a pěších, nikoli motorové dopravy. Dále stěžovatelka uvedla, že krajský soud neprovedl test proporcionality mezi nutnou komunikační potřebou a nezasahováním do soukromého vlastnictví. Závěrem stěžovatelka namítala, že se krajský soud určitými námitkami nezabýval i z toho důvodu, že žalobu v určitých pasážích označil jako tzv. *actio popularis*, tedy žalobu podanou ve veřejném zájmu, kterou stěžovatelka nebyla oprávněna podat. Stěžovatelka však oponovala, že je obcí a jako taková v určitých záležitostech může zastupovat i své obyvatele a jejich zájmy.

Ke kasační stížnosti se vyjádřily i osoby zúčastněné na řízení 1) a 2). Namítaly, že oplocení Obory Pekárkův mlýn (a tedy i sporné komunikace) bylo správními orgány řádně schváleno. Stěžovatelka se těchto řízení navíc účastnila, mohla tedy vyjádřit svůj nesouhlas, což neučinila a proti oplocení začala brojit až po několika letech. Osoby zúčastněné dále poukázaly na skutečnost, že v roce 2008, kdy probíhala správní řízení ohledně zřízení obory a jejího oplocení, formálně žádná sporná komunikace neexistovala, neboť nebyla zahrnuta do pasportu komunikací. Sporná komunikace byla do pasportu účelově vložena až v roce 2011, kdy začaly tlaky na odstranění oplocení. Dále osoby zúčastněné uvedly, že oplocením obory nedošlo ke znemožnění přístupu a užívání nemovitostí žádným třetím osobám. Komunikace již v terénu není patrná a není využitelná jako účelová komunikace. Cyklisté a pěší mohou pro komunikační potřebu mezi přilehlými obcemi využít jiných a kvalitnějších komunikací. Konečně osoby zúčastněné namítly, že obora je svou výměrou na spodní hranici nutné rozlohy. Průjezdy se řeší až u obor s mnohem větší výměrou, neboť u takových výměr to vzhledem k jejich rozsáhlosti není jinak možné. Vzhledem k malé rozloze obory by sporná komunikace navíc negativně působila na zvěť.

Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích a rozhodnutí žalovaného a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

#### Z odůvodnění:

[8] Kasační stížnost je důvodná. Žalovaný totiž při zkoumání povahy lesní cesty v oboře Pekárkův mlýn nesprávně posoudil jeden ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, tzv. nutnou komunikační potřebu. Vůbec nevzal v úvahu, že lesní cestu chtěli využívat především cyklisté a pěší. Namísto toho žalovaný zdůraznil jen alternativní cestu motorovými vozidly. Tuto chybu zopakoval též krajský soud.

[9] Před samotným hodnocením kasačních námitek Nejvyšší správní soud připomíná vymezení veřejně přístupné účelové komunikace. Veřejně přístupná účelová komunikace je kategorií pozemní komunikace, k jejímuž vzniku, na rozdíl od ostatních kategorií uvedených v § 2 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, postačuje naplnění jejich definičních znaků. Vzniká přímo ze zákona, nezávisle na nějakém správním rozhodnutí. Definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsou:

1) jedná se o stálou a v terénu patrnou dopravní cestu určenou k užití vozidly nebo chodci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;

2) tato cesta slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích;

3) vlastníků pozemku, na kterém je cesta, alespoň konkludentně souhlasil s obecným užíváním pozemku [viz např. náleze ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS, bod 33];

**4) je dána nutná komunikační potřeba, takže komunikace představuje nezbytnou spojnici pro vlastníky konkrétních nemovitostí** (viz rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS, bod 9).

Všechny uvedené definiční znaky musí být splněny současně. V případě, že schází být i jediný, se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejedná (souhrnně např. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2017, čj. 7 As 63/2017-48, body 14-17). V nynějším případě, jak Nejvyšší správní soud vysvětlil níže, je sporná podmínka poslední, tedy

nutná komunikační potřeba. Dle žalovaného i krajského soudu vedle sporné cesty oborou existuje plnohodnotná alternativní cesta.

### III.A Detailní popis nynější věci

[10] Nejvyšší správní soud v zájmu přehlednosti obšírněji popisuje situaci v místě, jak plyne ze správního spisu (další dokazování provedené před krajským soudem nijak nezpochybnilo skutková východiska, o která se opírají správní orgány, ostatně žalovaný vyšel plně z dokazování provedeného městským úřadem).

[11] Spornou komunikací, tj. lesní cestu, využívali obyvatelé okolních obcí přinejmenším po řadu desetiletí. Nejinak tomu bylo i po restituci pozemků na počátku 90. let. Teprve v roce 2010 vlastníci pozemku, na kterém lesní cesta leží, zahradili přístup na cestu pevnými překážkami.

[12] Celá věc se z podnětu několika fyzických osob [mj. osob zúčastněných na řízení 5) – 7)] začala řešit již v roce 2012. Věc v prvním stupni řešil Městský úřad Milevsko. Tento úřad ve věci třikrát nařídil odstranění překážek, jeho rozhodnutí však žalovaný vždy zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve čtvrtém řízení městský úřad opět nařídil odstranění překážek<sup>3)</sup>. Žalovaný tentokrát již rozhodl sám, a to shora uvedeným způsobem, tedy že rozhodnutí městského úřadu změnil a žádost na odstranění pevných překážek zamítl, neboť sporná cesta přes oboru není jediná cesta, která propojuje Kovářov s územím obce Hrazany. Žalovaný zdůraznil, že městský úřad obstaral dostatečné množství podkladů pro zjištění stavu věci, žalovaný však tento skutkový stav vyhodnotil odlišně po právní stránce (s. 4 poslední odstavce rozhodnutí žalovaného).

[13] Pro pochopení projednávané situace nejlépe poslouží grafická znázornění (již založená ve spise a provedená též krajským soudem jako důkaz):



Na právě uvedeném prvním (detailním) mapovém výřezu je červeně vyznačena sporná část komunikace (lesní cesta oborou). Modře je vyznačena komunikace na pozemku p. č. 538 ve vlastnictví stěžovatelky, na kterém sporná komunikace pokračuje. Zeleně jsou vyznačeny další navazující části veřejně přístupných účelových komunikací tak, jak orientačně plynou z veřejně dostupných mapových podkladů Mapy Google.

<sup>3)</sup> Veškeré další citace z rozhodnutí městského úřadu pochází z tohoto posledního rozhodnutí.

[14] Na druhém mapovém výřezu je opět červeně vyznačena sporná část komunikace. Zeleně jsou vyznačeny veřejně přístupné účelové komunikace, které v případě odstranění překážek spojí části obce Hrazany, tedy Klisinec a Dobrošov, s obcí Kovářov. Žlutě jsou vyznačeny silnice II./102 a silnice III./10242, které představují alternativní spojení Klisince a Dobrošova s obcí Kovářov, a to pro případ zatarasení sporné komunikace.



### **III.B K vyhodnocení některých žalobních bodů jako nepřipustných (*actio popularis*)**

[15] Stěžovatelka předně namítá, že se krajský soud určitými žalobními body nezabýval, neboť žalobu nepravě vyhodnotil jako tzv. *actio popularis*, tedy žalobu podanou ve veřejném zájmu, kterou stěžovatelka nebyla oprávněna podat. Tato konkrétní námitka však není důvodná.

[16] České správní soudnictví je podle § 2 s. ř. s. obecně postaveno na ochraně veřejných subjektivních práv. S touto stěžejní zásadou souvisí i zásada dispoziční (§ 5 s. ř. s.), podle které se ve správním soudnictví lze domáhat ochrany práv jen na návrh. Souhrnně řečeno, ve správním soudnictví má každý právo domáhat se ochrany svých veřejných práv na návrh.

[17] Stěžovatelka je ovšem obec. Je tedy specifickou právnickou osobou veřejného práva veřejnoprávní korporací. Podle čl. 99 Ústavy se Česká republika člení na obce a kraje. Obce jsou základními územními samosprávnými celky. *Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, které mají právo na samosprávu* (čl. 100 odst. 1 věta první Ústavy).

[18] Ústavní soud již uvedl, že jednotlivé osoby mohou prosazovat své zájmy i kolektivní formou, což jim nelze klást k tíži. Jednotlivé osoby tedy mohou bránit svá veřejná subjektivní práva i prostřednictvím kolektivního uskupení (nález ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, č. 111/2014 Sb. ÚS, body 23–26). Tento právní názor Nejvyšší správní soud převzal a aplikuje jej i ve vztahu k obcím. Obce jsou v rámci samostatné působnosti oprávněny hájit práva své komunity. Potřeby občanů nelze od práva na samosprávu striktně oddělovat; jde o spojené nádoby, které se do značné míry vzájemně ovlivňují (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019,

čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, *Dobřeňovice /Čestlice*, body 41–45, dále především rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2022, čj. 5 As 412/2020-64, *městys Březová a další*, body 32–38).

[19] Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu mj. pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, a to mj. uspokojováním potřeby dopravy a spojů [§ 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Uspokojování potřeby dopravy a spojů tedy spadá do samostatné působnosti stěžovatelky jako obce.

[20] V posuzovaném případě je *actio popularis* třeba vnímat ve dvou významech. První význam, ve kterém stěžovatelka jako obec zastupuje zájmy svých obyvatel, je vzhledem k uvedeným závěrům a skutečnosti, že uspokojování potřeby dopravy a spojů spadá do její samostatné působnosti, přípustný. Stěžovatelka je tedy oprávněna „mluvit“ za své obyvatele. Rozsah její aktivní procesní legitimace proto není omezen na pouhé tvrzení zásahu do stěžovatelkou vlastněného pozemku p. č. 538, který přímo navazuje na spornou komunikaci. Stěžovatelka takovým způsobem ostatně i postupovala, když namítala např. hojné využívání sporné komunikace jejími obyvateli, nebezpečnost alternativní komunikace apod. Krajský soud se těmito námitkám věnoval, jakkoli došel k nesprávnému závěru (viz níže).

[21] Od uvedeného pojetí je však třeba odlišit druhý význam žaloby ve veřejném zájmu. Stěžovatelka se totiž žalobu snažila podpořit dvěma dalšími argumenty. Jednak tvrdila, že je cesta oborou Pekárkův mlýn potřebná k obhospodařování několika konkrétních pozemků (jejichž vlastníky byly i některé osoby zúčastněné), jednak žalovanému vytýkala, že nevypořádal námitky jiných účastníků řízení. Zde na sebe stěžovatelka jako obec převzala hájení zájmů konkrétních individuálních osob, samostatných účastníků správního řízení (lhostejno, zda jsou jejími obyvateli či nikoli). Takovou žalobu obec podat nemůže. V tomto případě totiž stěžovatelka vystupovala spíše jako zástupkyně konkrétních osob ohledně jejich konkrétních výtek vůči žalovanému. Tyto konkrétní osoby mohly samy podat žalobu, ovšem žalobu nepodaly. Ke shodnému závěru dospěl i krajský soud v bodech 47 a 51 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud tedy nemá krajskému soudu co vytknout, neboť tam, kde krajský soud některé žalobní body označil jako nepřipustnou *actio popularis*, se o nepřipustnou *actio popularis* skutečně jednalo.

### III.C K neprovedení testu proporcionality

[22] Stěžovatelka dále namítá, že žalovaný ani krajský soud neprovedli test proporcionality mezi veřejným zájmem na nutné komunikační potřebě a ochranou soukromého vlastnictví. Přitom zpochybňuje krajským soudem provedený výklad již shora citovaného nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06. Tento názor stěžovatelky je však založen na dezinterpretaci tohoto nálezu.

[23] Jak Nejvyšší správní soud uvedl již v bodu [9] výše, ustálená judikatura se shoduje na čtyřech definičních znacích, které musí být naplněny, aby se jednalo o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Hovoří-li nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 v bodu 34 o „*proporcionalitě*“, má tím na mysli, že existence nutné komunikační potřeby je jednou z podmínek proporcionality (přiměřenosti) omezení soukromého vlastnictví veřejně přístupnou účelovou komunikací. Jinak řečeno, aby bylo omezení soukromého vlastnictví existencí veřejně přístupné účelové komunikace přiměřené („proporcionální“), musí (společně se zbylými třemi definičními znaky) existovat nutná komunikační potřeba. Jsou-li všechny čtyři definiční znaky naplněny, je omezení vlastnictví veřejně přístupnou účelovou komunikací „proporcionální“. Správní orgány ani krajské soudy tedy nemusí výslovně provádět jakýkoli test proporcionality, neboť obecný požadavek na přiměřenost zásahu do vlastnického práva je obsažen již v posouzení definičních znaků. Důvodná tedy není ani tato námitka.

### III.D K údajně existující plnohodnotné alternativní cestě

[24] Z definičních znaků přezkoumával krajský soud pouze naplnění znaku nutné komunikační potřeby, neboť pouze tento definiční znak je v projednávané situaci sporný. Stěžovatelka namítá, že žalovaný i krajský soud se tímto posouzením zabývali nedostatečně a nesprávně. Právě tato námitka je důvodná.

[25] Podle zákona o pozemních komunikacích představují účelové komunikace nejnižší kategorii pozemních komunikací. Příznačný je jejich lokální význam. To však neznamená, že se jedná o kategorii pozemních

komunikací zbytkovou či dokonce nějakým způsobem podružnou. Často mohou účelové komunikace pro danou lokalitu představovat kritickou a stěžejní dopravní infrastrukturu.

[26] Nutná komunikační potřeba není dána, „*existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva*“. V takovém případě „*je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům*“ (opět nález sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 34). Nutná komunikační potřeba se zkoumá ve vztahu k dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní funkci komunikační spojnice (citovaný rozsudek čj. 6 As 213/2015-14, bod 9).

[27] Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je *pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti*. Pozemní komunikaci nelze posuzovat pouze ve vztahu k silničním motorovým vozidlům, ale i k jiným vozidlům a chodcům. Nemotorovým vozidlem je např. i jízdní kolo [§ 2 písm. h) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)].

[28] Celková délka účelové komunikace včetně její sporné části mezi Klisincem (částí Hrazan) a Kovářovem činí cca 3 km. Délka „alternativní“ cesty po silnici je o polovinu delší, 4,5 km, z toho 1,5 km po silnici III. třídy č. 102/42 v úseku z Klisince na křižovatku se silnicí II. třídy č. 102 vedoucí dále v délce 3 km do obce Kovářov (s. 6 rozhodnutí městského úřadu). Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že sporná komunikace nenaplnuje nutnou komunikační potřebu při jízdě motorovým vozidlem. Zajížďka cca 1,5 km je při cestování motorovým vozidlem bez problému zvládnutelná (srov. k tomu též mapu v bodě [14] výše). Právě uvedené nicméně v této věci nikdo nezpochybňuje.

[29] Zcela jinak tomu ale je co se týče nutné komunikační potřeby ve vztahu k *cyklistům a pěším* (tedy např. k dětem či jiným osobám bez řidičského oprávnění, těm, kteří žádné motorové vozidlo nemají nebo z jiného důvodu dávají přednost chůzi či jízdě na kole, koloběžce apod.). Obec Kovářov je středisková obec, ve které se nachází například škola, školka, lékař, pošta. Kovářov tvoří s územím stěžovatelky historický širší celek. V Kovářově je též hřbitov nebo kostel (Klisinec a Dobrošov, byt části obce Hrazany, jsou součástí kovářovské farnosti). Právě proto do Kovářova nejezdí stěžovatelčini obyvatelé pouze motorovými vozidly, ale též na kole či tam chodí pěšky. Tato tvrzení stěžovatelka prokazovala ve správním řízení mj. *peticí za zachování průchodnosti a průjezdnosti mezi obcemi Hrazany a Kovářov po historických komunikacích*, kterou v roce 2012 podepsalo 98 obyvatel stěžovatelky (Nejvyšší správní soud poznamenává, že to je více než třetina obyvatel Hrazan, což osvědčuje palčivost problému pro hrazanské obyvatele – obec Hrazany má celkem cca 270 obyvatel). Tyto skutečnosti vedly městský úřad k správnému závěru, že znak nutné komunikační potřeby je naplněn, a to mj. pro cyklisty a pěší, pro které může být alternativní komunikace nebezpečná.

[30] Bezpečnost je jedním z kritérií, které je třeba při zkoumání nutné komunikační potřeby posuzovat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2013, čj. 4 As 89/2013-21, ve kterém Nejvyšší správní soud dovodil „*komunikační nutnost*“ proto, že šlo „*o jedinou bezpečnou pěší cestu*“). V posuzovaném případě je navíc použitelný i stěžovatelkou odkazovaný nález prvorepublikového Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 1935, č. 12225/35 Boh. A, který v podobných věcech upozorňoval na potřebu posoudit též bezpečnost alternativní cesty“ (k tomu, že při posuzování veřejně přístupné účelové komunikace lze vycházet i z prvorepublikové judikatury, srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS, bod 26; z této judikatury vychází též Ústavní soud, např. již opakovaně citovaný nález sp. zn. II. ÚS 268/06, body 33–35).

“) „Nerozhodujeť při posuzování nutnosti určité cesty jediné její délka, nýbrž záleží i na jiných okolnostech, padajících na váhu pro úsudek, proč se cesty té užívá. Na prvém místě jest se arci zabývatí otázkou, zda příslušnému spojení neslouží též jiné veřejné komunikace. Avšak tímto zjištěním není úkol úřadu vyčerpán, neboť je třeba míti dále na mysli bezpečnost dopravní, technickou výstavbu veřejných komunikací a jejich dopravní určení, dále rozsah jejich používání, a to zejména také po té stránce, které vrstvy obyvatelstva komunikace užívají a k jakým účelům a z jakého důvodu. Shledá-li úřad, že již existující veřejné komunikace dostačují úplna pro dopravu všech vrstev obyvatelstva, i že jsou k dopravě po všech stránkách způsobilé, pak arci neuzná u cesty, jež znamená zkrácení dosavadního spojení, že je komunikačně nutná. V opačném případě však okolnost, že cesta, o jejíž veřejnost jde, znamená rozmnožení komunikačních spojů, jež je pro publikum zároveň vzhledem ke své délce výhodnější, nemůže býti překážkou toho, aby cesta byla prohlášena za nutnou komunikační potřebu.“

[31] Žalovaný tedy zkratkovitě a nesprávně uzavřel, že alternativní silnice II. a III. třídy je kvalitnější než sporná komunikace představovaná především polní a lesní cestou a vyježděnými kolejemi. Na rozdíl od městského úřadu však pominul bezpečnost obou komunikací. Otázku bezpečnosti cyklistů a pěších žalovaný v rozhodnutí sice zmínil, nijak se s ní však nevypořádal, dokonce jako nadbytečné neprovedl důkazy (např. informace o smrtelných nehodách na silnici), kterými se stěžovatelka a někteří účastníci správního řízení snažili prokázat nebezpečnost silnice pro chodce a cyklisty (srov. s. 6 třetí odstavce a s. 9 a 10 rozhodnutí žalovaného).

[32] Tuto vadu rozhodnutí žalovaného nenapravit ani krajský soud, který na nesprávný závěr žalovaného navázal. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s paušálním závěrem krajského soudu v bodu 44 napadeného rozsudku, dle něhož bytí „*se pravděpodobně v případě cesty oborou bude jednat o klidnější (méně frekventovanou) cestu než v případě cesty po silnici II. a III. třídy, [...] na první pohled se nejedná o hlavní komunikační kanál mezi většími městy, zvláštní nebezpečnosti cesty této alternativní trasy nic nesvědčí (srov. účel silnic II. a III. dle § 5 písm. 2) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích)*.“ Takový závěr je dílem nepřezkoumatelný, dílem až absurdní.

[33] Za prvé, úvaha krajského soudu, že cesta lesem je „*klidnější*“, je bezvýznamná (ze stejného důvodu se s argumentací stěžovatelky míjí též úvaha žalovaného o tom, že pro obyvatele stěžovatelky je sporná cesta oborou jen zkratkou či „*cestou z pohodlí*“). Stěžovatelka (podobně jako městský úřad v rozhodnutí, které posléze nesprávně zrušil žalovaný) zdůrazňovala nikoli „*klid*“ lesní cesty, ani její „*pohodlí*“, ale *nebezpečnost* cesty po silnici alespoň pro některé její obyvatele. Bezvýznamné jsou též úvahy krajského soudu o tom, že nikdo neprokázal „*zvláštní*“ nebezpečnost cesty po silnici. Již jen na základě obecné zkušenosti přece platí, že cesta po silnici je pro děti či seniory nesrovnatelně nebezpečnější než cesta lesní oborou. Zde je nadto cesta po silnici o cca 1,5 km delší, což je nic pro motoristu, pro staršího cyklistu a zvláště pak pro chodce však jde o významnou vzdálenost, zvyšující nejen diskomfort, ale především násobící nebezpečí, které vyvěrá z provozu na silnici.

[34] Konečně § 5 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, na který odkázal krajský soud, říká jen to, že silnice II. třídy je určena pro dopravu mezi okresy a silnice III. třídy je určena k vzájemnému spojení obcí. Pokud snad soud naznačuje, že všechny tyto silnice jsou pro chodce či cyklisty stejně bezpečné jako lesní cesta, respektive že nebezpečnější budou jen silnice I. třídy, jde o závěr absurdní.

[35] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že kromě výše citovaného bodu 44 krajský soud zcela pominul, že stěžovatelka zdůrazňovala právě nebezpečí hrozící na silnici jejím obyvatelům, kteří po silnici jezdí na kole či chodí pěšky. Celý zbytek napadeného rozsudku totiž uvažuje jen o motoristech, kterým se skutečně v důsledku uzavření obory žádné příkroří neděje. Ovšem pro cyklisty a zejména pro pěší již jen prodloužení cesty o bezmála půldruhého kilometru představuje znatelný zásah do jejich pohybu v dané lokalitě (pomine-li NSS již zmíněnou nebezpečnost cesty).

[36] Na závěru Nejvyššího správního soudu nic nemění ani vyjádření osob zúčastněných na řízení 1) a 2). Nejvyšší správní soud se především nemohl blíže zabývat jejich argumentací, která přesahuje rámec daný kasační stížností. Je to totiž právě stěžovatelka, která určila rozsah přezkumu napadeného rozsudku (srov. k tomu též bod [39] níže). Přesto se Nejvyšší správní soud nad rámec nezbytně nutného považuje za nutné vyjádřit k tezi osob zúčastněných, že sporná komunikace v prostoru již neexistuje, není tudíž naplněn ani první definiční znak veřejně přístupné účelové komunikace. I v případě, že to je pravda, vychází Nejvyšší správní soud z principu, dle něhož *protiprávní jednání nepoživá právní ochrany*. Jestliže snad sporná komunikace přestala být v terénu patrná v důsledku protiprávního zahrzení, nelze tuto námitku vzít v potaz (v podobném duchu např. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64, bod 89, kde NSS zdůraznil, že první definiční znak, tedy existence účelové komunikace, není dán jen tehdy, pokud cesta zanikne „*bez protiprávního zásahu*“). Stejně tak platí, že předmětem tohoto řízení o kasační stížnosti je existence veřejně přístupné účelové komunikace. Nejvyšší správní soud se tedy nemohl zabývat jejím případným negativním vlivem na přirozené prostředí v oboře.

[37] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že žalovaný nesprávně vyhodnotil nutnou komunikační potřebu pro cyklisty a pěší. Ignoroval potřeby chodců a rozhodl v rozporu s obsahem spisu, popřel přitom správná východiska, na kterých založil své rozhodnutí městský úřad. Tento nesprávný závěr žalovaného potvrdil též krajský soud.

## Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost důvodná je, proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na důvody zrušení rozsudku zrušil také rozhodnutí žalovaného. Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. V dalším řízení, neobjeví-li se žádné nové důkazy (např. jiná, skutečně plnohodnotná alternativní cesta, stejně bezpečná i pro chodce a cyklisty), **žalovaný odvolání proti rozhodnutí městského úřadu zamítne a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdí.**

[39] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v nynější věci řešil ve vztahu k rozhodnutí žalovaného *jen existenci alternativní plnohodnotné cesty*, tedy znak nutné komunikační potřeby. Nejvyšší správní soud zejména neposuzoval zbývající definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace, neboť to nebylo předmětem sporu před správními soudy (jak již NSS vysvětlil, žalovaný jejich existenci nezpochybil, byť i s těmito dalšími znaky některé osoby zúčastněné ve správním řízení polemizovaly). Pokud snad vlastníci pozemku, na kterém je sporná část komunikace, některý z těchto znaků zpochybňují, a budou třeba proto (nebo z jiného důvodu) dovozovat nezákonnost dalšího rozhodnutí žalovaného, nic jim nebrání proti takovémuto rozhodnutí podat žalobu ke správnímu soudu (srov. k tomu rozsudek NSS ze dne 15. 3. 2022, čj. 10 As 50/2021-83, *Holešovičky pro lidi*, bod 38).

## Daňové řízení: institut předražku v daňové exekuci

k § 336ja občanského soudního řádu

**V daňové exekuci je možné použít institut předražku podle § 336ja o. s. ř.**

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2022, čj. 10 Af 33/2021-32)

**Prejudikatura:** č. 3779/2018 Sb. NSS, č. 4169/2021 Sb. NSS.

**Věc:** R. M. proti Finančnímu úřadu pro hlavní město Prahu o předražek k rozhodnutí o udělení příklepu, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný přípis (sděleními k žádosti) ze dne 11. 11. 2020 sdělil žalobci, že jím učiněné návrhy předražku ve vztahu k rozhodnutí žalovaného o udělení příklepu v dražbě nemovité věci se nepřipouštějí. Proti těmto sdělením podal žalobce k Městskému soudu v Praze žalobu a domáhal se jejich zrušení. Eventuálně žalobce navrhl, aby městský soud určil, že postup žalovaného byl nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.

Městský soud posoudil sdělení k žádosti jako usnesení o předražku, proti kterému je možné podat odvolání. Před podáním žaloby tedy žalobce nevyužil všechny možné opravné prostředky. Vzhledem k tomu, že žalobce nebyl poučen o možnosti podat odvolání, posoudil soud žalobu jako odvolání. Městský soud proto žalobu usnesením ze dne 27. 1. 2021, čj. 14 Af 39/2020-26, odmítl a podání postoupil k vyřízení Odvolacímu finančnímu ředitelství (§46 odst. 5 s. ř. s.).

Žalovaný (stěžovatel) napadl usnesení městského soudu kasační stížností. Uvedl, že dne 22. 10. 2020 a dne 23. 10. 2020 vydal rozhodnutí o příklepu. Tato rozhodnutí se nezveřejňují a žalobce ani nebyl příjemcem těchto rozhodnutí. Je tedy otázka, jak se o těchto rozhodnutích žalobce dozvěděl. Poté totiž navrhl předražek k rozhodnutí o udělení příklepu.

Stěžovatel nesouhlasil s tím, že sdělení k žádosti byla rozhodnutím, jak uvedl městský soud. Tato sdělení nezasáhla do práv žalobce. Stěžovatel nerozhodoval o jeho právech a povinnostech, pouze ho vyrozuměl o nemožnosti využít předražek v daňové exekuci. Pokud by stěžovatel vydal rozhodnutí, vždy by se týkalo toho, že předražek nelze připustit, neboť institut předražku nelze aplikovat v daňové exekuci. Žalobce měl proti sdělením



uplatnit stížnost ve smyslu § 261 daňového řádu a v případě nesouhlasu s vyřízením stížnosti by mohl požádat Odvolací finanční ředitelství o přešetření.

Podle stěžovatele nelze v daňové exekuci institut předražku použít a ze strany daňových orgánů nebyl obecně připuštěn. Uvedl, že městský soud vyvodil nesprávné závěry z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2020, čj. 1 Afs 331/2019-44, což vše stěžovatel podrobněji rozvedl.

Žalobce se ztotožnil se závěry městského soudu. V daňové exekuci lze institut předražku využít (je třeba subsidiárně použít občanský soudní řád). Proti rozhodnutí o předražku (sdělení) se lze bránit odvoláním. Sdělení stěžovatele podle žalobce zasáhla do jeho majetkových práv, konkrétně do práva vlastnit majetek. Stěžovatel tedy má veřejné subjektivní právo na přezkum těchto rozhodnutí. Odvolací nebo žalobní legitimace musí být podle žalobce dána komukoli, do jehož majetkových práv bylo zasaženo (nemusí být porušeno konkrétní subjektivní právo). To se v projednávané věci stalo.

Žalobce uvedl, že ve věci sp. zn. 1 Afs 331/2019 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že daňové orgány nesprávně poučily o možnosti předražku. To se ale týkalo období před novelou občanského soudního řádu v roce 2013. Názor stěžovatele vede podle žalobce k diskriminaci dlužníka, který by se nemohl domoci co největšího možného výtěžku zpeněžením svého majetku (na rozdíl např. od výkonu rozhodnutí podle občanského soudního řádu). Tento přístup stěžovatele rovněž poškozujícím Českou republiku, neboť neusiluje o co nejvyšší možný výtěžek zpeněžení nemovitě věci.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### Z odůvodnění:

[14] V projednávané věci je stěžejní zodpovědět otázku, zda v daňové exekuci lze využít institut předražku.

[15] Podle § 336ja odst. 1 věty první o. s. ř. *nejde-li o osoby uvedené v § 336b odst. 4, může každý do 15 dnů ode dne zveřejnění usnesení o přiklepu soudu písemně navrhnout, že vydraženou nemovitou věc chce nabýt alespoň za částku o čtvrtinu vyšší, než bylo nejvyšší podání (předražek).*

[16] Podle § 336ja odst. 3 o. s. ř. *po uplynutí lhůty podle odstavce 1 vyzve soud vydražitele, aby do tří dnů oznámil, zda zvyšuje svoje nejvyšší podání na částku nejvyššího předražku. Poté soud vydá usnesení o předražku, ve kterém usnesení o přiklepu zruší a rozhodne o tom, kdo je předražitelem a za jakou cenu nemovitou věc nabude.*

[17] Podle § 336ja odst. 7 o. s. ř. *se za odvolání proti usnesení o předražku považuje i odvolání podané proti usnesení o přiklepu.*

[18] Institut předražku představuje metodu možného zvýšení dražebního výtěžku známou již z dob Rakousko-Uherska [srov. § 195 zákona č. 79/1896 ř. z., o řízení exekučním a zajišťovacím (exekuční řád)]. Do současného českého právního řádu byl zaveden s účinností od 1. 1. 2013 novelou občanského soudního řádu č. 396/2012 Sb. a jeho účelem je zvýšení výtěžnosti dražeb. Chrání zejména práva povinného (vlastníka dražené věci), věřitele, jakož i dalších osob zainteresovaných na co možná nejvyšším výtěžku dražby (rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2020, čj. 1 Afs 331/2019-44).

[19] Podle § 177 odst. 1 daňového řádu *nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se při daňové exekuci podle občanského soudního řádu.*

[20] Podle § 177 odst. 2 věty první daňového řádu *pravomoci správce daně, jakožto exekučního orgánu, upravuje výlučně tento zákon.*

[21] Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku čj. 1 Afs 331/2019-44 zrušil rozhodnutí správce daně, neboť jím byla v dražební vyhlášce konstatována možnost využít předražek podle § 336ja o. s. ř., a to z důvodu, že se tak stalo u exekuce zahájené ještě před nabytím účinnosti novely občanského soudního řádu, která institut předražku do právního řádu zavedla. Nejvyšší správní soud tedy možnost využití institutu předražku v daňové exekuci v citovaném rozsudku nevyločil, ale ani se k ní výslovně nevyjádřil.

[22] Městský soud uvedl, že v daňové exekuci se subsidiárně použije občanský soudní řád v případě, kdy není v daňovém řádu stanoveno jinak (§ 177 odst. 1 daňového řádu). Občanský soudní řád upravuje i institut

předražku, a proto se podle § 177 odst. 1 daňového řádu použije i v daňové exekuci. Možnost uplatnění předražku v daňové exekuci městský soud vyvodil z rozsudku č. j. 1 Afs 331/2019-44. Vzhledem k tomu, že podle občanského soudního řádu se o předražku vydává rozhodnutí, posoudil městský soud sdělení jako rozhodnutí, proti kterému je možné podat odvolání. Žalobu následně odmítl a postoupil ji jako opravný prostředek Odvolacímu finančnímu ředitelství, neboť v rozhodnutí o předražku chybělo poučení o možnosti podat odvolání (§ 46 odst. 5 s. ř. s.).

[23] Podle stěžovatele institut předražku v daňové exekuci nelze použít, neboť pravomoci správce daně v daňové exekuci může stanovit pouze daňový řád (§ 177 odst. 2 daňového řádu).

[24] Nejvyšší správní soud posoudil věc následovně:

[25] Daňový řád upravuje způsoby provedení exekuce. Podle § 178 odst. 5 daňového řádu lze daňovou exekuci provést pouze těmito způsoby: *a) srážkami ze mzdy, b) příkázáním pohledávky z účtu u poskytovatele platebních služeb, c) příkázáním jiné peněžité pohledávky, d) postižením jiných majetkových práv, e) prodejem movitých věcí, nebo f) prodejem nemovitých věcí.*

[26] Daňový řád tedy vymezuje pravomoc správce daně v souladu s § 177 odst. 2 daňového řádu poskytnutím pravomoci provést daňovou exekuci prodejem nemovitých věcí. Pokud v daňovém řádu není ohledně prodeje nemovitých věcí určitá otázka či postup upraven (resp. není upraven úplně), postupuje se podle občanského soudního řádu (§ 177 odst. 1 daňového řádu). Daňový řád ohledně prodeje nemovitých věcí neupravuje institut předražku, a proto se u tohoto institutu použije úprava, která je obsažena v občanském soudním řádu.

[27] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že podle § 258 odst. 1 o. s. ř. lze provést výkon rozhodnutí, které ukládá zaplacení peněžité částky, *srážkami ze mzdy, příkázáním pohledávky, správou nemovité věci, prodejem movitých věcí a nemovitých věcí, postižením závodu a zřízením soudcovského zástavního práva k nemovité věci.* V daňové exekuci by nebylo možné jako způsob provedení exekuce využít správu nemovité věci, postižení závodu nebo zřízení soudcovského zástavního práva, které upravuje občanský soudní řád, neboť tyto způsoby provedení exekuce daňový řád nezná. Správce daně proto nemá pravomoc v souladu s § 177 odst. 2 daňového řádu k provedení daňové exekuce těmito způsoby.

[28] Sdělení žalovaného ze dne 11. 11. 2020 je tedy nutné považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Občanský soud řád předpokládá vydání rozhodnutí o návrhu na předražek, proti kterému je možné podat odvolání (srov. § 336ja odst. 3, 5 a 7 o. s. ř.). Těmito sděleními bylo zasaženo do veřejných subjektivních práv žalobce, který nemohl uplatnit institut předražku v daňové exekuci, ačkoli je to možné. Mimo tuto materiální stránku rozhodnutí byla naplněna i formální stránka rozhodnutí, neboť žalobce podal návrhy, o jejichž vyřízení jej stěžovatel vyzooměl sděleními ze dne 11. 11. 2020; jednalo se tedy o dokumenty, které zachycují průběh postupu správního orgánu (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, body 78 a 79). V podrobnostech k povaze rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2021, čj. 10 As 391/2020-65, č. 4169/2021 Sb. NSS.

[29] Městský soud tedy rozhodl správně, pokud žalobu odmítl a jako odvolání postoupil Odvolacímu finančnímu ředitelství, neboť ve sděleních žalovaného ze dne 11. 11. 2020 nebylo obsaženo poučení o možnosti podat odvolání (§ 46 odst. 5 s. ř. s.).

[30] Vzhledem k uvedenému je již nedůvodná námitka stěžovatele, že žalobce měl proti sdělením možnost podat stížnost podle § 261 daňového řádu.

[31] Pokud stěžovatel uváděl, že rozhodnutí o příklepu se nezveřejňují, nemá to na posouzení věci vliv. Nejvyšší správní soud však podotýká, že občanský soudní řád, který se v daňové exekuci použije subsidiárně, předpokládá, že se usnesení o udělení příklepu zveřejňuje (srov. § 336ja odst. 1 o. s. ř.). Pokud stěžovatel rozhodnutí o příklepu nezveřejňuje, jedná nezákonně.

## **Daň z příjmů: kontrola a hodnocení postupu řešení projektu výzkumu a vývoje a dosažených výsledků; způsob a kritéria hodnocení; odpočet na podporu výzkumu a vývoje**

k § 34 odst. 5 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném do 31. 12. 2013<sup>7)</sup>

**Požadavek na stanovení způsobu kontroly a hodnocení postupu řešení projektu a dosažených výsledků plynoucí z § 34 odst. 5 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění do 31. 12. 2013 (s účinností od 1. 1. 2014 plynoucí z § 34c odst. 1 téhož zákona), není splněn, pokud se projekt o způsobu kontroly a hodnocení nezmiňuje nebo tak činí zcela nedostatečně, tedy nestanoví, jakým způsobem a na základě jakých kritérií bude po věcné stránce hodnoceno, zda a do jaké míry byl projekt úspěšný.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2022, čj. 8 Afs 170/2020-49)*

**Věc:** PSI (Photon Systems Instruments), spol. s r.o., proti Odvolacímu finančnímu ředitelství i doměření daně z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalovaného.

Finanční úřad pro Jihomoravský kraj (dále jen „správce daně“) doměřil žalobkyni dodatečným platebním výměrem z 26. 1. 2017 daň z příjmů právnických osob podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále jen „zákon o daních z příjmů“), za zdaňovací období roku 2011 vyšší o částku 1 641 600 Kč oproti původně tvrzené částce a současně žalobkyni uložil povinnost uhradit penále z doměřené částky ve výši 328 320 Kč.

Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí správce daně.

Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobou u Krajského soudu v Brně, který rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud měl za to, že žalobkyně splnila podmínku řádného vypracování projektů výzkumu a vývoje ve smyslu § 34 odst. 5 zákona o daních z příjmů pro účely uplatnění daňového odpočtu výdajů (nákladů) na výzkum a vývoj podle § 34 odst. 4 téhož zákona. Dostatečně konkrétně vymezila způsob kontroly a hodnocení postupu řešení projektu a dosažených výsledků. Ze zákona nevyplývá požadovaná míra konkrétnosti takového vymezení. V každém z šesti projektů žalobkyně bylo uvedeno: „*Kontrola plnění cílů: Řešení projektu bude 1x za rok kontrolovat a hodnotit Ing. M. T. O této kontrole sepíše zápis.*“ Projekty tedy způsob kontroly a hodnocení vymezovaly, i když byla stručnost vymezení na hranici akceptovatelnosti. Z vymezení bylo možné dovodit, kdo a jak často měl kontrolu a hodnocení provádět, že předmětem hodnocení byly cíle projektu a jakým způsobem mělo být hodnocení zaznamenáno, a to vždy v návaznosti na konkrétní projekt a na jeho roční cíle. Z těchto cílů bylo zjevné, co bylo možné v jednotlivých letech považovat za úspěch projektu. Jejich naplnění či nenaplnění bylo následně popsáno v průběžných zprávách.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost.

Část námitek se vztahovala k otázce, zda žalobkyně splnila požadavky na projekty výzkumu a vývoje pro účely uplatnění odpočtu výdajů na výzkum a vývoj podle § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů.

Stěžovatel nesouhlasil se závěrem krajského soudu, podle něhož projekty žalobkyně dostatečně vymezovaly způsob kontroly a hodnocení. Z judikatury vyplývá, že by mělo být předem vymezeno, jakým způsobem a na základě jakých kritérií má být hodnocení prováděno. Text obsažený v projektech ohledně kontroly a hodnocení byl nedostatečný. Šlo o obecnou formulaci, z níž nebylo možné vyčíst, jakým způsobem a dle jakých kritérií budou kontrola a hodnocení prováděny. Tuto vadu nebylo možné zhojit předložením průběžných kontrolních zpráv, neboť ty obsahovaly pouze výčet projektem stanovených cílů pro konkrétní období, přičemž tyto cíle byly bez dalšího označeny za dosažené, aniž bylo zřejmé, jakým způsobem a na základě jakých kritérií, skutečností

<sup>7)</sup> S účinností od 1. 1. 2014 byl obsah § 34 odst. 5 přesunut zákonem č. 458/2011 Sb. do § 34c odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

a dokumentů dospěla žalobkyně k závěru o jejich dosažení. Jestliže nebyly splněny formální náležitosti projektů výzkumu a vývoje, nebyl správce daně povinen zabývat se věcnou náplní činností výzkumu a vývoje.

Krajský soud nesprávně definoval spornou otázku, neboť předmětem sporu v odvolacím řízení nebylo nesplnění povinnosti vést evidenci výdajů na výzkum a vývoj odděleně od ostatních výdajů, ale neunesení důkazního břemene žalobkyní ohledně prokázání souvislosti uplatňovaných výdajů s uskutečňováním konkrétních projektů výzkumu a vývoje. Krajský soud vycházel z toho, že rozhodnutí správce daně a stěžovatele byla založena na tom, že žalobkyně nesplnila formální podmínku vést oddělenou evidenci. Rozhodnutí stěžovatele bylo však založeno na tom, že žalobkyně neunesla důkazní břemeno při prokazování oprávněnosti uplatnění odpočtu výdajů na výzkum a vývoj v deklarované výši, neboť ani na opakovanou výzvu nedoložila dokumentací průběhu vlastního výzkumného či vývojového procesu ani technickou dokumentací výsledků.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že pokud jde o námitky týkající se nedostatečného vymezení způsobu kontroly a hodnocení, stěžovatel projekty posuzoval formalisticky a izolovaně, a nikoli v jejich celistvosti. Pokud by se přistoupilo k projektům jako k vnitřně provázaným celkům, způsob kontroly v nich vymezen byl, a to včetně konkrétních posuzovaných kritérií. Předmětem kontroly a hodnocení prováděného každoročně Ing. T. bylo ověření, zda byly dosaženy cíle projektů stanovené pro dané projektové období, jakož i to, zda postup řešení směřuje k dosažení celkových cílů projektů. Kromě toho žalobkyně při formulaci projektů postupovala na základě legitimního očekávání založeného daňovou kontrolou za zdaňovací období let 2006 a 2007, během níž správce daně k podobně formulovaným projektům neměl výhrady.

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

#### Z odůvodnění:

[30] Podle § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů, ve znění do 31. 12. 2013, lze od základů daně odečíst 100 % výdajů (nákladů), které poplatník vynaložil v daném zdaňovacím období nebo období, za které se podává daňové přiznání, při realizaci projektů výzkumu a vývoje, které mají podobu experimentálních či teoretických prací, projekčních či konstrukčních prací, výpočtů, návrhů technologií, výroby funkčního vzorku či prototypu produktu nebo jeho části a na certifikaci výsledků dosažených prostřednictvím projektů výzkumu a vývoje. Pokud vynaložené výdaje (náklady) souvisejí s realizací projektů výzkumu a vývoje pouze zčásti, je možné od základů daně odečíst pouze tuto jejich část. Výdaje (náklady), které lze odečíst od základu daně, musí být výdaji (náklady) vynaloženými na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů a musí být evidovány odděleně od ostatních výdajů (nákladů) poplatníka. Tento odpočet nelze uplatnit na služby, licenční poplatky (§ 19 odst. 7) a nehmotné výsledky výzkumu a vývoje pořizené od jiných osob s výjimkou výdajů (nákladů) vynaložených za účelem certifikace výsledků výzkumu a vývoje, a dále na ty výdaje (náklady), na které již byla i jen zčásti poskytnuta podpora z veřejných zdrojů.

[31] Podle § 34 odst. 5 zákona o daních z příjmů, ve znění do 31. 12. 2013, se projektem výzkumu a vývoje, na jehož realizaci může být uplatněn odpočet podle odstavce 4, rozumí písemný dokument, ve kterém poplatník před zahájením řešení projektu výzkumu a vývoje vymeze svou činnost ve výzkumu a vývoji a který obsahuje zejména základní identifikační údaje o poplatníkovi, kterými jsou obchodní firma nebo název poplatníka, jeho sídlo a identifikační číslo, bylo-li přiděleno, popřípadě jméno a příjmení poplatníka, je-li poplatník fyzickou osobou, místo jeho trvalého pobytu a místo podnikání, dobu řešení projektu (datum zahájení a datum ukončení řešení projektu), cíle projektu, které jsou dosažitelné v době řešení projektu a vyhodnotitelné po jeho ukončení, předpokládané celkové výdaje (náklady) na řešení projektu a předpokládané výdaje (náklady) v jednotlivých letech řešení projektu, jména a příjmení osob, které budou odborně zajišťovat řešení projektu s uvedením jejich kvalifikace a formy pracovního vztahu k poplatníkovi, způsob kontroly a hodnocení postupu řešení projektu a dosažených výsledků, datum, místo, jméno a příjmení oprávněné osoby, která projekt schválila před zahájením jeho řešení; oprávněnou osobou se rozumí poplatník, je-li fyzickou osobou, nebo osoba vykonávající funkci statutárního orgánu poplatníka anebo osoba, která je členem statutárního orgánu poplatníka [pozn. NSS.: s účinností od 1. 1. 2014 byly požadavky týkající se vymezení projektu výzkumu a vývoje přesunuty do § 34c zákona o daních z příjmů].

[32] V nyní projednávané věci je mezi účastníky řízení sporné, zda projekty výzkumu a vývoje žalobkyně obsahovaly způsob kontroly a hodnocení postupu řešení projektu a dosažených výsledků, jako jeden z formálních požadavků na takové projekty podle § 34 odst. 5 zákona o daních z příjmů.

[33] Nejvyšší správní soud posoudil tuto otázku na základě následujících východisek.

[34] Odpočet na podporu výzkumu a vývoje podle § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů je výjimkou ze základního daňového principu, podle něhož lze výdaj (náklad) v základu daně uplatnit u téhož poplatníka pouze jednou (§ 24 zákona o daních z příjmů). O výdaje uplatněné v rámci odpočtu na výzkum a vývoj si totiž poplatník již jednou snížil základ daně a výdaje uplatňuje podruhé podle § 34 odst. 4 téhož zákona. Jedná se tak *de facto* o daňový bonus. To poplatníka zvýhodňuje oproti jiným subjektům na trhu a poskytuje mu tak konkurenční výhodu. Tato skutečnost již sama o sobě odůvodňuje zvýšené nároky kladené na daňový subjekt k prokázání oprávněnosti odpočtu. Jde-li o nadstandardní benefit, musí daňový subjekt vycházet z toho, že po něm může být požadováno prokázání splnění i všech nadstandardních povinností s tímto benefitem spojených (srov. rozsudky NSS z 24. 11. 2017, čj. 10 Afs 77/2017-56, bod 19, z 25. 5. 2020, čj. 8 Afs 72/2018-52, bod 19, a z 10. 6. 2021, čj. 10 Afs 338/2020-45, bod 18, a usnesení Ústavního soudu z 20. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 3565/14, bod 10).

[35] Jednou z těchto povinností je vypracování a předložení formalizovaného projektu výzkumu a vývoje, jehož konkrétní povinné náležitosti stanoví zákon o daních z příjmů. Písemný projekt výzkumu a vývoje není dokumentem samoúčelným, neboť slouží jako základní a ucelený dokument, jímž daňový subjekt správci daně prokazuje nárok na uplatnění odpočtu od základu daně. Současně se jedná o jeden z nástrojů proti zneužívání institutu odpočtu výdajů vynaložených na výzkum a vývoj, a to především s ohledem na jeho atraktivitu popsanou v bodě [34] tohoto rozsudku (srov. rozsudky NSS čj. 10 Afs 77/2017-56, bod 36, ze 14. 11. 2019, čj. 1 Afs 363/2018-113, bod 100, a z 3. 3. 2022, čj. 1 Afs 292/2020-49, bod 13).

[36] Není úkolem správce daně a správních soudů, aby sami aktivně a teprve dodatečně propojovali jinak nesouvisející dokumenty a dovozovali z nich formální a obsahové náležitosti projektu (srov. rozsudek NSS z 26. 8. 2014, čj. 6 Afs 60/2014-56, bod 42). Chybějící formální náležitosti v předložených projektech nelze dodatečně zhojit odkazem na dokumentaci týkající se smluvního vztahu se zákazníkem či na podklady dokumentující vlastní realizaci jednotlivých projektů (srov. rozsudek NSS z 9. 9. 2021, čj. 7 Afs 411/2019-54, bod 43).

[37] K nesplnění formálního požadavku na stanovení způsobu kontroly a hodnocení nedojde jen tehdy, pokud se projekt o způsobu kontroly a hodnocení nezmiňuje vůbec, ale i tehdy, pokud je v něm tento způsob vymezen nedostatečně (srov. např. rozsudek NSS čj. 7 Afs 411/2019-54, bod 41). Ustanovení § 34 odst. 5 zákona o daních z příjmů vyžaduje, aby bylo mimo jiné stanoveno, jakým způsobem a na základě jakých kritérií bude po věcné stránce hodnoceno, zda a do jaké míry byl projekt úspěšný (rozsudek Krajského soudu v Brně z 28. 2. 2018, čj. 31 Af 35/2016-144, body 33 a 34, jehož závěry v této otázce potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku z 25. 5. 2020, čj. 8 Afs 72/2018-52, bod 31).

[38] Nejvyšší správní soud ve správním spise ověřil, jak byl způsob kontroly a hodnocení vymezen v šesti projektech, za které žalobkyně uplatnila odpočet podle § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů. Všech šest projektů obsahuje pod nadpisem „*Kontrola plnění cílů*“ tuto větu: „*Řešení projektu bude 1x za rok kontrolovat a hodnotit Ing. M. T. O této kontrole sepíše zápis*“. Každý projekt obsahuje heslovitý popis náplně „řešení projektu“ pro jednotlivá období. Například u projektu č. 1 je na rok 2011 uvedeno: „*Optimalizace technického řešení s cílem dosažení minimální energetické náročnosti kultivačního a produkčního systému bioreaktoru. Optimalizace technického řešení pro kontinuální režim kultivace s cílem dosažení maximální růstové rychlosti kultivovaných řasových společenstev v turbidostatickém režimu. Optimalizace podmínek pro maximální produkci komerčně zajímavých sekundárních metabolitů kultivovaných řas*“. V projektu č. 2 je na rok 2011 uvedeno: „*Vývoj a testování metody sklizně řasové biomasy. Hodnocení produkce řasové biomasy v závislosti na frekvenci sklizně. Pravidelně bude hodnoceno množství získané biomasy v závislosti na intervalech sklizení. Dále bude provedena optimalizace produkce biomasy za různých světelných podmínek tj. srovnání využití slunečního záření a umělého zdroje světla (světelný LED panel). Dále bude analyzován obsah fosforu a uhlíku v biomase*“. Stejně heslovitě byla vymezena i náplň řešení projektů č. 3 až 6. K projektům nebyla předložena další dokumentace vypracovaná v době jejich vyhotovení, která by způsob kontroly a hodnocení blíže vymezovala, a žalobkyně se žádné takové dokumentace nedovolávala.

[39] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že takto vymezený způsob kontroly a hodnocení postupu řešení projektu a dosažených výsledků nelze považovat za dostatečně konkrétní, aby mohl naplňovat zákonný požadavek § 34 odst. 5 zákona o daních z příjmů vykládaný ve světle judikatury shrnuté výše. Závěr krajského soudu, podle něhož byl způsob vymezení sice na hranici akceptovatelnosti, ale dostatečný, není v souladu se zvýšenými nároky, které je třeba podle této judikatury klást na splnění formálních požadavků na projekty výzkumu a vývoje. Je pravda, jak uvedl krajský soud, že z vymezeného způsobu kontroly a hodnocení vyplývá, kdo měl kontrolu provádět, v jakých intervalech tak měl činit a v jaké formě měl výsledky kontroly zaznamenat. Z posuzovaných projektů však nevyplývá nic konkrétního o samotném obsahu kontroly a hodnocení. Nebylo nijak vymezeno, podle jakých pravidel (kritérií, metodiky) se mělo po věcné stránce hodnotit, zda a do jaké míry bylo řešení projektu úspěšné. Žádná taková konkrétní pravidla, která by odrážela uskutečněnou seriózní vědeckou práci, přitom nelze dovést ani z každoročního hodnocení navázaného na rámcové vymezení činností pro jednotlivé roky řešení projektů, o kterou se opřel krajský soud.

[40] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu připomíná, že požadavek na vymezení způsobu kontroly a hodnocení postupu řešení projektu a dosažených výsledků není samoúčelný, ale má mimo jiné umožnit finančním orgánům zkoumat, zda kontrola a vyhodnocení proběhly, a pokud skutečně proběhly, zda lze případné záznamy o výsledcích kontroly užít při doložení nároku na odpočet (srov. rozsudek NSS z 12. 1. 2017, č. 9 Afs 144/2016-51, bod 40). Způsob vymezení kontroly a hodnocení v projektech žalobkyně zjevně nebyl způsobitelný takovou rolí plnit.

[41] Tento závěr je ostatně potvrzen i tím, jak byla provedená kontrola v průběžných kontrolních zprávách za rok 2011 u jednotlivých projektů následně popsána. Tyto průběžné zprávy, datované k lednu 2012, obsahovaly přepis náplně projektů na rok 2011 (srov. bod [38] tohoto rozsudku) a dále heslovitý popis dosažených cílů a výstupů. Například u projektu č. 1 tato zpráva uváděla: „1. *Prototypový návrh technického řešení pro minimalizaci energetické náročnosti*. 2. *Validace technického řešení pro kontinuální režim kultivace s použitím modelového organismu Chlorella vulgaris*. 3. *Převedení maloobjemových kultivačních podmínek do velkoobjemové kultivace s cílem zajistit maximální produkci komerčně zajímavých sekundárních metabolitů kultivovaných řas*.“ U projektu č. 2 tato zpráva uváděla: „1. *Hodnocení vztahu produkce biomasy vzhledem k frekvenci sklizně řasové biomasy*; 2. *Stanovení nejvhodnějšího postupu sklizně řasové biomasy*; 3. *Optimalizace produkce biomasy v závislosti na světelném zdroji*; 4. *Analýza obsahu fosforu a uhliku v řasové biomase*“. Obdobným způsobem byla popsána uskutečněná kontrola i u projektů č. 3 až 6. Všechny průběžné zprávy byly zakončeny totožným závěrem, podle něhož: „*Stanovené cíle byly dosaženy*“. K průběžným zprávám za rok 2011 nebyla přiložena žádná další dokumentace vypracovaná v rámci průběžné kontroly a žalobkyně se žádné takové dokumentace ani nedovolávala.

[42] Ani z těchto průběžných zpráv, které v rámci hodnocení dosažených cílů a výstupů v podstatě pouze heslovitě parafrázují původně vymezenou náplň jednotlivých projektů, nelze dovést, že by kontrola proběhla na základě předem stanovených pravidel, podle nichž se mělo po věcné stránce hodnotit, zda a do jaké míry byl projekt úspěšný. Jestliže např. žalobkyně u projektu č. 1 vymezila náplň na rok 2011 mj. jako „[optimalizaci] *technického řešení s cílem dosažení minimální energetické náročnosti kultivačního a produkčního systému bioreaktorů*“ a v průběžné zprávě za rok 2011 uvedla jako dosažený cíl a výstup: „*Prototypový návrh technického řešení pro minimalizaci energetické náročnosti*“ s tím, že „*stanovené cíle byly dosaženy*“, je zřejmé, že k vymezení způsobu kontroly a hodnocení (jakož i k samotné této kontrole a hodnocení) přistupovala čistě formalisticky, což neodpovídá smyslu zákonného požadavku na to, aby byl ještě před zahájením řešení projektu vymezen způsob jeho kontroly a hodnocení. K témuž konstatování vede i srovnání ostatních projektů žalobkyně a k nim náležejícím průběžným zprávám. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že součástí správního spisu jsou i samostatně vložená podrobnější „hodnocení“ projektů za roky 2011 a 2012, aniž by však bylo zřejmé kým, kdy a za jakým účelem byla vyhotovena (ostatně žalobkyně ani krajský soud se jich nijak nedovolává). Ani tyto podklady nemohou v návaznosti na shora uvedené být dostatečné k nápravě popsaných nedostatků týkajících způsobu vymezení kontroly v projektech žalobkyně.

[43] Nejvyšší správní soud dodává, že požadavek daňových orgánů na předložení řádných projektů obsahujících všechny zákonem stanovené náležitosti není projevem přepjatého formalismu. Nejedná se pouze o formální administrativní informace, ale o podstatné náležitosti projektu, které správci daně umožňují věcnou kontrolu

toho, zda byly výdaje vynaloženy za účelem předpokládaným v § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů, tj. zda byla v rámci projektu realizována výzkumná a vývojová činnost. Na řádnosti této dokumentace je nezbytné trvat i s ohledem na to, aby bylo zabráněno spekulativnímu a účelovému uplatňování odpočtů (srov. rozsudek NSS čj. 7 Afs 411/2019-54, bod 45, a tam citovanou judikaturu).

[44] S ohledem na výše uvedené tedy soud dospěl k závěru, že způsob vymezení kontroly a hodnocení v projektech žalobkyně, a to i s přihlédnutím k celkovému obsahu projektů, je zjevně nedostačující a nesplňuje formální nároky kladené na projekty výzkumu a vývoje ve smyslu § 34 odst. 5 zákona o daních z příjmů. Krajský soud se tak dopustil nesprávného právního posouzení, jestliže dospěl k závěru, že projekty žalobkyně tyto formální náležitosti splňovaly.

[45] Je třeba dodat, že nesplnění jedné z formálních náležitostí podle § 34 odst. 5 zákona o daních z příjmů má za následek nemožnost uplatnit odpočet podle § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů (srov. rozsudek NSS čj. 6 Afs 60/2014-56, bod 47, nebo rozsudek NSS z 27. 4. 2017, čj. 7 Afs 261/2016-20, bod 22). V takovém případě již není obecně třeba zabývat se splněním ostatních zákonných podmínek pro odpočet výdajů na výzkum a vývoj.

[46] Aby však bylo možné učinit takový závěr i v projednávané věci, je třeba se ještě vypořádat s argumentací uplatněnou žalobkyní v řízení před krajským soudem na straně 3 žaloby, straně 2 repliky z 11. 3. 2019 a straně 2 a 3 repliky ze 4. 3. 2020 (a zopakovanou i ve vyjádření ke kasační stížnosti), která se vztahuje k tvrzenému porušení legitimního očekávání v souvislosti s vymezením způsobu kontroly a hodnocení. Krajský soud se k této otázce doposud nevyjádřil, a proto nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu, aby tak sám učinil jako první v řízení o projednávané kasační stížnosti. Protože tedy prozatím nelze učinit závěr naznačený v bodě [45] tohoto rozsudku, zabýval se Nejvyšší správní soud pro účely případného dalšího řízení ve stručnosti i ostatními kasačními námitkami, které se vztahují k uplatněnému odpočtu výdajů na výzkum a vývoj.

(...)