

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

12^{2022 / XX. ROČNÍK / 31. 12. 2022}

OBSAH

4400	Řízení před soudem: přezkum vyznění o předpisu úroku z prodlení	853
4401	Volby do zastupitelstev obcí: vyškrtnutí ze seznamu voličů; škrtnutí kandidáta na kandidátní listině; faktický vztah voliče (kandidáta) k obci; trvalý pobyt.....	855
EJ 170/2022	Zaměstnanost: ochrana zaměstnanců při platební neschopnosti; uspokojení mzdových nároků; souběh funkcí	865
4403	Správní trestání: provedení rekognice v přestupkovém řízení.....	872
4404	Řízení před soudem: podmínka řízení o incidenčním návrhu na zrušení opatření obecné povahy; akcesoričnost návrhu na zrušení.....	875
4405	Řízení před soudem: přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.....	878
	Mezinárodní ochrana: strpění na území	878
4406	Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí prezidenta republiky o udělení milosti	881
4407	Volby do Parlamentu České republiky: lhůta pro podání návrhu na neplatnost volby kandidáta	884
4408	Správní trestání: nepožádání o zápis změny vlastníka silničního vozidla; přestupek trvajících; ověření jednání zmocněnce	885
4409	Řízení před soudem: zohlednění skutečností, které nastaly po vydání rozhodnutí krajského soudu	887
	Mezinárodní ochrana: vyostření konfliktu.....	887
4410	Mezinárodní ochrana: bezpečná země původu	889

Řízení před soudem: přezkum vyzoomění o předpisu úroku z prodlení

k § 159 a § 251a odst. 3 daňového řádu

k § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) soudního řádu správního

Vyzoomění o předpisu úroku z prodlení podle § 251a odst. 3 daňového řádu není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto je vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. Vyzoomění o předpisu úroku z prodlení lze přezkoumat na základě žaloby proti rozhodnutí o námitkách podle § 159 daňového řádu podaných proti tomuto vyzoomění.

(Podle usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 8. 2022, čj. 141 Af 14/2022-14)

Prejudikatura: č. 3644/2017 Sb. NSS.

Věc: T. O. proti Finančnímu úřadu pro Ústecký kraj o úroku z prodlení.

Žalobce se domáhal zrušení vyzoomění žalovaného ze dne 15. 12. 2021. Tímto vyzooměním žalovaný podle § 251a odst. 3 daňového řádu vyzooměl žalobce o předpisu úroku z prodlení úhrady daňových povinností (konkrétně daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 2016) vznikajícího podle § 252 daňového řádu, který byl předepsán do evidence na žalobcův osobní daňový účet do dne 13. 12. 2021 ve výši 36 102 Kč. Současně žalovaný konstatoval, že ke dni 15. 12. 2021 eviduje na zmíněném úroku z prodlení nedoplatek ve výši 36 102 Kč, a sdělil žalobci platební údaje.

Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

[2] Soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny podmínky řízení. Žaloba, kterou žalobce podal, je žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, která je jako institut upravena v části třetí, hlavě druhé, prvním dílu s. ř. s., tj. v § 65 až § 78. Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, *domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno*. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny *úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími*. Soud proto zkoumal, zda napadené oznámení představuje rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., ve kterém je rozhodnutí definováno pro účely soudního přezkumu jako *úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti dotčené osoby*.

[3] Vyzoomění o předpisu úroku je upraveno v § 251a odst. 3 daňového řádu, podle kterého *správce daně vyzoomí daňový subjekt způsobem podle § 153 odst. 3 o předpisu úroku, je-li úrok předepsán do evidence daní z důvodu, že pominuly podmínky pro jeho další vznik*. Z odstavce 4 téhož ustanovení vyplývá, že *proti postupu správce daně v souvislosti s předepsáním a vyplacením úroku je daňový subjekt oprávněn uplatnit námitku*. Podle § 153 odst. 3 daňového řádu platí, že *správce daně může daňový subjekt vhodným způsobem vyzoomět o výši jeho nedoplateků a upozornit jej na následky spojené s jejich neuhrazením*. Správce daně tak učiní vždy, *jedná-li se o nedoplatek, který má být poprvé vymáhán; to neplatí, byl-li daňový subjekt o nedoplateku již dříve vyzooměn, hrozí-li nebezpečí z prodlení nebo by vyzoomění bylo zjevně neúčelné*.

[4] Z důvodové zprávy k zákonu č. 283/2020 Sb., kterým byla novelizována mimo jiné úprava úroků a institutu námitky podle § 159 daňového řádu, vyplynulo:

„K odstavci 3 – V rámci společných ustanovení pro veškeré úroky se navrhuje sjednocení nástroje, jehož prostřednictvím dochází k seznámení daňového subjektu se skutečností, že určitý úrok vznikl, resp. že došlo k jeho předepsání do evidence daní. V případě úroku z prodlení je v současném § 252 odst. 6 daňového řádu předpokládán jako nástroj vyzoomění daňového subjektu platební výměr, nicméně jedná se o nástroj fakultativní, který se využije v případě, že to vyžaduje stav osobního daňového účtu daňového subjektu. V případě úroku z neoprávněného jednání správce daně a úroku z daňového odpočtu není otázka vyzoomění daňového subjektu výslovně upravena. Vydání platebního výměru je

tedy v těchto případech možné, avšak zákon jej výslovně nepředpokládá. Vydání platebního výměru je naopak vyžadováno v případě úroku z posečkané částky v dosavadním § 157 odst. 3 daňového řádu a předpokládá jej rovněž stávající § 155 odst. 5 daňového řádu v případě úroku z vratitelného přeplatku. Nejednotná úprava v této otázce by proto měla být sjednocena, a to na bázi flexibilnějšího a v této procesní fázi plně postačujícího institutu vyrozumění, kterým správce daně obligatorně informuje daňový subjekt o tom, že došlo k předepsání úroku do evidence daní, přičemž i vydání platebního výměru je specifickou formou vyrozumění, tj. správce daně může zvolit i tuto formu. [...]

K odst. 4 – V rovině společných ustanovení je jednotně pro všechny úroky stanoveno použití institutu námitky jako prostředku ochrany proti postupu správce daně v souvislosti s předepsáním a vyplacením úroku. Ve vztahu k úrokům hrazeným daňovým subjektem je aplikovatelnost námitky dovozována již dnes s ohledem na zakotvení těchto úroků v rámci úpravy platební fáze správy daní; naopak v případě úroků hrazených správcem daně je toto použití bez dalšího diskutabilní a stávající daňový řád jej řeší výslovnou normou § 254 odst. 5 a § 254a odst. 5. Institut námitky současně prochází dílčí úpravou v rámci § 159 daňového řádu, kde by měla být zejména výslovně řešena otázka využitelnosti námitky i v případě nečinnosti (nekonání) správce daně, což by mělo vést k nesporné přípustnosti námitky ve všech situacích vztahujících se k oblasti úroků. Daňový subjekt tak bude mít univerzální nástroj vedoucí k vydání rozhodnutí správce daně, které lze případně následně napadnout správní žalobou. [...]

[5] Vycházejí z citované právní úpravy a důvodové zprávy soud shledal, že vyrozumění o předpisu úroku z prodlení podle § 251a odst. 3 daňového řádu představuje pouhé oznámení (sdělení) o úroku (jehož výše vyplývá z § 252 téhož zákona). V tom se předmětné vyrozumění podobá vyrozumění o převedení přeplatku podle § 154 odst. 5 daňového řádu, které podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, čj. 4 Afs 119/2017-106, č. 3644/2017 Sb. NSS, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a je vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s.

[6] V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dále vyslovil, že „převedení přeplatku na nedoplatky podléhá soudnímu přezkumu. K tomu je však s ohledem na stávající právní úpravu potřeba, aby daňový subjekt nejprve podal proti vyrozumění o převedení přeplatku námitku podle § 159 daňového řádu. Až poté, co o námitkách správce daně rozhodne rozhodnutím, je možné správnost postupů a závěry správce daně při převedení přeplatku podle § 154 daňového řádu podrobit soudnímu přezkumu. V posuzované věci však takto stěžovatel nepostupoval, námitky proti předmětnému vyrozumění správce daně nepodal, a ve věci proto není žádné rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., které by bylo možné podrobit soudnímu přezkumu.“ S tímto názorem Nejvyššího správního soudu se zdejší soud plně ztotožňuje a považuje jej za přílehlavý rovněž v projednávané věci, a to mimo jiné i s ohledem na výše citovanou důvodovou zprávu, která námitky podle § 159 daňového řádu proti vyrozumění o předpisu úroku z prodlení označuje za univerzální nástroj vedoucí k vydání rozhodnutí správce daně, jež bude možné následně napadnout žalobou ve správním soudnictví.

[7] Na tomto místě soud poznamenává, že nepřehlédl právní názor obsažený v právní větě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2022, čj. 10 Afs 128/2022-37, podle které „[r]ozhodnutí o námitkách (§ 159 odst. 3 daňového řádu) proti vyrozumění o nedoplatku na dani (§ 153 odst. 3 daňového řádu) není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jelikož nezabývá do práv a povinností plátce daně“. Zdejší soud však má za to, že je třeba rozlišovat vyrozumění o nedoplatku na dani a vyrozumění o předpisu úroku z prodlení. O dani jako takové totiž muselo být před vydáním vyrozumění pravomocně rozhodnuto (dodatečným) platebním výměrem, proti němuž lze podat odvolání, a dosáhnout tak vydání rozhodnutí samostatně přezkoumatelného ve správním soudnictví, zatímco před vydáním vyrozumění o předpisu úroku z prodlení vůbec o tomto úroku nemuselo být rozhodnuto. Soud je proto přesvědčen, že je namístě umožnit soudní přezkum vyrozumění o předpisu úroku z prodlení podle § 251a odst. 3 daňového řádu, a to na základě žaloby proti rozhodnutí o námitkách podle § 159 daňového řádu podaných proti tomuto vyrozumění.

[8] Soud proto dospěl k závěru, že vyrozumění o předpisu úroku z prodlení podle § 251a odst. 3 daňového řádu není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto je vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. Žaloba proti tomuto vyrozumění je tedy podle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustná, a proto ji soud podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Volby do zastupitelstev obcí: vyškrtnutí ze seznamu voličů; škrtnutí kandidáta na kandidátní listině; faktický vztah voliče (kandidáta) k obci; trvalý pobyt

k § 23 odst. 2 a § 28 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů

Odepřít výkon aktivního či pasivního volebního práva ve volbách do zastupitelstev obcí [vyškrtnutím ze seznamu voličů podle § 28 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, či škrtnutím kandidáta na kandidátní listině podle § 23 odst. 2 téhož zákona] lze jen tehdy, postrádá-li volič (kandidát) k obci, v níž má přihlášen trvalý pobyt, v době voleb jakýkoliv významnější faktický vztah. Skutečnost, že přespává či má domácnost v jiné obci, ještě nevylučuje, že jej k obci, v níž má evidován trvalý pobyt, vážou intenzivní profesní, sociální či kulturní vazby, které vylučují, že by přihlášení trvalého pobytu do této obce bylo aktem zneužití práva.

(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 23. 8. 2022, čj. 54 A 58/2022-100)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 145/2000 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 420/2000), č. 84/2011 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 59/10), č. 85/2011 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 6/11), č. 109/2012 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 38/11) a č. 140/2019 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 4241/18).

Věc: Volební strana Naše Poděbrady proti 1) Městskému úřadu Poděbrady a 2) volební straně Pro občany Poděbrad o návrhu na zrušení registrace kandidátní listiny odpůrkyně 2) pro volby do zastupitelstva města Poděbrady vyhlášené na dny 23. a 24. 9. 2022.

Navrhovatelka se dne 9. 8. 2022 návrhem podaném na základě § 59 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „volební zákon“), domáhala zrušení registrace kandidátní listiny odpůrkyně 2) pro volby do zastupitelstva města Poděbrady vyhlášené na dny 23. a 24. 9. 2022, o níž kladně rozhodl odpůrce 1) rozhodnutím ze dne 2. 8. 2022, nebo eventuálně aby soud alespoň rozhodl o škrtnutí kandidátů Ing. Radka Smejkala, Miroslava Paskovského a Mgr. Jaromíra Nováka na této kandidátní listině.

Navrhovatelka namítala, že rozhodujícím kritériem pro vznik aktivního i pasivního volebního práva do orgánů samosprávy obce je trvalý pobyt v obci. Ztráta trvalého pobytu znamená ztrátu volitelnosti a je důvodem pro vyslovení zániku mandátu. Trvalý pobyt je přitom třeba ve volebních věcech posuzovat ve smyslu faktickém, nikoliv formálním, jak konstatoval již Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 9. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94, č. 207/1994 Sb.

Navrhovatelka uvedla, že nejméně u tří kandidátů na kandidátce odpůrkyně 2) nebyl splněn základní předpoklad volitelnosti v podobě trvalého pobytu v obci, jelikož ač mají trvalý pobyt evidován v Poděbradech, jde pouze o pobyt formální, zatímco jejich materiální bydliště se nachází jinde. Jedná se přitom o kandidáty figurující na předních místech kandidátky, kteří takto kandidují ve volbách do zastupitelstva města Poděbrady opakovaně. Dle navrhovatelky se tak jedná o systémovou záležitost, o opakovaný trik spočívající v „nasazení“ relativně známých lidí či osobností, které nespĺňují základní podmínku materiálního trvalého pobytu. Tím ale dochází k volebnímu „faulu“ nejen vůči ostatním volebním stranám, které se takového jednání nedopouštějí, ale i vůči řadovým voličům, kteří nemají možnost skutečný pobyt jakkoliv ověřovat, a tedy k bránění svobodné soutěži politických stran jakožto základnímu předpokladu fungování demokratického státu. Navíc tím vzniká i nežádoucí potenciál vzniku střetu zájmů, jelikož zastupitelstvo města může řešit i otázky sporné ve vztahu k obcím, v nichž mají daní kandidáti skutečně těžiště svého rodinného života a kde fakticky žijí. Přitom nejde o jednorázovou záležitost a nahodilé pochybení, ale o systémovou a záměrnou záležitost s potenciálem získání hlasů pro kandidátní listinu, ačkoliv daní kandidáti nemají faktický pobyt v obci a někdy se s tím ani netají.

Navrhovatelka také poukázala na to, že podle nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 6/11, č. 85/2011 Sb. ÚS, má soud zkoumat širší hledisko případného dopadu okolností trvalého pobytu, tj. nejen formální registraci z hlediska zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně

některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel). Nekalé praktiky nominování hned několika osob s účelovým nebo formálním pobytem mohou totiž oslabit integritu voleb a demokracii samotnou, a je proto třeba zkoumat možné dopady tohoto chování. Vzhledem k několika takovým osobám se podle navrhovatelky v případě odpůrkyně 2) jednalo o vážnou záležitost způsobilo poškodit ostatní soutěžitele a jejich voliče, neboť díky této praktice mohla odpůrkyně 2) dosáhnout i získání hlasů pro celou její kandidátní listinu. *Ad absurdum* by tak obecní volby mohly být manipulovány tak, že na kandidátce by byly známé osobnosti žijící jinde jen s formálním (účelovým, historickým apod.) pobytem v obci, což by takovým kandidátkám dávalo nezákonně daleko větší šanci získání hlasů. Volební strany ale musejí mít již od počátku stejné příležitosti. Smyslem existence obecních voleb je přitom podle Ústavního soudu právě to, aby mohli obyvatelé obce spravovat své vlastní záležitosti, a nikoliv aby byl v zastupitelstvu někdo z vedlejší obce jen proto, že je veřejně známý a kdysi dávno snad v Poděbradech žil.

Navrhovatelka citovala rovněž usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2018, čj. 54 A 118/2018-50, v němž soud konstatoval, že splnění podmínky trvalého pobytu se v rámci registrace kandidátní listiny prověřuje a nesplnění této podmínky je důvodem škrtnutí dotčeného kandidáta na kandidátní listině dle § 23 odst. 2 písm. a) volebního zákona. Dále citovala i nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 59/10, č. 84/2011 Sb. ÚS, a sp. zn. Pl. ÚS 6/11, podle nichž je třeba pečlivě zkoumat, zda existence formálního trvalého pobytu není účelovým jednáním, které je třeba kvalifikovat jako obcházení volebního zákona.

Zcela konkrétně pak navrhovatelka namítala, že kandidát Ing. Radek Smejkal, který byl již dvakrát zvolen do zastupitelstva města, bydlí se svou rodinou v rodinném domě v obci Odřepsy, což se ani nepokouší zastírat, jak vyplývá z jeho facebookového profilu a z veřejně dostupného audiovizuálního záznamu, na něž navrhovatelka k důkazu odkazuje. Jedná se tak o dlouhodobě nesporné obcházení volebního zákona, v jehož důsledku byla zastupitelem zvolena osoba, která ve městě nebydlí, a zjevně tedy není součástí územního společenství osob, které si ve volbách do zastupitelstva města volí své zástupce.

Také kandidát Miroslav Paskovský podle navrhovatelky bydlí s celou svojí rodinou v rodinném domě v obci Pátek, což navrhovatelka doložila fotografií rodinného domu, na jehož domovní schránce je podle ní uvedeno jeho příjmení, výpisem z katastru nemovitostí dokládajícím vlastnictví domu ve společném jmění manželů a z procesní opatrnosti též návrhem výslechu sousedů jakožto svědků. I tento kandidát již kandidoval i v minulých volbách.

Stejný problém se podle navrhovatelky týkal i kandidáta Mgr. Jaromíra Nováka, který bydlí v rodinném domě v obci Velký Osek a v Poděbradech sice vlastní byt na adrese trvalého pobytu, ten ale dlouhodobě pronajímá. K tomu navrhovatelka vedle výpisu z katastru nemovitostí doložila fotografie rodinného domu se zvonkem označeným „Novákoví“, fotografiemi zvonků bytového domu v Poděbradech, hlášením trvalých stanovišť včelstev, podle něhož má Mgr. Novák v obci Velký Osek sedm včelstev, a z procesní opatrnosti též návrhem svědeckého výslechu sousedů kandidáta. I Mgr. Novák přitom v Poděbradech kandidoval již v minulých volbách.

Dle navrhovatelky tedy přinejmenším tři shora zmínění kandidáti nesplnili podmínky volitelnosti, resp. je splnili jen formálně, a vědomě se tak dopustili obcházení volebního zákona, o čemž dobře věděla i odpůrkyně 2), která to neřešila a spoléhala na to, že jí takový postup projde. Takovými nekalými praktikami však dochází k oslabení integrity voleb, a tedy i demokracie samotné. Odpůrce 1) tak měl rozhodnout o škrtnutí těchto kandidátů, jelikož nespĺňují podmínky volitelnosti, popř. měl rozhodnout o odmítnutí celé kandidátní listiny. Jestliže tak neučinil, je jeho rozhodnutí nezákonné. Pokud by přitom došlo ke zvolení výše uvedených kandidátů, jednalo by se ve smyslu usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2014, čj. 66 A 13/2014-40, o volbu neplatnou.

Odpůrce 1) ve vyjádření k návrhu uvedl, že jako příslušný registrační úřad přijal kandidátní listinu odpůrkyně 2) pro volby do Zastupitelstva města Poděbrady vyhlášené na dny 23. a 24. 9. 2022, jejíž přílohou byla prohlášení 21 kandidátů. Odpůrce 1) mj. zkontroloval, že žádný z kandidátů nevěděl, že má trvalé bydliště mimo Poděbrady – žádný z nich přitom nevěděl ani to, že do konání voleb hodlá trvalý pobyt změnit. Odpůrce 1) vyzdvihl, že jiné reálné používané bydliště u kandidátů Ing. Radka Smejkala, Miroslava Paskovského a Mgr. Jaromíra Nováka než to, které tito kandidáti uvedli ve svém prohlášení kandidáta a které je u nich uvedeno na kandidátní listině, mu nebylo známo. V rámci přezkumu náležitostí podání kandidátní listiny přitom registrační úřad měl povinnost kontrolovat a posuzovat jen ty údaje, které mu jsou známy. Odpůrce 1) dále poukázal na

to, že volební zákon neřeší otázku volitelnosti v situaci, kdy kandidát má více nemovitostí, ve kterých se zdržuje (ačkoli trvalý pobyt může mít jen jeden), a že neřeší ani doručovací adresu mimo místo trvalého pobytu v jiné obci. Odpůrce 1) coby registrační úřad tak vycházel z údajů kandidátů o místě jejich trvalého pobytu, které ověřil v registru obyvatel. Přitom zjistil, že všichni kandidáti v době kontroly byli přihlášení k trvalému pobytu v Poděbradech, a tím splnili jednu z podmínek své volitelnosti do místního zastupitelstva. Rozhodnutí o registraci kandidátních listin navrhovatelky a odpůrkyně 2) a jejich zveřejnění dne 5. 8. 2022 dokládá úřední deska odpůrce 1).

Odpůrce 1) tak shrnul, že při registraci kandidátní listiny odpůrkyně 2) nedošlo na jeho straně k žádnému pochybení či opomenutí, neboť zmocněnec této volební strany předložil v řádném termínu zákonem požadované podklady bez nedostatků. Ostatně navrhovatelka ani nijak nepochybnila pravost podaných a posuzovaných kandidátních listin, nýbrž napadla pouze rozpor mezi evidenčním údajem o trvalém pobytu a skutečným bydlištěm některých kandidátů v jiné obci. K výkladu navrhovatelky a uváděným judikátům, jak posuzovat trvalý pobyt, se však odpůrce 1) odmítl vyjadřovat s tím, že k tomu není příslušný. Odpůrce 1) vyjádřil přesvědčení, že neměl zákonnou oporu pro navrhovatelkou navrhovaný postup vedoucí k vydání rozhodnutí ve formě odmítnutí kandidátní listiny nebo škrtnutí tří jmenovaných kandidátů. Závěrem konstatoval, že volební zákon sice mezi taxativně uvedenými možnostmi podání žaloby řadí i žalobu proti rozhodnutí o škrtnutí kandidáta, nicméně takové rozhodnutí v projednávané věci nebylo vydáno.

Odpůrkyně 2) ve vyjádření k návrhu uvedla, že projednávaný návrh nemá žádné opodstatnění, nýbrž je pouze pokusem navrhovatelky ovlivnit volby poškozením politického soupeře. Odpůrkyně 2) oponovala, že její kandidáti splnili veškeré podmínky volitelnosti podle volebního zákona, a to včetně podmínky, že kandidáti jsou a budou v den voleb ve městě Poděbrady přihlášení k trvalému pobytu. Ostatně mezi navrhovatelkou a odpůrkyní 2) je nesporné, že i kandidáti Ing. Radek Smejkal, Miroslav Paskovský a Mgr. Jaromír Novák byli ve městě Poděbrady přihlášení k trvalému pobytu. Odpůrkyně 2) zdůraznila, že podmínka přihlášení k trvalému pobytu ve městě, do jehož zastupitelstva kandidát kandiduje, musí být splněna (až) ke dni voleb, tj. v tomto případě ke dni 23. a 24. 9. 2022. Splnění sporné podmínky volitelnosti je tedy možné zkoumat až právě ke dni konání voleb, nikoli před jejich konáním. Návrh navrhovatelky byl tudíž předčasný.

Nad rámec uvedeného nicméně odpůrkyně 2) argumentovala, že kandidáti byli přihlášení k trvalému pobytu ve městě Poděbrady a neplánovali tento stav měnit ani ke dni voleb – všichni navrhovatelkou označení kandidáti jsou totiž celoživotními „Poděbradáky“ a mají silné materiální pouto s městem Poděbrady (jsou to rodáci a patrioti). Opřela se přitom o usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. III. ÚS 3468/16, ve kterém Ústavní soud shledal, že pro pasivní volební právo je (sice) nutné materiální pouto s obcí, to (ale) spočívá například i v tom, že se kandidát v obci narodil, dlouhodobě v obci žil, vlastní v obci nemovitost, má v obci své rodinné příslušníky apod. V tomto kontextu podle odpůrkyně 2) žádný ze tří označených kandidátů nebyl k trvalému pobytu v Poděbradech přihlášen toliko formálně, neboť všichni mají k Poděbradům silné pouto – žijí tam, pracují, mají zde silné sociální, kulturní a ekonomické vazby a jsou zde dlouhodobě občansky a politicky činní. V další části vyjádření pak odpůrkyně 2) jednotlivě rozvedla, z čeho plyne pouto toho kterého kandidáta k Poděbradům:

Ing. Radek Smejkal

- je od narození občanem města a po celý život je zde přihlášen k trvalému pobytu v bytě, který spoluvlastní se svou maminkou, o niž se stará; přispívá též na poplatky spojené s provozem této nemovitosti;
- v Poděbradech chodil na základní i střední školu, na vysokou školu vždy pouze dojížděl – přes studia nebo dojíždění za prací tedy nikdy Poděbrady na delší dobu neopustil;
- celoživotně zde sportuje: v první třídě základní školy začal chodit do sokolovny na sportovní gymnastiku, v dospělosti se stal nejdříve cvičitelem, pak trenérem a nakonec i členem výboru Jednoty;
- od roku 2010 vykonává funkci starosty Tělocvičné jednoty Sokol Poděbrady. Za svého mandátu stál za významnou renovací budovy (oprava a zateplení fasády, výměny oken a dveří) sokolovny, ale také za stabilizací růstu členské základny a zajištění hospodářství spolku. Kolem roku 2010 jako host začal docházet do komise pro sport, založené Radou města Poděbrady. Po čase byl do komise zvolen jako řádný člen. Za

dobu působení, které trvá dodnes, nejdříve kodifikoval dotační programy města, následně se stal hlavním autorem programu pro rozvoj sportu pro roky 2018 – 2022. Inicioval výstavbu prvního i druhého work-outového hřiště v Poděbradech;

- každé úterý pracuje v sokolovně: Dopoledne má kancelářský den a řeší záležitosti Jednoty. Odpoledne se věnuje dětem. Oddílů předškolních dětí staví náradí. V oddílu sportovní gymnastiky vede přípravku a rekreační tréninky chlapců. Večer v úterý vede jako sekundární trenér závodní družstvo sportovních gymnastů. Do sokolovny se ještě pracovně vrací v pátek, kdy opět vede trénink přípravky a rekreačních cvičenců všeobecné gymnastiky. Organizuje společenské události (Sokolské akademie, Noc Sokoloven, Památný den sokolstva, Běh republiky, kladení kytic k výročí konce II. sv. války);
- v Poděbradech je rovněž ekonomicky činný, má zde provozovnu své obchodní společnosti.

Miroslav Paskovský

- od narození žije a je po celý život přihlášen k trvalému pobytu v Poděbradech, kde žije i celá jeho rodina;
- je z rodiny, která patří mezi místní tradiční rody, především část jeho rodinné větve babičky (její otec byl vrchním městským účetním); jeho děda vyučoval hru na klavír a byl městským úředníkem;
- celý život studoval v Poděbradech (mateřská škola, základní škola, gymnázium a jazykové vzdělání, vzdělával se rovněž na místní základní umělecké škole a byl členem dechového orchestru ZUŠ), byl rovněž členem místního oddílu skautu;
- celý život zde aktivně sportuje a aktivně se věnuje spolkové činnosti: od mládí hrál basketbal, trénoval judo a rychlostní kanoistiku, nyní se věnuje golfu a cyklistice;
- po svém otci v roce 1999 převzal vedení basketbalového klubu, jehož je sportovním odchovancem, a Basket Poděbrady z.s. sportovně reprezentuje nepřetržitě od roku 1988. Vedle vlastní závodní činnosti je činný ve vrcholném orgánu klubu (výboru spolku). V roce 2014 byl hlavním iniciátorem transformace klubu, která souvisela s odchodem oddílu basketbalu z nefungujícího zařízení Tělovýchovné jednoty Bohemia Poděbrady. Je zakládajícím členem Basket Poděbrady z.s. a ve vedení klubu je nepřetržitě 23 let;
- jako trenér vychoval celou jednu generaci chlapců, které vedl od přípravy až do kategorie mužů – 4 sezóny byl hlavním trenérem druholigového týmu mužů. V současné době se v klubu věnuje trénování mládeže;
- v letech 2009 – 2011 působil jako předseda představenstva společnosti, která zajišťovala účast týmu Karma Basket Poděbrady v nejvyšší basketbalové soutěži mužů v České republice (Mattoni NBL);
- v roce 2017 byl pořadatelem mezinárodního basketbalového turnaje 3x3;
- déle jak 15 let usiloval o rekonstrukci městské sportovní haly, která byla v naprosto nevyhovujícím technickém stavu;
- v roce 2017 spolu s kolegou zmapoval kompletní sedmdesátiletou historii místního basketbalu a je autorem knihy Srdce bije pro basketbal, kterou vydal vlastním nákladem;
- v roce 2016 obdržel Pamětní list starosty města Poděbrady za dlouholetou aktivní a obětavou práci pro Basket Poděbrady z.s.;
- jako aktivní golfista se zapojil do vedení Golf Clubu Poděbrady z.s., jehož je dlouholetým členem a od roku 2014 rovněž členem výboru spolku. Mezi lety 2018 až 2020 byl předsedou výboru spolku;
- na sociální síti Facebook před čtyřmi lety založil stránku s názvem Sport v Poděbradech, která se snaží informovat o sportovním dění ve městě;

- v Poděbradech podniká a zaměstnává zde cca 25 osob ve známé reklamní agentuře. Má zde i další společnost, která provozuje kavárnu na kolonádě. Podniká dále ve společnosti, která se věnuje obchodu, a společnosti, která je nakladatelstvím a provozuje sportovní server basketmag.cz;
- přes jednu ze společností vlastní v Poděbradech dům, jehož bytové jednotky jsou pronajímány;
- již od středoškolských let byl aktivní v zapojování se do veřejného života: v maturitním roce byl jedním z iniciátorů vrácení sošky trpaslíka, který byl nedílnou součástí proslulých květinových hodin na lázeňské kolonádě. V roce 1996 se jako student významně podílel na oslavách 50. výročí založení gymnázia;
- v roce 1997 v Poděbradech založil tradici hudebních festivalů: Pod názvem HUFEST proběhlo 5 ročníků, festival pod názvem Barvy léta existuje dodnes. Ve stejném období v tehdejší zkušebně Stře-dočeského symfonického orchestru uspořádal několik koncertů hudebních skupin;
- jako dobrovolník se podílel na řadě významných akcí ve městě: jde například o několik ročníků Mezinárodního mistrovství České republiky v tenise nebo Světový pohár v čůži. V současné době je výkonným ředitelem Mezinárodního festivalu filmové hudby a multimédií Soundtrack Poděbrady. Festival je největší místní kulturní událostí a každoročně jej navštíví přes třicet tisíc návštěvníků;
- v roce 2018 spolu s přáteli založil spolek Pro občany Poděbrad. Spolek byl založen s cílem vytváření lepších podmínek pro život ve městě.

Mgr. Jaromír Novák

- je s Poděbrady pevně spojen celý život. Vlastní zde byt, v němž je rovněž přihlášen k trvalému pobytu;
- vystudoval zde základní školu;
- v Poděbradech 15 let učil na základní škole a následně na obou gymnáziích;
- byl 26 let zastupitelem v Zastupitelstvu města Poděbrady a 12 let byl místostarostou města, kde se podílel zejména na dlouhodobém sociálním programu města a byl u vzniku sítě vzdělávání pro handicapované, chráněných dílen, domu s pečovatelskou službou, centra zdravotních a sociálních služeb nebo u realizace projektů dostupného bydlení;
- prakticky po dobu třiceti let se podílí na chodu města aktivní účastí v různých komisích, zejména zabývajících se různými sociálními otázkami. Aktuálně participuje v Komisi pro sociálně právní ochranu dětí a Koordinační komisi pro komunitní plánování sociálních služeb města;
- 13 let řídí domov pro seniory Luxor a aktivně se zapojuje do podpory a činnosti seniorských organizací;
- v roce 1990 spolu s kolegy založil místní organizaci ČSSD a od té doby se pohybuje v politickém dění města;
- je patriotem a celý život se s chutí věnoval činnostem pro město: ať už jako cvičitel v Sokole nebo později jako učitel při budování sportovního areálu při tehdejší základní škole. Pracoval také na vybudování pomníku československým parašutistům a na zmapování a instalaci jmen legionářů na jejich pomníku. Za svou snahu obdržel významné legionářské vyznamenání. Byl rovněž navržen na ocenění čestným občanstvím města Poděbrady;
- byl členem základní organizace Českého svazu včelařů a Tělovýchovné jednoty jezdecké.

Odpůrkyně 2) shrnula, že z výše uvedeného je patrné, že jmenovaní kandidáti tvoří trvalou součást územního společenství osob v Poděbradech a že jejich trvalý pobyt tam není pouze formální. Nejde tedy o obcházení volebního zákona. Na tom nic nemůže změnit ani skutečnost, že kandidáti mají nemovitosti i v jiných částech České republiky, kde někdy tráví svůj volný čas, a že i na jiných nemovitostech mají označenou svým jménem poštovní schránku. Podle názoru odpůrkyně 2) je judikatura, o kterou se navrhovatelka opírá, na projednávání

případ nepřiléhavá, jelikož se týká aktivního volebního práva, nikoliv pasivního. Ani tato judikatura tedy nesvědčí pro závěr, že by soud měl zrušit registraci kandidátní listiny odpůrkyně 2) nebo z ní vyškrtnout některé kandidáty.

V replice navrhovatelka zdůraznila, že již ze slovního spojení „trvalé bydliště“ je zřejmé, že na nahlášené adrese musí fyzická osoba reálně bydlet, a to trvale. Pokud trvalé bydliště není bráno vážně, nebo je-li dokonce zneužíváno, jde podle navrhovatelky o nežádoucí jev narušující principy společenského uspořádání, solidarity, fiskální a bezpečnostní zájmy státu a v neposlední řadě i základní ústavní principy a práva, neboť s trvalým bydlištěm veřejná správa pracuje v mnoha oblastech veřejného života a účelové uvádění fiktivního bydliště může neférově zasáhnout i práva dalších osob, je-li na jeho základě např. docíleno umístění do jiné spádové školy, místo na vysokoškolské koleji, parkovací místo, sociální dávka apod. Fiktivní trvalé pobyty ve věcech volebních pak zasahují do ústavních práv nejen ostatních soutěžitelů, ale i voličů, neboť vedou k tomu, že obec nakonec mohou řídit osoby z obcí jiných.

Navrhovatelka přitom zjistila, že nejméně tři kandidáti odpůrkyně 2) dlouhodobě a vědomě nespĺňují podmínku materiálního trvalého bydliště v Poděbradech, přičemž obdobný problém zjistila i u další volební strany, s níž odpůrkyně 2) v minulosti spolupracovala. Vzhledem k tomu, že jde o velký počet osob a dvě volební strany způsobilé vytvořit koalici, dochází tím k vážnému narušení principů a zásad, na nichž stojí volební právo a svobodná soutěž politických stran. Navrhovatelka se tak rozhodla postupovat preventivně, tak jak to naznačil i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/11, neboť daný problém přesahuje místní komunální volby, a svým návrhem bojuje za vyšší hodnoty a morálku. Odpůrkyně 2) své kandidáty totiž již v čase podání návrhu prezentovala, a to bez upozornění na to, že bydlí vlastně jinde a že o osudu města by případně rozhodovaly osoby odjinud. Navrhovatelka zároveň měla za to, že s ohledem na probíhající volební prezentaci odpůrkyně 2) nemohlo jít o návrh předčasný. Sice v tomto případě nešlo o účelovou změnu trvalého pobytu krátce před volbami, ale i přesto se jednalo o dlouhodobé, promyšlené a systémové obcházení volebního zákona. Navrhovatelku přitom oslovovali také její voliči, kteří požadovali, aby s problémem kandidatury cizích osob něco udělala, jelikož oni samotní k tomu postrádali aktivní legitimaci.

Podle navrhovatelky z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že pojem trvalého pobytu nelze chápat jen evidenčně, ale je třeba jej vnímat materiálně, spíše jako pojem *bydliště* upravený v § 80 občanského zákoníku, tedy jako prostorový středobod dané osoby založený na kumulaci složky faktické (tedy že se tam osoba zdržuje a má tam své společenské a sociální vazby) a složky volní (tedy že tam daný člověk chce bydlet). V případě sporných kandidátů přitom podle navrhovatelky jde o to, že bytí mají své zájmy v Poděbradech (ovšem spíše zájmy ekonomické), ve městě vůbec nebydlí, nezdržují se tam a ani tam nechtějí žít. Navrhovatelka totiž zjistila, že fakticky žijí v jiných obcích, kde mají své užší rodiny a těžiště životních vztahů. Smyslem komunálních voleb přitom je, že by obec měli řídit lidé, kteří s obcí skutečně sounáleží a jde jim o dlouhodobé blaho obce, a nikoliv jen o ekonomické zájmy, které mohou být v rozporu s dlouhodobými zájmy. Odkaz odpůrkyně 2) na usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3468/16 považuje navrhovatelka za nepřiléhavý, neboť v dané věci se prokázalo, že zpochybněné osoby v obci pobývaly, jak jen jim to pracovní povinnosti dovolily, a vracely se tak do svého bydliště. Sporní kandidáti odpůrkyně 2) jsou však v opačné pozici, neboť v Poděbradech mají jen ekonomické či politické zájmy, ale vůbec tam nepobývají.

Pan Ing. Smejkal sám na jednání zastupitelstva dne 22. 6. 2022 veřejně přiznal, že bydlí v jiné obci, což potvrdil i na svém facebookovém profilu. Byt, v němž uvedl své trvalé bydliště, sice spoluvlastní, ale bydlí v něm jeho maminka, ostatně s manželkou a dětmi by se do tohoto malého bytu ani nevešel. Také pokud jde o jím uvedenou jednu z vícero provozoven jeho společnosti, dle živnostenského rejstříku je odpovědnou osobou někdo jiný. Obdobně je tomu u pana Paskovského, který žije fakticky v obci Pátek, jeho manželka tam má i hlášeno trvalé bydliště. Pan Jaromír Novák pak fakticky bydlí ve Velkém Oseku, kde spoluvlastní nemovitost, a byt, kde deklaruje své trvalé bydliště, pronajímá. Ve Velkém Oseku pana Jaromíra Nováka osobně viděl a v návaznosti na jeho fotografie na twitteru identifikoval soukromý detektiv, jež si navrhovatelka za tímto účelem najala. Z uvedeného tak podle navrhovatelky plyne, že zmínění tři kandidáti své trvalé bydliště v Poděbradech jen fingují, dobrovolně dlouhodobě však žijí v jiných místech, a tím obcházejí smysl a účel volebního zákona.

V průběhu jednání konaného dne 23. 8. 2022 navrhovatelka předestřela, že v rámci volebního boje za odpůrkyni 2) již poněkolkrát v řadě kandidují osoby, které nemají v Poděbradech faktický pobyt, což vadí voličům

navrhovatelky. Návrh podala již před konáním voleb, neboť tito volební kandidáti již byli představováni, přičemž toto nekalé jednání se netýkalo jen jedné volební strany a lze předpokládat, že může dopadat nejen na tři výslovně zpochybňované kandidáty. Za tím účelem navrhovatelka oslovila soukromého detektiva, který prověřoval v místech pobytu i dotazy na sousedy, zda se kandidáti na konkrétních adresách zdržují. Judikatura Ústavního soudu k otázce materiálního bydliště týkající se aktivního volebního práva je vzhledem k odvození pasivního volebního práva od práva aktivního aplikovatelná i na něj. Nestačí, pokud osoby v nějakém místě jen občas přespávají a chtějí v něm ovlivňovat dění, protože je k místu poji ekonomické či politické vztahy, ale musí tam mít vůli bydlet a reálně tam mít trvalé bydliště, neboť to zákon vyžaduje. Lidé z Poděbrad chtějí mít samosprávu a chtějí si ji volit ze svých lidí, kteří ve městě skutečně bydlí, a nechtějí, aby je ovládaly osoby z jiných obcí. Kandidatura osob, které své materiální bydliště mají jinde, je podle navrhovatelky nebezpečným jednáním právě pro sofistikovanost takového obcházení zákona. Odpůrce 1) při posuzování kandidátní listiny odpůrkyně 2) postupoval podle navrhovatelky jen formálně, a lze také předpokládat, že pracovnice odpůrce 1) sledovala průběh jednání zastupitelstva, kde Ing. Smejkal přiznal, že bydlí jinde.

Odpůrce 1) setrval na tom, že postupoval v souladu s volebním zákonem, zkontroloval všechny náležitosti kandidátní listiny, a to i prostřednictvím základních registrů, přičemž další okolnosti, uvedené v návrhu, registračnímu úřadu podle volebního zákona nepřísluší ověřovat. V reakci na návrh navrhovatelky byly trvalé pobyty opětovně v registru obyvatel zkontrolovány a žádný nesoulad nebyl zjištěn.

Odpůrkyně 2) podrobně zrekapitulovala svá písemná podání a předestřela, že navrhovatelka se svým návrhem snaží vyřadit z politického boje dvě nejsilnější politické strany v Poděbradech, omezit politickou soutěž, a získat tak na svou stranu neférově výhodu jinou cestou, než je obvyklé. Sporní kandidáti jsou zjevně dlouholetými obyvateli Poděbrad, kteří se významně zasloužili o rozvoj města. Navíc podmínka trvalého pobytu se zkoumá až ke dni voleb, návrh je tak předčasný, a i proto by měl být zamítnut. Nálezy Ústavního soudu citované navrhovatelkou jsou na případ odpůrkyně 2) zcela nepřiléhavé, neboť nejde o hromadné přihlášení voličů těsně před volbami. Později navíc Ústavní soud upřesnil, že do procesu volby má být zasahováno jen výjimečně při zjevných excesech. Kolik nemovitostí smí kandidát vlastnit ani kolik času v nich musí kandidát trávit, zákon nepředepisuje. Odpůrkyně 2) se tázala, kdo jiný by měl kandidovat ve volbách než tito tři kandidáti, kteří celý svůj život spojili s Poděbrady, pro město doslova žijí a dýchají a nezištně mu obětují svůj volný čas nebo pro něj pracují v rámci výkonu funkce, zasloužili se o jeho rozvoj ve sportovní, kulturní či sociální oblasti a jsou zde veřejně známými osobami, jež znají všichni obyvatelé. Navrhovatelkou podsouvaná účelovost přihlášení trvalého pobytu těchto kandidátů jen za účelem zvolení je v jejich případě naprosto nemístným tvrzením. Nadto všechny obce uváděné navrhovatelkou jsou jen několik kilometrů od Poděbrad, fakticky jsou spíše předměstím Poděbrad, a jestli tam případně má některý kandidát přítelkyni a přespává tam, jde o nepodstatnou skutečnost z hlediska poměru k obci, o němž hovoří Ústavní soud. Navrhovatelka záměrně opomíjí, že podle Ústavního soudu je materialita pobytu dána právě sociálními, ekonomickými, kulturními a dalšími vazbami k místu, že tam tyto osoby mají rodiště, rodinu, zájmy apod. V tomto případě nejde o to, že by snad odpůrkyně 2) do voleb nasazovala nějaké „přivandrovalce“, a za nekalou praxi tak je třeba podle ní považovat spíše návrh podaný navrhovatelkou. Ostatně zákon přiznává volební právo i tomu, kdo se do obce přistěhuje před volbami, a přiznává je i občanům jiných států, kteří mají přihlášeno bydliště v obci, ač takové bydliště do jisté míry mnohdy představuje jen pobyt přechodný.

Krajský soud v Praze návrh na zrušení registrace kandidátní listiny odpůrkyně 2) pro volby do zastupitelstva města Poděbrady vyhlášené na dny 23. a 24. 9. 2022 zamítl.

Z odůvodnění:

[37] Volební zákon v poznámkách pod čarou odkazuje u pojmu *trvalý pobyt* na zákon o evidenci obyvatel a u pojmu *občan obce* na mj. § 16 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

[38] Ustanovení § 16 obecního zřízení přitom uvádí, že občanem obce je *fyzická osoba, která je a) státním občanem České republiky a b) je v obci hlášena k trvalému pobytu*. V poznámce pod čarou zákon u pojmu *trvalý pobyt* opět odkazuje na zákon o evidenci obyvatel.

[39] Podle § 10 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel se místem trvalého pobytu rozumí *adresa pobytu občana v České republice, která je vedena v základním registru obyvatel ve formě referenční vazby (kódu adresního místa) na referenční údaj o adrese v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu, a to v objektu, který je podle zvláštního právního předpisu označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem a který je určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci (dále jen „objekt“). V případech stanovených tímto zákonem může být místem trvalého pobytu sídlo oblašovny nebo sídlo zvláštní matriky, které je v informačním systému označeno jako adresa úřadu.*

[40] Pro posouzení argumentace navrhovatelky ovšem není podstatný jen samotný text výše uvedených ustanovení zejména volebního zákona, z nějž vyplývá odvození pasivního volebního práva (práva být zvolen) od aktivního volebního práva (práva volit) a jejich společné podmínění trvalým pobytem v obci jakožto údajem evidenčním, ale je třeba zohlednit též ústavní principy voleb spolu s ústavním vymezením územní samosprávy.

[41] V tomto směru v nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 38/11, č. 109/2012 Sb. ÚS v bodu 18 Ústavní soud shrnul svou dosavadní judikaturu tak, že „*Právo volit do zastupitelstva obce dává § 4 [volebního zákona] občanu obce, pokud je v den voleb v této obci přihlášen k trvalému pobytu. Česká republika nemá speciálně upraveny další podmínky ve vztahu k bydlišti, které by voliči byli povinni splnit, než se k trvalému pobytu v obci přihlásí. Zmanipulování voleb obstaráním hlasů formálních voličů je tedy relativně snadné. Otázka trvalého pobytu občanů je sice obecně záležitostí evidenční, a ne faktickou, avšak ve věcech volebních je nutno tento pojem vykládat materiálně. Ústavní soud poukázal na postoj zaujatý v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/94 (č. 207/94 Sb., N 40/2 SbNU 7), vycházející z trvalého pobytu jako stavu faktického. Tento závěr podporuje i ústavní vymezení územních samosprávných celků jako územních společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Smyslem formální existence obce je, aby si její obyvatelé mohli sami spravovat vlastní záležitosti. Činí tak prostřednictvím orgánů obce. Proto také oprávnění tyto orgány vytvářet je podmíněno faktickým poutem obyvatele – voliče k obci. O existenci tohoto pouta nesvědčí sama subjektivní vůle osoby v podobě zápisu mezi občany obce, ale musí být odpovídajícím způsobem objektivizována. V situaci, kdy je trvalý pobyt rozhodujícím kritériem pro vznik aktivního i pasivního volebního práva do orgánů samosprávy obce, je třeba vzhledem k závažnosti možných dopadů pečlivě zkoumat i skutečnost, zda přihlášení nebylo zcela účelovým jednáním, jehož jediným cílem byl právě vznik aktivního volebního práva, tedy jednáním obcházejícím volební zákon. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/11 navíc konstatoval, že těmto praktikám lze do jisté míry předejít ve fázi sestavování seznamu voličů tím, že osoby hlášené k trvalému pobytu toliko formálně z něho budou vyloučeny, přičemž je pak na nich se takovému úkonu příslušnými prostředky bránit.“*

[42] Lze podotknout, že tyto argumenty navazují na zcela zřetelný závěr vyslovený Ústavním soudem již v nálezu ze dne 10. 10. 2000, sp. zn. IV. ÚS 420/2000, č. 145/2000 Sb. ÚS: „*Trvalý pobyt lze považovat za standardní podmínku k nabytí volebního práva a k jeho výkonu. Pokud tedy [tehdejší volební zákon] vymezuje, že členem zastupitelstva v obci může být zvolen každý volič, který má v obci trvalý pobyt, tedy je v obci oprávněn volit, nelze takovou podmínku považovat za neústavní, neboť nepochybně z takto konstruovaných podmínky volitelnosti lze dovodit, že na samosprávu společenství občanů se mají podílet pouze ti, kteří do tohoto společenství také patří. Jakkoli se mohou zdát argumenty stěžovatelů, že postačuje faktický trvalý pobyt, logické a ekonomické, nelze přehlédnout, že takto nablížené podmínky volitelnosti a z toho plynoucí posouzení otázky trvání či netrvání mandátu, by postrádalo jakýkoli řád. V právním státě musí mít každé konkrétní jednání předvidatelné právní důsledky.“* Konečně lze navázat též argumentací Ústavního soudu vyslovenou v nálezu ze dne 23. 7. 2019, sp. zn. IV. ÚS 4241/18, č. 140/2019 Sb. ÚS, podle níž u volebních kandidátů „*tento vztah či faktické pouto lze ověřovat pouze o těch, kteří jsou přihlášení k trvalému pobytu v obci, takže toto ověřování může mít jen negativní výsledek, tedy že evidovaná osoba takový požadavek nesplňuje, nikoli pozitivní výsledek, tedy že neevidovaná osoba přesto může volit, či je dokonce volitelná. To by bylo v rozporu se zárukami rovnosti volebního práva.“*

[43] K otázce rozporu mezi faktickým a trvalým pobytem ovšem Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/11 v bodu 21 doplnil, že byť v obecné rovině je závěr, že by pouhé prodloužení protiprávního stavu mohlo vést k jeho legalizaci, ošemetný, v poměrech volebního soudnictví je úvaha, že časový odstup může změnit náhled na regulérnost voleb, zcela legitimní, např. již proto, že podle mezinárodních standardů by případný požadavek volebního zákonodárství na předchozí délku pobytu voliče v obci neměl přesahovat období šesti měsíců. Zároveň

v bodu 22 Ústavní soud poznamenal, že např. ani „pouhým“ vlastníkům rekreačních objektů v obci v situaci, kdy v § 10 odst. 1 zákon o evidenci obyvatel připouští nahlášení trvalého pobytu do rekreačního objektu, zpravidla nelze bránit v účasti na volbách, pokud se rozhodli takovou volbou trvalého pobytu realizovat své volební právo v dané obci.

[44] Na to navázal v usnesení ze dne 6. 11. 2018, čj. 64 A 23/2018-38, Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, v (do jisté míry) obdobném případě sporu o volitelnost kandidáta v obecních volbách inspirativním a zcela adekvátním postřehem, že u kandidáta vždy „nelze hovořit o jediném místě ve smyslu místa, kde by měl rodinu, rodiče, obydli, zaměstnání a kde by se výhradně zdržoval s úmyslem zdržovat se trvale, jak o tom hovořil Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 9. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94. Taková situace je však v dnešní moderní, dynamické době nikoli ojedinělá. Naopak lidé, jejichž život není soustředěn na jednom místě – lidé, kteří se stěhují či dojíždí za prací, případně, kteří v průběhu týdne nepobývají na jednom místě, vlastní více nemovitostí, pracují z domova či na vícero postech a současně jsou angažováni ve veřejném životě, jejichž děti navštěvují školy nikoli v místě faktického bydliště, ale tam, kde je to pro celou rodinu organizačně výhodné, stále přibývá. Přesně o takový případ jde u zvoleného kandidáta. Za rozhodující soud v projednávané věci považoval, že faktické pouto zvoleného kandidáta k městu Česká Lípa nebylo ničím vyvráceno. Zvolený kandidát ve městě pobývá dlouhodobě, ač také dojíždí za rodinou mimo město, má zde nadále evidován trvalý pobyt, dříve ve městě také pracovně působil. Především je ale po dobu více než 10 let spjat s veřejným děním v městě Česká Lípa a správou jeho záležitostí, neboť od roku 2006 působí jako zastupitel, ve dvou volebních obdobích zastával také funkci druhého místostarosty. Svou dlouhodobou veřejnou angažovaností tak dává najevo, že jeho svazek s městem není jen formálním a nemíni jej ukončit. Uvedené skutečnosti svědčí proti účelovosti jeho přihlášení k trvalému pobytu v České Lípě, které by zvolený kandidát učinil, aby obcházel zákon o volbách do zastupitelstev obcí. Právě zmíněné okolnosti nepochybně stály za dosažením potřebného počtu preferenčních hlasů, které zvoleného kandidáta vynesly do čela kandidátní listiny volební strany Nezávislí a soukromníci a zajistily mu získání mandátu. Soud dodává, že v rámci volné soutěže volebních stran o přízeň voličů nic nebránilo, aby samy tyto strany poukázaly na možné formální sejití kandidáta s městem, do jehož zastupitelstva chce být zvolen. Bylo by pak pouze na voličích, jak s takovou informací při volbě samotné naloží.“

[45] Krajský soud tedy shrnuje, že z hlediska navrhovatelkou namítané problematiky platí, že aktivní a od něj odvozené pasivní volební právo lze realizovat jen v té obci, v níž je volič, resp. kandidát formálně přihlášen k trvalému pobytu v souladu s ustanoveními zákona o evidenci obyvatel. Kritérium materiálního pobytu, tj. fakticky existující vazby mezi voličem a obcí registrovaného pobytu, představuje pouze dodatečný korektiv, který v případě rozporu mezi formálním a materiálním pobytům ve svém důsledku může vést ke ztrátě možnosti realizovat aktivní i pasivní volební právo. S ohledem na vážnost takového důsledku je tedy třeba jej vykládat zužujícím způsobem tak, aby základní právo zakotvené v čl. 22 Listiny základních práv a svobod, tj. volební právo jedince, bylo v pochybnostech zachováno. Proto s takovým rozparem mezi formálně nahlášeným a faktickým pobytům voliče je třeba pracovat pouze jako se zásadní indicií možného obcházení volebního zákona a promítnout jej cestou vyškrtnutí ze seznamu voličů (§ 28 odst. 2 volebního zákona), vyškrtnutí kandidáta na kandidátní listině (§ 23 odst. 2 volebního zákona) či zásahu soudu v řízení podle § 89 s. ř. s. jen tehdy, jestliže i v kontextu dalších zjištěných okolností je prokázáno, že jediným nebo hlavním a zcela převažujícím cílem takového postupu bylo ovlivnění voleb, resp. v případě návrhu podle § 90 s. ř. s. pokud navíc v konečném důsledku i k takovému nepřijatelnému hrubému ovlivnění voleb také prokazatelně došlo (srov. § 60 volebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2017).

[46] Z hlediska povinností odpůrce 1) jakožto registračního úřadu přitom krajský soud konstatuje, že při registraci kandidátních listin primárně vychází z údaje o evidovaném trvalém pobytu v centrální evidenci obyvatel v kombinaci s případným prohlášením kandidáta, že ke dni voleb překážka volitelnosti v podobě doposud evidovaného trvalého pobytu v jiné obci odpadne (§ 22 odst. 3 volebního zákona). Volební zákon totiž touto cestou v podstatě připouští variantu, že se kandidát do obce přistěhuje až těsně před termínem voleb. Registrační úřad tak má jen minimální prostor pro identifikaci zneužití evidovaného údaje o trvalém pobytu, zejména jde-li o individuální případ, neboť z povahy věci nemůže číst myšlenky kandidáta a zjistit, zda svůj pobyt do obce přesunul jen účelově bez reálného úmyslu zde i trvale pobývat, nebo zda naopak kandidát využil svobody pohybu a hodlá se již od počátku svého pobytu účastnit veřejného života v obci a správy věcí veřejných. Registrační úřad totiž postrádá jakékoli oprávnění limitovat občany využívající svobodu pohybu v realizaci jejich pasivního volebního

práva a je pouze na voličích, aby zvážili, zda do zastupitelstva obce povolají nově příchozího občana obce (např. v důvěře v jeho odborné či organizační schopnosti, jež prokázal již jinde), nebo své hlasy rozdělí mezi dlouholeté občany obce. Na takovou situaci přirozeně mohou reagovat konkurenti ve volební kampani, jimž nic nebrání na (dosavadní) nedostatek místního sepětí kandidáta s obcí poukazovat a využít jej v předvolební agitaci.

[47] Případně rozhodnutí omezit volební právo určitou délkou předchozího pobytu v obci (nebo jej lokalizovat do místa dosavadního, byť již aktuálně ukončeného pobytu) přísluší výhradně zákonodárci, jež na to již ostatně Ústavní soud opakovaně upozorňoval v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 59/10, Pl. ÚS 6/11 i Pl. ÚS 38/11 s poukazem na vhodnost bližší regulace limitující zneužitelnost účelových změn trvalého pobytu, zejména krátce před obecními volbami. Pokud ovšem zákonodárci tuto možnost nevyužili, nepřísluší ani registračnímu úřadu, ani soudu takové nové pravidlo vytvářet namísto něj, neboť k tomu postrádají v rámci ústavní dělby moci oprávnění. Registrační úřad (a potažmo soud) tak mohou reagovat pouze na případy zjevného zneužití práva. Navíc na rozdíl od soudu, který za tím účelem disponuje návrhem, v němž jsou alespoň takové skutečnosti tvrzeny, registrační úřad zpravidla ani žádný podnět takového charakteru nemá, a nadto v řadě případů [byť pro nynějšího odpůrce 1) to neplatí] není ani obecním úřadem, který vede voličské seznamy a který disponuje detailní znalostí všech obcí ve svém správním obvodu. Lze tedy říci, že odpůrce 1) oprávněně vycházel z údajů v registru obyvatel, jež potvrzovaly trvalý pobyt sporných kandidátů v Poděbradech, neboť navrhovatelka ani netrdí, že by nejen informacemi o nesouladu takového údaje s faktickým místem pobytu, ale současně i údaji o tom, že tento nesoulad byl vytvořen právě s výhradním cílem manipulace voleb odpůrce 1) v době vydání rozhodnutí o registraci disponoval. To samozřejmě nevylučuje, že by takový nesoulad a záměr obcházení zákona byl prokázán v nynějším řízení před krajským soudem. Nicméně krajský soud má za to, že ani z okolností tvrzených v návrhu, natožpak z předložených důkazů nelze dovodit, že by se jednalo o takový případ obcházení zákona.

[48] Jak již bylo nastíněno, faktický pobyt občana, zejména v současné dynamické době, v níž není problémem se i v rámci jediného dne pravidelně přemísťovat mezi různými obcemi v řádu desítek kilometrů, nelze v řadě případů ztotožňovat jen s jedinou obcí. Zásadní indicie obcházení volebního zákona v podobě rozporu evidenčního pobytu a faktického bydliště ani přítomnosti podlé judikatury Ústavního soudu navázána na poměrování s faktickým bydlištěm v podobě těžiště aktivit jednotlivce, ale na zjištění samotné absence vztahu jednotlivce k obci, v níž se snaží realizovat volební právo (a to případně i vztahu nově navázaného s předpokladem jeho trvalosti). Odkazy navrhovatelky na pojetí bydliště v občanskoprávní úpravě nejsou v situaci, kdy zákonodárci výslovně navázali volební právo na kritérium evidenčního pobytu, namísto, jelikož odpůrce 1) i krajský soud jsou povinni se řídit volebním zákonem a materiální pobyt používají v duchu závěrů Ústavního soudu jen jako zásadní indicie existence potenciálního zneužití této právní úpravy založené na evidenčním, a nikoliv faktickém pobytu.

[49] V situaci, kdy běžně jednotlivci mají faktický vztah k několika různým obcím, kdy např. v jedné obci pravidelně přespávají a v druhé obci vykonávají zaměstnání a tráví významnou část dne, nebo kdy v rámci týdne několik dnů pobývají v místě svého zaměstnání a zbytek dne v místě, kde vlastní druhou nemovitost, popř. střídají-li v průběhu roku letní byt a zimní byt v různých obcích, přičemž jedním z takových míst může být i rekreační objekt, v němž tráví nikoliv zanedbatelný čas, nelze jim bránit, jak naznačil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/11, aby si jedno z těchto několika různých míst vybral jako místo svého trvalého pobytu a realizovali v něm své aktivní a případně i pasivní volební právo. Platná právní úprava zajišťuje, že takové volební právo bude realizováno jen v jediné obci z těch, jež s ohledem na faktické vztahy jednotlivce přichází do úvahy, ale jinak jednotlivce nenutí k tomu, aby si za místo výkonu volebního práva formou ohlášení trvalého pobytu vybral právě to místo, v němž tráví noc, v němž pobývá v pracovní dny, nebo naopak o víkendech apod.

[50] Nadto i v případech, že by se snad někdo v minulosti neoprávněně „vetřel“ do určité obce, k níž v době prvotního výkonu volebního práva ani reálně nezamýšlel založit trvalejší faktický vztah, je nutno zohlednit fakt, pokud např. v důsledku úspěšné kandidatury tento vztah následně nabyl při reálném výkonu funkce zastupitele v obecním zastupitelstvu, zejména jde-li o zastupitele uvolněného. Pokud takový zastupitel už reálně po nějakou dobu spjal svůj život s obcí, pohybuje se v ní a tráví v ní svůj pracovní čas, nelze již v následujících volebních obdobích (pokud s obcí opětovně nepřerušil vztahy) úspěšně dovozovat, že by byl jen formálním občanem obce a že by mu bylo z důvodu „hříchu v mládí“ možné volební právo odeprít. V těchto intencích tedy soud zhodnotil tvrzení navrhovatelky vztahující se k jednotlivým sporným kandidátům odpůrkyně 2).

[51] Navrhovatelka předloženými důkazy prokázala, že sporní kandidáti mají určitý vztah k nemovitostem mimo Poděbrady, Ing. Smejkal dokonce sám na jednání zastupitelstva připustil, že má svou domácnost v Odřepších. S výjimkou Mgr. Jaromíra Nováka lze mít za to, že je vysoce pravděpodobné, že kandidáti reálně bydlí (v běžném smyslu tohoto slova) v obcích v bezprostředním okolí města Poděbrady, Miroslav Paskovský dokonce krátce před komunálními volbami v roce 2018 a 2022 změnil adresu evidovaného trvalého pobytu z obce Pátek zpět do Poděbrad. Tato zjištění však sama o sobě vzhledem k předchozím právním závěrům soudu navazujícím na judikaturu Ústavního soudu nemohou dostačovat. Zejména v případě Miroslava Paskovského, který si v úzké časové návaznosti na termíny voleb změnil adresu trvalého pobytu, lze pouze uznat, že se jedná dílčí indicii toho, že by se mohlo jednat o snahu obcházet smysl a účel volebního zákonodárství. K tomu však musí být zjištěno, že tito kandidáti přinejmenším v době voleb již nemají žádný významný vztah k obci, do níž si přihlásili trvalý pobyt, popř. jen vztah historický, který ale již vyhasl.

[52] Z důkazů předkládaných na svou obhajobu odpůrkyně 2) však krajský soud zjistil, že vztah všech tří sporných kandidátů k městu Poděbrady je dlouhodobý a mimořádně intenzivní. Nejen, že jsou Poděbrady jejich rodištěm, místem, kde se vzdělávali, ale všichni sporní kandidáti spojili i svůj profesní život s Poděbrady, vykonávají činnost v orgánech města, řídí instituce či společnosti v Poděbradech usazené, aktivně, zpravidla v roli organizační, se účastní sportovního, sociálního a kulturního dění ve městě, a to i v současné době. Navrhovatelka nepochybněvala existenci těchto vazeb na město Poděbrady a pouze prezentovala, dle krajského soudu nesprávný právní názor, že ekonomické a politické vazby k zachování materiálního vztahu k městu, resp. materiálního bydliště nemohou postačovat. Ponechá-li krajský soud stranou fakt, že v případě sporných kandidátů se jejich vztah neomezuje jen na ekonomiku a politiku, ale zahrnuje i širokou plejádu dobrovolných aktivit spolkových, sportovních, kulturních, popř. sociálních, je nutné zdůraznit, že by navrhovatelka musela prokázat (resp. osvědčit, dokazovat opak by pak musela napadená volební strana) praktickou absenci vztahu sporných kandidátů k městu. K tomu však rozhodně nedošlo, shromážděné důkazy naopak svědčí o vztazích intenzivních a přetrvávajících i v současnosti.

[53] Z toho důvodu tedy krajský soud uzavírá, že u žádného z kandidátů odpůrkyně 2) označených navrhovatelkou nezjistil, že by neměl prakticky žádný vztah k městu Poděbrady a že by jediným důvodem přihlášení k trvalému pobytu bylo ovlivnění výsledku voleb vyhlášených na dny 23. a 24. 9. 2022. Naopak odpůrkyně 2) předloženými listinami jasně prokázala, že každý z kandidátů v horizontu desítek let spojil (nejen) svůj profesní život s městem Poděbrady a tento stav zjevně trvá i dnes. Za daného stavu tak ani potenciální zjištění, že tito kandidáti mají případně svou domácnost umístěnou v některé z přilehlých obcí, pro něž město Poděbrady slouží jako spádová obec, (čemuž u dvou kandidátů skutečnosti předkládané navrhovatelkou nasvědčují) nemůže opravňovat soud či registrační úřad k jejich vyškrtnutí z kandidátní listiny. Z toho důvodu již krajský soud neprováděl podrobnější dokazování k tomu, na které adrese mají sporní kandidáti svou domácnost, popř. mají-li jich více, kde mají těžiště svého pobytu, neboť by to nemohlo vést k jinému závěru. Jelikož dokazováním bylo vyloučeno, že by sporní kandidáti na kandidátce odpůrkyně 2) uvedením adresy hlášeného trvalého pobytu v městě Poděbrady postupovali v rozporu se smyslem volebního zákona a dopouštěli se zneužití zákona, soudu nezbylo než návrh jako nedůvodný zamítnout.

Ej 170/2022

Zaměstnanost: ochrana zaměstnanců při platební neschopnosti; uspokojení mzdových nároků; souběh funkcí

k § 3 písm. a) zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů

ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/94/ES o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele

Úřad práce nemůže vyloučit žadatele o uspokojení mzdových nároků podle zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, z pojmu „zaměstnanec“ podle § 3 písm. a) téhož zákona jen proto, že žadatel byl v rozhodném období jak ředitelem obchodní společnosti, tak členem jejího statutárního orgánu. Tzv. souběh funkcí, jak jej definuje judikatura Nejvyššího soudu (naposled rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia ze dne 11. 4. 2018, sp. zn. 31 Cdo 4831/2017, č. 35/2019 Sb. rozh. obč.), proto nemůže sám o sobě sloužit k vyloučení žadatele ze systému zavedeného citovaným zákonem a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/94/ES o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2022, čj. 10 Ads 262/2020-98)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 171/2016 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 190/15), č. 140/2018 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 669/17); č. 13/1995 Sb. rozh. obč. NS, č. 35/2019 Sb. rozh. obč.

Věc: T. P. proti Ministerstvu práce a sociálních věcí o uspokojení mzdových nároků, o kasační stížnosti žalobce.

V nynější věci se Nejvyšší správní soud zabývá otázkou tzv. „souběhu funkcí“ zaměstnance obchodní společnosti a člena jejího statutárního orgánu. Konkrétně Nejvyšší správní soud řeší, jak tento souběh ovlivňuje právo zaměstnance požádat o uspokojení mzdových nároků podle zákona č. 118/2000 Sb., který implementuje směrnici 2008/94/ES o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele.

Žalobce je předseda představenstva a bývalý zaměstnanec společnosti ARANEA TECHNOLOGY a.s. Pro tuto společnost pracoval jako zaměstnanec od roku 2010. Od roku 2017 (po změně dosavadní pracovní smlouvy) pracoval jako její ředitel. Zhruba ve stejné době se stal předsedou jejího představenstva. ARANEA TECHNOLOGY se ale v roce 2018 dostala do platební neschopnosti. Žalobce proto požádal úřad práce o uspokojení mzdových nároků podle zákona č. 118/2000 Sb. za měsíc červenec až září 2018, které neuspokojila společnost ARANEA TECHNOLOGY jako jeho tehdejší zaměstnavatel.

Úřad práce žalobcovu žádost podle § 9 odst. 6 zákona č. 118/2000 Sb. zamítl, jelikož nepovažoval žalobce za zaměstnance ve smyslu § 3 písm. a) tohoto zákona. Podle úřadu práce se zákon na žalobce vůbec nevztahoval. Žalobce se odvolal k žalovanému, který závěry úřadu práce potvrdil a odvolání zamítl. Žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal žalobu k Městskému soudu v Praze. Ani městský soud však žalobce nepovažoval za „zaměstnanec“ podle zákona č. 118/2000 Sb., proto žalobu zamítl.

Oba správní orgány i městský soud vyšly ve své argumentaci z judikatury Nejvyššího soudu k tzv. souběhu funkcí. Nynějším rozsudkem ale Nejvyšší správní soud použití dosavadní judikatury k této otázce ve věcech náhrady mzdových nároků v režimu zákona č. 118/2000 Sb. vylučuje.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Závěr městského soudu ohledně souběhu funkcí považoval za nesprávný hned z několika důvodů. Jednak namítal, že ho členství v představenstvu společnosti neopravňovalo k samostatnému řízení společnosti ani k jejímu samostatnému vedení. Představenstvo totiž rozhoduje ve sboru, většinou hlasů. Městský soud ale chybně dovodil, že ve společnosti došlo k tzv. horizontální delegaci, rozdělení obchodního vedení na části (za alespoň jednu z nich měl podle kasační argumentace stěžovatel odpovídat, pozn. NSS). Stěžovatel nadto v klíčovém období nepracoval pro společnost jako její ředitel, ale jako projektový manažer či stavbyvedoucí.

Městský soud také podle stěžovatele přehlédl, že jeho pracovní poměr se společností ARANEA TECHNOLOGY trval již před zvolením do představenstva. Z žádného dokumentu (tím méně z dodatku k pracovní smlouvě) přitom neplyne, že by stěžovatel chtěl dosavadní pracovněprávní vztah se společností nahradit vztahem obchodněprávní povahy, případně že takový obchodněprávní vztah zamýšlel (alespoň) podřadit pod režim zákoníku práce. Stěžovatel trval na tom, že mezi ním a společností existovaly dva na sobě nezávislé právní vztahy.

Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Zákon č. 118/2000 Sb. nemůže být použit k tomu, aby soukromé subjekty přenášely své podnikatelské neúspěchy na stát. Nárok stěžovatele byl podle něj účelový. Stěžovatel se jako člen (a předseda) představenstva na obchodním vedení podílel. Zároveň stěžovatel nepředložil žádný dokument, podle kterého by od července do září 2018 byl zaměstnancem ARANEA TECHNOLOGY – podle žalovaného se totiž stěžovatelův pracovněprávní vztah ke společnosti změnil (dodatkem ke smlouvě a změnou

vykonávané práce) na obchodněprávní. Jakýkoli výkon pozice stavbyvedoucího či projektového manažera musel probíhat nad rámec dosavadních ujednání se společností.

Tento případ měl důležitý unijní rozměr. Zákon č. 118/2000 Sb. totiž v českém právu provádí již citovanou směrnici 2008/94/ES o ochraně zaměstnanců v případech platební neschopnosti zaměstnavatele. Usnesením ze dne 11. 2. 2021, čj. 10 Ads 262/2020-34, Nejvyšší správní soud předložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku ohledně výkladu dvou článků směrnice a řízení v této věci přerušil.

Šedmý senát Soudního dvora rozhodl o předložené předběžné otázce rozsudkem ze dne 5. 5. 2022, C-101/21, *HJ*. Vyslovil následující závěr:

Článek 2 odst. 2 a čl. 12 písm. a) a c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/94/ES ze dne 22. října 2008 o ochraně zaměstnanců v případech platební neschopnosti zaměstnavatele, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1794 ze dne 6. října 2015, musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní judikatuře, podle níž platí, že osoba, která na základě pracovní smlouvy platné z hlediska vnitrostátního práva vykonává souběžně funkce ředitele a člena statutárního orgánu obchodní společnosti, nemůže být kvalifikována jako zaměstnanec ve smyslu této směrnice, a že se tudíž záruky upravené touto směrnicí nemohou na tuto osobu vztáhnout.

Tím odpadla překážka řízení a předseda senátu podle § 48 odst. 6 s. ř. s. usnesením vyslovil, že se v řízení pokračuje. K rozsudku Soudního dvora se vyjádřil pouze žalovaný. Rozsudek Soudního dvora nelze podle něj v nynější věci „*zcela aplikovat*“. Rozsudek prý počítal s tím, že stěžovatel byl v pracovněprávním vztahu. Žalovaný k tomu odkázal na čl. 2 odst. 2 směrnice (právě ten však Soudní dvůr v rozsudku vykládal, pozn. NSS), podle kterého se směrnice nedotýká vnitrostátního práva, pokud jde o definici pojmu „zaměstnanec“. Citoval z argumentace městského soudu a zopakoval, že stěžovatel nemohl platně uzavřít pracovní smlouvu s ARANEA TECHNOLOGY. Důvodem neplatnosti pracovní smlouvy přitom není jen samotný souběh pracovního poměru a funkce ve statutárním orgánu, ale též to, že podle smlouvy měl stěžovatel vykonávat právě obchodní vedení společnosti. Závěrem žalovaný připomněl, že účelem zákona č. 118/2000 Sb. není přenášet podnikatelské neúspěchy soukromých subjektů na stát. Zdůrazňuje, že jediným akcionářem ARANEA TECHNOLOGY je kyperská společnost, není proto možné dohledat, která fyzická osoba měla „*značný vliv*“ na činnost zaměstnavatele podle čl. 12 písm. c) směrnice.

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

Z odůvodnění:

[14] Pro přehlednost Nejvyšší správní soud rozdělil odůvodnění do následujících částí. Nejprve shrnuje dosavadní judikaturu Nejvyššího soudu (IV. A.). Dále Nejvyšší správní soud podrobněji rozebírá skutkové okolnosti nynější věci a rozhodnutí obou správních orgánů a městského soudu (IV. B.). Poté následuje rozbor rozsudku Soudního dvora, který vylučuje použití dosavadní české judikatury o souběhu funkcí pro oblast směrnice 2008/94/ES o ochraně zaměstnanců v případech platební neschopnosti zaměstnavatele (IV. C.).

IV. A. Dosavadní judikatura Nejvyššího soudu k „*souběhu funkcí*“

[15] Důsledky tzv. souběhu funkcí člena statutárního orgánu a zároveň zaměstnance obchodní korporace nejsou toho času v českém právu zákonem výslovně upraveny (naposled tomu tak bylo za účinnosti obchodního zákoníku po novele provedené zákonem č. 351/2011 Sb.). Dlouhodobě je však dotváří judikatura českých soudů, především pak Nejvyššího soudu (kterou v různých podobách Nejvyšší správní soud doposud přebíral).

[16] Za základní kámen judikatury civilních soudů k souběhu funkcí je považován již letitý rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 4. 1993, sp. zn. 6 Cdo 108/92, č. 13/1995 Sb. rozh. obč. Vrchní soud v něm (na podkladu tehdejší právní úpravy) dovedl, že výkon funkce statutárního orgánu (či jeho člena) sám o sobě nebrání vzniku pracovněprávního poměru k téže společnosti a taková pracovní smlouva není neplatná. Výjimkou byly případy, kdy měla pracovní smlouva pokrývat samotný výkon funkce statutárního orgánu: „*činnost statutárního orgánu (popřípadě jeho člena, jde-li o kolektivní orgán) nevykonává fyzická osoba v pracovním poměru, a to ani v*

případě, že není společníkem [...] právní předpisy ani povaha společnosti s ručením omezeným však nebrání tomu, aby jiné činnosti pro tuto obchodní společnost vykonávaly fyzické osoby na základě pracovněprávních vztahů“.

[17] Judikatura Nejvyššího soudu na rozsudek vrchního soudu navázala. Postupem času se ustálila na názoru, že pracovní smlouvy (či jiné smlouvy v pracovněprávních vztazích) uzavírané či trvající za souběhu funkcí byly neplatné pro rozpor se zákonem. To však jen tehdy, pokud podle nich měli zaměstnanci vykonávat „stejnou činnost“ jako ve funkci členů statutárního orgánu (srov. např. později Ústavním soudem přezkoumávané usnesení NS ze dne 20. 11. 2014, sp. zn. 21 Cdo 2390/2014, a rozsudek ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. 21 Cdo 1781/2012). Zmíněnou „stejnou činností“ jako členové statutárního orgánu podle tohoto výkladu vykonávali typicky generální ředitelé společností. Oproti tomu např. náplň pozic „výrobně technického náměstka generálního ředitele“ nebo „obchodního ředitele“ již byla pro Nejvyšší soud dostatečně odlišná od činnosti statutárního orgánu. Smlouvy na tyto pozice tedy ponechal v platnosti a členové statutárních orgánů se na jejich základě považovali za zaměstnance svých společností (srov. rozsudky ze dne 4. 5. 2016, sp. zn. 21 Cdo 2310/2015, a ze dne 24. 2. 2015, sp. zn. 21 Cdo 496/2014; Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že v druhé citované věci měl Nejvyšší soud k dispozici zcela přesný popis činnosti obchodního ředitele a teprve po jeho prozkoumání došel k tomu, že nešlo o funkci překrývající se s činností člena představenstva).

[18] Proti judikatuře Nejvyššího soudu v případech vykonávání „stejně činnosti“ na základě pracovní smlouvy se však postavil Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. I. ÚS 190/15 (č. 171/2016 Sb. ÚS), věc *Ing. Gavenda*. Ústavní soud zdůraznil, že zákaz uzavírání těchto smluv – tedy omezení soukromoprávního jednání – není v českém právu upraven zákonem. Byl dovozen až soudy, které však mohou právo dotvářet jen v omezené míře. Ústavní soud proto podrobil tento způsob dotváření práva (jdoucí proti zájmům soukromých osob) obzvláště přísnému ústavnímu přezkumu (srov. bod 34 nálezu). Ústavní soud odmítl dosavadní argumentaci Nejvyššího soudu, že činnost spadající do působnosti statutárního orgánu obchodní korporace není možné vykonávat v pracovněprávním vztahu či v režimu podřízeném zákoníku práce. Zdůraznil, že zákoník práce výslovně nezakazuje členovi statutárního orgánu vykonávat činnost, která přísluší statutárnímu orgánu, v pracovněprávním vztahu (bod 45 nálezu). V takovém případě se mají podobné smlouvy vykládat především podle úmyslu stran. Výklad má respektovat jejich právo na svobodné jednání a zásadu, že smlouvy je třeba dodržovat (body 47 a 48 tamtéž). Ústavní soud též odmítl způsob, kterým zákaz souběhu funkcí dosud soudy odůvodňovaly s pomocí práva obchodních korporací. Odkázal mimo jiné na to, že člen statutárního orgánu může část svých oprávnění k obchodnímu vedení delegovat na jiné osoby, včetně zaměstnanců společnosti. Rozsah takového pověření je přitom v zásadě vnitřní věcí společnosti. Dosavadní odůvodnění Nejvyššího soudu označil Ústavní soud za nedostatečné. Rozhodl, že soudy mohou prohlásit tyto smlouvy za neplatné jen v případě, že přednesou „obzvláště přesvědčivé argumenty“ pro takový postup (body 54 a 55 nálezu).

[19] Na nález I. ÚS 190/15 reagoval Nejvyšší soud rozsudkem velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia ze dne 11. 4. 2018, sp. zn. 31 Cdo 4831/2017, č. 35/2019 Sb. rozh. obč., věc *MIDESTA*. Dle současného výkladu tak v bodě [17] zmíněné pracovní smlouvy nejsou automaticky považovány za neplatné a smluvní strany mohou (v určitém rozsahu) smlouvu podřídit režimu zákoníku práce. Nejvyšší soud však nadále trvá na tom, že při tzv. souběhu funkcí člen statutárního orgánu nemůže být považován za zaměstnance obchodní korporace: „ani tehdy, podřídí-li se zákoníku práce, nelze člena statutárního orgánu považovat (v rozsahu činností spadajících do působnosti statutárního orgánu) za zaměstnance (§ 6 zákoníku práce) a obchodní korporaci za zaměstnavatele (§ 7 zákoníku práce). Jejich vztah i nadále zůstává vztahem obchodněprávním, jenž se řídí obchodním zákoníkem a dále – v důsledku smluvního ujednání – těmi (v úvahu přicházejícími) ustanoveními zákoníku práce, jejichž použití nebrání kogentní právní normy upravující (především) postavení člena statutárního orgánu obchodní korporace a jeho vztah s obchodní korporací“ (31 Cdo 4831/2017, *MIDESTA*, bod 38). Tyto závěry platí též v případě, kdy „člen statutárního orgánu a obchodní korporace uzavřou vedle smlouvy o výkonu funkce (v níž se neodchylovali od režimu nastaveného § 66 odst. 2 obč. zák.) i souběžnou ‚manažerskou‘ smlouvu na výkon některých činností spadajících do působnosti statutárního orgánu (zpravidla na výkon obchodního vedení), v níž si sjednají režim zákoníku práce. V takovém případě je nutné na manažerskou smlouvu pohlížet jako na (svého druhu) dodatek ke smlouvě o výkonu funkce, upravující vztah mezi členem statutárního orgánu a obchodní korporací, jde-li o výkon části činností spadajících do působnosti statutárního orgánu“ (tamtéž, bod 39).

[20] Nejvyšší soud tento výklad zdůvodňuje tím, že je to právě statutární orgán a jeho členové, kdo řídí činnost obchodní korporace. Člen statutárního orgánu tak nemůže ani na základě pracovní smlouvy vykonávat činnosti spadající do náplně jeho funkce (tj. do působnosti statutárního orgánu) ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti dle pokynů obchodní korporace. Tento pozměněný výklad však ještě Ústavní soud přímo nepřezkoumával [Ústavní soud dosud jen potvrdil náleze I. ÚS 190/15, ale kromě malé zmínky o změně judikatury Nejvyššího soudu ji blíže nekomentoval; viz k tomu náleze ze dne 21. 8. 2018, sp. zn. III. ÚS 669/17 (č. 140/2018 Sb. ÚS), rovněž ve věci ústavní stížnosti Ing. Gavendy, body 37 a 40].

IV. B. Okolnosti nynější věci a použití judikatury k souběhu funkcí správními orgány a městským soudem

[21] Stěžovatel v listopadu 2018 požádal úřad práce o uspokojení svých mzdových nároků za měsíce červenec až září 2018, které neuspokojila ARANEA TECHNOLOGY jako jeho tehdejší zaměstnavatel. Celkem žádal o proplacení nároků ve výši 602 608 Kč (za červenec a srpen 2018 žádal vždy o zhruba 100 000 Kč, za září 2018 o čtyřnásobek).

[22] Stěžovatel od roku 2010 na základě pracovní smlouvy pracoval pro ARANEA TECHNOLOGY jako zaměstnanec na pozici projektant. Jedinou doloženou změnou této pracovní smlouvy je dodatek k pracovní smlouvě z 24. 9. 2017, kterým stěžovatel a společnost změnili s účinností od 1. 10. 2017 druh vykonávané práce na „ředitel společnosti“ (bez bližšího určení či popisu práce). V roce 2017 byl stěžovatel též zvolen předsedou představenstva ARANEA TECHNOLOGY – tím je ode dne 20. 9. 2017.

[23] K žádosti předložené úřadu práce stěžovatel doložil výplatní listy za měsíce červenec až září 2018, oznámení ze dne 30. 9. 2018 o okamžitém zrušení pracovního poměru z důvodu nevyplacení mzdy, potvrzení o délce zaměstnání a několik dalších dokladů o délce zaměstnání (potvrzení zaměstnavatele pro účely posouzení podpory v nezaměstnanosti, evidenční list důchodového pojištění a potvrzení o zdanitelných příjmech ze závislé činnosti). Kromě dodatku k pracovní smlouvě ale žádný z těchto dokumentů nezmiňuje druh práce, který stěžovatel v klíčovém období pro společnost vykonával.

[24] Úřad práce, žalovaný i městský soud se shodli, že stěžovatel v rozhodném období pro společnost ARANEA TECHNOLOGY pracoval jako její ředitel a že náplní jeho práce bylo obchodní vedení společnosti. Proto mu nemohl ke společnosti ARANEA TECHNOLOGY vzniknout pracovní poměr. Jak úřad práce, tak žalovaný založili rozhodnutí pouze na existenci souběhu funkcí u stěžovatele; odkazovali především na rozsudek Nejvyšší správní soud ze dne 9. 12. 2010, čj. 3 Ads 119/2010-58, který přebíral tehdejší judikaturu Nejvyššího soudu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí přímo (s citací rozsudku 31 Cdo 4831/2017, *MIDESTA*) uvedl, že stěžovatel „uzavřel tzv. pracovní smlouvu způsobem, který je dle výše zmíněné judikatury soudu neplatný“ (srov. s. 5 rozhodnutí). Rovněž městský soud postavil rozsudek především na existenci souběhu funkcí (nad rámec toho jen vypořádal dvě vedlejší námitky stěžovatele a odkázal také na novější judikaturu Nejvyššího správního soudu v podobě rozsudku ze dne 10. 10. 2012, čj. 9 Afs 33/2012-35).

[25] Právě důsledky toho, že u stěžovatele došlo k tzv. souběhu funkcí, jsou pro nynější věc zásadní. Zbylé kasační námitky stěžovatele jsou totiž nedůvodné. V prvé řadě se Nejvyšší správní soud shoduje s žalovaným i městským soudem, že z podkladů ve spisu nelze dojít k tomu, že by stěžovatel ve skutečnosti vykonával pro společnost ARANEA TECHNOLOGY práci projektového manažera či stavbyvedoucího. Nic na tom nemění, že byl stěžovatel takto označen na některých písemnostech, které v průběhu řízení před žalovaným (navíc opožděně) dodal. Podstatné pro nynější věc jsou podklady, které přiložil k žádosti o uspokojení mzdových nároků, především pak pracovní smlouva s dodatkem z roku 2017. Stejně tak Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem (blíže především body 27 a 32), že náplní stěžovatelovy práce bylo obchodní vedení společnosti. Pokud jde o argumentaci ohledně role stěžovatele v představenstvu společnosti, resp. údajného rozdělení řídicích funkcí ve společnosti, není zcela jasné, kam stěžovatel směřuje. Z napadeného rozsudku neplyne, že by snad městský soud nějak „presumoval horizontální delegaci pravomocí“ v představenstvu ARANEA TECHNOLOGY – naopak, městský soud vycházel z toho, že představenstvo rozhoduje jako kolektivní orgán (srov. právě bod 26 napadeného rozsudku, na který odkazuje stěžovatel).

[26] Podle § 1a zákona č. 118/2000 Sb. má každý zaměstnanec právo na uspokojení splatných mzdových nároků nevyplacených mu jeho zaměstnavatelem, který je v platební neschopnosti. Podle § 3 písm. a) se pro účely tohoto

zákona „zaměstnancem“ rozumí fyzická osoba, s níž zaměstnavatel sjednal pracovní poměr, dohodu o provedení práce za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem nebo dohodu o pracovní činnosti, na základě kterých jí vznikly v rozhodném období mzdové nároky nevyplacené zaměstnavatelem.

[27] Zákon č. 118/2000 Sb. současně v § 2 pamatuje na několik případů, na které se nevztahuje. Zákon se např. nevztahuje na tzv. vyslané pracovníky či některé zaměstnance agentur práce. Podle § 2 odst. 3 se nevztahuje též na zaměstnance, který byl v rozhodném období zaměstnancem zaměstnavatele, který je v platební neschopnosti, a současně v tomto rozhodném období byl jeho statutárním orgánem nebo členem jeho statutárního orgánu a měl u tohoto zaměstnavatele nejméně poloviční majetkovou účast.

[28] Dopad současného (ale vlastně i jakéhokoli dřívějšího) právního názoru Nejvyššího soudu na žádosti podle zákona č. 118/2000 Sb. je jasný: výše popsaný souběh funkcí sám o sobě vylučuje (případného) žadatele z působnosti zákona č. 118/2000 Sb. A to bez ohledu na to, zda měl žadatel jakýkoli podíl na úpadku společnosti, zda byl současně společníkem či akcionářem (a s jakým podílem) nebo zda na společnost vykonával vliv jiným způsobem.

[29] Zcela konkrétně takto právní názor velkého senátu ve věci 31 Cdo 4831/2017, *MIDESTA*, Nejvyšší soud použil v rozsudku ze dne 10. 10. 2019, sp. zn. 21 ICdo 173/2017. V této věci posuzoval Nejvyšší soud totožnou otázku, jakou nyní řeší Nejvyšší správní soud, pouze tak činil nikoli přímo ve sporu mezi žadatelem podle zákona č. 118/2000 Sb. a úřadem práce (potažmo žalovaným), ale v rámci insolvenčního sporu. Podle Nejvyššího soudu nemůže být statutární orgán obchodní korporace, který měl uzavřenou pracovní smlouvu pro činnost, která se obsahově překrývala s náplní činnosti statutárního orgánu, považován za „zaměstnance“ podle § 3 písm. a) zákona č. 118/2000 Sb. Jak však Nejvyšší správní soud vysvětluje níže, takový výklad směrnice 2008/94/ES Soudní dvůr rozsudkem C-101/21 o ochraně zaměstnanců v případech platební neschopnosti zaměstnavatele popřel, proto již do budoucna nemůže obstát⁷⁾.

IV. C. Rozhodnutí Soudního dvora EU ze dne 5. 5. 2022, C-101/21, a jeho dopad na nynější věc

[30] Směrnice 2008/94/ES o ochraně zaměstnanců v případech platební neschopnosti zaměstnavatele upravuje systém ochrany zaměstnanců v případech platební neschopnosti zaměstnavatele, který v unijním právu funguje již od 80. let minulého století. Tzv. sociálním cílem směrnice je zajistit „všem zaměstnancům minimální ochranu na unijní úrovni v případě platební neschopnosti zaměstnavatele úhradou nesplacených pohledávek vyplývajících z pracovních smluv nebo pracovních poměrů a týkajících se odměny za dané období“ (bod 34 rozsudku Soudního dvora C-101/21). Právě tuto směrnici provádí zákon č. 118/2000 Sb., který dává zaměstnancům, jejichž zaměstnavatel se ocitne v platební neschopnosti, možnost u úřadu práce požádat o proplacení mzdových nároků až za tři měsíce platební neschopnosti zaměstnavatele.

[31] Současně ale směrnice na několika místech omezuje svou působnost či vytváří výjimky z výše uvedeného systému. Právě proto předložil Nejvyšší správní soud Soudnímu dvoru předběžnou otázku ohledně výkladu směrnice a možnosti použít i v působnosti zákona č. 118/2000 Sb. stávající judikaturu k souběhu funkcí.

[32] V rozsudku C-101/21 se nejprve Soudní dvůr věnoval čl. 2 odst. 2 směrnice, podle kterého se směrnice nedotýká vnitrostátního práva, pokud jde o definice pojmů „zaměstnanec“, „zaměstnavatel“, „odměna“, „nabytá práva“ a „nabývaná práva“. Směrnice sama pojem „zaměstnanec“ nedefinuje a zdánlivě nechává členským státům prostor k tomu, aby použily vlastní definici tohoto pojmu. Jak však Soudní dvůr upozornil, prostor pro uvážení členských států v této otázce není neomezený. Naopak, čl. 2 odst. 2 směrnice je nutné vykládat ve světle sociálního cíle směrnice: „členské státy nemohou výraz ‚zaměstnanec‘ definovat podle vlastní volby tak, že by byl ohrožen sociální cíl uvedené směrnice“ (bod 34 rozsudku). Soudní dvůr tak potvrdil názor, který již vyslovil ve věci *Tümer* (rozsudek ze dne 5. 11. 2014, *Tümer*, C-311/13, bod 42).

⁷⁾ Nejvyšší správní soud však dodává, že Nejvyšší soud si v citované insolvenční věci byl vědom toho, že otázku oprávněnosti nároku podle zákona č. 118/2000 Sb. posuzují správní soudy – rozhodnutí správních orgánů ale v dané věci nebyla napadena správní žalobou a Nejvyšší soud si proto tuto otázku v konkrétní věci vyložil sám. Současně jde o jediné zdejším senátu známé rozhodnutí Nejvyššího soudu, které se dosud souběhem funkcí ve spojení se zákonem č. 118/2000 Sb. zabývalo.

[33] Se sociálním cílem směrnice by bylo především v rozporu, pokud by členský stát zbavil ochrany poskytované směrnicí osoby, kterým vnitrostátní právní úprava obecně přiznává postavení zaměstnanců a které mají vůči zaměstnavateli mzdové nároky ve smyslu směrnice (bod 35 rozsudku). Tento názor opět plyne již z věci *Tümer*, ve které Soudní dvůr hovořil o osobách, kterým právo členského státu zpravidla přiznává postavení zaměstnance (*Tümer*, bod 45). Nejvyšší správní soud pro pořádek dodává, že tímto rozdílem ve formulaci Soudní dvůr nezamýšlel jakoukoli změnu svého názoru – jde jen o nedůslednost českého překladu rozsudku (angl. verze obou rozsudků zní: „*to whom national legislation generally attributes the status of employees*“, francouzská: „*auxquelles la réglementation nationale reconnaît généralement la qualité de travailleurs salariés*“). Nejvyšší správní soud též dodává, že v nynější věci plyne „zbavení ochrany“ teprve z ustálené judikatury českých soudů. Ve věci *Tümer* naopak vylučoval určitou skupinu osob – cizince neoprávněně pobývajících v Nizozemsku – z definice pojmu „zaměstnanec“ přímo nizozemský zákon o zaměstnanosti (*Tümer*, bod 17).

[34] Na základě výše uvedeného došel Soudní dvůr k tomu, že „*skutečnost, že určitá osoba vykonávající funkci ředitele obchodní společnosti je rovněž členem jejího statutárního orgánu, tedy sama o sobě neumožňuje presumovat nebo vyloučit ani existenci pracovního poměru ani kvalifikaci této osoby jako zaměstnance ve smyslu směrnice 2008/94*“ (bod 36).

[35] Dále se Soudní dvůr zabýval výkladem čl. 12 písm. a) a c) směrnice 2008/94/ES o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele. Podle čl. 12 se směrnice *nedotýká možnosti členských států přijmout nezbytná opatření, aby se zamezilo zneužívání* [čl. 12 písm. a)] *a odmítnout nebo omezit povinnost uhradit pohledávky podle článku 3 nebo záruční povinnost podle článku 7 v případě, že zaměstnanec byl sám nebo společně se svými blízkými příbuznými vlastníkem podstatné části podniku nebo provozovny zaměstnavatele a měl značný vliv na činnosti tohoto podniku nebo provozovny* [čl. 12 písm. c)].

[36] Nutno dodat, že čl. 12 písm. a) a c) tvoří jediné výjimky z ochrany poskytované směrnicí, jedná se však o jediné výjimky, které podle Nejvyššího správního soudu byly v nynější věci relevantní. Kromě výše zmíněných umožňuje odmítnout či omezit úhradu pohledávek např. čl. 12 písm. b), a to na základě zvláštních vztahů mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem a společných zájmů vyjádřených v tajné dohodě mezi nimi. O žádné takové tajné dohodě mezi stěžovatelem a společností ARANEA TECHNOLOGY však Nejvyššímu správnímu soudu není ze správního spisu nic známo.

[37] K možnosti členských států přijmout nezbytná opatření k zamezení zneužívání podle čl. 12 písm. a) směrnice Soudní dvůr uvedl, že se jedná o výjimku z obecného pravidla, která musí být vykládána restriktivně (bod 40 rozsudku C-101/21). Byť připustil, že judikatura k souběhu funkcí vychází z logiky, která je vlastní i čl. 12 písm. a) směrnice (má za cíl zamezit úhradě mzdových nároků v situaci, kdy za platební neschopnost může být zčásti odpovědný právě žadatel), její použití ve stávající podobě vyloučil. Judikatura k souběhu funkcí totiž zakládá nevyvratitelnou a obecnou domněnku o zneužití práva v tom smyslu, že daná osoba ve skutečnosti společnost řídí – takovou domněnku však podle unijního práva nelze připustit (body 42 a 43 rozsudku Soudního dvora).

[38] Naopak s implicitní (a patrně nevyvratitelnou) domněnkou pracuje výjimka v čl. 12 písm. c) směrnice, který ji však upravuje výslovně a konkrétně. Tato výjimka stojí na tom, že „*že zaměstnanec, který vlastnil podstatnou část předmětného podniku a zároveň měl značný vliv na jeho činnosti, může být z tohoto důvodu zčásti odpovědný za platební neschopnost tohoto podniku*“ (bod 45 rozsudku C-101/21).

[39] Výše uvedené závěry Soudního dvora tedy vylučují použití stávající judikatury Nejvyššího soudu (převzaté též do judikatury Nejvyššího správního soudu) na nynější věc.

[40] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že již z nálezu I. ÚS 190/15 plyne, že smlouva, kterou stěžovatel uzavřel se společností ARANEA TECHNOLOGY a která podle něj zůstává i po změně druhu práce na „ředitel společnosti“ pracovní smlouvou, nemůže být pro souběh funkcí neplatná. To konečkonců uznává i aktuální judikatura Nejvyššího soudu (viz bod [19]). Naopak, žalovaný chybně v napadeném rozhodnutí citoval část rozsudku Nejvyššího soudu, ve které Nejvyšší soud pouze rekapituloval svou dosavadní judikaturu – právě závěr o neplatnosti smluv při souběhu funkcí ale výslovně ve věci 31 Cdo 4831/2017, *MIDESTA*, překonal.

[41] Souběh funkcí podle dosavadní české judikatury v podstatě *ad hoc* vyjímá stěžovatele z působnosti zákona č. 118/2000 Sb. To však Soudní dvůr v rozsudku C-101/21 vyloučil. Nic na tom podle Nejvyššího správního soudu nemění ani to, že Nejvyšší soud ve své judikatuře neformuluje přímo vyloučení ze zákona č. 118/2000 Sb., ale že vztah, který stěžovatel se společností ARANEA TECHNOLOGY zamýšleli jako pracovněprávní (podle tvrzení stěžovatele), „mění“ na vztah obchodněprávní. V opačném případě by totiž výklad čl. 2 odst. 2 směrnice provedený Soudním dvorem v podstatě ztrácel smysl – z působnosti směrnice (mimo stanovené případy) by tak bylo možné nepřímo vyjmout celou řadu situací v rozporu se sociálním cílem směrnice (Nejvyšší správní soud též stranou dodává, že během řízení o předběžné otázce navrhnul jeden z účastníků tohoto řízení, aby existence či neexistence pracovního poměru byla *ad hoc* přezkoumána v každém jednotlivém případě – tuto možnost však Soudní dvůr vůbec nepřipustil).

[42] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že problematické v nynější věci je, že judikatura, kterou použily oba správní orgány i městský soud, funguje automaticky, do značné míry bez ohledu na konkrétní problém či důsledky souběhu funkcí. Na to konečně upozornil i Soudní dvůr především při výkladu čl. 12 písm. a) směrnice (viz výše bod [37]). Soud pochopitelně souhlasí s žalovaným, že zákon č. 118/2000 Sb. nemá sloužit k přenášení podnikatelských neúspěchů na stát, resp. že nemá sloužit k vyplácení jakýchsi „zlatých padáků“ těm, kteří mají na úpadku společnosti svůj díl. Jak ale plyne z rozsudku Soudního dvora – výjimky z ochrany poskytované směrnicí musí zapadat do systému, který zavedla. Není tedy možné automaticky na základě souběhu funkcí vyloučit stěžovatele z působnosti zákona č. 118/2000 Sb., jak to udělaly oba správní orgány i městský soud. Naopak, pokud chce správní orgán (či následně správní soud) žadateli odepřít úhradu mzdových nároků, je potřeba se blíže zabývat okolnostmi dané věci a následně rozhodnout „v mantinelech“ výjimek stanovených směrnicí a českým zákonem.

4403

Správní trestání: provedení rekognice v přestupkovém řízení

k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (v textu jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“)

k § 104b trestního řádu

V řízení o přestupcích podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, lze provést rekognici podle fotografií a její výsledky použít jako důkaz, a to za analogického použití § 104b trestního řádu. Správní orgán však musí dodržet pravidla podle trestního řádu, pokud jde o počet osob na fotografiích, jejich podobnost, výslech svědků před vlastní rekognicí a nepřipustnost jejího opakování.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2022, čj. 1 As 168/2022-30)

Přjudikatura: č. 1338/2007 Sb. NSS a č. 1856/2009 Sb. NSS; č. 54/1990 Sb. rozh. tr.; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 2. 1984, *Öztürk proti Německu* (stížnost č. 8544/79).

Věc: J. K. proti Krajskému úřadu Kraje Vysočina o přestupku, o kasační stížnosti žalovaného.

Magistrát města Jihlavy (dále jen „magistrát“) rozhodnutím ze dne 16. 6. 2021 uznal žalobce vinným ze spáchání přestupků dle § 125c odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Přestupků se žalobce dopustil tím, že dne 6. 1. 2020 v 17:10 na ulici Palackého v Jihlavě jako řidič vozidla Opel při objíždění při pravém kraji jednosměrné komunikace narazil pravým zpětným zrcátkem do otevřených levých zadních dveří zaparkovaného vozidla Škoda, čímž jej poškodil, a jako účastník dopravní nehody neseřpsal společný záznam s druhým účastníkem nehody.

Policie při šetření usoudila, že s ohledem na to, že jednatelem provozovatele vozidla Opel je žalobce a současně kontaktní telefonní číslo na provozovatele je stejné jako to, z něhož žalobce komunikoval s policií, je možné jej ztotožnit jako případného pachatele přestupku prostřednictvím rekognice, a to podle fotografií čtyř různých

osob. Způsob provedení rekognice však ze spisu nebyl zřejmý, a tak první rozhodnutí magistrátu založené na této rekognici žalovaný zrušil. Následně magistrát při ústním jednání dne 2. 6. 2020 provedl sám druhou rekognici. Magistrát totožným svědkům nehody předložil 4 fotografie, z nichž 2 byly stejné jako v sadě, kterou použila policie. Svědci určili jako řidiče vozidla Opel žalobce. Žalovaný toto rozhodnutí potvrdil. Uvedl, že mezi policejní rekognicí a ústním jednáním uběhl rok a půl a současně nelze pravidla pro rekognici v trestním řízení aplikovat totožně v řízení o přestupku.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Brně, který napadené rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 1. 7. 2022, čj. 22 A 62/2021-32, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud uvedl, že správní orgán má povinnost prokázat nade vší rozumnou pochybnost, že se přestupku dopustila konkrétní osoba. Nelze se spokojit s tím, že vina určité osoby je pravděpodobná. Dále poznamenal, že k osobě žalobce dovedly policii skutečnosti, že je jediným jednatelem a komunikoval s nimi telefonicky z čísla, které se shoduje s kontaktem na provozovatele vozidla Opel. Tato zjištění však učinila policie před zahájením správního řízení. Podle § 137 odst. 4 správního řádu nemůže být záznam o podání vysvětlení před zahájením řízení důkazním prostředkem. Tím spíše pak nemohou být jako důkazy použity záznamy o neformálních telefonických hovorech. Zjištění policistů tedy mohla sloužit pouze jako podklad pro zahájení řízení o přestupku. Pokud jde o provedení rekognice, jde o obecně přípustný důkazní prostředek, jak ostatně uvedl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 1. 2015, čj. 4 As 189/2014-44. Ve správním trestání se však rekognice provádí analogicky s pravidly platnými v trestním řízení. To znamená, že ne všechny požadavky stanovené trestním řádem je třeba splnit. Například přítomnost soudce není možná z povahy věci a rekognici *in natura* pak nelze provést přednostně s ohledem na zásadu procesní ekonomie. Pravidla stanovená § 104b trestního řádu je však třeba dodržet alespoň rámcově. Svědka je třeba nejdříve vyslechnout o okolnostech, za nichž osobu pachatele vnímal, a o znacích, podle nichž je možné ji identifikovat. Následně je svědkovi předložena fotografie. Podle krajského soudu pochybila již policie, jestliže se rozhodla rekognici provádět. Jednak se nejednalo o neodkladný úkon a jednak svědci nebyli vyslechnuti před provedením rekognice. Fotografie dalších 3 osob pak nesplňovaly podmínku obdobnosti s fotografií žalobce. Podmínky, za nichž rekognici prováděla policie, pak vylučují použití jejích výsledků ve správním řízení.

Rekognice je neopakovatelným úkonem. To platí s výjimkou prvotní rekognice podle fotografií a druhé *in natura*. V tomto případě však byla paměťová stopa svědků ovlivněna předchozími fotografiemi. Existuje tak riziko, že poznávající osoba nebude pracovat s tím, jak poznávanou osobu vnímala v rámci rekognice mezi dalšími osobami, ale s tím, co si vybavuje z rekognice předchozí. Krajský soud odmítl, že by si svědci s delším časovým odstupem od první rekognice nemohli pamatovat, jaké fotografie viděli. Jestliže při první rekognici nebyly dodrženy zákonné podmínky, nelze akceptovat jako důkaz opakovanou rekognici, která je z hlediska splnění zákonných podmínek taktéž chybná. Magistrát před druhou rekognicí taktéž nevyšlechl svědky a současně jim předložil částečně totožné fotografie. Ve spisu se navíc nenacházely další důkazy o tom, že vozidlo Opel řídil právě žalobce. Za takových okolností nemohlo napadené rozhodnutí obstát, a proto jej krajský soud zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Měl za to, že krajský soud posoudil přípustnost rekognice na základě prosté analogie, aniž by zohlednil podmínky přestupkového řízení. Provedení rekognice policií nelze považovat za procesní úkon podle správního řádu. Krajský soud uvedl, že v případě, kdy byla rekognice provedena policií, nelze provést rekognici opětovně ve správním řízení. Naopak je namístě rekognice *in natura*. K tomu však stěžovatel namítl, že rekognici ve správním řízení nelze provádět se zcela analogickými podmínkami, jako je tomu v případě trestního řízení. To přiznal ostatně i krajský soud. V trestním řízení vystupuje řada orgánů činných v trestním řízení. Naopak v případě přestupku je to pouze správní orgán. Správním orgánem však není policie, která v rámci šetření může provádět různé úkony uvedené v § 74 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Je tak otázkou, do jaké míry lze srovnávat trestní řízení a správní řízení, jestliže správní orgán nemá k dispozici nástroje jako policie v trestním řízení. Stěžovatel si neuměl představit, jak by v podmínkách správního řízení mohl provádět rekognici *in natura*, jak požaduje krajský soud. Správní orgán provádí rekognici pouze na ústním jednání. Podle § 80 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky nemusí být obviněný přítomen na ústním jednání. V takovém případě by mohl pouze následně využít zajišťovacích institutů. V judikatuře ani literatuře však není vyjasněno, zda lze vynucovat účast obviněného na jednání pořádkovými

pokutami či předvedením a zda je takový postup v souladu se zásadou zákazu sebeobviňování. Naopak v případě trestního řízení již judikatura dovodila, že podezřelý je povinen rekognici strpět a může být donucen k účasti. Podle stěžovatele je paměťová stopa získaná při účasti na dopravní nehodě daleko silnější než v případě pouhého náhledu na fotografii. Svědci nezávisle na sobě ukázali na osobu žalobce, a to navíc s jednoapůlročním odstupem od první rekognice. Stěžovatel tak o vině žalobce neměl pochybnosti a měl za to, že provedená rekognice byla v rámci specifik přestupkového řízení zákonná.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ohledně věcného posouzení shoduje s krajským soudem. Magistrát nedodržel podmínky pro provádění rekognice, resp. podmínky pro opakované provedení zmařila již policie. Pokud jde o kvalitu paměťové stopy, pak argumenty stěžovatele podle něj neměly oporu ve spisu. Svědků se nedotazoval na okolnosti, za nichž si poznávanou osobu pamatují. S ohledem na paměťovou stopu trestní řád stanoví neopakovatelnost tohoto úkonu, což musí platit i v případě přestupkového řízení.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [13] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu pak platí ve správním trestání obdobné principy jako v případě soudního trestání. V přestupkovém řízení je tedy na místě aplikovat analogicky předpisy trestního práva, jestliže takový postup nevede k újmě účastníka řízení ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem (viz rozsudky NSS ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 As 27/2008-67, a ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud již v minulosti uvedl, že přestupek a trestný čin jsou sousedícími množinami skutkových podstat, které se vyznačují někdy menší a někdy větší mírou typové společenské škodlivosti. Ostatně totožný skutek může být podle intenzity útoku či výše škody klasifikován buď jako přestupek nebo jako trestný čin. Trestnost konkrétního činu se tak v případě správního i soudního trestání řídí obdobnými principy (rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS). V zásadě se tedy z hmotněprávního hlediska jedná o „spojené nádoby“, a proto nedává smysl, aby proces v obou těchto kategoriích ovládaly zcela odlišné zásady a pravidla. Postavení obviněného by se tak nemělo v zásadě lišit v přestupkovém či trestním řízení. Ani analogické použití procesních institutů by pak nemělo být diametrálně odlišné.

[14] Uvedené závěry Nejvyšší správní soud potvrdil již ve výše citovaném rozsudku čj. 4 As 189/2014-44 právě ve vztahu k provedení rekognice. Stěžovatel však tvrdí, že je třeba zohlednit specifika přestupkového řízení, pokud jde o její provádění a použitelnost výsledku. Z dikce kasační stížnosti však plyne, že stěžovatel spatřuje tato specifika v možnostech a pravomocích správního orgánu. Zatímco v trestním řízení vystupuje několik orgánů v různých fázích, v přestupkovém řízení je správní orgán pouze jeden. Stěžovatelova argumentace je však založena na zřejmém nepochopení závěrů krajského soudu. Stěžovatel má za to, že krajský soud mu nabízí provedení rekognice *in natura*. Krajský soud však uvedl, že opakovaná rekognice je přípustná pouze tehdy, pokud byla poprvé provedena podle fotografií a následně je provedena znovu *in natura*. K tomu citoval z judikatury a odborné literatury. V tomto ohledu tak krajský soud nenabízí žádné alternativní řešení správnímu orgánu, ale pouze konstatuje, jaké požadavky na provádění rekognice klade judikatura a doktrína. Jeho argumentace tak podporuje pouze závěr, že nelze připustit provádění opakované rekognice podle fotografií. Značná část argumentace v kasační stížnosti je tedy mimoběžná se závěry krajského soudu. K tomu je třeba dodat, že analogické použití určitého procesního institutu neznamená, že je správní orgán oprávněn vybrat si z něj pouze určité prvky, s nimiž je schopen snáze usvědčit obviněného. Naopak, analogické použití institutů trestního práva má dopomoci správnímu orgánu zjistit úplný stav věci. Jak uvedl krajský soud, ve správním trestání je třeba pracovat s důkazním standardem „nade vši rozumnou pochybnost“. Tento požadavek se pak odráží v přísnějších nárocích na dodržení procesních postupů.

[15] Stěžovatel správně poukazuje na skutečnost, že policie činí v přestupkovém řízení úkony vymezené v § 74 zákona o odpovědnosti za přestupky. Tento argument však naopak podporuje tezi krajského soudu, že policie neměla rekognici vůbec provádět. Na charakteru rekognice coby neopakovatelného úkonu to však nic nemění. Stěžovatel tvrdí, že paměťová stopa svědků musí být silná, jestliže mezi nehodou a ústním jednáním před správním orgánem (druhou rekognicí) uběhl rok a půl, a svědci přesto bezpečně poznali žalobce. Stěžovatel však pomíjí, že paměťové stopy v čase slábnou a svědci mohou zapomínat, protože informaci nepoužívají

(Čírtková, L.; Porada, V. Paměťové stopy v kriminalistické teorii a forenzně psychologických aplikacích. *Soudní inženýrství*, č. 3, 2005, s. 164). Současně však platí, že paměťové stopy se mohou transformovat v důsledku externích vlivů a podobných zkušeností. Při předložení dodatečných informací může dojít k oklamání lidské paměti tak, že si poznávající osoba pamatuje nikoliv původní zážitek, situaci, osobu či objekt, ale naopak dodatečně vloženou nepravdivou informaci (tamtéž, s. 166). Není tedy zcela vyloučeno, aby si svědci pamatovali obličeje žalobce právě proto, že jim byl předložen v mezidobí policisty při první rekognici.

[16] Z těchto důvodů je důležité, aby byly dodrženy všechny podmínky § 104b trestního řádu. Rekognici ve správním řízení je tak možné provádět analogicky postupem podle trestního řádu v případě, že je to nezbytné ke zjištění skutkového stavu a její provedení není v neprospěch účastníka řízení. Současně platí závěry uvedené krajským soudem. Především je vyloučeno, aby rekognici prováděl jiný orgán veřejné moci před zahájením správního řízení. Je tomu tak proto, že platí přísný zákaz ukázat poznávanou osobu osobě poznávající před provedením rekognice. V opačném případě je rekognice zmařena (viz rozsudek NS ze dne 20. 6. 1989, sp. zn. 5 Tz 8/89, č. 54/1990 Sb. rozh. tr.). Jestliže správní orgán k rekognici přistoupí, musí svědky vyslechnout o okolnostech, za jakých osobu nebo věc vnímali a o znacích a zvláštностech, podle nichž je možné tuto osobu nebo věc poznat. Tento požadavek nedodržela ani policie, ani následně magistrát. Tato fáze je pro celkovou úspěšnost rekognice podstatná, neboť si poznávající osoba může lépe vybavit charakteristické prvky poznávané osoby nebo věci a současně pro správní orgán představuje dodatečné informace k vyhodnocení pravdivosti a úplnosti rekognice.

[17] Pokud Nejvyšší správní soud zhodnotí specifika, za nichž k jednání před správními orgány dochází, pak lze konstatovat, že typičtější variantou rekognice osob bude rekognice podle fotografií. Ani v tomto případě však magistrát nepostupoval bezchybně. Požadavky trestního řádu je třeba dodržet nejen z hlediska kvantity (nejméně tři další fotografie), ale také z hlediska kvality. Správní orgán musí předložit fotografie obdobných osob, tedy osob majících shodné charakteristické znaky jako poznávaná osoba. Může jít například o barvu vlasů, odstín kůže, výrazné prvky jako tetování či piercing nebo brýle. Požadavky na obdobnost fotografií však nebyly dodrženy policií a při následné rekognici při jednání před magistrátem byly dodrženy pouze částečně.

[18] Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem, že podmínky k provedení rekognice podle fotografie nebyly splněny již v prvním případě prováděném policisty. Policisté však chybnou rekognicí, kterou neměli vůbec provádět, zmařili následné provedení rekognice správním orgánem. Ta však sama o sobě také trpěla vadami. S ohledem na absenci dalších důkazů o vině žalobce ve spisu je třeba dát za pravdu krajskému soudu, že na základě těchto podkladů nelze dovodit vinu žalobce.

Řízení před soudem: podmínka řízení o incidenčním návrhu na zrušení opatření obecné povahy; akcesoričnost návrhu na zrušení

k § 101a odst. 1 věty druhé soudního řádu správního

Akcesoričnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy, tj. jeho reálný význam pro rozhodnutí o žalobě proti úkonu správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy vůči navrhovateli použito, je zvláštní podmínkou řízení o incidenčním návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2022, čj. 4 Ao 7/2021-179)

Prejudikatura: č. 3470/2016 Sb. NSS a č. 4246/2021 Sb. NSS.

Věc: K. S. proti Ministerstvu zdravotnictví o návrhu na zrušení mimořádného opatření.

Návrhem ze dne 7. 10. 2021 navrhovatel žádal zrušení mimořádného opatření odpůrce ze dne 2. 3. 2021, čj. MZDR 40555/2020-4/MIN/KAN, ve znění mimořádných opatření ze dne 22. 5. 2021, čj. MZDR 21735/2021-1/MIN/KAN, ze dne 14. 6. 2021, čj. MZDR 40555/2020-7/MIN/KAN, a ze dne 2. 7. 2021, čj.

MZDR 1595/2021-6/MIN/KAN. Uvedl, že návrh podává u Nejvyššího správního soudu společně se žalobou podanou u Krajského soudu v Praze, jíž se domáhá ochrany před nezákonným zásahem Krajské hygienické stanice Středočeského kraje, spočívajícím ve sdělení ze dne 4. 10. 2021, že navrhovatel přišel do kontaktu s osobou nakaženou nemocí covid-19, a proto se na něj vztahuje čtrnáctidenní karanténa a je povinen podrobit se PCR testu. Uvedené sdělení přitom bylo vydáno na základě předmětného mimořádného opatření odpůrce, proto je návrh podán ve lhůtě pro podání zásahové žaloby, s níž je podáván společně ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Z uvedeného důvodu by měl být navrhovatel oprávněn k podání návrhu na zrušení mimořádného opatření.

Nejvyšší správní soud návrh odmítl.

Z odůvodnění:

[13] Předtím, než se Nejvyšší správní soud mohl zabývat posouzením důvodnosti návrhu, zkoumal, zda jsou dány podmínky řízení.

[14] Návrh byl podán společně se žalobou proti úkonu správního orgánu, kterým bylo mimořádné opatření aplikováno vůči navrhovateli, ve lhůtě pro podání žaloby proti tomuto aplikujícímu rozhodnutí dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. a usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS. V bodech 20 a 21 tohoto usnesení rozšířený senát uvedl: „*Druhým typem návrhu je pak návrh na ‚incidenční kontrolu zákonnosti opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., podle něžž pokud je [navrhovatel] podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření [zákon nesprávně uvádí ‚opatřením‘, pozn. rozšířeného senátu] obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. Soudní řád správní zároveň upravuje pro každý z obou uvedených typů návrhu na zrušení opatření obecné povahy samostatnou lhůtu pro jejich podání. Pro návrh ‚abstraktní‘ se použije bezesporu tříletá lhůta od účinnosti opatření obecné povahy stanovená v § 101b odst. 1 s. ř. s. Pro návrh ‚incidenční‘ pak platí dle § 101a odst. 1 věty druhé na konci s. ř. s. pravidlo, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je možno podat jen společně se žalobou proti individuálnímu správnímu aktu, ve kterém bylo opatření obecné povahy použito, tzn. takovýto návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části platí lhůta pro podání žaloby směřující proti aplikujícímu individuálnímu správnímu aktu.*“

[15] Rozšířený senát zjevně vycházel primárně z toho, že „incidenční“ návrh na zrušení opatření obecné povahy je možné podat „společně“ se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy aplikováno vůči navrhovateli. Z formulace § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. (navrhovatel musí být *oprávněn* „ve věci“, *ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu*) však nevyplývá, že by se muselo jednat pouze o aplikující rozhodnutí. Naopak, podle okolností daného případu se může jednat též o jiný úkon správního orgánu, který aplikací opatření obecné povahy přímo zasahuje do práv navrhovatele a který je možné napadnout žalobou ve správním soudnictví, tj. např. i žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s. (srov. též rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2021, čj. 3 As 91/2019-32, bod 20).

[16] Zároveň je zřejmé, že rozšířeným senátem připuštěný incidenční návrh na zrušení aplikovaného opatření obecné povahy, který lze podat ve zvláštní lhůtě, má akcesorickou povahu, tzn., že jeho projednatelnost je závislá na tom, zda žaloba ve správním soudnictví proti úkonu správního orgánu aplikujícímu opatření obecné povahy byla podána a zda pro rozhodnutí o ní je potřebné rozhodnutí o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Tuto akcesorickou povahu incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy zmínil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 24. 5. 2021, čj. 5 As 430/2019-32, v němž vysvětlil, že řízení o „abstraktním“ návrhu a o „incidenčním“ návrhu na zrušení opatření obecné povahy jsou zcela samostatná a navzájem na sobě nezávislá. Zároveň z uvedeného rozsudku vyplývá, že žaloba proti aplikujícímu úkonu má sloužit jako „podvozek“ pro (incidenční) návrh na zrušení opatření obecné povahy, tj. má být mezi nimi jasná obsahová provázanost. Ta by nebyla dána, pokud by např. navrhovatel incidenčního přezkumu ve společně podané žalobě proti aplikujícímu úkonu správního orgánu vůbec neuplatnil žalobní bod týkající se v návrhu tvrzené nezákonnosti aplikovaného opatření obecné povahy. Akcesoričnost incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy by nepochybně nebyla dána ani tehdy, pokud by řízení o žalobě proti aplikujícímu úkonu správního orgánu bylo skončeno procesním způsobem (např. zastavením řízení pro nezaplacení soudního poplatku, odmítnutím apod.).

[17] Nejvyšší správní soud ovšem má za to, že akcesoričnost incidenčního návrhu na zrušení opatření obecné povahy není dána ani za specifické situace, kdy je zjevné, že rozhodnutí o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vůbec nemůže jakkoli ovlivnit výsledek řízení o žalobě proti aplikujícímu úkonu správního orgánu, resp. ani právní názor soudu případně vyslovený ve vyhovujícím rozsudku. Tak tomu může být i tehdy, pokud správní soud žalobě proti aplikujícímu úkonu správního orgánu vyhoví ze zcela jiných důvodů, než je tvrzená nezákonnost opatření obecné povahy, přičemž je nepochybné, že rozhodnutí o návrhu na zrušení opatření obecné povahy za dané situace již nemůže jakkoli ovlivnit právní postavení navrhovatele. Soud se v tomto ohledu ztotožňuje s názorem vysloveným v komentáři k s. ř. s. (Černín, K. In: Kühn, Z, Kocourek, T. a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Woters Kluwer ČR, 2019, str. 868 – 870). Tam se uvádí: „*Za jakých okolností se má soud vůbec věcně zabývat návrhem na incidenční přezkum? S ohledem na akcesoričnou povahu návrhu na incidenční přezkum tak podle mého názoru nemusí činit v případě, že výsledek řízení o žalobě vůbec není závislý na posouzení zákonnosti opatření obecné povahy. [...] Soud by měl podle mého názoru návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy odmítnout také tehdy, pokud v řízení o žalobě proti rozhodnutí dospěje k názoru, že rozhodnutí musí zrušit pro nezákonnost, která však s opatřením obecné povahy nijak nesouvisí. Jestliže bylo např. územní rozhodnutí o umístění stavby vydáno v rozporu se závazným stanoviskem dotčeného orgánu nebo v rozporu s obecnými požadavky na využití území, pak by bylo nadbytečné zabývat se v této fázi řízení tím, zda navíc nebylo vydáno též na základě nezákonného regulativu obsaženého v (incidenčně) napadeném územním plánu. V novém řízení totiž bude muset správní orgán posoudit, zda vůbec bude možné stavbu do území umístit s ohledem na obsah závazného stanoviska, resp. na úpravu v prováděcí vyhlášce, a pokud to možné nebude, k aplikaci napadeného opatření obecné povahy už v daném případě znovu nedojde. Jestliže opatření obecné povahy naopak použito bude, žalobce tomu pochopitelně bude moci čelit novým incidenčním návrhem na jeho přezkum (srov. obdobně rozsudek NSS 7 As 2/2007-119), neboť pak již budou podmínky řízení splněny. Poněkud složitá z hlediska ekonomie řízení může být situace, kdy důvod pro zrušení napadeného správního rozhodnutí spočívá v jeho nepřezkoumatelnosti nebo ve vadách předcházejícího řízení. Tady bude vskutku záležet na konkrétní skutkové konstelaci. Jestliže nebude jasné, zda v novém řízení dojde k aplikaci opatření obecné povahy, pak není důvod, aby soud aktivisticky posuzoval jeho zákonnost. [...] Odvolat se na akcesoritivní návrhu na zrušení opatření obecné povahy a odmítnout jej může soud vskutku jen tam, kde by reálně hrozilo, že ke zrušení opatření obecné povahy dojde bez vztahu k (primárně) napadenému správnímu rozhodnutí.*“

[18] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že akcesoričnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy, tj. jeho reálný význam pro rozhodnutí o žalobě proti úkonu správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy vůči navrhovateli použito, je zvláštní podmínkou řízení o incidenčním návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Pokud je zjevné, že tato podmínka řízení není splněna, je namísto takový návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[19] V projednávané věci jde nepochybně o návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy. To vyplývá již ze shora rekapitulovaného obsahu návrhu, ale i z toho, že ke dni 7. 10. 2021, kdy byl podán návrh na zrušení opatření obecné povahy navrhovatelem, již dávno uplynula jednoměsíční lhůta k podání návrhu na abstraktní přezkum opatření obecné povahy – napadeného mimořádného opatření – vyplývající z § 13 odst. 2 pandemického zákona. Ta skončila již dne 3. 4. 2021 (tj. uplynutím jednoho měsíce od účinnosti mimořádného opatření ze dne 2. 3. 2021, čj. MZDR 40555/2020-4/MIN/KAN), resp. dne 9. 8. 2021 (tj. uplynutím jednoho měsíce od účinnosti mimořádného opatření ze dne 2. 7. 2021, čj. MZDR 1595/2021-6/MIN/KAN, v vztahu k dílčí změně mimořádného opatření 2. 3. 2021 provedené mimořádným opatřením z 2. 7. 2021).

[20] Napadené mimořádné opatření mělo být vůči navrhovateli aplikováno jednáním Krajské hygienické stanice Středočeského kraje spočívajícím ve vynucování karantény a absolvování PCR testu na přítomnost viru SARS-CoV-2 prostřednictvím nedatovaného pokynu doručeného zákonným zástupcům navrhovatele dne 4. 10. 2021. Nejvyšší správní soud dotazem u Krajského soudu v Praze a z interní databáze zjistil, že navrhovatel žalobu proti uvedenému nezákonnému zásahu vskutku podal. Krajský soud však nepovažoval za potřebné vyčkat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o návrhu na zrušení napadeného mimořádného opatření a o žalobě rozhodl rozsudkem ze dne 29. 3. 2022, čj. 55 A 58/2021-68. Tím vyslovil nezákonnost uvedeného zásahu Krajské hygienické stanice Středočeského kraje. V odůvodnění krajský soud uvedl, že vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2021, čj. 10 As 229/2021-31, č. 4246/2021 Sb. NSS, z něhož vyplývá, že krajská hygienická

stanice musí o protiepidemických opatřeních podle § 64 zákona o ochraně veřejného zdraví rozhodnout dle § 67 odst. 1 správního řádu; karanténu tedy nelze uložit neformálním postupem. To však žalovaná nesplnila, jestliže opatření odpovídající karanténě uložila, resp. vynucovala, neformálním sdělením adresovaným mj. rodičům navrhovatele. Krajský soud dále uvedl, že vzhledem k tomuto závěru se již nezabýval argumentací navrhovatele týkající se nezákonné diskriminace navrhovatele z důvodu nepodstoupení očkování proti onemocnění covid-19. Uvedený rozsudek Krajského soudu v Praze nabyl právní moci a v zákonné lhůtě proti němu žádný z účastníků řízení nepodal kasační stížnost.

[21] Napadené mimořádné opatření bylo zrušeno s účinností ode dne 25. 10. 2021 mimořádným opatřením odpůrce ze dne 19. 10. 2021, čj. MZDR 40555/2020-8/MIN/KAN. Ke zrušení napadeného mimořádného opatření odpůrce tedy došlo ještě před rozhodnutím krajského soudu o žalobě navrhovatele na ochranu před nezákonným zásahem Krajské hygienické stanice Středočeského kraje a i z tohoto důvodu, jakož i z povahy věci samotné je zcela vyloučeno, aby vůči navrhovateli bylo jakýmkoli správním orgánem napadené mimořádné opatření opět aplikováno.

[22] Za této situace je nepochybné, že akcesoričnost navrhovatelem podaného incidenčního návrhu na zrušení obecné povahy ve vztahu k jeho žalobě na ochranu před nezákonným zásahem Krajské hygienické stanice Středočeského kraje není přinejmenším v době rozhodování Nejvyššího správního soudu dána a že tento nedostatek podmínek řízení nelze nijak odstranit. Nejvyšší správní soud proto přistoupil k odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

4405

Řízení před soudem: přiznání odkladného účinku kasační stížnosti

Mezinárodní ochrana: strpění na území

k § 2 odst. 1 písm. b) a § 78b zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

Jestliže cizinec pozbyl postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, nelze mu toto postavení obnovit, a to ani přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti. Jeho přiznání může vést pouze k tomu, že podle § 78b citovaného zákona Ministerstvo vnitra rozhodne na žádost cizince o jeho strpění na území na dobu nezbytně nutnou (tedy po dobu řízení o kasační stížnosti).

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2022, čj. 8 Azs 183/2022-37)

Prejudikatura: č. 87/2004 Sb. NSS, č. 1072/2007 Sb. NSS a č. 3270/2015 Sb. NSS.

Věc: C. P. T. proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 5. 2022 zastavil podle § 25 písm. i) zákona o azylu řízení o žádosti žalobce o udělení mezinárodní ochrany, neboť ji ve smyslu § 10a odst. 1 písm. e) téhož zákona posoudil jako nepřipustnou. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 7. 2022, čj. 13 Az 21/2022-37, zamítl. Žalobce (stěžovatel) napadl tento rozsudek kasační stížností.

Stěžovatel společně s kasační stížností navrhl, aby jí Nejvyšší správní soud přiznal odkladný účinek. Na území ČR má prokazatelně silné a trvalé rodinné vazby, neboť jedna ze tří jeho dcer, které zde žijí, má dokonce české státní občanství (k návrhu stěžovatel připojil kopie oddacího listu, rodných listů dcer a osvědčení o státním občanství jedné z nich). Vzhledem k trestní minulosti má v případě nuceného vycestování minimální šanci na dosažení sloučení rodiny, navíc by přestal plnit podmínky probačního dohledu, který mu byl stanoven s ohledem na podmíněně propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Tím by mu hrozila povinnost výkonu zbytku trestu. Je i ve veřejném zájmu, aby stěžovatel splnil podmínky podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody a aby nedošlo k rozdělení rodiny.

K návrhu na přiznání odkladného účinku žalovaný uvedl, že se jednalo již o druhou azylovou žádost a stěžovatel v ní neuvedl žádné nové relevantní skutečnosti. Výkon rozhodnutí pro něj neznamená nenahraditelnou újmu, proto není přiznání odkladného účinku namístě. Výkon žalobou napadeného rozhodnutí ve svém důsledku nevede přímo k ukončení pobytu a nemožnosti stěžovatele vyčkat posouzení kasační stížnosti na území ČR, neboť o vyhoštění cizince se rozhoduje v jiném řízení. Bylo by namístě, aby si stěžovatel legalizoval pobyt pomocí institutů upravených v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), namísto podávání opakované a účelové žádosti o přiznání mezinárodní ochrany. Pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti tak schází naplnění třetí podmínky, tedy že žadatelí hrozí natolik závažná újma, kvůli níž musí veřejný zájem dočasně ustoupit zájmům stěžovatele.

Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

Z odůvodnění:

[4] Nejvyšší správní soud k návrhu předně podotýká, že kasační stížnost nemá odkladný účinek (§ 107 odst. 1 s. ř. s.), může jej však na návrh stěžovatele přiznat za přiměřeného užití § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s. Odkladný účinek lze tedy kasační stížnosti přiznat tehdy, jestliže by výkon nebo jiné právní následky napadeného rozhodnutí krajského soudu znamenaly pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

[5] Kromě formální podmínky, jíž je vznesení příslušného návrhu, je pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nutné splnění tří podmínek: „i) výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí musí pro stěžovatele znamenat újmu, ii) újma musí být pro stěžovatele nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a iii) přiznání odkladného účinku nesmí být v rozporu s důležitým veřejným zájmem“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, čj. 10 Ads 99/2014-58, č. 3270/2015 Sb. NSS). Povinnost tvrdit a osvědčit hrozbu újmy přitom tíží stěžovatele (viz usnesení NSS ze dne 29. 2. 2012, čj. 1 As 27/2012-32, nebo ze dne 24. 9. 2015, čj. 2 As 218/2015-50). „Žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proto musí být dostatečně individualizovaná a podepřená konkrétními důkazy“ (viz usnesení NSS ze dne 30. 1. 2012, čj. 8 As 65/2011-74), přičemž stěžovatelem tvrzená a prokazaná újma „musí být závažná a reálná, nikoli pouze hypotetická a bagatelní.“ (usnesení NSS ze dne 3. 10. 2017, čj. 9 Afs 275/2017-20).

[6] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda by přiznání odkladného účinku kasační stížnosti vůbec bylo způsobilé odvrátit stěžovatelem tvrzenou újmu a mohlo vést k jeho (dočasnému) setrvání na území ČR. V tomto ohledu je třeba zdůraznit specifickou úpravu zákona o azylu, podle jehož § 2 odst. 1 písm. b) je *žadatelem o udělení mezinárodní ochrany cizince, který podal v České republice žádost o udělení mezinárodní ochrany, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto. Postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany má dále cizinec po dobu běhu lhůty pro podání žaloby podle § 32 a po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva podle soudního řádu správního, má-li tato žaloba odkladný účinek nebo do vydání usnesení krajského soudu o nepřiznání odkladného účinku, pokud o něj cizinec požádal. Postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany má dále cizinec, který požádal o udělení mezinárodní ochrany v jiném státě, který je vázán přímo použitelným předpisem Evropské unie, a Česká republika jej převzala na své území za účelem posouzení jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany.* Podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného o zastavení řízení o udělení mezinárodní ochrany podle § 25 písm. i) zákona o azylu z důvodu nepřípustnosti opakované žádosti dle § 10a odst. 1 písm. e) ve spojení s § 11a odst. 1 zákona o azylu nemá odkladný účinek. I zde ho ovšem lze přiznat na základě (individuálně odůvodněného) návrhu podaného spolu s žalobou (§ 32 odst. 2 zákona o azylu). S ohledem na výše citovanou právní úpravu však stěžovateli již nesvědčí postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany (s nímž mj. souvisí i právo setrvat na území ČR) v době řízení před Nejvyšším správním soudem. Toto postavení na základě přiznání odkladného účinku kasační stížnosti již nelze obnovit. Jeho přiznání může vyvolat pouze právní následky stanovené v § 78b zákona o azylu. Ten upravuje pobytový režim neúspěšných žadatelů o udělení mezinárodní ochrany, kteří podali proti rozhodnutí krajského soudu kasační stížnost, protože ti v postavení žadatelů nejsou (a ani být nemohou). Jinak řečeno, cizinec v „*řízení o kasační stížnosti podané ve věci mezinárodní ochrany již nemá postavení žadatele o udělení mezinárodní ochrany, ale je oprávněn setrvat na území České republiky, a to na základě rozhodnutí žalovaného o strpění na území dle § 78b zákona o azylu.*“ (viz usnesení NSS ze dne 8. 4. 2020, čj. 5 Asz 110/2020-9). Podle daného

ustanovení *ministerstvo na žádost cizince rozhodne o jeho strpění na území na dobu nezbytně nutnou, pokud cizinec předložil náležitosti uvedené v odstavci 4. O strpění na území vydá ministerstvo cizinci potvrzení o strpění na území, ve kterém vyznačí dobu strpění na území* (odst. 1), přičemž *k žádosti o strpění na území nebo prodloužení doby strpění na území je cizinec povinen a) předložit cestovní doklad, je-li jeho držitelem, b) předložit doklad o včas podané kasační stížnosti s návrhem na přiznání odkladného účinku nebo při prodloužení doby strpění doklad o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti a doklad o tom, že řízení o podané kasační stížnosti dosud pravomocně neskončilo, a c) doložit adresu místa hlášeného pobytu na území* (odst. 4).

[7] Lze tedy shrnout, že v případě přiznání odkladného účinku kasační stížnosti může stěžovatel požádat, aby žalovaný rozhodl o jeho strpění na území v režimu zákona o azylu. Nelze odhlédnout ani od toho, že naopak v případě nepřiznání odkladného účinku stěžovatel nebude mít v průběhu řízení o kasační stížnosti pobytové oprávnění plynoucí ze zákona o azylu, tedy by *de facto* buď musel odcestovat, anebo na území ČR nadále pobývat neoprávněně, k čemuž stěžovatele nelze nutit (jak fakticky ve vyjádření k návrhu činí žalovaný) prostřednictvím možnosti bránit se proti případnému rozhodnutí o správním vyhoštění (usnesení NSS ze dne 18. 8. 2011, čj. 5 As 73/2011-100). Pro účely rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku nelze v tuto chvíli spoléhat ani na (žalovaným zmiňovanou) hypotetickou možnost získání jiného pobytového oprávnění v režimu zákona o pobytu cizinců. Není totiž zřejmé, že by stěžovatel pobytové oprávnění získal, pokud by o něj požádal, a to zejména s ohledem na jeho trestní minulost (stále se nachází v režimu podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody). Ostatně žalovaný ani nijak neupřesňuje, na základě jakého titulu by stěžovatel mohl na území ČR setrvat. S ohledem na výše uvedené proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že první podmínka pro přiznání odkladného účinku je v případě stěžovatele splněna. Pokud by totiž kasační stížnosti nebyl odkladný účinek přiznán, není jasné, zda by stěžovatel mohl získat jiné oprávnění pobývat na území ČR. Naopak přiznání odkladného účinku je předpokladem případného získání pobytového titulu výslovně předpokládaného zákonem o azylu.

[8] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval naplněním druhé výše vymezené podmínky, tedy zdali by ztráta pobytového oprávnění, resp. nucené vycestování představovalo pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká může přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti vzniknout jiným osobám. Stěžovatel společně s návrhem uvedl a osvědčil, že na území ČR žijí tři jeho nezletilé dcery. Nejstarší z dcer má české státní občanství, dvě mladší dcery zde mají povolen trvalý pobyt. Pokud by tedy stěžovatel musel v důsledku nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti z ČR vycestovat, musel by buď odcestovat sám, bez své rodiny, anebo společně s rodinou, tedy i s občankou ČR. Obě tyto alternativy způsobují natolik závažný zásah do práv stěžovatele i jeho rodinných příslušníků, který odůvodňuje vyhovění návrhu na přiznání odkladného účinku. Nejvyšší správní soud totiž nezjistil (a žalovaný ani neuvádí), že by odkladný účinek vedl k zásahu do práv třetích osob, naopak je zcela evidentní, že k takovému zásahu může docházet jeho nepřiznáním. Proto je v tomto ohledu namíste před samotným posouzením kasační stížnosti stěžovateli umožnit na území ČR setrvat.

[9] Co se týče třetí výše vymezené podmínky pro přiznání odkladného účinku, tedy rozporu s důležitým veřejným zájmem, žalovaný ve vztahu k ní nic nevedl, byť je to právě on, kdo by tak měl činit (srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 10. 2003, čj. 52 Ca 9/2003-144, č. 87/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom toho, že se stěžovatel na území ČR v roce 2013 dopustil zvlášť závažného zločinu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy ve smyslu § 283 odst. 1, odst. 2 písm. a), odst. 3 písm. c) trestního zákoníku, za což mu byl rozsudkem městského soudu ze dne 18. 8. 2014, sp. zn. 46 T 3/2014, uložen trest odnětí svobody v délce trvání šesti let. Ve výkonu trestu stěžovatel strávil celkem 4 roky, v červenci 2017 byl podmíněně propuštěn. Jakkoliv nelze bagatelizovat vysokou závažnost stěžovatelovy trestné činnosti, lze zohlednit, že se jí dopustil před téměř 10 lety, vykonal podstatnou část uloženého trestu a zároveň soudu není známo, že by se po svém propuštění dopustil další trestné činnosti či jinak porušil podmínky podmíněného propuštění a dohledu probačního úředníka. Lze navíc dodat, že samotné přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nepředstavuje dlouhodobou úpravu jeho pobytu na území ČR.

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí prezidenta republiky o udělení milosti

k čl. 62 písm. g) Ústavy

k § 4 odst. 1 a § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Rozhodnutí prezidenta republiky o udělení milosti [čl. 62 písm. g) Ústavy] není rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví, neboť prezident republiky při udělení milosti nevystupuje jako správní orgán, ale jako orgán ústavní (§ 4 odst. 1 a § 65 odst. 1 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2022, čj. 10 A s 211/2022-31)

Prejudikatura: č. 905/2006 Sb. NSS, č. 1717/2008 Sb. NSS, č. 3554/2017 Sb. NSS, č. 3790/2018 Sb. NSS a č. 4178/2021 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 51/2015 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 1565/14) a č. 202/2017 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 12/17), usnesení Ústavního soudu č. 16/2000 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 137/2000) a č. 2/2013 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 4/13).

Věc: D. H. proti prezidentu republiky o udělení milosti, o kasační stížnosti žalobce.

Nejvyšší správní soud v této věci řešil otázku, zda je prezident republiky při udělování milosti [čl. 62 písm. g) Ústavy] správním orgánem, a zda je milost prezidenta přezkoumatelná ve správním soudnictví.

Prezident republiky dne 26. 3. 2022 udělil milost M. B., kterému bylo za zločin zjednání výhody při zadávání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě uloženo několik druhů trestů. Milost mu byla udělena až po odsouzení a měla účinek prominutí a zahlazení trestu (tzv. agraciace a rehabilitace).

Žalobce napadl udělenou milost žalobou proti rozhodnutí (§ 65 a násl. s. ř. s.). Městský soud v Praze se žalobou odmítl zabývat, protože žalobce zjevně nebyl oprávněn ji podat (§ 46 odst. 1 s. ř. s.). Udělení milosti nijak nezasáhlo do jeho veřejných subjektivních práv, a proto se nemohl úspěšně bránit žalobou. To, že je žalobce morálně pohoršen a nemůže již prezidenta chovat v úctě, nijak nezasahuje do jeho právní sféry. Městský soud dále odkázal na pravomoc nejvyššího státního zástupce, který může podat žalobu proti správnímu rozhodnutí, pokud k tomu má závažný právní důvod (§ 66 odst. 2 s. ř. s.).

Žalobce (stěžovatel) proti usnesení městského soudu ze dne 2. 6. 2022, čj. 10 A 47/2022-7, podal kasační stížnost. V ní vysvětlil, proč nedodržení prezidentova veřejného příslibu, že nebude využívat práva milosti, zasáhlo do stěžovatelova legitimního očekávání. Takové narušení legitimního očekávání představuje zásah do stěžovatelova veřejného subjektivního práva. Podmínky aktivní procesní legitimace je třeba vykládat nejen striktně tak, že správní rozhodnutí musí zakládat, měnit nebo rušit přímo stěžovatelova práva či povinnosti, ale i tehdy, když se jinak projeví v jeho právní sféře. Udělením milosti byla zároveň porušena zásada rovnosti zaručená Listinou základních práv a svobod. Prezident dříve tvrdil, že milost bude udělovat jen z humanitárních důvodů, k omilostněnímu se ale zachoval jinak než k ostatním.

Žalovaný vysvětlil, proč udělení milosti vůbec nepodléhá přezkumu správních soudů.

Z odůvodnění:

[7] Nejvyšší správní soud níže reaguje nikoli jen na jednotlivé argumenty stěžovatele, ale představuje vlastní celistvou argumentaci, která je vyvrací a potvrzuje správnost výroku napadeného usnesení. Městský soud došel ke správnému závěru, že se stěžovatel nemohl bránit proti udělení prezidentské milosti. Jak ale Nejvyšší správní soud dále vysvětlí, proti milosti prezidenta republiky by nebylo možné se bránit ve správním soudnictví ani v žádném jiném případě. **Udělení milosti prezidentem republiky totiž není rozhodnutím správního orgánu, ale orgánu ústavního.**

K dvojí roli prezidenta republiky

[8] Prezident republiky může vystupovat ve dvojí roli. Některé pravomoci vykonává jako součást veřejné správy a má se přitom chovat jako správní orgán. Jiné pravomoci jsou mu naopak svěřeny jako ústavnímu orgánu. Ústavní akty prezidenta pak nepodléhají přezkumu ve správním soudnictví (§ 4 odst. 1 s. ř. s.).

[9] Takové chápání dvojí role hlavy státu není nijak nové. Naposledy v době rakouské monarchie dospěl starorakouský správní soud k závěru, že císař z ústavních důvodů nikdy nemůže být považován za správní úřad (plenární usnesení správního soudu z roku 1879). Toto monarchické pojetí se po roce 1918 proměnilo a pozvolna začala převažovat moderní koncepce, že některé akty prezidenta republiky mohou být akty správními a podléhat přezkumu správní justicí (Weyr, F. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, s. 191; Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In: *Slovník veřejného práva československého, sv. II*. Brno: Polygrafia, 1932, s. 834; v literatuře novější Mikule, V. Soudní ochrana proti rozhodnutí, jímž byl předseda soudu odvolán z funkce – nová otázka. *Právní zpravodaj*, 2006, č. 3, s. 14, případně Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 4. akt. vyd., Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 274 až 278).

[10] Nejvyšší správní soud v minulosti přezkoumával akty prezidenta republiky jako správního orgánu ve věcech nejmenování soudců a profesorů (ve vztahu k nejmenování soudců rozsudky NSS ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS, a ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, ve vztahu k profesorům např. rozsudek NSS ze dne 2. 3. 2017, čj. 7 As 242/2016-43, č. 3554/2017 Sb. NSS, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2018, čj. 10 A 174/2016-143, č. 3790/2018 Sb. NSS; tyto závěry akceptoval též Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, č. 202/2017 Sb. ÚS, body 18 a násl.).

[11] Klíčové je tedy posoudit, zda prezident republiky rozhoduje jako orgán správní, či ústavní. Aby bylo možno považovat prezidenta republiky za správní orgán a podrobit jeho akty soudnímu přezkumu, musí být splněny dvě podmínky. Jednak musí být výkon takové pravomoci vázán zákonem, jednak jím musí prezident zasahovat do veřejných subjektivních práv konkrétních osob – žalobců (takto již citovaný rozsudek čj. 4 Aps 3/2005-35). Zatímco v případě nejmenování soudců a profesorů dospěl Nejvyšší správní soud na základě uvedených kritérií k závěru, že prezident konal jako správní orgán, v případě nynějším tak tomu není (viz níže).

Stěžovatel nebyl milostí prezidenta republiky dotčen na veřejných subjektivních právech

[12] Městský soud se věnoval jen jedné z obou podmínek – totiž zda sporný akt prezidenta zasahoval do veřejných subjektivních práv konkrétní osoby – stěžovatele. Zásah spočíval podle stěžovatele v tom, že prezident při své inauguraci veřejně sliboval, že práva udělovat milost nebude využívat. Když ji poté udělil p. B., narušil stěžovatelovo legitimní očekávání. Prezidentův veřejný slib totiž vytvořil u stěžovatele oprávněný předpoklad, že tento slib dodrží.

[13] V této části Nejvyšší správní soud souhlasí s posouzením městského soudu. V nynějším případě nelze vůbec o nějakém legitimním očekávání hovořit, protože to, zda prezident republiky využívá své pravomoci udělit milost, nemůže zasáhnout do práv stěžovatele. Nijak se to totiž stěžovatelových práv netýká. Stále platí, že třetí osoba nemá subjektivní veřejné právo na potrestání pachatele (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *ŽAVES*, bod 84; něco jiného je ústavní právo oběti trestného činu na účinné vyšetřování – k tomu viz např. nález ÚS ze dne 2. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14, č. 51/2015 Sb. ÚS).

[14] Sluší se dodat, že podobně jako není možné se před správními soudy domáhat naplnění předvolebních slibů politických stran, nelze tak postupovat ani u politických proklamací prezidenta republiky.

[15] Městský soud má tedy pravdu, že stěžovatel nebyl na svých veřejných subjektivních právech dotčen a tato podmínka není splněna.

Prezident republiky nevystupoval při udělení milosti jako správní orgán

[16] Podle Nejvyššího správního soudu je však pro věc důležitější druhá podmínka, kterou městský soud pomínil. Městský soud totiž uvedl, že i když nynějším stěžovatel prezidenta republiky žalovat nemůže, neboť nebyl

sám zasažen na veřejných subjektivních právech, žalobu by mohl podat např. nejvyšší státní zástupce, jestliže by k jejímu podání shledal závažný veřejný zájem (§ 66 odst. 2 s. ř. s.). Podstatné však je, že zkoumaná pravomoc prezidenta republiky není upravena primárně zákonem ve smyslu shora citované judikatury, ale jen Ústavou, proto zde prezident republiky vystupoval jako ústavní orgán, nikoli orgán správní (naproti tomu ve věci sp. zn. 4 Aps 3/2005 Nejvyšší správní soud vysvětlil, že bytí má jmenování soudců základ v Ústavě, výkon pravomoci prezidenta republiky je regulován v rovině podústavní, v běžném zákoně⁷⁾).

[17] Pravomoc k udělení milosti svěřuje prezidentu republiky čl. 62 písm. g) Ústavy. Tento článek pouze uvádí, že prezident *odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem a zablazuje odsouzení*. Na žádném jiném místě v ústavním pořádku nenalezneme další pravidla, která by prezidenta ve výkonu této pravomoci omezovala nebo jinak regulovala. Prezident není vázán žádnými podmínkami, při jejichž splnění lze milost udělit, jeho úvaha je v tomto směru právně neomezená. Ani ten, komu má být milost udělena, nemusí splňovat žádné předpoklady.

[18] Stejně tak tato pravomoc není omezena o úroveň níže, v zákonných ustanoveních. Nejviditelnější je navazující úprava v trestním řádu. Ustanovení § 366, § 367 a § 369 trestního řádu obsahují úpravu pouhých procesních aspektů doprovázejících udělení milosti. Tyto normy ovšem jen říkají, co se má stát, pokud prezident republiky své pravomoci využije (např. má následovat propuštění z věznic). Všechny tyto příkazy jsou mířeny na jiné orgány, nikoli na prezidenta republiky. Určují tedy, jak se po využití prezidentské pravomoci mají zachovat orgány činné v trestním řízení. Nakonec přímo § 366 odst. 1 trestního řádu konstatuje, že právě jen ústava obsahuje zmocnění k udělení milosti.

[19] Naproti tomu jmenování profesorů prezidentem republiky je upraveno v zákoně č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách). Rovněž zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), nad rámec textu Ústavy stanovuje další hmotněprávní podmínky, které musí uchazeč splnit, aby se mohl stát soudcem (a krom toho se kolem jmenování soudců vytvořila též dlouhodobá správní praxe).

[20] Tyto závěry sdílí i Ústavní soud. V usnesení ze dne 16. 5. 2000, sp. zn. II. ÚS 137/2000, č. 16/2000 Sb. ÚS, Ústavní soud označil udělení milosti za výsadní právo prezidenta republiky, na které neexistuje veřejné subjektivní právo. V usnesení pléna ze dne 5. 3. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 4/13, č. 2/2013 Sb. ÚS (návrh na zrušení amnestie prezidenta republiky Klause), Ústavní soud mj. uvedl, že jak hromadné amnestie, tak individuální milosti jako prerogativy hlavy státu nepodléhají soudnímu přezkumu a nabízí se pouze politická odpovědnost prezidenta (bod 27 citovaného usnesení; pro extrémní případy si nicméně Ústavní soud sám vyhradil soudní přezkum – srov. bod 42 usnesení).

[21] Na tom, že milost uděluje hlava státu jako ústavní činitel, a ne jako správní orgán, se shoduje také právní věda (např. Herc, T. In: Rychetský, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 591; Sládeček, V. In: Sládeček, V. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 604 a násl.).

[22] Prezident republiky tedy při udělení milostí vystupuje jako ústavní orgán. Udělená milost je pak ústavním aktem a správní soudy nemají pravomoc takové akty přezkoumávat.

⁷⁾ „Ustanovení čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy, které zakládá pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce, je ustanovením „toliko“ kompetenčním, ustanovení § 60 zákona o soudech a soudcích, jímž se stanoví předpoklady pro funkci soudce, je ustanovením hmotněprávním, jež je při jmenování soudce předmětem veřejnosprávní aplikace. Výkonem pravomoci prezidenta republiky jmenovat soudce se tak nepochybně aplikuje hmotněprávní úprava předmětných předpokladů, resp. podmínek, pro jmenování soudce ze zákona o soudech a soudcích, přičemž se při této autoritativní aplikaci veřejného objektivního práva zasahuje do veřejných subjektivních práv justičních čekatelů, navržených prezidentu republiky ke jmenování do funkce soudce.“

Pro právní posouzení povahy „správních úkonů“ prezidenta republiky tak není primárně určující, čím je založena předmětná pravomoc prezidenta republiky, ale jak je regulován její výkon.“ (4 Aps 3/2005)

Volby do Parlamentu České republiky: lhůta pro podání návrhu na neplatnost volby kandidáta

k § 87 odst. 2 a § 97a odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (v textu jen „volební zákon“)

Běh lhůty pro podání návrhu na neplatnost voleb, neplatnost hlasování nebo neplatnost volby kandidáta podle § 87 odst. 2 ve spojení s § 97a odst. 3 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, se odvíjí od prvního vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí. Případné opakované vyhlášení výsledků voleb nezahajuje běh nové lhůty.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2022, čj. Vol 1/2022-7)

Věc: P. H. za účasti 1) Státní volební komise a 2) Mgr. Jiřího Růžičky o návrhu na vyslovení neplatnosti volby kandidáta v I. kole voleb do Senátu Parlamentu.

Návrhem došlým soudem dne 7. 10. 2022 v 19:20 hod se navrhovatel domáhal, aby soud rozhodl o neplatnosti volby kandidáta Mgr. Jiřího Růžičky senátorem v I. kole voleb do Senátu Parlamentu konaných ve dnech 23. a 24. 9. 2022. V návrhu poukazuje na to, že nebyla dodržena zásada rovného volebního práva, neboť v daném volebním obvodu stačilo ke zvolení senátora výrazně méně hlasů, než stačí v průměrném volebním obvodu.

Nejvyšší správní soud návrh odmítl.

Z odůvodnění:

[2] Podle § 90 odst. 1 s. ř. s. platí, že občan se může domáhat neplatnosti volby kandidáta za podmínek stanovených zvláštními zákony. Tím je v posuzované věci volební zákon. Podle jeho § 87 odst. 2 věty poslední *návrh je třeba podat nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí. Podle § 97a odst. 3 volebního zákona lhůta určená podle dnů je zachována, je-li poslední den lhůty učiněn úkon u příslušného orgánu, a to nejpozději do 16.00 hodin.*

[3] Podle vyhlášených výsledků voleb byl Mgr. Jiří Růžička zvolen již v I. kole voleb do Senátu. Výsledky voleb v obvodech, kde byl senátor zvolen již v I. kole (obvody č. 25 – Praha 6, č. 46 – Ústí nad Orlicí a č. 64 – Bruntál), byly Státní volební komisí vyhlášeny a uveřejněny ve Sbírce zákonů dne 27. 9. 2022 pod č. 281/2022 Sb. Státní volební komise se při vyhlášení odvolala mj. na § 8 odst. 2 písm. e) a § 77 volebního zákona, tedy na ustanovení, která upravují vyhlášení výsledků voleb. Jednalo se tedy nepochybně o řádné vyhlášení výsledků voleb ve smyslu volebního zákona. Lhůta pro napadení výsledků voleb proto v souladu s § 87 odst. 2 a § 97 a odst. 3 volebního zákona skončila 7. 10. 2022 v 16:00. Návrh podaný téhož dne v 19:20 je proto opožděný.

[4] Na těchto závěrech nemění nic ani to, že Státní volební komise vyhlásila ve Sbírce zákonů dne 4. 10. 2022 pod č. 293/2022 Sb. výsledky voleb do třetiny Senátu, v nichž kromě vyhlášení výsledků voleb v II. kole znovu zopakovala i informaci o kandidátech zvolených již v I. kole. To však mohla učinit jen z informativních důvodů. Den následující po vyhlášení výsledků voleb pod č. 281/2022 Sb. se totiž rozběhla lhůta 10 dnů pro případné zpochybnění výsledků voleb, s níž úzce souvisí lhůta 20 dnů pro rozhodnutí soudem o došlých návrzích (§ 90 odst. 3 s. ř. s.). Smyslem těchto lhůt je co nejrychleji postavit najisto, kdo je zvoleným senátorem v příslušném volebním obvodu, aby jeho mandát již nemohl být jakkoliv zpochybněn. Tento smysl by byl popřen, pokud by Státní volební komise výsledky vyhlášovala opakovaně s účinky nového běhu lhůty pro jejich zpochybnění. Opakované informativní vyhlášení kandidátů zvolených v I. kole ve Sbírce zákonů pod č. 293/2022 Sb. tedy nemělo žádný vliv na uplynutí lhůty pro zpochybnění jejich zvolení.

Správní trestání: nepožádání o zápis změny vlastníka silničního vozidla; přestupek trvajícím ověření jednání zmocněnce

k § 8 odst. 2 a § 83 odst. 1 písm. b) zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb. (v textu jen „zákon o podmínkách provozu vozidel“)

k § 33 odst. 1 správního řádu

I. Přestupek podle § 83 odst. 1 písm. b) zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, spočívající v tom, že fyzická osoba nepožádá v rozporu s § 8 odst. 2 téhož zákona o zápis změny vlastníka silničního vozidla, je přestupkem trvajícím.

II. Je věcí zmocnitele, aby ověřil, že zmocněnec (§ 33 odst. 1 správního řádu) jednal na jeho pokyn tak, jak měl, ví-li zmocnitel, že má veřejnoprávní povinnost, která musí být splněna.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2022, čj. 2 As 167/2020-32)

Prejudikatura: č. 845/2006 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 470/2021 Sb.

Věc: J. R. proti Krajskému úřadu Karlovarského kraje o přestupek, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni domáhal přezkumu rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2019, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary, odboru dopravního (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 2. 10. 2018, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 83 odst. 1 písm. b) zákona o podmínkách provozu vozidel.

Přestupku z nedbalosti se žalobce dopustil tím, že jako původní vlastník motorového vozidla tovární značky Peugeot registrační značky X nezažádal od 1. 11. 2016 do 20. 6. 2018 o zápis změny vlastníka silničního vozidla u obecního úřadu obce s rozšířenou působností, přestože společnou žádost o zápis změny vlastníka vozidla byl v této lhůtě povinen podat jak prodávající, tak kupující, z důvodu převodu vlastnického práva k předmětnému silničnímu vozidlu, neboť kupní smlouva byla uzavřena 16. 10. 2016. Tímto jednáním žalobce porušil povinnost uloženou § 8 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel. Za uvedený přestupek uložil správní orgán I. stupně žalobci pokutu ve výši 2500 Kč.

Krajský soud se v rozsudku nejprve zabýval posouzením námítky, zda žalobci za vinu kladený přestupek je přestupkem trvajícím, nebo zda k jeho dokonání došlo již prvním dnem uplynutí lhůty pro podání žádosti o zápis změny vlastníka vozidla. Dále se zabýval námitkou aplikace nesprávného právního předpisu vlivem účinnosti nového zákona upravujícího odpovědnost za přestupky. Následně se krajský soud zabýval námitkou promlčení odpovědnosti za přestupek. Konečně pak posoudil námitku nenaplnění materiálního znaku přestupku (společenské škodlivosti přestupku) a námitku neoprávněného sankcionování žalobce pro nedostatek zavinění. Všechny námitky vyhodnotil krajský soud jako neúvodné.

Žalobce (stěžovatel) považoval napadený rozsudek za nezákonný pro nesprávné posouzení právní otázky povahy přestupku jako trvajících. Citoval důvodovou zprávu k § 8 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „zákon o odpovědnosti za přestupky“), a poukázal na záměnu trvajících přestupků s přestupky, jejichž znkem je jednání spočívající pouze ve vyvolání protiprávního stavu, i když je s takovým přestupkem následně trvání protiprávního stavu logicky spojeno. Tyto nesmějí být s trvajícím přestupkem zaměňovány. Stěžovatel argumentoval, že přestupek podle § 83 odst. 1 písm. b) zákona o podmínkách provozu vozidel je právě přestupek spočívající v nesplnění oznamovací povinnosti, ne tedy přestupek trvajícím. Také poukázal na použití nedokonavého vidu slovesa v zákonném textu samotného přestupku a byl názoru, že nepožádáním o změnu v registru je přestupek dokonán. Znakem přestupku je vyvolání, nikoliv udržování protiprávního stavu. Za dokonáný tedy přestupek považoval již dne 1. 11. 2016 a namítal promlčení odpovědnosti za přestupek. V

argumentaci odkazoval i na rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 15. 4. 2019, čj. 73 A 3/2018-36, které uvádí, že by se mělo jednat o přestupek trvajících. Stěžovatel považoval odůvodnění tohoto rozhodnutí za nedostačující a postrádající logiku.

Dále stěžovatel namítal nesprávnou aplikaci právního předpisu. Tato námitka navazovala na posouzení přestupku jako trvajících. Pokud by šlo o trvajících přestupek, který byl již dokonán 1. 11. 2016, měl by být aplikován tehdy účinný zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který mimo jiné stanovil i jednoletou promlčecí lhůtu, která již v tomto případě od dokonání uběhla.

Stěžovatel dále namítal nesprávné posouzení odpovědnosti za přestupek, protože absentovala subjektivní stránka přestupku, zavinění. Stěžovatel při uzavření kupní smlouvy předal kupujícímu automobil a všechny doklady a na přepisu vozidla se dohodli, že tak učiní nabyvatel na základě plné moci. Sám tedy nemohl zápis změny vozidla bez součinnosti nového nabyvatele provést, protože již nevládnul potřebné dokumenty. Námitku uzavřel tím, že protiprávní stav nezavinil a ani neměl jak tento stav napravit.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [13] Hlavní námitkou stěžovatele bylo nesprávné posouzení právní otázky povahy přestupku jako trvajících. Pokud by přestupek byl vyhodnocen jako dokonáný dne 1. 11. 2016, jak navrhuje stěžovatel, řízení o přestupku by muselo být zastaveno pro zánik odpovědnosti (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 57/2004-39, č. 845/2006 Sb. NSS). Krajský soud v napadeném rozsudku posoudil povahu přestupku jako přestupek trvajících a svou argumentaci podpořil i vhodnou judikaturou. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením, že přestupek podle § 83 odst. 1 písm. b) zákona o podmínkách provozu vozidel je přestupkem trvajících. Podle tohoto ustanovení *fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nepožádá v rozporu s § 8 odst. 2 o zápis změny vlastníka silničního vozidla*. Podle § 8 odst. 2 písm. a) uvedeného zákona *žádost o zápis změny vlastníka silničního vozidla nebo oznámení se podává do 10 pracovních dnů ode dne převodu vlastnického práva k silničnímu vozidlu*. Jednání, které je kvalifikováno jako přestupek, tedy v daném případě spočívá v tom, že ten, kdo má povinnost podat žádost o zápis změny vlastníka silničního vozidla, tak neučiní ve lhůtě 10 dnů ode dne převodu vlastnického práva k silničnímu vozidlu.

[14] Otázkou je, zda „jádro“ jednání definovaného jako přestupek spočívá v tom, že příslušná žádost není podána v 10denní pořádkové lhůtě (tj. objektem přestupku je zájem na včasném podání žádosti), anebo zda spočívá v podílu na vyvolání protiprávního stavu spočívajícího v tom, že silniční vozidlo je i poté, co došlo k převodu vlastnického práva k němu na jinou osobu a marně uplynula lhůta k podání žádosti o zápis změny vlastníka, v registru vozidel evidováno jako vozidlo původního vlastníka (tj. objektem přestupku je zájem na zachování souladu veřejnoprávní evidence vlastnických práv k silničnímu vozidlu s právním stavem v oblasti soukromého práva). Je zřejmé, že smysl a účel evidence vlastnických práv k silničním vozidlům v registru vozidel je, aby odpovídal skutečnosti a aby neprodlené poté, co vlastnická práva k němu doznají změny, se tato změna promítla i v registru. Z tohoto pohledu se tedy je třeba přiklonit k výkladu, že objektem popsáného přestupku je zejména zájem na zachování souladu veřejnoprávní evidence vlastnických práv k silničnímu vozidlu s právním stavem v oblasti soukromého práva. Dodržení pořádkové lhůty k podání žádosti o zápis změny vlastníka je toliko nástrojem k dosažení výše popsáného základního smyslu a účelu veřejnoprávní evidence vlastnických práv k silničnímu vozidlu. Ten, kdo nepodá v 10denní lhůtě ode dne převodu vlastnického práva k silničnímu vozidlu žádost o zápis změny vlastníka tohoto vozidla, tedy vyvolá protiprávní stav spočívající v tom, že neučinil, co podle zákona učinit měl k tomu, aby v registru vozidel byl na základě úředního úkonu, jehož iniciační podmínkou je žádost, evidován skutečný stav vlastnického práva k vozidlu.

[15] Protiprávním stavem je zde situace, že nebyla podána v zákonem stanovené lhůtě žádost, kterou byla určitá osoba podle zákona povinná podat, je-li podání žádosti důležitým (byť nikoli nezbytným, viz § 8a zákona o podmínkách provozu vozidel) předpokladem pro zachování souladu evidence vlastnických práv k silničním vozidlům s právním stavem v oblasti soukromého práva. Jednání vyvolávající protiprávní stav je jednání omisivní (nekonání v situaci, kdy byl dotyčný povinen konat – podat žádost).

[16] Podle § 8 zákona o odpovědnosti za přestupky *trvajícím přestupek je takový přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán*. K tomu, aby šlo o přestupek trvajícím, musí pachatel protiprávní stav nejen vyvolat, ale také udržovat. Znamená to mimo jiné, že musí mít možnost svým vlastním jednáním existenci protiprávního stavu „jednoduše“ ukončit. „Jednoduchost“ ukončení je nutno posuzovat v souvislostech konkrétní situace. Zejména je nutno posuzovat, nakolik návrat do stavu v souladu s právem je převážně v moci toho, kdo protiprávní stav vyvolal. V případě stěžovatele bylo takovéto „jednoduché“ ukončení protiprávního stavu velmi dobře možné a spočívalo prakticky výlučně v jeho jednání. Pokud by konal a i dodatečně žádost podal, protiprávní nesoulad evidence vlastnických práv k silničním vozidlům se stavem v oblasti soukromého práva by příslušný správní orgán rychle napravil zápisem změny vlastníka silničního vozidla.

[17] Lze tedy shrnout, že přestupek podle § 83 odst. 1 písm. b) zákona o podmínkách provozu vozidel je přestupkem trvajícím, neboť jednání, jež postihuje, spočívá v tom, že osoba, která je žádost povinna podat, tak neučiní, ačkoli trvají důvody pro podání. Jednání by tedy bylo ukončeno buď dodatečným podáním žádosti, nebo odpadnutím takového nesouladu evidence vlastnických práv k silničním vozidlům se stavem v oblasti soukromého práva, jehož nápravu může žadatel podáním žádosti iniciovat.

[18] Námitka nesprávné aplikace právního předpisu, která úzce souvisí s posouzením přestupku jako trvajícím, je také nedůvodná. Jde-li o přestupek trvajícím, nebyl dokonán dne 1. 11. 2016 (marným uplynutím 10denní lhůty k podání žádosti o zápis změny vlastníka silničního vozidla), jak se domnívá stěžovatel, takže „přetrvál“ až do odstranění protiprávního stavu a aplikuje se na něj zákon účinný v době tohoto odstranění, jak plyne z § 2 odst. 4 písm. c) zákona o odpovědnosti za přestupky a z § 112 odst. 1 téhož zákona.

[19] Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje ani námitce nesprávného posouzení odpovědnosti za přestupek pro absenci zavinění jako subjektivní stránky přestupku. Krajský soud správně usoudil, že udělením plné moci zmocnění (zde nový vlastník vozidla) se zmocnitel (zde stěžovatel jako původní vlastník) nezbavuje odpovědnosti za přestupek spočívající v určité povinnosti, kterou měl zmocněnec dle udělené plné moci vykonat. Jinak řečeno, je věcí zmocnitele, aby ověřil, že zmocněnec jednal na jeho pokyn tak, jak měl, ví-li zmocnitel, že má veřejnoprávní povinnost, která musí být splněna (a to ví, neboť právě k jejímu splnění plnou moc udělil). Neučiní-li tak, jedná za běžných okolností přinejmenším nevědomě nedbale. Lze si jistě teoreticky představit například situaci, kdy by zmocněnec zmocniteli věrohodně lhal o tom, že svůj úkol splnil, a za takových okolností by byla úvaha o možné absenci zavinění na místě. Nic takového však z okolností věci neplyne a stěžovatelem není ani tvrzeno.

[20] V principu podobnou právní otázku, byť v řízení o abstraktní kontrole ústavnosti § 8a odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel, řešil ve výsledku stejně i nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2021, Pl. ÚS 114/20-1, č. 470/2021 Sb., podle něhož neposkytnutí dostatečné součinnosti není skutečnou překážkou k tomu, aby se žadatel mohl domoci změny či odstranění údaje o své osobě v registru silničních vozidel.

4409

Řízení před soudem: zohlednění skutečností, které nastaly po vydání rozhodnutí krajského soudu

Mezinárodní ochrana: vyostření konfliktu

k § 75 odst. 1 a § 109 odst. 5 soudního řádu správního

V případě vyostření konfliktu, který nemá charakter totálního konfliktu (např. zintenzivnění bojů o Náhorní Karabach v září 2022), až v průběhu řízení o kasační stížnosti žadatele o mezinárodní ochranu nepocházejícího z oblasti tohoto konfliktu, není možné bez dalšího prolomit § 75 odst. 1 a § 109 odst. 5 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2022, čj. 9 Azs 144/2022-38)

Prejudikatura: č. 933/2006 Sb. NSS, č. 1336/2007 Sb. NSS, č. 1840/2009 Sb. NSS, č. 4219/2021 Sb. NSS, č. 4335/2022 Sb. NSS a č. 4364/2022 Sb. NSS.; rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 2. 2009, *Elgafaji* (C-465/07) a rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 6. 2021, *Bundesrepublik Deutschland* (C-901/19).

Věc: A. B. proti Ministerstvu vnitra o mezinárodní ochranu, o kasační stížnosti žalobce.

Předmětem projednávané věci je prolomení pravidla stanoveného v § 75 odst. 1 (vázanost soudu skutkovým a právním stavem ke dni vydání napadeného správního rozhodnutí), resp. § 109 odst. 5 s. ř. s. (k nově uplatněným skutečnostem Nejvyšší správní soud nepřihlíží), s ohledem na žalobcem namítanou změnu bezpečnostní situace v Arménii po vydání napadeného rozsudku, konkrétně zintenzivnění bojů mezi Arménií a Ázerbájdžánem o území Náhorního Karabachu.

Žalobce je státním příslušníkem Arménské republiky. Důvodem jeho první žádosti o mezinárodní ochranu v České republice byla hrozba povolání mladšího syna k základní vojenské službě i to, že chce být s manželkou v blízkosti hrobu staršího syna v Německu, který tam zemřel na leukémii a předtím sloužil v armádě právě na hranici mezi Arménií a Ázerbájdžánem. S touto žádostí o mezinárodní ochranu žalobce neuspěl.

V červnu 2021 podal žalobce opakovanou žádost o udělení mezinárodní ochrany podle § 11a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Žalovaný ji shledal nepřijatelnou a řízení zastavil. Neshledal nové důvody pro posouzení žalobcovy opakované žádosti.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, kterou Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 20. 7. 2022, čj. 41 Az 44/2021-49, zamítl. Těž neshledal, že by byly naplněny podmínky pro opětovné meritorní posouzení žalobcovy žádosti o udělení mezinárodní ochrany. Konstatoval, že důvod žalobcovy opakované žádosti spočívající v obavě z návratu do vlasti in souvislosti s tamní bezpečnostní situací sice lze označit za novou skutečnost, ale tato nová skutečnost nesvědčila o tom, že by žalobce mohl být pronásledován podle § 12 zákona o azylu nebo by mu hrozila vážná újma podle § 14a odst. 2 téhož zákona.

Žalobce (stěžovatel) podal proti tomuto rozsudku kasační stížnost, kde mj. uvedl, že dva týdny po vydání napadeného rozsudku se bezpečnostní situace v Arménii opět rapidně zhoršila, když Ázerbájdžán zaútočil na oblast Náhorního Karabachu. V září 2022 došlo i k útokům mimo oblast Náhorního Karabachu, blíže ke stěžovateli bydliště. S ohledem na rozlohu Arménie, délku jejich hranic s Ázerbájdžánem a stupňující se vojenské útoky měl stěžovatel odůvodněnou obavu, že se konflikt rozšíří. Civilní ztráty na životech již byly potvrzeny. Stěžovatel si byl vědom, že namítané skutečnosti nastaly až po vydání napadeného rozsudku, ale jelikož mu hrozila újma podle § 14a zákona o azylu, bylo možné prolomit vázanost správních soudů právním a skutkovým stavem ke dni napadeného rozhodnutí ve prospěch zásady *non-refoulement*.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[8] Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je kasační stížnost přijatelná, pokud i) se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec nebo nebyly plně vyřešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu; ii) se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně; iii) je potřeba učinit judikaturní odklon; nebo iv) by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS; obdobně ze dne 16. 6. 2021, čj. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, bod 11). Tento výklad ovšem není plně využitelný, zvažuje-li zdejší soud, zda je třeba výjimečně prolomit pravidla stanovená v § 75 odst. 1 a § 109 odst. 5 s. ř. s. S otázkou prolomení těchto pravidel je třeba se vypořádat věcně, ať už v rámci hodnocení přijatelnosti kasační stížnosti, nebo přijatelnost shledat a uvedené otázky se věnovat v rámci meritorního přezkumu (srov. rozsudky NSS ze dne 11. 3. 2022, čj. 6 Azs 306/2021-49, č. 4364/2022 Sb. NSS, bod 23, ze dne 27. 5. 2022, čj. 1 Azs 60/2022-28, bod 15, nebo ze dne 25. 8. 2022, čj. 3 Azs 424/2021-35, bod 10).

[9] Aktuální bezpečnostní situací v Arménii s ohledem na probíhající ozbrojený konflikt o Náhorní Karabach a nedávným vyostřením těchto bojů se přitom Nejvyšší správní soud dosud nezabýval, a proto přistoupil k meritornímu přezkumu kasační stížnosti. Kasační stížnost je tedy přijatelná.

[10] Otázka prolomení § 75 odst. 1, resp. v kasačním řízení § 109 odst. 5 s. ř. s. za účelem dodržení mezinárodních lidskoprávních závazků, jako je i stěžovatelem namítaná zásada *non-refoulement*, je v judikatuře zdejšího soudu řešena konzistentně. Vyplývá z ní především, že takový postup je namístě, pokud až po vydání napadeného rozhodnutí nebo rozsudku nastaly nové skutečnosti relevantní z hlediska mezinárodní ochrany a je dáno riziko porušení mezinárodních lidskoprávních závazků v případě neprolomení daných pravidel (srov. obecně k prolomení § 75 odst. 1 s. ř. s. rozsudky NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 5 Azs 15/2010-76, ze dne 4. 2. 2013, čj. 8 Azs 27/2012-65, bod 19, nebo novější rozsudek ze dne 29. 9. 2022, čj. 1 Azs 84/2022-61, bod 29; ve vztahu ke kasační stížnosti rozsudek NSS ze dne 10. 3. 2022, čj. 10 Azs 537/2021-31, č. 4335/2022 Sb. NSS, bod 14 a 15; a k dodržování mezinárodních závazků též rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, čj. 9 Azs 23/2007-64, č. 1336/2007 Sb. NSS).

[11] V nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud neshledal, že by bylo namístě tento postup aplikovat a shora uvedená pravidla § 75 odst. 1 nebo § 109 odst. 5 s. ř. s. prolomit. Ačkoliv lze přisvědčit stěžovateli, že vyvstaly nové skutečnosti, které bez svého zavinění nemohl tvrdit před žalovaným ani krajským soudem (vyostření bojů o Náhorní Karabach), Nejvyšší správní soud neshledal, že by byly relevantní z hlediska mezinárodní ochrany. Neshledal, že by v případě neprolomení § 75 odst. 1 nebo § 109 odst. 5 hrozilo ve vztahu ke stěžovateli porušení mezinárodních lidskoprávních závazků, zejména zásady *non-refoulement* a práva na život, a že by mu hrozila vážná újma ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o azylu, jak namítá.

[12] Nejvyšší správní soud ve vztahu k ozbrojeným konfliktům již dříve judikoval, že v případě tzv. totálního konfliktu hrozí vážná újma ve smyslu § 14a odst. 2 zákona o azylu v zásadě každému žadateli přicházejícímu z postižené země či regionu; v případě konfliktu nemajícího tento charakter se musí prokázat dostatečná míra individualizace hrozby (rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2009, čj. 5 Azs 28/2008-68, č. 1840/2009 Sb. NSS; obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 2. 2009, *Elgafaji*, C-465/07, bod 39.).

[13] Stěžovatelem vznesené okolnosti bojů mezi Arménií a Ázerbájdžánem o Náhorní Karabach v tomto ohledu relevantní skutečnosti pro shledání rizika vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu nezakládají. Bydlištěm stěžovatele je Jerevan a uvedený konflikt probíhající v jiné části Arménie dle Nejvyššího správního soudu nelze ke dni tohoto rozhodnutí klasifikovat jako „totální“. Míra svévolného násilí předmětného konfliktu nedosahuje takové úrovně, že by existovaly závažné důvody domnívat se, že by byl stěžovatel v případě navrácení se do Arménie vystaven reálnému nebezpečí vážného ohrožení pouze z důvodu své přítomnosti (již citovaný rozsudek NSS čj. 5 Azs 28/2008-68 a rozsudek Soudního dvora ve věci *Elgafaji*, bod 35.; nověji rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 6. 2021, *Bundesrepublik Deutschland*, C-901/19, bod 28.). Nejvyšší správní soud současně neshledal, že by se konflikt v jiné části Arménie stěžovatele dotýkal individuálně, tedy že by mu hrozila konkrétní vážná újma, a ani sám stěžovatel v kasační stížnosti tyto skutečnosti nikterak nerozvádí.

[14] V případě stěžovatele i ve vztahu k dalším novým skutečnostem tedy platí teze vyslovená krajským soudem, že tyto skutečnosti nesvědčí o tom, že by žalobce mohl být pronásledován z důvodů uvedených v § 12 zákona o azylu nebo by mu hrozila vážná újma podle § 14a odst. 2 téhož zákona (srov. *a contrario* rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2022, čj. 2 Azs 10/2022-37, bod 9, ve vztahu k válce na Ukrajině).

Mezinárodní ochrana: bezpečná země původu

k § 2 odst. 1 písm. k), § 16 odst. 2 a § 86 odst. 4 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

k čl. 37 odst. 2, 3 a příloze I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (v textu jen „procedurální směrnice“)

I. Ministerstvo vnitra může zamítnout žádost o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, pokud dodrželo požadavky na pravidelnost přezkumu statusu bezpečné země původu podle čl. 37 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU

o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany ve spojení s § 86 odst. 4 citovaného zákona. Ministerstvo tedy musí přezkoumat bezpečnost země alespoň jednou za kalendářní rok. Musí též soustavně sledovat situaci v bezpečné zemi původu a v případě náhlých či významných změn situace zvážit přehodnocení bezpečnosti.

II. Ministerstvo vnitra může zamítnout žádost o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, pokud při označení bezpečné země původu vycházel též z čl. 37 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany. Podle čl. 37 odst. 3 směrnice se hodnocení bezpečnosti země původu zakládá mj. na informacích z jiných členských států, od Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a Rady Evropy. Z těchto zdrojů musí ministerstvo při hodnocení bezpečnosti země původu pravidelně vycházet. Pokud z nich naopak plynou poznatky o tom, že konkrétní země není nebo nemusí být bezpečná, musí ministerstvo případně označení země původu za bezpečnou důkladně vysvětlit.

III. Ministerstvo vnitra může zamítnout žádost o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, pouze pokud informace o zemi zařazené na seznam bezpečných zemí původu, které jsou součástí správního spisu, dokládají, že tato země skutečně splňuje podmínky podle přílohy I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a § 2 odst. 1 písm. k) citovaného zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, čj. 10 Azs 161/2022-56)

Prejudikatura: č. 1749/2009 Sb. NSS, č. 4042/2020 Sb. NSS a č. 4270/2022 Sb. NSS; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 4. 2019, *A. M. proti Francii*, (stížnost č. 12148/18).

Věc: M. T. proti Ministerstvu vnitra o udělení mezinárodní ochrany, o kasační stížnosti žalobce.

V této věci se Nejvyšší správní soud zabýval podmínkami, které musí Ministerstvo vnitra splnit, aby mohlo zamítnout žádost o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu, tedy proto, že žadatel pochází z tzv. **bezpečné země původu**. Konkrétně Nejvyšší správní soud řešil, zda v tomto případě bylo takovou zemí Alžírsko.

Žalobcem byl občan Alžírka berberské národnosti. V září roku 2021 požádal o udělení mezinárodní ochrany v České republice. Jako důvod odchodu z Alžírka uvedl problémy mezi Araby a Berbery. Konkrétně tvrdil, že v Alžírsku většinová Arabové stojí za požáry, během kterých shořel mj. dům žalobcových rodičů. Ministerstvo však žádost zamítlo jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Alžírsko je totiž na seznamu bezpečných zemí původu ve vyhlášce č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců, a žalobce současně neprokázal, že v jeho případě Alžírsko za bezpečnou zemi původu považovat nelze. Proti rozhodnutí ministerstva se žalobce bránil žalobou u Krajského soudu v Brně. Již v žalobě argumentoval mj. tím, že ministerstvem použité zprávy o Alžírsku byly jen povrchně zpracované, a navíc zastaralé. Krajský soud však jeho žalobu rozsudkem ze dne 4. 5. 2022, čj. 22 Az 53/2021-25, zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Navázal na žalobní argumentaci a namítal, že ministerstvo neshromáždilo dostatek informací o zemi původu. Ministerstvo se spolehlo jen na dvě zprávy, které jsou navíc zastaralé. Stěžovatel odkázal též na judikaturu správních soudů, podle které v řízení o mezinárodní ochraně nemusí nabídnout více než svou vlastní věrohodnou výpověď.

Ministerstvo naopak navrholo kasační stížnost zamítnout. Napadené rozhodnutí bylo podle něj vydáno v souladu se zákonem. Podklady použité pro rozhodnutí byly dle ministerstva dostatečně konkrétní a aktuální.

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

Z odůvodnění:

[6] Kasační stížnost je přijatelná, a to ze dvou důvodů. Jednak krajský soud nesprávně rozhodl, že Alžírsko bylo možné považovat za bezpečnou zemi původu, ač tomu neodpovídalo stáří ministerstvem použitých podkladů ani jejich obsah. Současně kasační stížnost přináší dosud neřešenou otázku, jak má ministerstvo pracovat se zdroji výslovně zmíněnými v procedurální směrnici. (...)

[8] Podle § 16 odst. 2 zákona o azylu Ministerstvo vnitra zamítne žádost o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodnou v případě, že *žadatel o udělení mezinárodní ochrany přichází ze státu, který Česká republika považuje za bezpečnou zemi původu, neprokáže-li žadatel o udělení mezinárodní ochrany, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze.*

[9] Seznam bezpečných zemí původu podle § 86 odst. 4 zákona o azylu stanoví a *nejméně jedenkrát v kalendářním roce* přezkoumá Ministerstvo vnitra. Česko aktuálně za bezpečné považuje celkem 24 zemí uvedených v § 2 vyhlášky č. 328/2015 Sb. (Alžírsko se nachází v § 2 bodu 2 vyhlášky).

[10] Koncept bezpečné země původu má původ v unijním právu. Podle čl. 36 odst. 1 procedurální směrnice lze třetí zemi po jednotlivém posouzení žádosti považovat ve vztahu k určitému žadateli za bezpečnou zemi původu, *je-li vymezena jako bezpečná v souladu se směrnicí a pokud žadatel nepředložil žádné závažné důvody pro to, aby tuto zemi nebylo možno v jeho konkrétní situaci považovat za bezpečnou.*

[11] Vymezení bezpečných zemí původu je na členských státech, ovšem za dodržení požadavků plynoucích z procedurální směrnice. Zákon o azylu sice obsahuje definici bezpečné země původu v § 2 odst. 1 písm. k), ta ale kritéria pro označení bezpečné země původu provádí nepřesně a neúplně – např. se nezmiňuje o tom, že pro vymezení bezpečné země původu je důležité i skutečné *uplatňování* právních předpisů (k tomu detailně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 10. 2021, čj. 41 Az 58/2020-52, č. 4270/2022 Sb. NSS, body 24 a 25). O tom, z jakých zdrojů má ministerstvo vycházet (k tomu níže především bod [26]), zákon nic neříká. Tyto nedostatky implementace práva EU tak vedou k potřebě přímo použít směrnici.

[12] Podle čl. 37 odst. 1 procedurální směrnice mohou členské státy vymežit země jako bezpečné jen při splnění kritérií v příloze I směrnice:

Země se považuje za bezpečnou zemi původu, pokud lze na základě tamější právní situace, uplatňování práva v rámci demokratického systému a obecné politické situace prokázat, že v ní obecně a soustavně nedochází k pronásledování podle článku 9 směrnice 2011/95/EU [tzv. kvalifikační směrnice, pozn. NSS], k mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu.

Při tomto hodnocení se vezme v úvahu mimo jiné rozsah, v jakém je poskytována ochrana proti pronásledování nebo špatnému zacházení prostřednictvím:

- a) *příslušných právních předpisů země a způsobu, jakým se uplatňují;*
- b) *dodržování práv a svobod stanovených v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod nebo Mezinárodním paktu o občanských a politických právech nebo Úmluvě OSN proti mučení, a to zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 uvedené evropské úmluvy nelze odchýlit;*
- c) *dodržování zásady nenavracení podle Ženevské úmluvy;*
- d) *systému účinných opravných prostředků proti porušování těchto práv a svobod.*

[13] Tím však požadavky procedurální směrnice nekončí. Podle čl. 37 odst. 2 směrnice musí členské státy zajistit *pravidelný přezkum situace ve třetích zemích označených jako bezpečné podle tohoto článku.* Podle čl. 37 odst. 3 směrnice se vymezení země jako bezpečné musí zakládat *na řadě zdrojů informací, zejména informací z jiných členských států, od Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, Rady Evropy a jiných významných mezinárodních organizací.*

[14] Řízení o udělení mezinárodní ochrany se v případě žadatelů z „bezpečných“ zemí původu odlišuje od standardních řízení. Zařazení země na seznam v § 2 vyhlášky č. 328/2015 Sb. zakládá vyvratitelnou domněnku,

že tato země splňuje podmínky uvedené v § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu a v příloze I procedurální směrnice (jak k tomu dodává bod 42 preambule procedurální směrnice, tato domněnka je vyvratitelná právě proto, že zařazení země mezi bezpečné nemůže být „*absolutní zárukou bezpečnosti státních příslušníků dané země*“). Žadatel musí prokázat, že mu hrozí větší riziko pronásledování nebo vážné újmy než ostatním osobám v obdobném postavení. Označení určité země za bezpečnou tedy v podstatě klade důkazní břemeno na žadatele o mezinárodní ochranu (k tomu srov. již rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2008, čj. 5 Azs 66/2008-70, č. 1749/2009 Sb. NSS, a dále např. usnesení NSS ze dne 24. 3. 2022, čj. 5 Azs 218/2021-39, bod 13).

[15] Důsledky toho, že žadatel toto důkazní břemeno neunes, přitom nejsou banální. Ministerstvo podle § 16 odst. 3 zákona o azylu dále *nezkoumá* naplnění důvodů pro udělení azylu podle § 12, § 13 a §14 ani doplňkové ochrany podle § 14a či § 14b zákona o azylu (v jiné věci tento stav Nejvyšší správní soud popsals tak, že přístup k „plnému“ meritornímu přezkumu je u žadatelů z bezpečných zemí omezen, srov. rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2020, čj. 1 Azs 43/2020-24, č. 4042/2020 Sb. NSS, bod 25). Stejně tak žaloba proti rozhodnutí podle § 16 odst. 2 zákona o azylu nemá automaticky odkladný účinek.

[16] V případě žadatelů o mezinárodní ochranu proto nepodléhá soudnímu přezkumu jen otázka, zda žadatel prokázal, že určitou zemi nelze v jeho případě považovat za bezpečnou. Správní soudy *musí mít též možnost zkoumat samotné předpoklady vymezení určité země jako bezpečné* (a žadatelé pochopitelně musí mít možnost zpochybnit před soudem i toto vymezení, což nynější stěžovatel činí). To rovněž znamená, že soud musí mít možnost zhodnotit např. kvalitu zprávy o bezpečnosti té či oné země, která *prakticky nabrazuje povinnost ministerstva shromáždit ke každé žádosti aktuální informace o zemi původu, které mají relevanci s ohledem na azylový příběh konkrétního žadatele*. Opačný přístup by vyloučil efektivní kontrolu zařazování na seznam bezpečných zemí původu (blíže srov. obdobnou argumentaci v již citovaném rozsudku Krajského soudu v Brně čj. 41 Az 58/2020-52 v bodech 20 až 22; srov. také již na rozsudek krajského soudu navazující usnesení NSS ze dne 24. 3. 2022, čj. 5 Azs 289/2021-43, body 14 až 15).

[17] Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy platí, že soudce je při rozhodování oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou (a jistě též s unijním právem, srov. k tomu čl. 10a Ústavy). Takovýmto jiným právním předpisem je též vyhláška č. 328/2015 Sb. V případě, že vyhláška označuje za bezpečnou zemi původu stát, který pro to nespňuje podmínky, tedy může soud vyhlášku v individuálním případě *nepoužít*. Koneckonců, soudní přezkum označení země jako *bezpečné země původu* (i jejího setrvání na seznamu takových zemí) je i v jiných členských státech EU běžný. Jen z posledních dvou let lze jmenovat – geograficky od západu na východ – následující příklady:

- *rozhodnutí francouzské Státní rady (Conseil d'État) ze dne 2. 7. 2021, č. 437141, ECLI:FR:CE-CHR:2021:437141.20210702, přezkoumávající zařazení několika zemí zároveň,*²
- *niže ještě opakovaně citované rozhodnutí nizozemské Státní rady (Raad van State) ze dne 7. 4. 2021, č. 202002809/1/V2, ECLI:NL:RVS:2021:738, přezkoumávající zařazení Mongolska a používání konceptu bezpečné země původu jako takového,*³
- *italský přezkum vymezení Tuniska jako bezpečné země původu [konkrétně jde o rozhodnutí soudu v Boloni (Tribunale di Bologna) ze dne 7. 9. 2021],*⁴
- *rozhodnutí estonského správního soudu v Tallinnu (Tallinna halduskohus) ze dne 16. 6. 2022, č. 3-22-1098, přezkum Kamerunu jako bezpečné země původu.*⁵

[18] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že soudní přezkum označování bezpečných zemí původu má ještě jeden důležitý rozměr. Z řady důvodů na unijní úrovni neexistuje žádný společný seznam bezpečných zemí původu. To ale členským státům nedává možnost si bezpečné země vymezovat podle libosti.

² Dostupné na <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/ECLI:FR:CECHR:2021:437141.20210702>.

³ Dostupné na <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2021:738>.

⁴ Dostupné v anglickém shrnutí na <https://caselaw.euaa.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=2026> a v italském originále na https://www.meltingpot.org/app/uploads/2021/10/trib_bo_07092021.pdf.

⁵ Dostupné na <https://caselaw.euaa.europa.eu/pages/viewcaselaw.aspx?CaseLawID=2682>.

[19] Cílem procedurální směrnice je zavést společné minimální požadavky pro řízení o mezinárodní ochraně (srov. čl. 1 směrnice a body 11 a 12 preambule). Společný postup při používání pojmu bezpečné země původu zdůrazňuje i bod 48 preambule procedurální směrnice: „*Pro zajištění řádného používání pojmů bezpečné země na základě aktuálních informací by členské státy měly provádět pravidelné přezkumy situace v těchto zemích na základě řady zdrojů informací, zejména informací z jiných členských států, od Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, od Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, od Rady Evropy a jiných významných mezinárodních organizací. Pokud členské státy získají informace o tom, že v zemi, kterou označily za bezpečnou, se situace v oblasti lidských práv významně změnila, měly by zajistit co nejrychlejší přezkum situace a případně přehodnotit označení této země jako bezpečné.*“

[20] Soudní přezkum samotného označení země jako bezpečné tak *současně zajišťuje jednotné uplatňování konceptu bezpečné země původu napříč EU*. To, že vymezení bezpečných zemí původu má být napříč EU co nejednotnější, nedávno zdůraznila i nizozemská Státní rada (*Raad van State*) ve výše citovaném rozsudku NL:RVS:2021:738, ve kterém se komplexně zabývala nizozemskou praxí při používání pojmu bezpečných zemí původu (srov. především body 7.5 a 7.6).

[21] Pokud jde o nynější věc, ministerstvo založilo závěr o bezpečnosti Alžírsko takřka výhradně na zprávách *Hodnocení Alžírsko jako bezpečné země původu* z dubna 2019 a *Vztah Berberů a Arabů na území Alžírsko* z ledna 2017 (vyjma těchto zpráv v napadeném rozhodnutí pouze velmi stručně odkázalo na jeden rozsudek ESLP, k tomu srov. níže bod [22]). První zpráva pojednává obecně o podmínkách v Alžírsku, druhá pak popisuje dlouholeté napětí mezi Araby a Berbery a snahy o jeho odstranění (včetně např. uznání berberského jazyka jako úředního jazyka). Z požadavků, které na vymezení země původu jako bezpečné (a logicky i na „udržení“ státu na seznamu bezpečných zemí původu) klade zákon o azylu a unijní právo, ale tyto zprávy nesplňují v podstatě nic.

[22] Ministerstvo o žádosti stěžovatele rozhodovalo v *listopadu 2021*. První výše citovaná zpráva tak byla v době rozhodování správního orgánu více než dva roky stará, druhá ze zpráv dokonce dvakrát tolik (a samotné zdroje, ze kterých ministerstvo vycházelo při vypracování těchto zpráv, jsou pochopitelně ještě starší). Z ničeho jiného ve správním spisu také neplyne, že by se ministerstvo po vypracování obou zpráv situací v Alžírsku nějak zabývalo. V takovém případě ale není splněna podmínka pravidelného přezkumu situace v bezpečné zemi původu podle čl. 37 odst. 2 procedurální směrnice (který vyžaduje „pravidelný“ přezkum, ač konkrétní limit nedává) a především § 86 odst. 4 zákona o azylu, podle kterého má pravidelný přezkum *probíhat alespoň jednou za rok*. Z již vysvětlených důvodů (srov. především bod [14] a body [19] a [20] výše) zde *neplatí* jinak obecně správný závěr mnohokrát judikovaný v „běžných“ azylových věcech, že zastaralost zprávy o zemi původu nelze dovozovat pouze z toho, kdy byla vypracována (stejný závěr jako nyní Nejvyšší správní soud zastává i nizozemská judikatura, srov. opět věc NL:RVS:2021:738 citovanou v bodu [17], tentokrát body 10.1 a 10.2). Podobný problém stíhá i jediný další zdroj uvedený v rozhodnutí ministerstva – kusý odkaz na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 4. 2019, *A. M. proti Francii*, stížnost č. 12148/18. Ač podle ministerstva Evropský soud pro lidská práva v dané věci rozhodl, že vyhoštěním alžírského občana z Francie do Alžírsko neporušilo čl. 3 Úmluvy, opět jde o více než dva roky starý zdroj (Nejvyšší správní soud proto ani jeho relevanci blíže věcně nehodnotí).

[23] Současně se sluší dodat, že povinnosti ministerstva nekončí tím, že jednou za rok podle § 86 odst. 4 zákona o azylu aktualizuje zprávu o bezpečnosti té či oné země. Pravidelný přezkum podle čl. 37 odst. 2 směrnice v sobě nese i povinnost soustavně sledovat situaci v zemích označených za bezpečné a v případě náhlých či významných změn zvážit přehodnocení bezpečnosti (k tomu opět srov. bod 48 preambule směrnice, podobně též nizozemský rozsudek NL:RVS:2021:738 citovaný v bodu [17], body 8.6 a 10.2).

[24] I novější ze zpráv tak „přesluhuje“ o více než rok. To ale ministerstvo již koneckonců dobře ví (k tomu srov. rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 19. 5. 2022, čj. 41 Az 19/2021-37, a ze dne 30. 6. 2022, čj. 41 Az 47/2021-26; Nejvyššímu správnímu soudu je též z vlastní činnosti známo, že ministerstvo nyní již používá novější zprávy o Alžírsku).

[25] Již pro tento nedostatek tak v nynější věci padá domněnka bezpečnosti Alžírsko a není možné použít § 2 bod 2 vyhlášky č. 328/2015 Sb.

[26] Ministerstvo musí brát v potaz též jasný požadavek čl. 37 odst. 3 procedurální směrnice, aby se zařazení na seznam bezpečných zemí zakládalo *zejména na informacích z jiných členských států, od Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu* (dnes EUAA, pozn. NSS), *Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a Rady Evropy* (právě požadavky čl. 37 odst. 3 směrnice se dosud judikatura správních soudů citovaná v bodu [16] podrobněji nezabývala a jde tak o dosud neřešenou otázku). Tyto podklady ministerstvo ve vztahu k Alžírsku do úvahy v podstatě nevzalo. V použitých zprávách na ně odkázalo skutečně jen naprosto výjimečně, a to navíc jen k doložení kusých a čistě formálních tvrzení (např. toho, které mezinárodní smlouvy Alžírsko ratifikovalo, či toho – bez dalších detailů – že je součástí Evropské politiky sousedství). K posouzení, zda Alžírsko *i v praxi* kritéria přílohy I naplňuje, se ministerstvo na tyto zdroje neobrací. Článek 37 odst. 3 samozřejmě nelze chápat dogmaticky, tj. že ministerstvo musí zkoumat stanoviska všech členských států, že bez informací z vyjmenovaných zdrojů nemůže nikdy označit zemi za bezpečnou, že nemůže použít jiné zdroje atd. Důležité však je, aby ministerstvo *pravidelně* z těchto zdrojů vycházelo. V případě, že z nich naopak plynou poznatky o tom, že země *není* bezpečná, musí ministerstvo svůj případný opačný závěr důkladně vysvětlit (podobně k čl. 37 odst. 3 opakovaně citovaný nizozemský rozsudek NL:RVS:2021:738, body 9.1 a 9.2, včetně odkazů na dřívější judikaturu; s čl. 37 odst. 3 směrnice *v celém jeho znění* pracuje i francouzská Státní rada, srov. bod 6 rozhodnutí FR:CECHR:2021:437141.20210702 citovaného v bodu [17]).

[27] Spíše už jen na okraj Nejvyšší správní soud dodává, že zprávy o Alžírsku nevyhovují ani *obsahově* požadavkům přílohy I procedurální směrnice. Stěžovatel má pravdu, že ministerstvem shromážděné informace jsou jen povrchní a nezabývají se skoro vůbec skutečným uplatňováním práva v Alžírsku („hlavní“ zpráva z roku 2019 navíc obsahuje jen dvě strany textu, často jen formálně pojednávající o tom, co je v alžírské ústavě, co Alžírsko ratifikovalo apod.). Nejvyšší správní soud dodává, že tam, kde jsou informace výjimečně konkrétní, svědčí spíše o *nebezpečnosti* země. V bezpečných zemích původu musí např. fungovat *systém účinných opravných prostředků proti porušování základních práv a svobod* [písm. d) přílohy I procedurální směrnice]. Zpráva z roku 2019 ale např. otevřeně říká, že v Alžírsku je systém opravných prostředků neefektivní a nedostatečný a že jsou často porušována základní práva v trestním řízení a při výkonu trestu odnětí svobody. Podobně starší zpráva z roku 2017 obsahuje dlouhý historický exkurs na téma sporů mezi Araby a Berbery, který ale končí informacemi o svévolném stíhání a zatýkání berberských aktivistů. O ústavní reformě z roku 2016, která měla postavení berberského obyvatelstva vylepšit, se toho ale čtenář dozví pramálo (v podstatě jen to, že byl uznán berberský jazyk *amazigh*).

IV.

Závěr a náklady řízení

(...) [29] V dalším řízení bude žalovaný postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.]. Pokud chce ministerstvo dále pracovat s domněnkou bezpečnosti Alžírska, bude muset znovu a *důkladně* doložit, že Alžírsko splňuje požadavky v § 2 odst. 1 písm. k) zákona o azylu a příloze I procedurální směrnice. V opačném případě stěžovatelu žádost posoudí standardně podle § 12 až § 14b zákona o azylu.