

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

1 2023 / XXI. ROČNÍK / 31. 01. 2023

OBSAH

4411	Daňové řízení: mezinárodní pomoc při vymáhání finanční pohledávky; převedení přeplatku na úhradu zahraničního nedoplatku	3
4412	Vodní právo: stanovení emisních limitů a objemu vypouštěných odpadních vod; lososové a kaprové vody.....	9
4413	Územní plánování: regulativ počtu bytových jednotek v rodinném domě; prvky regulačního plánu v územním plánu	21
4414	Vyvlastnění: žádost o zrušení vyvlastnění.....	29
4415	Česká televize: odvolání členů dozorčí komise Radou České televize	36
4416	Právo na informace: role „společenského hlídacího psa“	43
4417	Pobyt cizinců: cizinec, který je pravděpodobnou obětí trestného činu obchodování s lidmi; povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území; postup cizinecké policie.....	54
4418	Místní poplatky: poplatek za zhodnocení stavebního pozemku	60
4419	Mezinárodní ochrana: mobilizace v Ruské federaci; nová žádost o udělení mezinárodní ochrany	65
4420	Daňové řízení: úrok z neoprávněného jednání správce daně; duplicitní úročení	69
4421	Rozšířený senát: opravný prostředek proti rozhodnutí o náhradě nákladů řízení ve sporu z veřejnoprávní smlouvy.....	75
4422	Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o odmítnutí nahlížení do spisové dokumentace orgánu sociálně-právní ochrany dětí.....	81

Daňové řízení: mezinárodní pomoc při vymáhání finanční pohledávky; převedení přeplatku na úhradu zahraničního nedoplatku

k § 2 a § 17 zákona č. 471/2011 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek (v textu jen „zákon o mezinárodní pomoci“)

k § 154 odst. 2 daňového řádu

Kontaktní orgán či pověřený správce daně je při vyřizování žádosti o vymáhání finanční pohledávky podle § 17 zákona č. 471/2011 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek, oprávněn postupovat dle § 154 odst. 2 daňového řádu (ve spojení s § 2 zákona o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek), a tedy převést přeplatek na osobním daňovém účtu daňového subjektu na úhradu zahraničního nedoplatku.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2020, čj. 45 Af34/2017-17)⁷⁾

Věc: EKO Logistics s. r. o. proti Finančnímu úřadu pro Středočeský kraj o převedení přeplatku na úhradu zahraničního nedoplatku.

Bundeszentralamt für Steuern (Spolkový ústřední daňový úřad) podal z podnětu *Finanzamt Hamburg Nord* (Finanční úřad Hamburk – sever) dne 11. 9. 2017 žádost o vymáhání pohledávky vůči žalobkyni podle čl. 10 směrnice Rady 2010/24/EU o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření (dále jen „směrnice o vzájemné pomoci“). Dle žádosti byly ve státě dožadujícího orgánu použity příslušné postupy k vymáhání pohledávky, které však nevedly k jejímu úplnému uhrazení. Německý finanční úřad za žalobkyni evidoval pohledávky na dani z příjmů v celkové výši 1 823,19 EUR, tj. 47 583,43 Kč. Totéž plynulo z „jednotného dokladu o vymahatelnosti pohledávek, na něž se vztahuje směrnice Rady 210/24/EU“ ze dne 11. 9. 2017, jež tvořil přílohu žádosti.

Generální finanční ředitelství následujícího dne zaslalo žalovanému interní sdělení, v němž mimo jiné uvedlo, že bylo Ministerstvem financí dne 21. 12. 2012 pod čj. MF-120 065/2012/25-252 pověřeno na dobu neurčitou k výkonu působnosti ústředního kontaktního orgánu, a jímž pověřilo žalovaného k uskutečnění úkonů při dožádané mezinárodní pomoci dle žádosti německé finanční správy ze dne 11. 9. 2017.

Žalovaný v reakci na to vydal vyrozumění o převedení přeplatku z úřední povinnosti dle § 154 odst. 2 daňového řádu. V něm konstatoval, že přeplatek na DPH ve výši 4 047 133 Kč převádí na úhradu nedoplatku daně „zvláštní prostředky – mezinár. pobl. (z. č. 471/2011 Sb.)“. Zbývající část vratitelného přeplatku, který vznikl v důsledku vyměření nadměrného odpočtu na DPH, měla být žalobkyni dle tohoto vyrozumění vrácena.

Proti tomuto postupu žalovaného podala žalobkyně námitku, v níž uvedla, že žádný nedoplatek ve výši 47 583,43 Kč neměla, a proto žalovaný nebyl oprávněn převést na jeho úhradu část jejího přeplatku na DPH.

Rozhodnutím ze dne 25. 10. 2017 žalovaný námitku podle § 159 odst. 3 daňového řádu zamítl. Žalovaný předně uvedl, že Generální finanční ředitelství bylo s účinností od 1. 1. 2013 na dobu neurčitou pověřeno ministrem financí podle § 4 odst. 3 písm. b) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, a podle § 3 odst. 2 písm. a) zákona o mezinárodní pomoci na dobu neurčitou výkonem působnosti ústředního kontaktního orgánu podle naposledy citovaného zákona. Dne 11. 9. 2017 obdrželo Generální finanční ředitelství žádost o vymáhání pohledávky německé daňové správy, jejíž součástí byl jednotný doklad o vymahatelnosti finanční pohledávky, jehož předmětem byly nedoplatky žalobkyně evidované německou daňovou správou. Podle § 20 odst. 1 a 2 zákona o mezinárodní pomoci byl jednotný doklad ode dne jeho obdržení jediným titulem pro vymáhání finanční pohledávky v České republice. Generální finanční ředitelství uskutečněním tohoto úkonu

⁷⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 11. 11. 2022, čj. 5 AfS 171/2020-20.

pověřilo žalovaného dle § 9 odst. 1 naposledy zmiňovaného zákona. Žalovaný při poskytování mezinárodní pomoci postupuje podle daňového řádu, nestanoví-li zákon o mezinárodní pomoci jinak.

Žalobkyně se domáhala zrušení tohoto rozhodnutí žalobou, v níž na základě § 2 a § 150 odst. 1 daňového řádu tvrdila, že na debetní straně osobního daňového účtu může být evidován jen odpis daně, kterou nemůže být nedoplatek na jakékoli zahraniční dani. Podle § 1 odst. 2 zákona o mezinárodní pomoci může žalovaný vymáhat zahraniční pohledávky na daních. Vymáháním se podle § 175 daňového řádu rozumí inkaso nedoplatku daňovou exekucí nebo zabezpečení vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora. Správce daně případně může nedoplatek uplatnit v insolvenčním řízení nebo jej přihlásit do veřejné dražby. Je však vyloučeno, aby žalovaný bez předchozího seznámení žalobkyně s jednotným dokladem o vymahatelnosti finanční pohledávky ve smyslu § 20 zákona o mezinárodní pomoci provedl nepodloženou srážku z osobního daňového účtu žalobkyně postupem dle § 154 odst. 2 daňového řádu.

Žalovaný navíc dle mínění žalobkyně nebyl k vymáhání pohledávky německé daňové správy kompetentní. V napadeném rozhodnutí je uvedeno, že Generální finanční ředitelství bylo s účinností od 1. 1. 2013 pověřeno ministrem financí na dobu neurčitou k výkonu působnosti ústředního kontaktního orgánu podle zákona o mezinárodní pomoci. Žalovaný toto pověření nijak nespecifikoval ani jej žalobkyně nezpřístupnil. Z toho žalobkyně dovozovala, že žalovaný nebyl oprávněn zahraniční pohledávku vymáhat. V napadeném rozhodnutí je dále uvedeno, že Generální finanční ředitelství dle § 9 odst. 1 zákona o mezinárodní pomoci pověřilo uskutečněním úkonů při dožádané mezinárodní pomoci žalovaného. Žalobkyně byla přesvědčena o tom, že zákon takové kvazisubstituční zmocnění neumožňuje. Pověření může provést jen kontaktní orgán, kterým je Ministerstvo financí, a nikoli Generální finanční ředitelství. Žalovaný navíc toto druhé pověření nespecifikoval ani jej žalobkyně nezpřístupnil. Z toho žalobkyně též dovozovala, že žalovaný nebyl oprávněn pohledávku vymáhat.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě konstatoval, že zákon o mezinárodní pomoci implementoval do českého právního řádu směrnici o vzájemné pomoci, která v čl. 13 stanoví, že *pro účely vymáhání pohledávky v dožádaném členském státě se pohledávka, která je předmětem žádosti o vymáhání, považuje za pohledávku dožádaného členského státu, není-li v této směrnici stanoveno jinak*. Z tohoto ustanovení ve spojení s § 2 zákona o mezinárodní pomoci a § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu žalovaný dovozoval, že finanční pohledávka, o jejíž vymáhání finanční úřad Spolkové republiky Německo požádal, se považuje za daň, tj. daňovou pohledávku České republiky, k jejíž správě byl pověřen žalovaný. Vymáhaná pohledávka byla předepsána na osobním daňovém účtu žalobkyně označeném jako „zvláštní prostředky – mezinárodní pohledávky“. Žalovaný při její správě postupoval podle daňového řádu a k její úhradě byl oprávněn využít nástroje nabízené daňovým řádem. Takovým nástrojem bylo převedení přeplatku na úhradu případného daňového nedoplatku na jiném osobním daňovém účtu podle § 154 odst. 2 daňového řádu. Tento způsob úhrady nedoplatku byl vůči žalobkyni šetrnější než daňová exekuce, neboť tak nevznikly exekuční náklady, a navíc měl přednost před daňovou exekucí. Žalovaný nebyl povinen seznámit žalobkyni s jednotným dokladem o vymahatelnosti finanční pohledávky. Na tento doklad byly umístěny pohledávky, o kterých žalobkyně věděla, neboť jí dle prohlášení dožadujícího členského státu byly původní doklady doručeny. Nejednalo se tedy o nový exekuční titul, ale o jednotný doklad odrážející základní obsah původního dokladu o vymahatelnosti pohledávky.

Prostřednictvím § 3 odst. 5 zákona o mezinárodní pomoci bylo Ministerstvo financí zmocněno zveřejnit ve Finančním zpravodaji a způsobem umožňujícím dálkový přístup informaci o tom, který český orgán byl pověřen jako ústřední kontaktní orgán, případně jako dílčí kontaktní orgán nebo kontaktní útvar. Tato informace byla zveřejněna ve Finančním zpravodaji č. 3/2012 na straně 96. Působnost ústředního kontaktního orgánu pro provádění mezinárodní pomoci bylo pověřeno Generální finanční ředitelství. Toto zveřejnění bylo dle žalovaného dostatečné a žalovaný mohl jeho existenci v napadeném rozhodnutí pouze konstatovat bez nutnosti uvádět číslo jednacích pověření. Předmětné pověření bylo adresováno Generálnímu finančnímu ředitelství, žalovaný jej k dispozici neměl, a tak jej nemohl žalobkyni zpřístupnit. Žalovaný dále nesouhlasil s názorem, že k pověření dle § 9 odst. 1 zákona o mezinárodní pomoci je oprávněno pouze Ministerstvo financí a nikoli též Generální finanční ředitelství. Ministerstvo financí podle žalovaného není kontaktním orgánem ve smyslu § 4 zákona o mezinárodní pomoci, potažmo dle čl. 4 odst. 2 směrnice o vzájemné pomoci, neboť v souladu s touto směrnicí pověřilo působnost ústředního kontaktního orgánu Generální finanční ředitelství, které nese hlavní odpovědnost za kontakty

s jinými členskými státy v oblasti vzájemné pomoci. Podle § 9 zákona o mezinárodní pomoci může Generální finanční ředitelství pověřit uskutečněním úkonů při poskytování mezinárodní pomoci podřízeného správce daně a dohlížet na jejich provedení. Takové pověření bylo dáno žalovanému interním sdělením Generálního finančního ředitelství ze dne 12. 9. 2017. Absence specifikace tohoto pověření v napadeném rozhodnutí nezpůsobuje jeho nezákonnost.

Krajský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [14] Podle čl. 1 směrnice o vzájemné pomoci *tato směrnice stanoví pravidla, podle nichž mají členské státy poskytovat pomoc při vymáhání pohledávek uvedených v článku 2 v jednotlivých členských státech, pokud tyto pohledávky vzniknou v jiném členském státě*. Podle čl. 2 odst. 1 písm. a) se tato směrnice vztahuje mimo jiné na pohledávky týkající se *veškerých daní a poplatků jakéhokoli druhu ukládaných členským státem nebo jeho nižšími územními nebo správními celky, včetně místních orgánů, či jejich jménem, nebo jménem Unie*. Dle čl. 2 odst. 2 písm. c) oblast působnosti této směrnice zahrnuje také náklady související s pohledávkami, pro které lze vyžadovat vzájemnou pomoc podle odst. 1. Podle čl. 10 odst. 1 směrnice o vzájemné pomoci *na žádost dožadujícího orgánu dožádaný orgán vymáhá pohledávky, na něž se vztahuje doklad o vymahatelnosti pohledávky v dožadujícím členském státě*. Článek 12 upravuje náležitosti jednotného dokladu o vymahatelnosti pohledávky, který je *jediným základem pro opatření k vymáhání pohledávky a předběžná opatření přijímaná v dožádaném členském státě*. Článek 13 pak stanoví, že *pro účely vymáhání pohledávky v dožádaném členském státě se pohledávka, která je předmětem žádosti o vymáhání, považuje za pohledávku dožádaného členského státu, není-li v této směrnici stanoveno jinak*. Přitom platí, že *dožádaný orgán využije pravomoci a postupy stanovené podle právních a správních předpisů dožádaného členského státu, které se vztahují na pohledávky vzniklé v souvislosti se stejnou daní či stejným poplatkem nebo v případě jejich neexistence s obdobnou daní či obdobným poplatkem, není-li v této směrnici stanoveno jinak*.

[15] Směrnice o vzájemné pomoci byla do českého právního řádu transponována zákonem o mezinárodní pomoci, který dle svého § 1 odst. 1 *upravuje postup a podmínky, za kterých tuzemské orgány provádějí mezinárodní pomoc ve vztahu k jiným státům*. Prováděním mezinárodní pomoci se pro účely tohoto zákona rozumí *poskytování nebo dožadování mezinárodní pomoci při a) vymáhání finančních pohledávek, b) zajištění finančních pohledávek, c) výměně informací souvisejících s vymáháním nebo zajištěním finančních pohledávek, a d) doručování dokumentů souvisejících s vymáháním nebo zajištěním finančních pohledávek* (§ 1 odst. 2 zákona o mezinárodní pomoci). Za finanční pohledávky se pro účely zákona o mezinárodní pomoci považují mimo jiné *pohledávky z daní, poplatků a cel jakéhokoli druhu včetně jejich příslušenství ukládaných jiným členským státem nebo orgánem veřejné moci jiného členského státu* (§ 1 odst. 3 písm. b) body 1 a 3 téhož zákona]. Podle § 2 zákona o mezinárodní pomoci se při provádění mezinárodní pomoci *postupuje podle daňového řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak*. Zákon o mezinárodní pomoci dále stanoví, že tuzemský kontaktní orgán zajistí na žádost kontaktního orgánu jiného státu vymáhání finanční pohledávky (§ 17 odst. 1). Součástí takové žádosti je jednotný doklad o vymahatelnosti finanční pohledávky v dožádaném státě, který je *ode dne obdržení žádosti jediným titulem pro vymáhání finanční pohledávky v České republice* (§ 20 odst. 1 a 2). Ve vztahu ke konkrétnímu postupu při vymáhání pohledávky je v zákoně o mezinárodní pomoci mimo jiné stanoveno, že *ohledně vymáhané finanční pohledávky může být povoleno posečkání její úhrady nebo rozložení její úhrady na splátky* (§ 23).

[16] Soud předesílá, že *vymáhání pohledávky* v kontextu směrnice o vzájemné pomoci je autonomním pojmem práva Evropské unie, což je třeba mít na paměti též při interpretaci tohoto pojmu užitého v zákoně o mezinárodní pomoci, jenž představuje transpozici evropského právního předpisu. Pojem *vymáhání pohledávky* je třeba vykládat jako činnost, která směřuje k uhrazení pohledávky, a to nikoliv pouze prostřednictvím donucujících nástrojů (tedy užitím veřejné moci). Ostatně směrnice o vzájemné pomoci odkazuje v čl. 13 odst. 4 na možnost poskytnout dlužníkovi lhůtu k zaplacení pohledávky nebo povolit placení ve splátkách. Vymáháním pohledávky je třeba rozumět vše, co následuje po stanovení výše této pohledávky. Tento autonomní pojem práva Evropské unie nelze ztotožňovat s pojmem *vymáhání daní*, jak je definován v českém procesním řádu (daňovém řádu). Zákon o mezinárodní pomoci stanoví, že se při vymáhání pohledávek postupuje dle daňového řádu, aniž by omezoval použitelnost tohoto vnitrostátního procesního předpisu pouze na některé jeho části.

[17] Z právní úpravy obsažené v daňovém řádu je vhodné především připomenout, že daní se pro účely daňového řádu rozumí *a) peněžité plnění, které zákon označuje jako daň, clo nebo poplatek, b) peněžité plnění, pokud zákon stanoví, že se při jeho správě postupuje podle tohoto zákona, a c) peněžité plnění v rámci dělené správy* (§ 2 odst. 3). Taková daň zahrnuje rovněž daňový odpočet, daňovou ztrátu nebo jiný způsob zdanění a příslušenství daně (§ 2 odst. 4).

[18] Vycházejí ze shora citované právní úpravy soud předně dospěl k závěru, že zahraniční daň a její příslušenství (exekuční náklady), ohledně nichž byla v této věci podána žádost o vymáhání finanční pohledávky dle čl. 13 směrnice o vzájemné pomoci a § 17 zákona o mezinárodní pomoci, nelze pokládat za daň ve smyslu § 2 daňového řádu, neboť se nejedná o peněžité plnění, které tuzemský zákon označuje jako daň. Nejedná se ani o peněžité plnění, ohledně něhož by zákon o mezinárodní pomoci stanovil, že se při jeho správě postupuje dle daňového řádu. Zákon o mezinárodní pomoci totiž nedává tuzemským kontaktním orgánům oprávnění finanční pohledávky spravovat, tedy je správně zjistit, stanovit a zabezpečit jejich úhradu (viz definici správy daně obsaženou v § 1 odst. 2 daňového řádu), nýbrž pouze oprávnění pomoci zahraničním daňovým orgánům s některými úkony souvisejícími se správou. Aby bylo možné považovat finanční pohledávky vymezené v § 1 zákona o mezinárodní pomoci za daň ve smyslu § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu, musel by zákon o mezinárodní pomoci výslovně stanovit, že se při jejich správě postupuje dle daňového řádu [podobně jako je to vymezeno například ve vztahu k odvodům za porušení rozpočtové kázně a penále v § 44a odst. 11 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), nebo ve vztahu k úhradám z dobývacích prostor a úhradám z vydobytých nerostů v § 33p zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)]. Nejedná se pak ani o peněžité plnění v rámci dělené správy, což je zřejmé například z toho, že zahraniční daň není plněním určeným do veřejného rozpočtu ve smyslu § 161 odst. 1 daňového řádu ve spojení s § 2 odst. 2 daňového řádu či § 1 odst. 3 písm. a) zákona o mezinárodní pomoci. V tomto ohledu tedy soud nesdílí názor žalovaného, podle něhož byla dotčená finanční pohledávka Spolkové republiky Německo daní ve smyslu daňového řádu. To ovšem nic nemění na tom, že se při jejím inkasu postupuje podle daňového řádu, a to způsobem, jako by se jednalo o pohledávku České republiky, tedy použijí se postupy stanovené vnitrostátními procesními předpisy, které se vztahují na pohledávky vzniklé v souvislosti se stejným druhem daně (čl. 13 odst. 1 směrnice o vzájemné pomoci).

[19] Zákon o mezinárodní pomoci v návaznosti na směrnici o vzájemné pomoci upravuje pravidla poskytování pomoci mezi členskými státy při výběru (vymáhání) finančních plnění, která se v určitém rozsahu mohou překrývat s vymezením daně v daňovém řádu a v určitém rozsahu mohou být širší či užší. Při poskytování takové pomoci, která nemusí spočívat pouze v samotném vymáhání, ale též v činění předběžných opatření (v českém prostředí zajištění), poskytování souvisejících informací či v pomoci při doručování, je postupováno podle zákona o mezinárodní pomoci a podpůrně podle daňového řádu (viz § 2 zákona o mezinárodní pomoci). Je-li tedy český kontaktní orgán (či jeho prostřednictvím správce daně) požádán o poskytnutí pomoci při vymáhání určité zahraniční finanční pohledávky, pak aplikuje vedle specifických ustanovení zákona o mezinárodní pomoci ustanovení daňového řádu upravující postup směřující k úhradě daně.

[20] Problematika placení daní je upravena v části třetí (*Zvláštní část o správě daní*), hlavě páté (*Placení daní*) daňového řádu. Do problematiky placení daní je třeba zahrnout evidenci daní, nakládání s přeplatkem na daní, posečkáni s úhradou daně (díl první), vybírání daní (díl třetí), zajištění daní (díl čtvrtý) a až v poslední řadě vymáhání daní (díl pátý).

[21] Žalobkyně je přesvědčena, že vymáháním finanční pohledávky na základě zákona o mezinárodní pomoci se rozumí toliko její exekuční vymáhání ve smyslu § 175 daňového řádu. Podle § 175 odst. 1 daňového řádu může správce daně *vymáhat nedoplatek daňovou exekucí nebo zabezpečit vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora, popřípadě jej uplatnit v insolvenčním řízení nebo přihlásit do veřejné dražby*. Dle § 175 odst. 3 daňového řádu je správce daně *při vymáhání nedoplatku příslušný i k jeho vybrání*. Vymáháním daně ve smyslu daňového řádu není převedení daňového přeplatku na úhradu daňového nedoplatku. Takovýto výklad autonomního pojmu práva Evropské unie, jenž je postaven na ztotožnění se stejným pojmenovaným institutem vnitrostátního práva procesního, je dle soudu v rozporu s charakterem zákona o mezinárodní pomoci a jeho účelu (resp. účelu směrnice o vzájemné pomoci).

[22] I kdyby soud přisvědčil argumentaci žalobkyně, nelze nevidět, že vymáhání daní ve smyslu části třetí, hlavy páté, dílu pátého daňového řádu není založeno toliko na aplikaci ustanovení zahrnutých v tomto úseku právního předpisu. Ustanovení § 175 odst. 3 daňového řádu předvídá, že v průběhu daňové exekuce může být daň uhrazena prostřednictvím nástrojů, které upravují vybírání daní (díl třetí). Nakládání s prostředky vymoženými v rámci daňové exekuce je upraveno v § 150 odst. 5 daňového řádu, které upravuje evidenci daní, a užití vymožených prostředků na úhradu konkrétních daňových nedoplatků v § 152 odst. 2 daňového řádu (obě ustanovení jsou přitom zařazena do dílu prvního). Poseckání, jehož užití předvídá směrnice o vzájemné pomoci i zákon o mezinárodní pomoci, je upraveno rovněž v dílu prvním (§ 156). Je tedy zřejmé, že jednotlivé instituty upravující placení daní jsou vzájemně provázány a nelze je izolovat.

[23] Nezbyvá proto než přehledně rekapitulovat, jak daňový řád nakládá s pohledávkami České republiky z titulu daně z příjmů (obdobně má být nakládáno s pohledávkou německé finanční správy). Podle § 163 odst. 3 daňového řádu lze daň platit bezhotovostním převodem, v hotovosti, kolkovými známkami nebo přeplatkem na jiné dani. Přeplatek je definován v § 154 odst. 1 daňového řádu jako *částka, o kterou úhrn plateb a vratek na kreditní straně osobního daňového účtu převyšuje úhrn předpisů a odpisů na debetní straně osobního daňového účtu*. Dle § 154 odst. 2 daňového řádu správce daně převede přeplatek na úhradu případného nedoplatku téhož daňového subjektu na jiném osobním daňovém účtu, popřípadě na úhradu nedoplatku podle odstavce 4 (tj. nedoplatku téhož daňového subjektu u jiného správce daně). *Není-li takového nedoplatku, stává se přeplatek vratitelným přeplatkem a zůstává jako platba na dosud neuhrazenou daň na osobním daňovém účtu, na kterém je evidován*. V souladu s § 155 odst. 1 daňového řádu je daňový subjekt oprávněn požádat správce daně, u něhož má vratitelný přeplatek, o použití tohoto přeplatku na úhradu nedoplatku, který má u jiného správce daně, nebo na úhradu nedoplatku jiného daňového subjektu u téhož nebo jiného správce daně, anebo na úhradu zálohy, jejíž výše se předepíše na debetní stranu osobního daňového účtu na základě uhrazené částky.

[24] Konečně je vhodné připomenout, že předmětem evidence daní je podle § 149 odst. 1 daňového řádu zaznamenávání vzniku, stanovení, splnění, popřípadě jiného zániku daňových povinností, a z toho vyplývajících přeplatků, nedoplatků a případných převodů; tyto údaje jsou evidovány na osobních daňových účtech. Podle § 150 odst. 1 a 2 téhož předpisu se na debetní straně osobních daňových účtů evidují *předpisy a odpisy daní, včetně jejich případných oprav, jakož i odpisy nedoplatků*, a na kreditní straně jsou evidovány platby a vratky. Dle § 150 odst. 5 daňového řádu se částky vymožené jednotlivými způsoby vymáhání *přijímají a evidují na osobním depozitním účtu daňového subjektu*. *Vymožené částky převede správce daně na osobní daňový účet daňového subjektu s datem platby evidovaným na osobním depozitním účtu*. Částky dobrovolně uhrazené ze strany daňového subjektu se též přijímají a evidují na osobním depozitním účtu daňového subjektu a jsou správcem daně převáděny na osobní daňový účet (§ 150 odst. 6 daňového řádu). Ustanovení § 152 daňového řádu pak upravuje pořadí úhrady daně, přičemž ve svém druhém odstavci stanoví, že *úhrada daně vymožené jednotlivými způsoby vymáhání podle § 175 se použije na úhradu nedoplatků evidovaných u daného správce daně postupně podle těchto skupin: a) nedoplatky na dani vymáhané daným způsobem vymáhání, b) nedoplatky na příslušenství daně vymáhané daným způsobem vymáhání*. V rámci těchto skupin se v souladu s § 152 odst. 4 daňového řádu úhrada daně *použije nejdříve na splatné daňové pohledávky s dřívějším datem splatnosti*.

[25] Z výše uvedeného plyne, že s vymáháním daní neodmyslitelně souvisí vedení evidence, která správci daně umožňuje efektivně spravovat placení daní a s jejíž pomocí správce daně spravuje veškeré daňové povinnosti daňového subjektu. Právní úprava stojí na tom, že se veškeré vymožené částky (a to nikoli pouze prostřednictvím daňové exekuce, ale i prostřednictvím jiných způsobů vymáhání) evidují na osobním depozitním účtu daňového subjektu (§ 150 odst. 5 či § 184 odst. 3 daňového řádu), kde se také evidují částky dobrovolně uhrazené daňovým subjektem na základě vyrozumění, jež může být zasláno daňovému subjektu před zahájením vymáhání (§ 150 odst. 6 ve spojení s § 153 odst. 3 daňového řádu). Z osobního depozitního účtu se pak převádí na osobní daňové účty (§ 150 odst. 5 daňového řádu) a odtud jsou dále distribuovány na nedoplatky evidované na jednotlivých daňových účtech podle kritérií uvedených v § 152 odst. 2 a 4 daňového řádu.

[26] Finanční pohledávky dle § 1 zákona o mezinárodní pomoci sice nejsou daňovými pohledávkami ve smyslu daňového řádu, postupuje-li se však při jejich vymáhání subsidiárně podle daňového řádu, pak je nezbytné s takovými pohledávkami zacházet stejně jako s daňovými, což ostatně směrnice o vzájemné pomoci předpokládá

ve svém článku 13. Znamená to tedy, že je třeba takové finanční pohledávky evidovat stejně jako daňové pohledávky na příslušném osobním daňovém účtu daňového subjektu. Nebyly-li by zahraniční finanční pohledávky evidovány na osobním daňovém účtu, pak by správce daně nemohl efektivně uplatňovat postup vymáhání upravený v daňovém řádu. Na zaevidování finanční pohledávky německé daňové správy na osobním daňovém účtu žalobkyně tudíž soud neshledává ničeho nezákonného.

[27] Žalobkyně má pravdu v tom, že jednotlivé způsoby vymáhání finančních pohledávek jsou taxativně vymezeny v § 175 odst. 1 daňového řádu a že mezi ně nepatří převedení přeplatku na úhradu nedoplatku z úřední povinnosti dle § 154 odst. 2 daňového řádu. Na druhou stranu však daňový řád dává správci daně oprávnění vybírat finanční pohledávku při jejím vymáhání (§ 175 odst. 3), přičemž mezi způsoby vybírání řadí i placení přeplatkem na jiné dani [§ 163 odst. 3 písm. d)]. Pokud tedy zákon o mezinárodní pomoci ve spojení s daňovým řádem opravňuje správce daně k tomu, aby na žádost daňového subjektu při vymáhání zahraniční finanční pohledávky použil k úhradě nedoplatku přeplatek na jiné dani, a pokud současně správce daně v rámci vymáhání zahraniční finanční pohledávky převádí vymoženou částku na úhradu vymáhaných nedoplatků v intencích § 152 odst. 2 a 4 daňového řádu, pak by odporovalo smyslu právní úpravy vykládat ji tak, že správci daně nedává možnost před samotným započítáním vymáhání finanční pohledávky převést přeplatek na osobním daňovém účtu na úhradu zahraničního nedoplatku dle § 154 odst. 2 daňového řádu (k tomu srov. též autonomní obsah pojmu *vymáhání pohledávky* dle směrnice o vzájemné pomoci). Převedení přeplatku na jedné dani na úhradu nedoplatku na jiné dani z moci úřední je svým způsobem neformální variantou daňové exekuce příkázáním daňové pohledávky (z hlediska procesního), resp. započtení (z hlediska hmotněprávního). I při mezinárodní pomoci s vymáháním zahraniční finanční pohledávky je ostatně třeba mít na zřeteli základní zásady daňové správy, jimiž jsou zásada přiměřenosti a hospodárnosti vyjádřené v § 5 odst. 3 a § 7 odst. 2 daňového řádu. Stejně jako ve vztahu k tuzemské daňové pohledávce musí i ve vztahu k zahraniční finanční pohledávce platit, že správce daně nepřistoupí k jejímu exekučnímu vymáhání, pokud ji může rovnou uspokojit postupem dle § 154 odst. 2 daňového řádu, tj. postupem, který je obecně hospodárnější a šetrnější než kterýkoli ze způsobů vymáhání daní upravených v § 175 daňového řádu.

[28] Soud tedy nepovažuje postup žalovaného, který vyřídil žádost o vymáhání finanční pohledávky německé daňové správy tak, že nepřistoupil k jejímu vymáhání nástroji daňové exekuce, ale převedl postupem dle § 154 odst. 2 daňového řádu přeplatek na DPH na úhradu zahraničního nedoplatku, za nezákonný. Soud pak nepokládá za pochybení ani to, že žalovaný před vlastním provedením úhrady nedoplatku převedením přeplatku na DPH neseznámil žalobkyni s obsahem jednotného dokladu o vymahatelnosti finanční pohledávky, neboť tuto povinnost mu zákon o mezinárodní pomoci ani daňový řád neukládal. Žalovaný byl dle § 154 odst. 5 daňového řádu pouze povinen vyzrozumět žalobkyni o převedení přeplatku, což učinil.

[29] Soud se dále zabýval namítaným nedostatkem pravomoci žalovaného k vyřízení žádosti německé daňové správy. Podle § 3 zákona o mezinárodní pomoci je Ministerstvo financí *orgánem odpovědným za kontakty s Evropskou komisí ohledně provádění mezinárodní pomoci*. Ustanovení § 3 odst. 2 téhož zákona předpokládá, že ministerstvo pověří jemu podřízeného správce daně s celorepublikovou působností nebo svůj organizační útvar *výkonem působnosti ústředního kontaktního orgánu*. Informaci o tom, který orgán byl pověřen jako ústřední kontaktní orgán, ministerstvo zveřejní ve Finančním zpravodaji a způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 3 odst. 5 zákona o mezinárodní pomoci).

[30] Z Finančního zpravodaje č. 3/2012 ze dne 29. 3. 2012, který byl soudy předložen společně se zbývající částí správního spisu, plyne, že Ministerstvo financí zveřejnilo dle § 3 odst. 5 zákona o mezinárodní pomoci informaci, že působností ústředního kontaktního orgánu pro provádění mezinárodní pomoci pověřilo Generální finanční ředitelství. Soud nemá pochybnost o tom, že ministerstvo tuto informaci zveřejnilo též způsobem umožňujícím dálkový přístup, neboť příslušný Finanční zpravodaj je dosud dostupný na jeho webových stránkách (viz <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/financni-zpravodaj/2012>). Ostatně, i kdyby ministerstvo svou povinnost dle § 3 odst. 5 zákona o mezinárodní pomoci nesplnilo, neměnilo by to nic na skutečnosti, že Generální finanční ředitelství vykonávalo a vykonává působnost ústředního kontaktního orgánu dle uvedeného zákona.

[31] Dle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o mezinárodní pomoci platí, že kontaktním orgánem je mimo jiné ústřední kontaktní orgán, tedy Generální finanční ředitelství a nikoli Ministerstvo financí, jak se mylně domnívá

žalobkyně. Dle § 5 odst. 1 zákona o mezinárodní pomoci provádí tuzemský kontaktní orgán mezinárodní pomoc buď *přímo, nebo prostřednictvím jednotlivých správců daně*. Ustanovení § 9 odst. 1 téhož zákona stanoví, že *kontaktní orgán může pověřit uskutečněním úkonů při poskytování mezinárodní pomoci podřízeného správce daně a dohlíží na jejich provedení*.

[32] Z interního sdělení ze dne 12. 9. 2017 plyne, že Generální finanční ředitelství jakožto ústřední kontaktní orgán pověřilo uskutečněním úkonů při poskytování mezinárodní pomoci dle žádosti německé daňové správy ze dne 11. 9. 2017 v intencích § 5 odst. 1 a § 9 odst. 1 zákona o mezinárodní pomoci právě žalovaného, který tudíž byl k poskytnutí takové pomoci kompetentní. Jakkoli je pravdou, že žalovaný v napadeném rozhodnutí ani ve vyzoomění o převedení přeplatku nespecifikoval, z jakých konkrétních podkladů plyne, že Generální finanční ředitelství je ústředním kontaktním orgánem, a jakým aktem byl žalovaný pověřen k poskytnutí mezinárodní pomoci, nemá absence takové specifikace za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí či jemu předcházejícího vyzoomění, neboť podstatné je pouze to, že žalovaný byl k poskytnutí mezinárodní pomoci oprávněn. Domněnka žalobkyně, že žalovaný nebyl kompetentní, neboť jí příslušné dokumenty nezpřístupnil při nahlížení do spisu, je s ohledem na shora uvedené lichá.

4412

Vodní právo: stanovení emisních limitů a objemu vypouštěných odpadních vod; lososové a kaprové vody

k § 35 odst. 1 a § 38 odst. 10 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

k příloze č. 1 nařízení vlády č. 71/2003 Sb., o stanovení povrchových vod vhodných pro život a reprodukci původních druhů ryb a dalších vodních živočichů a o zjišťování a hodnocení stavu jakosti těchto vod (v textu jen „nařízení vlády č. 71/2003 Sb.“)

k nařízení vlády č. 401/2015 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do do povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech (v textu jen „nařízení vlády č. 401/2015 Sb.“)

I. Při nastavování nejvýše přípustné hodnoty emisních limitů a objemu vypouštěných odpadních vod (§ 38 odst. 10 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve spojení s nařízením vlády č. 401/2015 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech) je vodoprávní úřad povinen zkoumat reálnou povahu předpokládané činnosti, která bude tyto odpadní vody emitovat.

II. Otázka, zda určitý vodní útvar požívá status lososové nebo kaprové vody ve smyslu § 35 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, je otázka právní, nikoliv skutková. Vodoprávní úřad proto musí považovat za lososovou nebo kaprovou vodu každý vodní útvar (nebo jeho část), který je uveden (nebo jehož část je vymezena) v příloze č. 1 nařízení vlády č. 71/2003 Sb., o stanovení povrchových vod vhodných pro život a reprodukci původních druhů ryb a dalších vodních živočichů a o zjišťování a hodnocení stavu jakosti těchto vod, a to bez ohledu na faktický stav tohoto vodního útvaru.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2021, čj. 51 A 11/2020-142)⁷⁾

Věc: Hlasy Kozomína z. s. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje, za účasti D-IE Logistic Prague North s.r.o., o společné povolení a o povolení k nakládání s vodami.

Společnost Park Prague North s.r.o. (dále jen „žadatelka“), právní předchůdkyně osoby zúčastněné na řízení, podala dne 6. 3. 2019 k Městskému úřadu Kralupy nad Vltavou, odboru životního prostředí (dále jen „vodoprávní úřad“), žádost o vydání společného územního a stavebního povolení ke stavbě vodního díla - areálové

⁷⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 21. 11. 2022, čj. 4 As 393/2021-119.

čistírny odpadních vod D8-2 včetně výtlačného potrubí v prostorách areálové haly poskytované holdingu Makro k pronájmu skladu (dále souhrnně jen „ČOV Makro“). Současně s tím žadatelka podala i žádost o povolení k nakládání s vodami spočívající v povolení k vypouštění odpadních vod z ČOV Makro do povrchových vod vodního toku Černávka.

Součástí příloh žádosti bylo mj. stanovisko Povodí Labe, s. p. (dále jen „Povodí Labe“) ze dne 19. 11. 2018. V jeho úvodní části jsou rekapitulovány technické údaje projektu ČOV Makro a jeho porovnávání s jinými variantami, načež je konstatováno, že „[z] hlediska zájmů daných § 23a vodního zákona, platným Národním plánem povodí Labe a Plánem dílčího povodí horního a středního Labe (§ 24 až § 26 vodního zákona) je předmětný záměr možný, protože lze předpokládat, že jeho realizací nedojde ke zhoršení stavu dotčeného vodního útvaru, a že záměr nebude mít za následek nedosažení dobrého stavu dotčeného vodního útvaru. Toto hodnocení vychází z posouzení souladu předmětného záměru s výše uvedenými platnými dokumenty.“ Z hlediska dalších zájmů sledovaných vodním zákonem Povodí Labe souhlasilo se záměrem za předpokladu splnění konkrétních podmínek, jejichž podrobný výčet předložilo.

Vodoprávní úřad po obdržení žádosti zahájil vodoprávní řízení.

Žalobce podáním ze dne 13. 3. 2019 oznámil svou účast v tomto řízení. Dalším podáním uplatnil vůči projektu ČOV Makro řadu námitek. Poukázal na skutečnost, že vodní tok Černávka byl v letním období v letech 2016 až 2018 několik měsíců vyschlý a pokud by byl v takových stavech sucha dotován pouze výtokem z ČOV Makro, pak by se z něj fakticky stala stoka a podmínka vyžadovaná správcem povodí by byla nesplnitelná. Dále mj. namítal, že v projektové dokumentaci nebylo provedeno posouzení vlivu na tok Černávka, ačkoliv stanovisko Povodí Labe jej vyžadovalo. Projektová dokumentace rovněž uváděla posouzení vlivu na recipient za použití směšovací rovnice, což ale po změně koncepce výtlačku do Černávky nebylo už nijak řešeno.

Žadatelka ve svém vyjádření reagovala na námítky žalobce s tím, že jeho tvrzení označila za spekulativní a nepodložená. Připomněla, že pro posouzení jakosti je relevantní aplikace tzv. kombinovaného přístupu pro stanovování emisních limitů.

Vodoprávní úřad rozhodnutím ze dne 22. 5. 2019 žádostem vyhověl a vydal povolení k nakládání s vodami podle § 8 odst. 1 písm. c) vodního zákona spočívající ve vypouštění čistěných odpadních vod z ČOV Makro do vodního toku Černávka, a to po dobu pěti let v maximálním množství 3,81 l/s, 7280 m³/měsíc a 85 700 m³/rok (výrok I), dále stanovil konkrétní podmínky pro vypouštění odpadních vod (výrok II). Současně vydal společné povolení ve smyslu § 94p zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jímž schválil záměr ČOV Makro spočívající v umístění a provedení staveb areálové ČOV a výtlačného potrubí. V odůvodnění se vodoprávní úřad vyjádřil i k námítkám žalobce, které posoudil jako nedůvodné. K namítanému riziku, že by se z Černávky mohla stát stoka, vodoprávní úřad připomněl, že ve výroku stanovil pro vypouštění odpadních vod konkrétní podmínky, a to právě proto, aby k tomuto obávanému následku nedošlo. Odkázal přitom primárně na stanovisko Povodí Labe ze dne 19. 11. 2018, přičemž zdůraznil odbornost této instituce ve vztahu ke zhodnocení otázky, zda záměr ČOV Makro může zhoršit stav vodních útvarů či zamezit možnosti jeho zlepšení, přičemž zdůraznil, že správce povodí vydal stanovisko kladné, ovšem s podmínkami, jež byly promítnuty do výroku o nakládání s vodami. S poukazem na tuto skutečnost vodoprávní úřad vyhodnotil jako nedůvodné všechny ostatní námítky žalobce směřující do problematiky jakosti vod.

Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce rozsáhlé odvolání, ke kterému připojil listinu ze dne 5. 6. 2019 nazvanou „Odborné vyjádření znalce k projektové dokumentaci ČOV a výtlačného potrubí „Areálová ČOV D8-2 + výtlačné potrubí““, kterou vypracoval znalec Ing. Petr Formánek. Text odvolání byl zčásti založen na přepisu hodnotících závěrů Ing. Formánka. Žalobce zpochybňoval zejména relevanci stanoviska Povodí Labe ze dne 19. 11. 2018, které považoval za vnitřně rozporné, neboť na jednu stranu konstatovalo nevyhovující kapacitu a jakost, na druhou stranu však vyhovělo tomu, aby do toku Černávky byla zaústěna odpadní voda z ČOV v množství až 3,81 l/s. Podle žalobce vodoprávní úřad jen nekriticky přebíral závěry tohoto stanoviska, ale sám neučinil žádnou úvahu o stavu dotčeného vodního útvaru. S odkazem na vyjádření Ing. Formánka žalobce dále namítal, že míru celkového znečištění po zaústění přečištěných odpadních vod bylo potřeba stanovit pomocí směšovací rovnice, a na základě toho stanovit maximální míru znečištění. S poukazem na toto vyjádření žalobce rovněž

namítal, že vodoteč Černávka se v úseku přibližně 3,5 km od místa plánovaného vypouštění nachází na seznamu kaprových vod, jak plyne z přílohy č. 2 nařízení vlády č. 71/2003 Sb., což dle žalobce nebylo v prvostupňovém rozhodnutí ani v projektové dokumentaci žádným způsobem řešeno. V dalších částech odvolání žalobce namítal vady projektové dokumentace, konkrétně porovnával míru produkce odpadních vod a četnost jejich vypouštění předvídaných v projektové dokumentaci s parametry schválenými pro čistírnu odpadních vod Kozomín (dále jen „ČOV Kozomín“), do které je zaústěna kanalizace ze stávajícího areálu, přičemž žalobce požadoval vyhodnocení, zda navrhovaná ČOV Makro bude mít dostatečný čistící účinek v porovnání s dosavadní ČOV Kozomín. Dle žalobce přitom v projektové dokumentaci scházela relevantní data pro ověření účinnosti čištění pro jednotlivé ukazatele znečištění.

Žalovaný si v průběhu odvolacího řízení vyžádal od Povodí Labe doplnění jeho stanoviska ze dne 19. 11. 2018, a současně s tím mu položil tři dotazy: 1) zda v případě nevyhovující jakosti vody a minimálního průtoku v toku Černávky lze tento tok zatížit vypouštěním dalšího množství odpadních vod; 2) zda vypouštění dalšího množství odpadních vod do Černávky nezabrání do budoucna – i po realizaci opatření navržených v plánech povodí – zlepšení dobrého stavu daného vodního útvaru; 3) zda je možné při použití kombinovaného přístupu hodnocení vlivů navrhovaného vypouštění stanovit emisní limity v souladu s právními předpisy a zároveň na úrovni, kterou Povodí Labe uvedlo ve svém stanovisku ze dne 19. 11. 2018.

Povodí Labe této výzvě žalovaného vyhovělo doplňujícím stanoviskem ze dne 25. 10. 2019. K první otázce žalovaného Povodí Labe uvedlo, že po posouzení okolností v dotčené lokalitě považuje zatížení vodního toku navrhovaným vypouštěním za přípustné. Poukázalo přitom na jemu známé lokální okolnosti, kdy tok Černávky je historicky ovlivněn celou řadou bodových zdrojů znečištění z komunálních ČOV, z nichž některé jsou před plánovanou intenzifikací nebo v nevyhovujícím stavu a svým provozem se významně podílí na zatížení daného toku, představují tedy historické a v současnosti již nevyhovující technologické zatížení vodního toku. Dle Povodí Labe však kvalitu daného toku nemůže zhoršit, dojde-li zde k umístění nové ČOV respektující limity nejlepší dostupné technologie (BAT). Ke druhé otázce žalovaného Povodí Labe uvedlo, že dle jeho názoru „*povolení tohoto konkrétního záměru s největší pravděpodobností nezabrání budoucímu dosažení dobrého stavu tohoto vodního útvaru, přestože v kombinaci s dalšími případnými podobnými záměry, při kumulaci zatížení toku odpadními vodami by již mohlo být dosaženo bodu, který znemožňuje dosažení dobrého stavu tohoto vodního útvaru*“. Ke třetí otázce žalovaného Povodí Labe uvedlo, že ji není schopno zodpovědět, pouze zkonstatovalo, že v rámci vlastní činnosti používá pro stanovení ovlivnění kvality vody metodu směšovací rovnice, která pracuje s aktuálními daty jak ze zdrojů Českého hydrometeorologického ústavu, tak i z monitoringů a evidencí pořízovaných samotným správcem vodního toku.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 12. 2019 odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. K většině odvolacích bodů (k těm, které „*vesměš vycházejí z odborného znaleckého posudku*“) žalovaný při rozhodování o odvolání nepřihlédl z důvodu koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu. K ostatním odvolacím bodům se žalovaný vyjádřil věcně. Nepovažoval za opodstatněné, že by realizace ČOV Makro měla být nepřipustná kvůli nedostatečné vodnosti Černávky. V tomto směru odkázal na obě stanoviska Povodí Labe, přičemž zdůraznil, že právě Povodí Labe je tím, kdo má k dispozici nejvíce dat o stavu povrchových vod v dané lokalitě, a navíc je dle žalovaného dostatečně erudováno k tomu, aby mohlo posoudit dopad realizace ČOV Makro na danou lokalitu. Explicitně se přitom ztotožnil s částí stanoviska Povodí Labe ze dne 19. 11. 2018, v níž bylo akcentováno, že i navzdory malé vodnosti Černávky a nedostatečné jakosti jejích vod je vypouštění odpadních vod z nově navrhované ČOV Makro možné. Za částečně oprávněnou žalovaný shledal odvolací námitku, že součástí projektové dokumentace nebyl výpočet ovlivnění jakosti vody v místě vypouštění, neboť i když platná legislativa začlenění tohoto výpočtu výslovně nepožaduje, musí projektant navrhnout technologii tak, aby vypouštěná voda významným způsobem nezhoršovala jakost vody v recipientu, a jedním ze způsobů, jak tento vliv kvantifikovat, je výpočet pomocí směšovací rovnice. Současně však žalovaný dodal, že v případě ČOV Makro šlo o specifickou situaci, kdy po její realizaci dojde k převedení podstatného množství odpadních vod dosud sváděných do obecní ČOV Kozomín, což dle žalovaného bude mít pozitivní efekt, neboť dojde k odlehčení přetížené ČOV Kozomín na technologicky lepší ČOV Makro, která bude vypouštět odpadní vodu s mnohem menším zbytkovým znečištěním. Z tohoto důvodu žalovaný neshledal podstatnou vadu projektové dokumentace, neměl-li projektant k dispozici výsledky déletrvajících monitoringů jakosti vody v Černávce.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného u Krajského soudu v Praze. V žalobě mj. namítal, že vodoteč Černávka je zařazena na seznam kaprových vod, a to v úseku přibližně 3,5 km od místa plánovaného vypouštění odpadních vod do kaprových vod. Tuto skutečnost však žalovaný zcela přešel, ačkoliv nebyla řešena v projektové dokumentaci ani celkově v řízení na prvním stupni.

Žalobce dále namítal, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s otázkou nastavení podmínek pro nakládání s vodami, neboť pouze odkázal na doplňující stanovisko Povodí Labe ze dne 25. 10. 2019, aniž by se sám vyjádřil k tomu, že tyto podmínky ani jimi sledované cíle nejsou konkrétně vymezeny. Žalovaný jen odkázal na způsobilost Povodí Labe, aniž by se vypořádal s vyjádřením Ing. Formánka ze dne 5. 6. 2019, jímž byly závěry Povodí Labe odborně zpochybnovány. V tomto rozsahu žalobce považoval napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Navíc poukazovalo-li vyjádření Ing. Formánka na nežádoucí stav toku Černávky a jeho úplné vyschnutí, pak měl žalovaný po obdržení tohoto poznatku činit kroky k reálnému objasnění skutkového stavu ve veřejném zájmu.

Žalobce dále nesouhlasil se způsobem vypořádání své odvolací námítky směřující do otázky způsobu ředění vody v Černávce a ovlivnění její jakosti v místě vypouštění. Byť žalovaný dal této námítce zčásti zapravdu, tak zároveň dovedl, že by monitoring jakosti vody v Černávce neposkytl reálný obraz. S tím ovšem žalobce nesouhlasil, neboť v souvislosti se stanovením konkrétních podmínek pro vypouštění odpadních vod je třeba vycházet z konkrétně zjištěného skutkového stavu, nepostačí pouhé úvahy a nekvalifikované odhady. O tom, že stav vodoteče Černávka je nevyhovující, dle žalobce vypovídá i doplňující vyjádření Povodí Labe ze dne 25. 10. 2019, které výslovně připouští, že mělo být provedeno mísení vody ve vodoteči tzv. metodou směšného vzorce, oproti kombinovanému přístupu hodnocení vlivů. K podpoře svých argumentů ohledně nežádoucího stavu Černávky, zejména pokud jde o jakost a vodnost, žalobce odkázal na znalecký posudek Ing. Formánka ze dne 31. 1. 2020, který navrhl jako důkaz.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě předně zdůraznil, že odpadní vody z dotčeného areálu jsou v současné době směřovány do ČOV Kozomín a do budoucna se počítá s jejich přečištěním v nové ČOV Makro. Namítaný rozpor s § 35 vodního zákona považoval žalovaný za manipulativní tvrzení, neboť dle tohoto ustanovení se seznam lososových a kaprových vod stanoví nařízením vlády č. 71/2003 Sb., v němž je Černávka uvedena pod identifikátorem č. 113260000100, nicméně tok s tímto identifikátorem se v příloze č. 1 předmětného nařízení vůbec nevyskytuje. Navíc pokud je vodní tok Černávky po část roku zcela vyschlý, pak dle žalovaného logicky nebude vhodný pro život lososovitých a kaprovitých ryb. V této souvislosti žalovaný kladl značný důraz na odbornou hodnotu stanovisek Povodí Labe, jež se k záměru vyjádřilo kladně a jehož závěry správním orgánům nepřísluší přezkoumávat. Žalovaný rovněž nerozuměl tomu, v čem žalobce spatřoval nezákonnost, pokud jde o namítané použití kombinovaného přístupu hodnocení zmiňované v doplňujícím stanovisku Povodí Labe ze dne 25. 10. 2019, neboť tento postup správní orgány používají v souladu s § 2 písm. j) nařízením vlády č. 401/2015 Sb. Dále byl žalovaný přesvědčen, že závěry předkládané Ing. Formánkem byly nedůvodné, neboť hodnoty jakosti vypouštěných odpadních vod i limity pro jejich vypouštění byly dostatečně stanoveny prvostupňovým rozhodnutím, v němž byly (ve spojení se stanoviskem Povodí Labe ze dne 19. 11. 2018) dostatečně vypořádány otázky možného zatížení toku Černávky, ať už ve vztahu k jeho zhoršení nebo nemožnosti jeho zlepšení. Žalovaný opětovně zdůraznil, že do toku Černávky jsou již v současnosti sváděny odpadní vody z provozu jiných ČOV a žádná nenávratná ekologická havárie zde nenastala. Naopak, je-li koryto Černávky podstatnou část roku vyschlé, což ani žalobce nerozporuje, pak dle žalovaného vypouštění dalších odpadních vod může stávající průtok jediné zvýšit.

Na vyjádření žalovaného zareagoval žalobce obsáhlou replikou. K argumentaci žalovaného, že Černávka je v nařízení uvedena s identifikátorem 113260000100, který není uveden v příloze č. 1 nařízení vlády č. 71/2003 Sb., žalobce uvedl, že žalovaný se tímto tvrzením patrně snažil dovést, že se jedná o různé vodní toky. To však není v souladu se skutečností, jak vyplývá z údajů v Centrální evidenci vodních toků (dále jen „CEVT“) na webu Ministerstva zemědělství. Zmínil-li se žalovaný o tom, že tok Černávky patrně není pro život lososových a kaprových ryb vhodný z důvodu vyschlého koryta po větší část roku, pak žalobce oponoval, že zatřídění vodního toku je věcí orgánů veřejné moci, proto považovaly-li za nutné stanovit pro vodní tok Černávky určitý stupeň ochrany, pak by to žalovaný i vodoprávní úřad měli bez dalšího respektovat. Navíc i vodoprávní úřad se ve svém rozhodnutí ze dne 6. 12. 2019, jímž obci Kozomín uložil opatření k nápravě v souvislosti s provozem ČOV

Kozomín, výslovně zmiňoval o riziku ohrožení vodních ekosystémů, proto bylo liché tvrzení žalovaného, že by tok Černávky nebyl pro život ryb vhodný. Dle žalobce na tom nic nemění ani skutečnost, že koryto Černávky je po část roku vyschlé, neboť pokud se v určitém období voda v korytu nachází, pak může doputovat do míst doposud vhodných pro život ryb a z tohoto hlediska může vypouštění odpadních vod tyto toky poškodit. Navíc není-li v korytu dostatek vody, pak již nelze hovořit o vypouštění odpadních vod do vod povrchových, nýbrž do vod podzemních (kam tyto odpadní vody vsáknou), což však vodní zákon neumožňuje.

V další části repliky žalobce rozvinul svou námitku brojící proti způsobu, jímž žalovaný a vodoprávní úřad přistupují ke stanoviskům Povodí Labe. Žalobce nepopíral, že správní orgány mohou z těchto stanovisek vycházet, avšak nemohou je přejímat, aniž by hodnotily jejich soulad s právními předpisy, k čemuž odkázal na komentářovou literaturu a závěry rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, čj. 30 A 57/2012-84. Žalobce přitom považoval konstatování Povodí Labe o nemožnosti zhoršení stavu vodního útvaru za ničím nepodložené tvrzení, k jehož potvrzení či vyvrácení žalobce již v průběhu řízení požadoval doložení konkrétních výpočtů. Dle žalobce se v daném případě nejednalo o standardní odpadní vody, ale o průmyslové odpadní vody ve smyslu § 2 písm. a) nařízení vlády č. 401/2015 Sb., jejichž vypouštění vyžaduje užití jiných technologií s jinými parametry. V této souvislosti žalobce připomněl, že ČOV Makro má sloužit pro haly výrobně skladovacího areálu. K tomu žalobce poukázal na konkrétní části projektové dokumentace, v nichž je konstatováno, že haly výrobně skladovacího areálu jsou konstruovány jako univerzální koncepce umožňující změnu nájemce bez zásadních stavebních úprav, z čehož žalobce dovozoval, že objekty v areálu Makro bude možno využívat k různorodým průmyslovým činnostem prakticky jakýmkoliv nájemcem a charakter vypouštěných odpadních vod tak nelze předem odhadnout. Navrhovaná ČOV Makro proto nemusí být na určitý charakter znečištění vůbec připravena. Žalobce rovněž upozornil na vznik havárií na stávající ČOV Kozomín způsobených nadměrnými nátoky z průmyslové zóny.

Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření k žalobě předně zdůraznila, že žalobce kontinuálně zneužívá procesních práv a napadá veškeré postupy související s areálem CTP-Park, přičemž argumenty, které uplatňuje v řízení jednom, protirečí argumentům uplatňovaným v řízení druhém. Tento postup ze strany žalobce považovala za čistě účelový a šikanózní. Žalobce přitom pomíjel, že i kdyby došlo ke zrušení všech rozhodnutí vydaných v souvislosti s předmětnou ČOV, bude jediným výsledkem opětovně projednání záměru, nelze si však představit úplné zastavení činnosti subjektů působících v dotčené průmyslové zóně obce Kozomín. V této souvislosti osoba zúčastněná na řízení připomněla, že nelze pomíjet legitimní očekávání vlastníka nemovitých věcí v dané průmyslové zóně, který může a bude provádět činnosti a výstavbu pro danou zónu určené. Snahu žalobce tomuto zabránit je nutno hodnotit jako snahu přivodit nedůvodnou újmu a zneužívání práv. Újmu působenou žalobcem osoba zúčastněná na řízení vnímá a to více, že na vlastní náklady buduje novou ČOV, která má snížit imise do vodotečí působené nedostatečně funkční ČOV Kozomín, na které dochází k pravidelným haváriím. I přesto se žalobce snaží výstavbu nové ČOV blokovat. Osoba zúčastněná na řízení proto žádala, aby soud takovému jednání neposkytoval ochranu. Dále se vyjádřila k dílčím žalobním námitkám brojícím proti postupu v řízení, které považovala za nedůvodné a účelové, neboť neshledávala v postupu správních orgánů nic, čím by došlo ke zkrácení práv žalobce. Správní rozhodnutí obou stupňů považovala za přezkoumatelná, založená na dostatečně zjištěném skutkovém stavu a souladná s právními předpisy. Dále se ohradila proti žalobcem zdůrazňovanému zájmu na ochranu životního prostředí, kdy z argumentace žalobce ani navzdory četným citacím ze znaleckého posudku a z ustanovení právních předpisů nevyplývalo, jak by nově budovaná ČOV Makro měla zhoršit stav životního prostředí oproti stavu stávajícímu. Efekt nově vybudované ČOV Makro je přesně opačný, tedy přínosný. Osoba zúčastněná na řízení opětovně zdůraznila, že v ČOV Makro jsou v souladu s požadavky zákona použity co nejúčinnější a nejpokročilejší technologie zneškodňování odpadních vod. Svou argumentaci podpořila předložením znaleckého posudku Ing. Kozického ze dne 2. 10. 2021.

U ústního jednání se soud vypořádal se závěry znaleckých posudků. Pokud jde o poznatky plynoucí ze znaleckého posudku Ing. Formánka ze dne 31. 1. 2020, soud uvedl, že znalec se v něm snažil zodpovídat především otázky právní, zejména pokud jde o nastavení emisních limitů dle nařízení vlády č. 401/2015 Sb. Z hlediska zodpovězení otázek odborně skutkových (jichž v posudku nebylo mnoho) soud považoval za nejpodstatnější, že při místních šetřeních znalce bylo koryto Černávky opakovaně nedostatečně vodné, přičemž tato nedostatečná vodnost dle názoru znalce nebude schopna vypouštěné odpadní vody dostatečně naředít. Dle znalce mají odpadní

vody vypouštěné z ČOV Makro povahu vod průmyslových, což znalec dovozuje především ze skutečnosti, že v hale Makro by měla být provozována potravinářská výroba. Povahu odpadních vod coby vod průmyslových nepochybně ani „oponentní“ znalecký posudek Ing. Kozického ze dne 2. 10. 2021. Z hlediska skutkových zjištění tento znalec nesoehlasil s tím, že by tok Černávky nebyl dostatečně vodný, neboť zjištění Ing. Formánka přisuzoval dřívějším suchým obdobím; při šetřeních na podzim 2021 v korytě Černávky voda tekla. Další otázky zodpovídané oběma znalci se týkaly především posuzování souladu záměru s právními předpisy. V hodnocení skutkově-odborných otázek soud nespatořoval mezi oběma znaleckými posudky žádnou zásadní kolizi.

Krajský soud v Praze rozhodnutí žalovaného i vodoprávního úřadu zrušil a věc vrátil vodoprávnímu úřadu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...)

VI.2 Otázka nastavení podmínek pro vypouštění odpadních vod

[47] Další klíčový okruh žalobních bodů se týká otázky, zda správní orgány dostatečně vyhodnotily nastavení podmínek pro povolované nakládání s vodami a od toho se odvíjející ovlivnění jakosti vod v recipientu Černávce. Vodoprávní úřad při hodnocení této otázky vycházel zejména ze stanoviska Povodí Labe ze dne 19. 11. 2018, žalovaný dále z doplňujícího stanoviska Povodí Labe ze dne 25. 10. 2019.

[48] Soud považuje za vhodné nejprve vyjasnit povahu stanovisek vydávaných Povodím Labe a míře jejich závaznosti pro rozhodování správních orgánů:

[49] K problematice závaznosti stanovisek Povodí Labe se Krajský soud v Praze vyjádřil již v rozsudku ze dne 27. 11. 2014, čj. 47 A 15/2012-152, v němž mj. uvedl: „*Soud si je na jednu stranu vědom, že [Povodí Labe] je oproti ostatním účastníkům (fyzickým a právníckým osobám soukromého práva) poněkud specifickým subjektem, neboť jde o zákonem zřízený státní podnik (srov. zákon č. 305/2000 Sb., o povodích, ve znění pozdějších předpisů) vykonávající zvláštní činnosti svěřené zákonem (srov. např. § 21, § 48, § 53 a § 54 vodního zákona), navíc jeho stanoviska mohou být obligatorním podkladem pro některé typy vodoprávních rozhodnutí [srov. např. § 54 odst. 4 v návaznosti na § 8 odst. 1 písm. a) až c), § 14 odst. 1 písm. a) až c), § 15, § 17 a § 18 vodního zákona]. Na druhou stranu samotný veřejnoprávní charakter [Povodí Labe] nemění nic na tom, že ve správním řízení má tento subjekt postavení účastníka jako kdokoliv jiný (§ 7 odst. 1 správního řádu). Správce povodí není totéž co dotčený orgán (srov. § 149 odst. 1 správního řádu), jeho stanoviska – byť třeba pro určitý typ rozhodnutí zákonem obligatorně vyžadovaná jako podklad – nemají pro rozhodování vodoprávních úřadů závazný charakter.“* Od tohoto závěru nemá soud důvod se v nyní posuzované věci jakkoli odchýlit. Proto konstatuje, že Povodí Labe (ani jiný správce vodních toků) nemá kompetence orgánu veřejné moci, a v tomto kontextu je nutno vnímat i význam stanovisek, která poskytne ke stavebním záměrům týkajících se jimi spravovaných vodních toků. Tato stanoviska přitom nemají charakter závazných stanovisek, která by správní orgán (zpravidla vodoprávní úřad) musel do svého rozhodnutí bezvýhradně převzít, a to ani v případech, kdy správce povodí poskytuje své stanovisko obligatorně (srov. § 54 odst. 4 vodního zákona). V této souvislosti je zcela nepřipadný odkaz žalobce na rozsudek Krajského soudu v Plzni čj. 30 A 57/2012-84, neboť ten se týkal přístupu správních orgánů k závazným stanoviskům dotčených orgánů dle § 149 správního řádu, do této množiny však stanoviska správců povodí ani správců vodních toků nepatří (a to právě proto, že uvedené subjekty vůbec nejsou orgány veřejné moci, logicky tudíž ani dotčené orgány).

[50] Se stanoviskem správce povodí či správce vodního toku (kteří zpravidla bývají tčmž subjektem, jako v případě Povodí Labe) tudíž správní orgány musejí naložit jako s kterýmkoliv jiným důkazem, tj. mohou se ztotožnit s poznatky z nich plynoucími, ale stejně tak se vůči nim mohou vymezit a odmítnout je (srov. § 50 odst. 4 správního řádu), přičemž svůj postup jsou povinny odůvodnit (§ 68 odst. 3 správního řádu). Argumentoval-li žalovaný ve vyjádření k žalobě tím, že „[p]okud správce toku souhlasil s podmínkami ČOV, pak správnímu orgánu nepřisluší jeho odborné vyjádření přezkoumávat“, pak tento právní názor je třeba korigovat, neboť je tomu přesně naopak: správní orgán nejenže může, ale dokonce musí zhodnotit obsah vyjádření správce vodního toku z hlediska jejich pravdivosti, správnosti a zákonnosti. Jde totiž o podklad jako kterýkoliv jiný, jenž pro výslednou podobu

rozhodnutí může i nemusí mít význam. V tomto směru soud přisvědčuje argumentaci v žalobcově replice, že správní orgány nemohou stanoviska správců povodí (potažmo správců vodních toků) přebírat zcela nekriticky.

[51] Právě v nekritickém odkazování na závěry stanovisek Povodí Labe soud spatřuje první zásadní nedostatek. Žalovaný zjevně vycházel z premisy, že nevyjádřil-li se správce vodního toku k záměru týkajícímu se tohoto toku negativně, pak je navrhované nakládání s vodami (vypouštění odpadních vod) bez dalšího přípustné. Přitom však přehlíží, že žalobce v odvolání brojil mj. právě proti tomu, že odpadní vody vypouštěné z ČOV Makro do toku Černávky mohou zásadním způsobem ovlivnit jakost vod v tomto toku, čímž otevřel i právní otázku, zda emisní limity vypouštěných odpadních vod a jejich objem byly v podmínkách prvostupňového rozhodnutí nastaveny v souladu s požadavky právních předpisů.

[52] Právní režim odpadních vod je vymezen v § 38 vodního zákona, v jehož odstavci 5 větě druhé se uvádí, že je-li zneškodňování odpadních prováděno formou vypouštění do vod povrchových, je subjekt provádějící toto vypouštění povinen dodržovat podmínky uložené vodoprávním úřadem. Povinnost vodoprávního úřadu nastavit tyto podmínky je rámcově vymezena v § 38 odst. 10 větě první a druhé vodního zákona, podle něhož *při povolování vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních stanoví vodoprávní úřad nejvýše přípustné hodnoty množství a koncentrace vypouštěného znečištění (emisní limity) a objemu vypouštěných vod. Při povolování vypouštění odpadních vod do vod povrchových je vázán ukazateli vyjadřujícími stav vody ve vodním toku, normami environmentální kvality, ukazateli a hodnotami přípustného znečištění povrchových vod, ukazateli a nejvýše přípustnými hodnotami ukazatelů znečištění odpadních vod (emisní standardy) stanovenými nařízením vlády a náležitosti a podmínkami povolení k vypouštění odpadních vod, včetně specifikací nejlepších dostupných technologií v oblasti zneškodňování odpadních vod a podmínek jejich použití, které stanoví vláda nařízením a nejlepšími dostupnými technikami v oblasti zneškodňování odpadních vod.* Konkrétní postup, jak vodoprávní úřad tyto podmínky nastaví, podrobně upravuje nařízení vlády č. 401/2015 Sb. Podle § 5 odst. 2 tohoto nařízení (ve spojení s § 38 odst. 10 větou první a druhou vodního zákona) stanoví vodoprávní úřad emisní limity maximálně do výše tzv. emisních standardů, které lze (zjednodušeně řečeno) chápat jednak jako vyjádření hmotnostního množství konkrétní znečišťující látky obsažené v určitém objemu odpadní vody při jejím průchodu čistícím zařízením (tzv. koncentrace ukazatelů znečištění), při jejichž překročení není vypouštění možné, a dále též jako vyjádření procentuálního úbytku konkrétní znečišťující látky v určitém objemu odpadní vody při jejím průchodu čistícím zařízením (tzv. účinnost čištění), při jehož podkročení není vypouštění možné. Závazné emisní standardy jsou stanoveny v příloze č. 1 nařízení vlády č. 401/2015 Sb., přičemž pro odpadní vody vypouštěné z komunálních čistíren (tj. odpadní vody splaškové vzniklé produkcí lidského metabolismu) platí standardy dle části A přílohy č. 1 zmiňovaného nařízení. Ovšem v případě, že vypouštěné odpadní vody vznikly jako produkt průmyslové činnosti, pak musejí být dodrženy emisní standardy stanovené v části B přílohy č. 1 nařízení vlády č. 401/2015 Sb. Určení, do které kategorie budou zkoumané odpadní vody spadat, tedy zda do „běžných“ splaškových či do průmyslových vod, se odvíjí právě od charakteru výrobní činnosti původce odpadních vod, kdy jednotlivé charakteristicky výrobních činností jsou rozlišovány podle tzv. klasifikace CZ-NACE (tj. Klasifikace ekonomických činností dle sdělení Českého statistického úřadu č. 244/2007 Sb.). Tato klasifikace musí být rovněž obsažena ve výroku povolení k vypouštění odpadních vod [§ 3 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 401/2015 Sb.]. Od charakteru výrobní činnosti původce odpadních vod se totiž odvíjí nejen rozlišení, zda původcem produkované odpadní vody budou spadat do „přísnější“ kategorie vod průmyslových, ale má též vliv na hodnoty emisních standardů, které jsou i v rámci kategorie průmyslových vod různé v závislosti na konkrétním průmyslovém odvětví a jeho klasifikaci dle CZ-NACE (srov. tabulku č. 2 přílohy č. 1 nařízení vlády č. 401/2015 Sb.).

[53] Předchozí odstavec lze zjednodušeně shrnout následovně: emisní limity stanovené v podmínkách povolení k vypouštění odpadních vod se odvíjejí od toho, jaká činnost emituje odpadní vody, o jejichž vypouštění se žádá. Proto obdrží-li vodoprávní úřad žádost o vypouštění odpadních vod do vod povrchových, musí si předně ujasnit, jaký charakter činnosti původce odpadních vod vyvíjí. Jde-li o činnost ekonomickou (což mimo případy domácích ČOV bude zpravidla vždy), pak si musí vodoprávní úřad ujasnit, pod jaký kód klasifikace CZ-NACE daná činnost spadá. V závislosti na této klasifikaci je povinen stanovit konkrétní emisní limity tak, aby odpovídaly emisním standardům dle přílohy č. 1 nařízení vlády č. 401/2015 Sb. (přičemž od správného klasifikačního zařazení se odvíjí volba správné tabulky s hodnotami emisních standardů v příloze č. 1).

[54] V nyní posuzované věci si však vodoprávní úřad charakter výrobní činnosti produkující odpadní vody dostatečně neujasnil. Ve výroku prvostupňového rozhodnutí je uvedena specifikace kódem CZ-NACE 68.20.2 (*Pronájem vlastních nemovitostí nebo pronajatých nemovitostí s nebytovými prostory*), a kódem CZ-NACE 68.20 (*Pronájem a správa vlastních nebo pronajatých nemovitostí*), z čehož je zřejmé, že za původce odpadních vod byla považována nájemní činnost. To však soud považuje za absurdní. Vlastník areálu CTP-Park samozřejmě může pronajímat areálové haly jiným subjektům (v případě haly D8-2 zjevně ve prospěch holdingu Makro), nicméně předmětem činností fakticky vyvíjených v tomto areálu zjevně nebude pouze nájem „sám o sobě“. Z hlediska posuzování podmínek pro vypouštění odpadních vod je podstatné, jaké činnosti jsou v předmětném areálu prováděny reálně, popřípadě jaké plánovaně budou prováděny, přičemž nelze očekávat, že by si určitý obchodní subjekt pronajal výrobní halu „jen tak“, aniž by v ní vykonával nějakou konkrétní (např. výrobní) činnost. Z průběhu řízení je naopak zřejmé, že okruh činností reálně prováděných či zamýšlených v areálu CTP-Park je či bude podstatně širší než nic neříkající pronajímání nemovitostí. Jak znalecký posudek Ing. Formánka ze dne 31. 1. 2020, tak znalecký posudek Ing. Kozického ze dne 2. 10. 2021 se shodují v tom, že odpadní vody z předmětného areálu budou emitovány především z potravinářské výroby, tudíž svým složením budou odpovídat jak vodám splaškovým, tak i průmyslovým (zde se znalci liší toliko v názoru na souladnost nastavených podmínek s právními předpisy, nikoliv však v názoru na emitující činnost). K tomu soud konstatuje, že tato skutečnost je i bez odborných znalostí relativně snadno odvoditelná z projektové dokumentace, v jejíž souhrnné technické zprávě v části B.1 se mj. uvádí: *„Předmětem dokumentace je výstavba areálové čistírny odpadních vod pro plánovaný provoz spol. Makro umístěným v hale D8-2A. Areálová ČOV je navržena v kapacitě 2579 EO [ekvivalentních obyvatel – pozn. soudu] tak, aby sloužila pro plánovaný provoz Makro, tak pro sousední halu ve výstavbě (hala D8-2B). Dále bude do této ČOV napojena stávající hala D8-1, která je v současné době napojena na obecní ČOV v Kozomině. Taktéž je areálová ČOV připravena pojmout odpadní vody z plánovaného rozvoje CTP-Parku, který se nachází severně od řešeného území (haly D8- až D8-6). Pro čištění masného provozu [sic!] Makro je ČOV doplněna o floatační jednotku.“* Uvedené je poměrně zřetelným signálem k tomu, že zdrojem odpadních vod směřovaných do plánované ČOV Makro má být mj. masná výroba, což by potvrzovalo verzi předvídanou v žalobcem předloženém znaleckém posudku Ing. Formánka ze dne 31. 1. 2020, že z hlediska charakteru činnosti se skutečně mohlo jednat o výrobu potravinářských výrobků ve smyslu klasifikace CZ-NACE 10.00 (byť nelze *a priori* vyloučit ani jiné průmyslové činnosti). V neposlední řadě nelze pominout ani poměry v posuzované lokalitě, neboť ČOV Makro má být situována do areálu CTP-Park tvořícího rozsáhlou plochu průmyslové výroby na okraji obce.

[55] Za těchto okolností neobstojí – žalovaným nijak nekorigované – nazírání vodoprávního úřadu, který v prvostupňovém rozhodnutí klasifikoval očekávanou výrobní činnost nic neříkajícím způsobem toliko jako pronájem nemovitostí (kódy CZ-NACE 68.20.2, 68.20), aniž by se zamyslel nad tím, že převažujícím zdrojem produkovaných odpadních vod směřovaných na ČOV Makro bude velmi pravděpodobně průmyslová činnost a jaké druhy této činnosti by to měly být. Tím pádem nemůže obstát ani stanovení emisních limitů dle výroku I prvostupňového rozhodnutí, jež sice odpovídá emisním standardům pro komunální čistírnu ve smyslu části A přílohy č. 1 nařízení vlády č. 401/2015 Sb., nikoliv však emisním standardům pro průmyslové vody ve smyslu části B přílohy č. 1 téhož nařízení. Akcesoricky pak neobstojí ani podmínky na dodržování emisních limitů dle požadavků výroku II bodů 4 až 7 prvostupňového rozhodnutí, jež jsou provázány právě s požadavky specifikovanými ve výroku I téhož rozhodnutí.

[56] Pro lepší přehlednost soud předkládá srovnávací tabulku (obdobnou použily též oba znalecké posudky, srov. bod 2.1 posudku Ing. Formánka a bod 4. 2 posudku Ing. Kozického):

Ukazatel	Limity stanovené prvostupňovým rozhodnutím (výrok I)		Emisní standardy pro splaškové vody z komunálních čistíren (dle části A přílohy č. 1 nařízení č. 401/2015 Sb.)		Emisní standardy pro průmyslové vody u potravinářské výroby dle klasifikace CZ-NACE 10.00 (dle části B přílohy č. 1 nařízení č. 401/2015 Sb.)			
	p ¹ (mg/l)	m ² (mg/l)	p ¹ (mg/l)	m ² (mg/l)	p ¹ (mg/l) CZ-NACE 10.1	p ¹ (mg/l) CZ-NACE 10.2	p ¹ (mg/l) CZ-NACE 10.3	p ¹ (mg/l) CZ-NACE 10.5
CHSK _{Cr}	70	120	120	170	200	250	200	120
BSK ₅	18	25	25	50	50	50	50	30
NL	20	30	30	60	80	-	40	50
N-NH ₄	8	15	15	30	20 (36)	10	20(36)	10(18)
N _{celk}	-	-	-	-	30(50)	25	30(50)	30(50)
P _{celk}	2	5	3	8	10	2	10	5
pH	-	-	-	-		6-8,5	6-8,5	6-8,5
El	10	20	-	-	10	10	10	10
AOX	-	-	-	-	-	-	-	0,5
¹) p - přípustná hodnota ²) m - maximální hodnota šedou výplní jsou zvýrazněny ukazatele, jež dle emisních standardů pro průmyslové vody z potravinářské výroby musejí být sledovány, avšak v prvostupňovém rozhodnutí k nim nejsou nastaveny žádné limity								

[57] Z výše uvedené tabulky vyplývá, že emisní limity přípustného (p) i maximálního (m) hmotnostního množství sledovaných chemických látek v litru vypouštěné vody, jež byly stanoveny ve výroku I prvostupňového rozhodnutí, nepřesahují požadavky emisních standardů pro splaškové vody z komunálních čistíren. Zároveň ale nelze určit, zda by tytéž emisní limity dostaly požadavkům emisních standardů pro průmyslové vody z potravinářské výroby v oborech dle klasifikace CZ-NACE 10.1, 10.2, 10.3 a 10.5, u nichž musí být v jednom litru vypouštěné odpadní vody sledováno přípustné množství ještě i některých dalších látek či chemických vlastností, konkrétně celkového dusíku (N_{celk}), kyselosti či zásaditosti (pH) a halogenových organických sloučenin (AOX), přičemž pro sledování zmiňovaných látek nejsou ve výroku prvostupňového rozhodnutí žádné limity stanoveny (viz šedě vyplněná část výše uvedené tabulky – právě tyto ukazatele nejsou v podmínkách uděleného povolení vůbec sledovány). Pokud by snad byla v areálu CTP-Park provozována nějaká jiná výrobní či průmyslová činnost než potravinářská výroba (tedy výrobní činnost dle jiné klasifikace CZ-NACE uvedené v části B přílohy č. 1 nařízení vlády č. 401/2015 Sb.), pak tím spíš není zřejmé, zda by emisní limity stanovené vodoprávním úřadem dostaly požadovaným emisním standardům.

[58] Jak ovšem soud již naznačil výše, správní orgány blíže nezkoumaly, jaká výrobní činnost má v areálu CTP-Park probíhat, ale pouze přejaly prohlášení žadatelky, že jde o činnost spočívající v pronájmu nemovitostí. To však nelze považovat za dostatečné, jestliže spisové podklady (zejména projektová dokumentace), místní poměry (situování v lokalitě průmyslového areálu), a konečně i profil žadatelky (obchodní korporace z průmyslového koncernu) představují poměrně jasné indicie k tomu, že činnost v areálu CTP-Park bude fakticky zahrnovat i konkrétní výrobní činnost (přínejmenším masnou výrobu v halách Makro), a tedy že odpadní vody produkované touto činností budou s vysokou pravděpodobností vodami průmyslovými, pro jejichž vypouštění musí být nastaveny limity dle přísnějších emisních standardů (viz § 38 odst. 5 vodního zákona ve spojení s § 5 odst. 2 a částí B přílohy č. 1 nařízení vlády č. 401/2015 Sb.). Za této situace bylo nezbytné učinit další skutková zjištění k povaze plánované výrobní činnosti, která by odstranila vady nejednoznačného tvrzení žadatelky, že

činnost emitující odpadní vody směřované na projektovanou ČOV Makro bude činností spočívající v pronájmu. V tomto směru jsou však skutková zjištění správních orgánů obou stupňů zcela nedostatečná, tudíž nelze zodpovědět, zda emisní limity stanovené ve výroku prvostupňového rozhodnutí byly stanoveny správně, resp. v souladu s požadavky nařízení vlády č. 401/2015 Sb.

[59] V zásadě jediné podklady, na nichž žalovaný i vodoprávní úřad založili své závěry o tom, že podmínky pro vypouštění odpadních vod jsou nastaveny dostatečně a že míra ovlivnění jakosti vod v toku Černávky je přípustná, jsou již zmiňovaná stanoviska Povodí Labe ze dne 19. 11. 2018 a 25. 10. 2019. Zde však naplno vystupuje problém s jejich nekritickým přebíráním (viz výše body [48] až [51] tohoto rozsudku), neboť ani jedno z nich neposkytuje odpověď na to, jaká výrobní činnost se má v areálu odehrávat, třebaže z hlediska budoucího nastavení emisních limitů vypouštěných odpadních vod jde o otázku naprosto klíčovou. Dlužno podotknout, že po stanoviscích správců vodního toku ani nelze zodpovězení takové otázky požadovat, neboť k tomu je primárně povinen vodoprávní úřad, který rozhoduje o tom, zda podané žádosti vyhoví, či nikoliv. Soud proto přisvědčuje žalobním bodům, v nichž je namítáno, že se správní orgány s otázkou nastavení podmínek pro nakládání s vodami nevypořádaly dostatečně, neboť odkázaly toliko na stanoviska Povodí Labe, aniž by samy tuto otázku dostatečně posoudily. Soud samozřejmě nepochybně odbornou erudici Povodí Labe ve vztahu k problematice správy vodního toku, leč poznatky z výkonu správcovství těžko mohou zodpovědět všechny skutečnosti, které jsou z hlediska správného nastavení podmínek pro nakládání s vodami relevantní. K tomu jsou povolány správní orgány, které však v tomto případě své úloze nedostály a svá rozhodnutí založily na nedostatečných skutkových zjištěních. Z tohoto důvodu soud napadené i prvostupňové rozhodnutí zrušil pro nedostatečné zjištění skutkového stavu [§ 76 odst. 1 písm. b), § 78 odst. 1 a 3 s. ř. s.].

[60] Od nedostatečně zjištěného skutkového stavu, v jehož důsledku nelze zhodnotit správnost nastavených emisních limitů, se odvíjí další pochybení správních orgánů. Pokud není postaveno najisto, zda byly správně nastaveny emisní limity, pak lze stěžít zodpovědět navazující otázku, zda recipient (vodní tok Černávka) je schopen vypouštěné odpadní vody přijímat. Pokud by platilo, že odpadní vody produkované v areálu CTP-Park se pouze „přesměrují“ ze stávající (provozně nevyhovující) obecní ČOV Kozomín na nově budovanou (technologicky výkonnější) ČOV Makro, a současně by se nijak nezměnil celkový objem vypouštěných odpadních vod emitovaných areálem CTP-Park, pak soud připouští, že takové řešení by z hlediska dopadů na životní prostředí nepochybně bylo celkově lepší, a to i kdyby stanovené emisní limity zcela neodpovídaly právním předpisům. Háček je ovšem v tom, že není nijak garantováno, že ČOV Makro po svém zprovoznění skutečně jen „převzme“ část odpadních vod nyní vypouštěných z areálu do obecní ČOV Kozomín, avšak zároveň nebude pojmát i další odpadní vody z jiných zdrojů. Vodoprávní úřad totiž v prvostupňovém rozhodnutí nestanovil žádnou konkrétní podmínku, která by zakazovala či omezovala možnost celkového zvýšení odpadních vod, které budou do ČOV Makro vstupovat. Lapidárně řečeno: podmínky prvostupňového rozhodnutí nijak nebrání tomu, aby na novou ČOV Makro byly po jejím zprovoznění následně „připuštěny“ nové odpadní vody z jiných zdrojů, a nikoliv pouze ty, které z areálu dosud natékaly do obecní ČOV Kozomín. Není-li ovšem v prvostupňovém rozhodnutí stanoven žádný limit, že na ČOV Makro nelze navýšit objem vod, než který byl dosud směřován na obecní ČOV Kozomín, pak v takové situaci již není možno akceptovat závěr o celkové přínosnosti. V takové situaci už je nezbytné provést ověřovací výpočet, zda a do jaké míry bude toto navýšení schopen pojmout recipient, do něhož mají být přečištěné odpadní vody vypouštěny. Tomuto výpočtu se však vodoprávní úřad i žalovaný zcela vyhnuli, resp. opětovně odkázali toliko na stanoviska Povodí Labe ze dne 19. 11. 2018 a 25. 10. 2019, v nichž sice byla kvitována možnost „převzetí“ části odpadních vod z přetížené ČOV Kozomín, leč už se nijak nezodpovídalo, co se stane v situaci, kdy nově povolovaná ČOV Makro kromě převzetí části odpadních vod dosud vypouštěných do ČOV Kozomín začne nově přebírat i další odpadní vody vypouštěné z areálu.

[61] Projekt ČOV Makro přitom s možností navýšení množství dosud vypouštěných odpadních vod zjevně počítá, jak lze vyčíst z projektové dokumentace ze souhrnné technické zprávy v části B.1.: *„Předmětem dokumentace je výstavba areálové čistírny odpadních vod pro plánovaný provoz spol. Makro umístěným v hale D8-2A. Areálová ČOV je navržena v kapacitě 2579 EO tak, aby sloužila pro plánovaný provoz Makro, tak pro sousední halu ve výstavbě (hala D8-2B). Dále bude do této ČOV napojena stávající hala D8-1, která je v současné době napojena na obecní ČOV v Kozomíně. Taktéž je areálová ČOV připravena pojmout odpadní vody z plánovaného rozvoje*

CTP-Parku, který se nachází severně od řešeného území (haly D8- až D8-6).“ Možnost plánovaného navýšení objemu dosud vypouštěných odpadních vod byla ostatně naznačena i ve znaleckém posudku Ing. Kozického (viz s. 16 tohoto posudku, kde je výslovně zmiňováno, že „[n]a areálovou ČOV D8 2 budou také napojeny nové zdroje odpadních vod“).

[62] S ohledem na uvedené proto nemůže obstat klíčový argument žalovaného a osoby zúčastněné o pozitivním efektu spočívajícím v provozním odlehčení ČOV Kozomín, neboť tato úvaha by bez dalšího platila jediné v situaci, pokud by schválené vypouštění odpadních vod obsahovalo striktní podmínku zakazující navýšit objem dosud vypouštěných odpadních vod. Taková podmínka ovšem v prvostupňovém rozhodnutí není, a jelikož koncepce rozvoje areálu CTP-Park takové navýšení zjevně předpokládala již v době podání žádosti, nezbylo správním orgánům než vyřešit otázku, zda tok Černávky bude schopen toto navýšení – byť i po lepším než dosavadním přechištění – pojmout. Povinnost sledovat ukazatele vyjadřující stav vody ve vodním toku správním orgánům prikazuje § 38 odst. 10 věta druhá vodního zákona, podle níž je vodoprávní úřad *při povolování vypouštění odpadních vod do vod povrchových je vázán (mj.) ukazateli vyjadřujícími stav vody ve vodním toku.*

[63] Souběžně s otevřením otázky kvality vody v recipientu se otevírá i otázka, jak se na schopnosti recipientu přijímat zvýšené množství odpadních vod projevuje to, že požívá status tzv. kaprové vody ve smyslu nařízení č. 71/2003 Sb. ve spojení s § 35 odst. 1 vodního zákona. Jelikož žalovaný ve vyjádření k žalobě zčásti zpochybňoval status Černávky coby kaprové vody, je třeba tento pojem nyní blíže vyjasnit:

[64] Podle § 35 odst. 1 vodního zákona *povrchové vody, které jsou nebo se mají stát trvale vhodnými pro život a reprodukci původních druhů ryb a dalších vodních živočichů, s rozdělením na vody lososové a kaprové, ukazatele a hodnoty přípustného znečištění těchto vod, způsob zjišťování a hodnocení stavu jakosti těchto vod a program snížení znečištění těchto vod k dosažení hodnot přípustného znečištění těchto vod, stanoví vláda nařízením.* Podle § 1 nařízení vlády č. 71/2003 Sb. toto nařízení *stanoví povrchové vody, které jsou vhodné pro život a reprodukci původních druhů ryb a dalších vodních živočichů, s rozdělením na vody lososové a kaprové, za účelem zvýšení ochrany těchto vod před znečištěním a zlepšení jejich jakosti tak, aby se staly trvale vhodnými pro podporu života ryb náležejících k původním druhům zajišťujícím přirozenou rozmanitost nebo k druhům, jejichž přítomnost je vhodná; dále toto nařízení upravuje způsob zjišťování a hodnocení stavu jakosti uvedených povrchových vod.* Podle § 3 téhož nařízení *seznam povrchových vod vhodných pro život a reprodukci původních druhů ryb a dalších vodních živočichů, s rozdělením na vody lososové a vody kaprové, je stanoven v příloze č. 1 k tomuto nařízení.* Z citované úpravy vyplývá, že jejím cílem je závazně stanovit, které konkrétní vodní útvary mají charakter tzv. rybních vod (dělících se dále na lososové a kaprové), tj. povrchových vod vhodných pro život nebo reprodukci původních rybních druhů, popřípadě povrchových vod, které by tuto vhodnost mohly získat v případě snížení nebo odstranění znečištění. To znamená, že je-li určitý vodní útvar (typicky vodní tok) zařazen v nařízení vlády č. 71/2003 Sb., pak tato skutečnost zakládá právní fikci, že daný vodní útvar požívá status „rybní vody“ a z toho plynoucí právní ochranu. Proto vede-li vodoprávní úřad (popř. jiný orgán veřejné moci) řízení, které se dotýká vodního útvaru zařazeného na seznam „rybních vod“, pak musí bez dalšího vycházet z toho, že dotčený vodní útvar je prostředím vhodným pro život nebo reprodukci původních rybních druhů, aniž by za tímto účelem musel provadět dokazování. Naopak, jestliže řízením dotčený vodní útvar v seznamu „rybních vod“ zařazen není, pak otázka jeho vhodnosti pro rybní život či reprodukci může být v závislosti na okolnostech konkrétního případu předmětem dokazování.

[65] V příloze č. 1 nařízení vlády č. 71/2003 Sb. je seznam tzv. rybních vod stanoven tím způsobem, že je v něm uveden název vodního útvaru, jeho identifikátor, a jedná-li se o vodní (říční) tok, pak i příslušný úsek povodí a říční kilometr a dále označení „L“ nebo „K“ podle toho, zda jde o vody lososové (L) nebo kaprové (K). Soud konstatuje, že v předmětném seznamu se útvary s názvem Černávka nenachází, čili potud lze dát žalovanému za pravdu. Nachází se v něm ovšem vodní útvar s názvem Černávka (s krátkým „a“), který je specifikován s identifikátorem č. 113260000100, a to v prostoru středního Labe v úseku mezi soutokem s Orlicí a soutokem s Vltavou, přičemž je specifikován jako typ vod „K“, tedy vody kaprové. Důkazem v výpisu z CEVT (prostřednictvím webové aplikace na <https://eagri.cz/public/web/mze/voda/aplikace/cevt.html>) soud ověřil, že pod identifikátorem č. 113260000100 je evidován vodní tok s názvem Černávka (s dlouhým „á“), jenž – jak je patrné z grafické přílohy CEVT – pramení v prostoru jihozápadně od obce Kozomín, teče směrem severovýchodním a vlévá se do Labe v prostoru severně od obce Obrůství a jižně od Mělníku. Tato lokalita je z geografického hlediska zároveň

i prostorem středního toku Labe spadajícího do úseku mezi soutokem s Orlicí a soutokem s Vltavou, čili prostorem korespondujícího s lokalizací toku Černávka (s krátkým „a“) podle přílohy č. 1 vyhlášky č. 71/2003 Sb. Pro úplnost lze poznamenat, že týž úsek je zaznamenán i v obrazové (mapové) příloze č. 2 znaleckého posudku Ing. Formánka ze dne 31. 1. 2020, jímž soud rovněž doplnil dokazování. S ohledem na uvedené soud nemá pochyb, že vodní tok Černávka (s dlouhým „á“), jehož se týká napadené rozhodnutí, je totožný s vodním útvarem Černávka (s krátkým „a“) uvedeným v příloze č. 1 nařízení vlády č. 71/2003 Sb. Nejedná se tedy o různé vodní toky, jak se snažil namítat žalovaný, nýbrž o jeden a tentýž vodní tok, přičemž rozdíl mezi „a“ a „á“ je zjevně jen písarskou chybou v textu nařízení či v údajích CEVT (soud nicméně v textu tohoto rozsudku pro lepší přehlednost nadále ponechává variantu s dlouhým „á“ používanou oběma stranami sporu). Lze proto uzavřít, že v době rozhodování správních orgánů měl vodní tok Černávka status rybí vody ve smyslu § 35 odst. 1 vodního zákona ve spojení s přílohou č. 1 nařízení vlády č. 71/2003 Sb., a to konkrétně vody kaprové (a tento status má i ke dni vyhlášení tohoto rozsudku), proto se ve vztahu k tomuto vodnímu toku uplatnila právní fikce, že se na jeho povrchové vody ve vodoprávních řízeních nahlíží jako na povrchové vody vhodné pro život a reprodukci ryb. Důsledky této právní fikce byly správní orgány povinny při svém rozhodování brát v potaz, a to bez ohledu na námitky účastníků. Proto neobstojí námitka žalovaného, že by vypořádání odvolací námitky upozorňující na status recipientu bránila koncentrace ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu.

[66] Argumentoval-li žalovaný ve vyjádření k žalobě tím, že Černávka kvůli své nedostatečné vodnosti logicky nemůže být prostorem vhodným pro život lososových a kaprových ryb, pak to jistě může představovat relevantní podnět k novelizaci nařízení vlády č. 71/2003 Sb. (resp. k aktualizaci jeho přílohy č. 1), nikoliv však relevantní argument pro neaplikování právní úpravy tímto nařízením stanovené. Tato úprava přitom správním orgánům přikazovala, aby na Černávku bylo nahlíženo jako na útvar, který vhodným prostředím pro reprodukci ryb je, a tedy na ně kladla i přísnější požadavky z hlediska povolování budoucích záměrů.

[67] Konkrétním příkladem takového přísnějšího požadavku je § 5 odst. 3 nařízení vlády č. 401/2015 Sb. (navazujícího vedle § 35 mj. i na § 38 odst. 10 větu druhou vodního zákona vyžadující zohledňování ukazatelů popisujících stav vody v recipientu), z něhož vyplývá, že pokud vypouštěné odpadní vody ovlivňují úsek lososových nebo kaprových vod odpadními vodami, pak je vodoprávní úřad při výpočtu emisních limitů povinen vycházet z hodnot uvedených v tabulkách 1a až 1c přílohy č. 3 zmiňovaného nařízení. V nyní posuzované věci však vodoprávní úřad ve výrocích I a II prvostupňového rozhodnutí stanovil emisní limity, v nichž zcela absentuje sledování řady ukazatelů dle hodnot obsažených v tabulkách 1a až 1c přílohy č. 3 nařízení vlády č. 401/2015 Sb., které jsou právě pro kaprové vody požadovány. Není tedy zřejmé, zda emisní limity stanovené vodoprávním úřadem požadavkům pro kaprové vody dostojí, či nikoliv. Tento nedostatek následně neodstranil ani žalovaný, třebaže byl na právní status recipientu coby kaprové vody výslovně upozorněn v odvolání. Jestliže v prvostupňovém rozhodnutí navíc ani není závazně stanoveno, že v důsledku zprovoznění ČOV Makro poteče do recipientu Černávky skutečně nadále stejné množství odpadních vod, které do něj bylo dosud vypouštěno prostřednictvím obecní ČOV Kozomín, a ani není proveden výpočet, jakou míru navýšení by Černávka – coby voda kaprová – byla schopna pojmout, pak tím spíš nemůže postup správních orgánů obstát. Z tohoto hlediska jsou napadené a prvostupňové rozhodnutí v rozporu se zákonem (zejména s požadavky § 38 odst. 10 věty druhé vodního zákona), a jde tedy o další samostatný důvod, pro který je soud musí obě zrušit (§ 78 odst. 1 a 3 s. i. s.).

[68] Soud nicméně i navzdory shora popsaným důvodům pro zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí zdůrazňuje, že nepřehlídí problematičnost provozních kapacit obecní ČOV Kozomín (o jejichž nedostatcích není mezi stranami sporu). V tomto směru soud připouští, že částečné odbřemenění této čistírny na úkor modernější ČOV Makro skutečně je obecně prospěšné, přičemž nezpochybnuje, že kvalita technologie u ČOV Makro je jistě řádově vyšší než u obecní ČOV Kozomín. Z této úvahy soud ostatně vycházel ve svém usnesení ze dne 27. 2. 2020, čj. 51 A 11/2020-59, jímž zamítl návrh na přiznání odkladného účinku žalobě, přičemž na této úvaze v zásadě nadále setrvává. Jak ovšem soud podrobně vysvětlil výše, v případě ČOV Makro bohužel nejsou stanoveny žádné garance k tomu, že by skutečně pouze ulevila přetížení ČOV Kozomín, aniž by na sebe současně převzala odpadní vody i z dalších zdrojů. Pokud by se totiž celkový objem vypouštěných odpadních vod například ztrojnásobil, pak skutečně nelze vyloučit, že i při vyšší efektivitě čištění by celkový dopad na stav vodního toku Černávky mohl být v konečném důsledku horší. (...)

VII. Závěr a náklady řízení

[76] S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že vyhodnotil za důvodné žalobní body týkající se otázky vhodného nastavení podmínek pro ovlivnění jakosti Černávky, kdy správní orgány jednak dostatečně nezjistily skutečnou povahu výrobních činností produkujících odpadní vody směřující na ČOV Makro, a tím pádem nemohly v povolení k nakládání s vodami správně nastavit emisní limity (viz body [51] až [59] tohoto rozsudku), a dále vycházely z chybné premisy, že v důsledku odlehčení přetížené obecní ČOV Kozomín bude stejné množství vypouštěných odpadních vod podléhat lepšímu přečištění, aniž by vzaly v potaz, že není nijak garantováno, že ČOV Makro může kromě odpadních vod směřovaných na ČOV Kozomín převzít i odpadní vody z jiných zdrojů a tím celkový objem jejich vypouštění do Černávky výrazně navýšit (viz body [60] až [68] tohoto rozsudku). Z těchto důvodů soud napadené rozhodnutí zrušil, a to dílem pro nedostatečně zjištěný skutkový stav [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], dílem pro rozpor s právními předpisy (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Zejména pokud jde o otázku nastavení odpovídajících emisních limitů a objemu vypouštěných odpadních vod, pak tuto problematiku nelze z povahy věci vyřešit v odvolacím řízení, proto soud přistoupil též ke zrušení prvostupňového rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s.).

[77] V dalším řízení si vodoprávní úřad předně dostatečně vyjasní, jaký je skutečný charakter výrobní činnosti emitující odpadní vody z areálu CTP-Park, přičemž nebude spoléhat toliko na prohlášení žadatelky, že jedinou činností je samotný pronájem nemovitostí. V závislosti na tomto zjištění a příslušné klasifikaci dle CZ-NACE si následně vyjasní, jaké emisní standardy jsou vyžadovány pro odpadní vody pocházející z dané činnosti ve smyslu přílohy č. 1 vyhlášky č. 401/2015 Sb., a v závislosti na tom stanoví odpovídající emisní limity a objem vypouštěných odpadních vod. Přitom neopomene, že vodní tok Černávka, do něhož mají být odpadní vody vypouštěny, požívá právní status kaprové vody, a proto emisní limity do něj vypouštěných odpadních vod musejí být vypočteny též dle hodnot uvedených v tabulkách 1a až 1c přílohy č. 3 vyhlášky č. 401/2015 Sb. Dále vodoprávní úřad musí vzít v úvahu, že na ČOV Makro nemusejí natékat pouze odpadní vody směřované na obecní ČOV Kozomín, ale též odpadní vody z jiných zdrojů, zejména z dalších výrobních provozoven v areálu CTP-Park. Pro tento případ má v zásadě dvě možnosti: buďto v povolení k nakládání s vodami stanoví striktní podmínku, že celkový objem vypouštěných odpadních vod nesmí být navyšován oproti stavu před faktickým zahájením provozu ČOV Makro (jedna možnost), nebo provede kvalifikovaný výpočet, jaké navýšení objemu vypouštěných odpadních vod je vodní tok Černávky schopen pojmout, a v závislosti na tom případně nastaví podmínku maximálního navýšení (druhá možnost). Tímto právním názorem je vodoprávní úřad vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

4413

Územní plánování: regulativ počtu bytových jednotek v rodinném domě; prvky regulačního plánu v územním plánu

k § 43 odst. 1 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

k příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti

I. Regulativ v podobě maximálního počtu bytových jednotek v rodinném domě překračuje svojí podrobností rámec pro obsah územního plánu stanovený v § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, a příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti.

II. Prvky regulačního plánu smí být obsaženy v územním plánu pouze tehdy, jestliže zastupitelstvo obce rozhodlo při rozhodování o porřízení územního plánu či schválení jeho zadání, že územní plán bude obsahovat takové prvky (§ 43 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu). Nesplnění této formální podmínky nelze překlenout.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2022, čj. 55 A 35/2022-91)⁷⁾

Prejudikatura: č. 2215/2011 Sb. NSS, č. 2266/2011 Sb. NSS, č. 2288/2011 Sb. NSS, č. 3649/2017 Sb. NSS a č. 4294/2022 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 76/2013 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 1669/11), č. 179/2018 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 178/15) a č. 78/2019 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 3817/17).

Věc: a) BETA ZDIBY a.s., b) ČTYŘI HONY, a. s., c) ZDIBY, a.s., d) SARA CZ, s.r.o., e) HOSANEMO a.s. proti městu Klecany o návrh na zrušení části opatření obecné povahy.

Navrhovatelky se domáhaly zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2021/OOP – změny č. 4 územního plánu Klecany schválené usnesením Zastupitelstva města Klecany ze dne 29. 6. 2021 (dále jen „změna územního plánu“ nebo „opatření obecné povahy“), kterou podle nich bylo zasaženo do jejich vlastnického práva k nemovitým věcem v důsledku stanovení nových podmínek pro jejich využití.

Navrhovatelky b), c), d) a e) namítaly nezákonnost regulativu, jenž v plochách bydlení v rodinných domech – městské a příměstské (dále jen „BI“) a plochách smíšená obytná městská (dále jen „SM“), kam jsou zařazeny jejich pozemky, zavádí přísnější regulativ týkající se počtu bytů v rodinných domech. Ustanovení § 2 písm. a) bodu 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, definuje rodinný dům jako stavbu pro bydlení, která může mít nejvýše tři samostatné byty, nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví. Změna územního plánu umožňuje v rodinném domě pouze jednu bytovou jednotku a po uplynutí 5 let od zápisu rodinného domu do katastru nemovitostí dvě bytové jednotky. Tento regulativ je v rozporu s § 43 odst. 4 stavebního zákona, neboť překračuje meze podrobnosti obsahu územního plánu. Jedná se o novou povinnost, resp. omezení práv nad rámec právních předpisů, či dokonce v rozporu s nimi. Možnost stanovit tento regulativ nevyplývá ani z přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Podle ní má územní plán stanovovat podmínky prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu. Demonstrativně je vyjmenována výšková regulace, charakter či struktura zástavby. Počet bytových jednotek nelze podřadit pod žádnou z těchto podmínek. Dispoziční řešení rodinného domu a jeho vnitřní rozdělení na jednotlivé byty totiž nemá naprosto žádný vliv na krajinný ráz ani se netýká prostorového uspořádání území v obci. I kdyby bylo možné upravit v územním plánu regulativ počtu bytových jednotek v rodinném domě, musel by být řádně zdůvodněn, jak vyplývá z § 173 odst. 1 a § 68 odst. 3 správního řádu. Odůvodnění tohoto regulativu mělo být o to pečlivější, jestliže proti němu podaly navrhovatelky námítky. Odpůrce však v odůvodnění rozhodnutí o námítkách pouze stručně zmínil, že regulativ má souvislost s koncepcí veřejné infrastruktury, což je ovšem pojem značně široký, z něhož nelze zjistit, o jakou veřejnou infrastrukturu se jedná a proč bylo nutné omezit počet bytů v rodinných domech ve všech plochách BI a SM na území celého města. Takové odůvodnění navrhovatelky označily za nepřezkoumatelné.

Odpůrce se domníval, že úpravu počtu bytových jednotek v rodinném domě lze podřadit pod podmínku prostorového uspořádání. Uvedl, že za situace, kdy judikatura připouští stanovení počtu bytových jednotek v bytových domech, aby bylo možno uzpůsobit technickou i dopravní infrastrukturu, občanskou vybavenost apod., není důvodu dovozovat opak ve vztahu k regulaci počtu bytových jednotek v rodinném domě. Rozpor s § 2 odst. 2 písm. a) bodem 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. odpůrce rovněž nespatořoval. Toto ustanovení upravuje i počet podlaží rodinných domů, přičemž soudnímu přezkumu byla podrobena řada územních plánů, které stanoví menší počet podlaží pro rodinné domy. Logikou navrhovatelek by musel být nezákonný i regulativ počtu podlaží. V soudním přezkumu pravidelně ob stojí i územní plány upravující výměru rodinných domů, ačkoliv maximální podlahová plocha není definičním znakem rodinného domu podle vyhlášky č. 501/2006 Sb. Stavba pro bydlení (rodinný dům) obsahující pouze jednu či dvě bytové jednotky je stále rodinným domem ve smyslu uvedené vyhlášky. Důvod, pro který odpůrce přistoupil k této regulaci, lze nalézt v jedné části území obce, kde je jeden rodinný dům tvořen fakticky třemi řadovými rodinnými domy. Odpůrce původně předpokládal při řešení intenzifikace čistírny odpadních vod (dále jen „ČOV“), plánování další veřejné infrastruktury (technické i dopravní) a občanské vybavenosti (školy, školky atd.), že v dané lokalitě bude cca 30 rodinných domů, tj. bude tam ubytováno 90 až 120 osob (3 až 4 osoby na jeden rodinný dům). Nakonec však mají všechny rodinné domy 3 bytové jednotky, z nichž má každá jiného vlastníka (rozdíl těchto „rodinných domů“ a bytového domu činí pouze jedna bytová jednotka). Reálně tedy v rodinných domech bydlí více osob, než odpůrce předpokládal.

⁷⁾ Nejvyšší správní soud zastavil řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti tomuto rozsudku svým usnesením ze dne 1. 11. 2022, čj. 7 As 271/2022-35.

V dané lokalitě ostatně vznikají dopravní kolony, neboť dopravní infrastruktura nebyla na takový nápor dimenzována. Lokalita absorbovala mnohem větší podíl kapacity získané intenzifikací ČOV. Pokud nebude odpůrce moci obdobné záležitosti regulovat, jak naznačují navrhovatelky, nebude nikdy schopen efektivně plánovat. Není možné plánovat veřejnou infrastrukturu a občanskou vybavenost u rodinných domů vždy na 3 bytové jednotky s tím, že dojde-li k umístění rodinného domu pouze o 1 bytové jednotce, bude vše násobně naddimenzované (tříkrát). Rozdíl mezi tím, je-li na pozemku umístěn vícegenerační rodinný dům, kde bydlí jedna širší rodina, nebo rodinný dům s několika samostatnými bytovými jednotkami rozdílných vlastníků (např. 3 rodiny s dětmi), je zásadní, neboť takové rodinné domy mají odlišné nároky na dopravu a občanskou vybavenost. Odpůrce striktní pravidlo, že rodinný dům může obsahovat pouze jednu bytovou jednotku, změkčil tím, že umožnil, aby po uplynutí 5 let od zápisu rodinného domu do katastru nemovitostí v něm mohla být vytvořena druhá bytová jednotka. Takové řešení má odpůrce za proporcionální. Z návrhu je zřejmé, že navrhovatelky měly patrně v úmyslu realizovat obdobnou masivní zástavbu „rodinnými domy“, kterou odpůrce zmínil výše, jinak by jim uvedený regulativ nemohl vůbec vadit.

Navrhovatelky popíraly, že by regulativ upravující počet bytových jednotek v rodinném domě bylo možné připodobnit regulaci počtu nadzemních podlaží, výměry zastavitelné plochy či velikosti pozemku, neboť se týká vnitřního dispozičního řešení rodinného domu, které není viditelné zvenčí, nemá vliv na krajinný ráz a netýká se prostorového uspořádání území. Navrhovatelkám není známa judikatura, která by připouštěla regulaci počtu bytových jednotek v bytových domech, odpůrce ostatně ve vyjádření žádné rozhodnutí soudu konkrétně neuvedl. Základní údaje o kapacitě stavby, za které lze považovat právě regulaci počtu bytových jednotek, jsou náležitostí regulačního plánu, jak vyplývá z přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., tedy s ohledem na svoji podrobnost nepatří do územního plánu. Konkrétní důvody, pro něž odpůrce doplnil do územního plánu daný regulativ, které uvedl ve svém vyjádření, představují nepřipustné doplňování důvodů opatření obecné povahy v soudním řízení. V odůvodnění opatření obecné povahy není upřesněno, kvůli jaké veřejné infrastruktuře byl regulativ zaveden a že je relevantní i různé demografické složení obyvatel rodinného domu vícegeneračního a rodinného domu s třemi samostatnými bytovými jednotkami obývanými samostatnými rodinami.

Odpůrce uvedl, že ve městě jsou již v současnosti velké problémy s kapacitou občanské vybavenosti a infrastruktury. Kapacita základní školy je vyčerpána, kapacita školky se blíží svému vyčerpání. Plánuje se rozšíření školských zařízení, ale je to finančně i časově náročné, čeká se na dotaci. Na začátku města Klecany se vytváří dopravní kolony, situaci je třeba řešit obchvatem města, jehož vybudování ovšem není v možnostech města. Autobusy regionální dopravy jsou přeplněné, linku nelze dle vyjádření dopravce dále posilovat kvůli nedostatku kapacit. Kapacita ČOV byla nyní zvýšena, ovšem při tak silném tlaku developerů by záhy opět byla na hraně. Bylo potřeba prosazovat udržitelný rozvoj území, k čemuž sloužily nástroje obsažené v územním plánu a jeho změně č. 4, a zabránit tak živelnému rozvoji.

Ve schválené zprávě o uplatňování územního plánu, ve znění jejího doplnění, byly identifikovány problémy vyplývající z územně analytických podkladů, které je třeba řešit v územně plánovací dokumentaci. Mezi tyto problémy patřila nedostatečná kapacita ČOV, nevhodně vymezené zastavitelné plochy pro bydlení mimo vazbu na centrum města a *brownfields* (bývalý vojenský areál kasáren). Podstatnou součástí zprávy byly pokyny pro zpracování návrhu změny č. 4 územního plánu (v rozsahu zadání změny). Jedním z pokynů, který vyplýval ze Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, bylo ověřit rozsah zastavitelných ploch v sídlech a stanovit směry jejich využití s ohledem na kapacity obsluhy dopravní a technickou infrastrukturu, na možnosti rozvoje občanského vybavení (jmenovitě veřejného vybavení), limity rozvoje území a ochranu krajiny. Součástí pokynů byly i požadavky na odstranění nebo omezení výše uvedených problémů identifikovaných na základě územně analytických podkladů. Na základě podnětů odpůrce se součástí pokynů stal požadavek na prověření ploch s výstavbou rodinných domů (omezení počtu bytů v rodinném domě na 1 byt), prověření úpravy ukazatele zastavěnosti ploch určených pro výstavbu rodinných domů tak, aby zastavěná plocha tvořila maximálně 30 % plochy stavební parcely, a prověření možnosti stanovení podmínky vydání regulačního plánu v plochách zařazených do I. etapy v případech, kdy to bude účelné pro zajištění uplatňování územního plánu při rozhodování o změnách v území. Z hlediska řešení koncepce technické infrastruktury je třeba změnou č. 4 řešit koncepci odkanalizování nově definovaného území a podle potřeby se zabývat řešením dopadů nově zastavovaných ploch na odtokové poměry

v území. Nebyl stanoven požadavek na vymezení ploch, pro které by regulační plán stanovil podmínky pro rozhodování a změnách jejich využití.

Z návrhu změny územního plánu zpracovaného podle § 50 stavebního zákona ke společnému jednání v lednu 2019 vyplývalo, že pozemky navrhovatelky a) jsou součástí plochy Z11 s funkčním využitím jako *plocha smíšená výrobní* (dále jen „VS“), pozemky navrhovatelky b) jsou rovněž součástí plochy Z11 s funkčním využitím VS (pozemky p. č. XAG a XAH) a SM (pozemky p. č. XA, XB, XC a XD), pozemky navrhovatelky c) a část pozemků navrhovatelky d), konkrétně pozemky p. č. XCH a XJ, jsou součástí plochy Z11 s funkčním využitím SM. Zbývající pozemky navrhovatelky d) jsou součástí ploch Z7 (rozdělená na Z7a a Z7b) a Z8 (rozdělená na Z8a a Z8b), obě s funkčním využitím SM. Pozemky navrhovatelky e) jsou součástí plochy Z4-7 s funkčním využitím SM a BI, jedná se o plochu přestavby P1. Pro plochy BI a SM byla stanovena podmínka, že rodinný dům může do 5 let od zápisu do katastru nemovitostí obsahovat maximálně 1 byt, po 5 letech maximálně 2 byty.

Zastupitelstvo města Klecany na svém zasedání dne 29. 6. 2021 rozhodlo o námitkách uplatněných k návrhu a k upravenému návrhu změny územního plánu. Vydání změny územního plánu jako opatření obecné povahy č. 1/2021/OOP a vyhotovení úplného znění územního plánu Klecany po změně č. 4 bylo oznámeno veřejnou vyhláškou ze dne 30. 6. 2021.

Krajský soud v Praze opatření obecné povahy částečně zrušil a ve zbývajících částech návrh zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [46] Soud se nejprve zabýval návrhovými body, které se týkají obecného regulativu uplatňovaného v plochách BI a SM, jenž upravuje přípustný počet bytových jednotek v rodinných domech. Ze správního spisu vyplývá, že tento regulativ byl zaveden napadenou změnou územního plánu (tedy změnou č. 4), přičemž k této skupině námitek jsou věcně legitimovány navrhovatelky b) až e), jejichž pozemky (alespoň část z nich) je součástí plochy SM či BI. Naopak navrhovatelka a), jejíž pozemky jsou součástí plochy VS, v níž se tento regulativ neuplatní, postrádá věcnou legitimaci k tomuto okruhu námitek, na čemž nic nemění, že námitku uplatnila v průběhu projednávání návrhu změny územního plánu (tato okolnost nemůže založit věcnou legitimaci).

[47] Navrhovatelky předně poukazují na nedostatečné vypořádání námítky, kterou ve vztahu k tomuto regulativu uplatnily v souvislosti s veřejným projednáním návrhu změny územního plánu. Požadavky kladené na odůvodnění rozhodnutí o námitkách byly poprvé uceleně vymezeny v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. I Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS, podle něhož je třeba klást na odůvodnění rozhodnutí o námitkách stejné požadavky jako na klasická správní rozhodnutí, které jsou upraveny v § 68 odst. 3 správního řádu. Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené. V navazující judikatuře lze vysledovat ústup od takto přísně pojatých požadavků, a to s ohledem na nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, č. 76/2013 Sb. ÚS, jehož závěry byly generalizovány. Podle Ústavního soudu nesmí být požadavky kladené na rozhodnutí o námitkách, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s nimi, přemrštěné, které by byly výrazem přepjatého formalismu, jenž ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů. Nepřiměřené nároky na odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou zásahem do práva obce na samosprávu. V nálezu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, č. 179/2018 Sb. ÚS, nicméně Ústavní soud svůj přístup k věci upřesnil v tom směru, že věc posuzovaná v nálezu sp. zn. III. ÚS 1669/11 vykazovala specifika skutkového charakteru, pro něž nemohou být tam vyslovené závěry generalizovány. Ústavní soud zdůraznil odlišnou povahu odůvodnění územního plánu jako takového a odůvodnění rozhodnutí o námitkách a rozdílný přístup k soudnímu přezkumu těchto dvou odůvodnění. Uvedl, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách předkládá právní a skutkové důvody, pro něž je třeba z pozice veřejné moci zasáhnout do práv, povinností či zájmů konkrétních subjektů individualizovaných konkrétními námitkami. Jakkoliv může být nezbytnost takového zásahu předurčena výsledkem politických úvah samosprávy o regulaci vztahů v území (ty jsou předmětem odůvodnění územního plánu jako takového), konkrétní provedení a vypořádání konkrétních námitek vůči němu je správním soudem v zásadě plně přezkoumatelné. Nezbytné odůvodnění má být přiměřené povaze toho kterého nástroje územního plánování, neboť není hodnotou *per se*,

ale prostředkem k zajištění toho, aby v komplexním procesu pořizování územně plánovací dokumentace byly učiněny všechny nezbytné komplexní úvahy, ať již jejich potřeba plyne z právní úpravy, z odborných hledisek či z konkrétního sporu o řešení některé otázky. Ústavní soud připomenul, že výkon samosprávy při územním plánování je výkonem veřejné moci, který je způsobilý zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod, a který musí být soudem přezkoumatelný. Z toho dovedl, že ústavnímu požadavku přezkumu zákonnosti soudem odpovídá právě požadavek dostatečného odůvodnění opatření obecné povahy či rozhodnutí o námitkách (ledaže by jejich důvody byly zjišťovány až v samotném soudním řízení). Řádné odůvodnění tedy musí být pravidlem, z něhož lze na nebezpečí „přehnaných požadavků“ usuzovat pouze výjimečně (v konkrétně vymezených poměrech věci).

[48] Navrhovatelky podaly proti návrhu změny územního plánu sice rozsáhlé námitky totožného obsahu, které však v převážné části směřovaly proti regulativům, jež byly součástí již původního územního plánu Klecany a nebyly změnou územního plánu nijak dotčeny. Námitky jsou formulovány se silným emocionálním nábojem vyjadřujícím rozhořčení navrhovatelek, ovšem konkrétní skutková a právní argumentace v nich obsažená je skromná. Navrhovatelky pouze uvedly, že daný regulativ je v rozporu s Listinou základních práv a svobod, neboť není možné, aby byli vlastníci rodinných domů omezovali v tom, kolik bytů budou mít ve svém vlastním rodinném domě. Toto omezení nemá obdoby a vracíme se jím zpět o 30 let, kdy v osobním vlastnictví mohl být pouze rodinný domek o výměře 120 m² a mohl v něm být jenom jeden byt. K této argumentaci je pak doplněno obecné tvrzení, doprovázející všechny dílčí námitky, že se pořizovatel v odůvodnění návrhu změny územního plánu nelyžuje s následky omezení vlastnického práva, při jeho vytváření nerespektoval zásadní zásady spočívající ve zvažování kritéria vhodnosti, potřebnosti a poměřování a už vůbec se nezamýšlel nad tím, že je zapotřebí minimalizovat zásahy do práv dotčených vlastníků. Omezení vlastnictví nemá oporu v jakémkoliv zákonu a nevyhovuje podmínkám proporcionality a zákazu diskriminace.

[49] Odpůrce se s námitkami vypořádal tak, že v omezování počtu bytů v rodinných domech nelze spatřovat žádnou diskriminaci ani porušování vlastnických práv, protože pro stanovení koncepce veřejné infrastruktury má počet bytů v rodinném domě zásadní význam.

[50] Jakkoliv se může rozsah odůvodnění rozhodnutí o námitkách jevit jako velmi stručný, vyplývá z něj zcela srozumitelně důvod, pro nějž odpůrce přistoupil k regulaci počtu bytových jednotek v rodinných domech. Míra podrobnosti odůvodnění odpovídá podrobnosti argumentace obsažené v námitkách. Navrhovatelky se v námitkách omezily na vyjádření nesouhlasu s tímto regulativem, jenž považují za neústavní a přirovnaly ho ke koncepci osobního vlastnictví z období socialismu. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách vymezil důvod, pro nějž přistoupil k této regulaci. Podrobnost vymezení důvodu (koncepce veřejné infrastruktury) považuje soud za dostatečnou, a to i s ohledem na absenci jakékoliv konkrétní argumentace v námitkách. Jistě by mohl odpůrce podrobně vyloužit, jaké prvky veřejné infrastruktury jsou ovlivňovány tím, kolik bytových jednotek (a tedy potažmo osob) se v území nachází. Jestliže tak odpůrce neučinil, nezaložil tím nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách. Ze zprávy o uplatňování územního plánu i textové části změny územního plánu vyplývá, že zásadním problémem v území je nedostatečná kapacita ČOV. Kapacita ČOV se přitom stanoví v jednotkách EO (ekvivalentní obyvatel). Vazba mezi počtem bytových jednotek a kapacitou ČOV je zřejmá.

[51] Pokud jde o tu část námitky, kterou navrhovatelky poukazují na absenci posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva a která je ve stejné míře obecnosti součástí podstatné části dílčích námitek, soud uvádí, že právě institut námitek slouží k tomu, aby pořizovatel změny územního plánu ve spolupráci s obcí zvážil přiměřenost řešení obsaženého ve změně územního plánu. Je tedy v principu nesprávné, jestliže navrhovatelky vytýkají veřejně projednávanému návrhu změny územního plánu, že nijak neodůvodňuje přiměřenost regulace. Navrhovatelky mohou po pořizovateli změny územního plánu a obci legitimně požadovat, aby se vypořádal s přiměřeností řešení obsaženého ve vydané (schválené) změně územního plánu, pokud ve svých námitkách samy předestrou jednotlivé skutečnosti a právní argumenty, které jsou podstatné pro posouzení přiměřenosti schváleného řešení. Obecný nesouhlas s určitým regulativem doprovázený tvrzením o rozporu s ústavním pořádkem, obecným přirovnáním situace k období potírajícímu osobní vlastnictví a výhradou k naprosté absenci posouzení přiměřenosti, nelze považovat za konkrétní skutečnosti a právní argumentaci rozhodující pro provedení testu proporcionality. Navrhovatelky vůbec neuvedly, jak konkrétně se tato regulace dotkne jejich právní sféry a zájmů, jaký jejich záměr tím bude ztížen či vyloučen, jak daleko pokročily s jeho přípravou atd. Byť tedy navrhovatelky

uplatnily námitky, což je základní předpoklad pro provedení testu proporcionality v řízení o návrhu změny územního plánu, nepředložily takovou argumentaci, která by jeho provedení fakticky umožnila.

[52] Judikatura připustila výjimku, kdy je pořizovatel (změny) územního plánu povinen vyhodnotit přiměřenost řešení obsaženého v návrhu územního plánu, i když proti němu nebyla podána námitka. Je tomu tak tehdy, kdy mu zásah do vlastnického práva musel být zcela zjevný již v době přípravy (změny) územního plánu a jedná se o zásah dosahující značné intenzity, blížíci se vyvlastnění dotčených nemovitých věcí (viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, čj. 10 As 183/2016-35, a v něm citovanou judikaturu). O takový případ se v nyní posuzované věci nejedná, neboť zásah do vlastnického práva navrhovatelek v důsledku regulace počtu bytových jednotek v rodinném domě není takového charakteru, aby svojí intenzitou dosáhl účinků srovnatelných s vyvlastněním.

[53] Navrhovatelky dále poukazují na to, že nelze přihlídnout k argumentům, které odpůrce nově uvedl až ve vyjádření k jejich návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Soud nevnímá obsah vyjádření odpůrce jako snahu napravit nedostatky rozhodnutí o námitkách, tedy odstranit jeho vady a zabránit jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Již výše soud uvedl, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách považuje za adekvátní obsahu námitky. V návrhu na zahájení řízení ovšem navrhovatelky napadají daný regulativ podrobnější argumentací, kterou neuplatnily v námitkách, a je proto pochopitelné, že se vůči ní odpůrce vymezuje ve svém vyjádření k návrhu. Vzhledem k prohloubení argumentace navrhovatelek v návrhu na zahájení řízení je pochopitelné, že i odpůrce prohloubil své vysvětlení, jímž reaguje na konkrétní tvrzení v návrhu.

[54] Navrhovatelky dále namítají, že regulativ upravující počet bytových jednotek v rodinném domě je v rozporu s hmotným právem, neboť právní úprava vymezující obsah územního plánu neumožňuje regulovat vnitřní uspořádání rodinného domu, s nímž souvisí počet bytových jednotek. Jelikož se tato část argumentace týká souladu regulativu s hmotným právem, mohl se jí soud zabývat, ačkoliv nebyla uplatněna v námitkách proti návrhu změny územního plánu (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 8. 12. 2021, čj. 10 As 139/2021-53, č. 4294/2022 Sb. NSS).

[55] Soud neshledal, že by regulativ počtu bytových jednotek v rodinném domě byl v rozporu s § 2 písm. a) bodem 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. Toto ustanovení totiž definuje pojem rodinný dům pro účely této vyhlášky. Dovětek, že *rodinný dům může mít nejvýše tři samostatné byty, nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví*, slouží k rozlišení dvou skupin staveb pro bydlení, a to bytových domů a rodinných domů. Definice rodinného domu pro účely aplikace vyhlášky č. 501/2006 Sb. neznamená, že by nebylo možné v územním plánu stanovit vlastní definice užívaných pojmů, a to ačkoliv vyhláška č. 501/2006 Sb. je podzákoným právním předpisem upravujícím oblast územního plánování. Pokud by bylo možné, aby byl v územním plánu upraven regulativ týkající se počtu bytových jednotek, čemuž se soud věnuje níže, nebránil by § 2 písm. a) bod 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb. tomu, aby byl určen maximální počet bytových jednotek v rodinném domě odchylně od tohoto ustanovení. Soud považuje za přílehlavou argumentaci odpůrce, jenž poukazuje na to, že jakkoliv rodinný dům může mít podle definice obsažené ve vyhlášce č. 501/2006 Sb. dvě nadzemní podlaží a podkroví, není tím vyloučeno, aby územní plán pro jednotlivé funkční plochy stanovil, že rodinný dům může mít jen jedno nadzemní podlaží a podkroví, nebo např. jen dvě nadzemní podlaží bez podkroví apod. To je naopak jeden z nejběžnějších regulativů uplatňujících se v plochách pro bydlení v územních plánech.

[56] Odlišnou otázkou je, zda stavební zákon a vyhláška č. 500/2006 Sb., která vymezuje v příloze č. 7 obsah územního plánu, umožňují, aby součástí územního plánu byl regulativ upravující počet bytových jednotek rodinných domů.

[57] Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona *územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.*

[58] Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona *územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem. Územní plán ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat*

podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím, pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu; **tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena.**

[59] Ustanovení § 43 odst. 1 je rozvedeno v příloze č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., která stanoví náležitosti obsahu územního plánu. V části I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. jsou podmínky využití ploch, které jsou dle § 43 odst. 1 stavebního zákona jednou z náležitostí územního plánu, blíže vymezeny tak, že kromě způsobu využití plochy (hlavní využití, přípustné využití, nepřípustné využití, popř. podmíněně přípustné využití) mají být stanoveny podmínky *prostorového uspořádání, včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu (například výškové regulace zástavby, charakteru a struktury zástavby, stanovení rozmezí výměry pro vymezení stavebních pozemků a intenzity jejich využití)*. Z toho plyne, že na úrovni územního plánu lze určit toliko přípustné způsoby využití plochy a regulativy prostorového uspořádání. Podmínka, kterou navrhovatelky napadají a jejíž podstatou je stanovení maximálního počtu bytových jednotek v jednom rodinném domě (a nepřímo též počtu domácností a obyvatel domu), mezi tyto regulativy nenáleží. Jejím prostřednictvím se nevynechává hmotový rozsah rodinného domu ani jeho vnější podoba, pokud jde o výšku stavby, počet podlaží, velikost zastavěné plochy či poměr zastavěné plochy vůči celému stavebnímu pozemku. Jak ostatně vyplývá z vysvětlení odpůrce obsaženého ve vyjádření k návrhu, účelem tohoto regulativu je ovlivnit počet osob obývajících rodinný dům a jejich věkovou strukturu. Tyto kategorie ovšem nijak nesouvisí s urbanistickými hledisky a prostorovým uspořádáním staveb v ploše.

[60] Dále je v části I odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. stanoveno, že územní plán obsahuje *koncept veřejné infrastruktury, včetně podmínek pro její umístování, vymezení ploch a koridorů pro veřejnou infrastrukturu, včetně stanovení podmínek pro jejich využití*. Odpůrce poukazuje na to, že stanovený regulativ souvisí právě s koncepcí veřejné infrastruktury, neboť pro vymezení ploch a způsobů jejich využití je určující kapacita veřejné infrastruktury. Soud nepochybuje o pravdivosti této teze odpůrce. Nicméně nemá za to, že by regulací počtu bytových jednotek v rodinném domě bylo možné považovat za součást koncepce veřejné infrastruktury, podmínek pro její umístování apod. Koncepcí veřejné infrastruktury se rozumí vymezení jejího systému na území obce, vytvoření podmínek pro její rozvoj, ať již stanovením specifických ploch pro veřejnou infrastrukturu, nebo umožněním jejího umístování v jiných funkčních plochách (např. plochách pro bydlení či plochách výroby, kde bývá přípustné umístění vodovodů, kanalizací, elektrického vedení, pozemních komunikací). Jakkoliv tedy existuje věcná souvislost mezi kapacitou ploch pro bydlení a veřejnou infrastrukturou, které se vzájemně podmiňují, nelze regulativ počtu bytových jednotek v rodinném domě podřadit pod výše uvedené ustanovení vyhlášky č. 500/2006 Sb.

[61] Soud se ztotožňuje s tvrzením navrhovatelek, že stavební zákon ve spojení s vyhláškou č. 500/2006 Sb. neumožňuje odpůrci, aby ve formě stanovení podmínek prostorového uspořádání včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu platných obecně pro plochy BI a SM reguloval počet bytových jednotek v rodinných domech. Tento regulativ totiž sám o sobě nijak nesouvisí s funkčním využitím ploch (bydlení v rodinných domech patří k hlavnímu využití ploch BI i SM), ani s vnějším uspořádáním zástavby z hlediska urbanistických hodnot.

[62] Navrhovatelkám lze přisvědčit též v tom, že posuzovaný regulativ lze podřadit pod pojem kapacita staveb, který může být součástí regulačního plánu dle části I odst. 2 písm. b) přílohy č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. S účinností od 1. 1. 2018 stavební zákon změkčil dřívější absolutní zákaz, podle nějž součástí územního plánu nesměly být podrobnosti (prvky) náležející regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí. Nově je možné, aby územní plán (případně jen jeho část) obsahoval prvky regulačního plánu, ovšem pouze za podmínky, že tato skutečnost je výslovně uvedena v rozhodnutí zastupitelstva obce (tím se má na mysli rozhodnutí o pořízení územního plánu nebo zadání územního plánu). Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb. k této změně uvádí: „*Návrh akceptuje požadavky malých obcí, aby směly svým územním plánem stanovovat větší podrobnosti regulace, protože není předpoklad, že by pořizovaly regulační plány. Zároveň je řešen i požadavek, aby mohla být podrobněji řešena jen některá plocha (zejména zastavitelná, např. i průmyslové zóny). Z hlediska projednávání se stále jedná o územní plán, z hlediska dotčenosti řešením je nutné připustit, že v konkrétních případech budou smět uplatňovat námitky i ti, kteří tak směji činit u regulačního plánu a u územního plánu tuto možnost nemají. Tato skutečnost je řešena v § 52 odst. 2.*“ Územní

plán, který obsahuje prvky regulačního plánu, musí ve svém odůvodnění obsahovat *výčet prvků regulačního plánu s odůvodněním jejich vymezení* [část II odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.].

[63] V nyní posuzované věci byl návrh změny územního plánu zpracován na základě pokynů, které byly součástí zprávy o uplatňování územního plánu. Tyto pokyny pro zpracování změny územního plánu, které nahrazují rozhodnutí o pořízení změny i zadání změny územního plánu, výslovně nezmiňují, že pořizovaná změna územního plánu má obsahovat prvky regulačního plánu. Ani textová část odůvodnění změny územního plánu neobsahuje náležitost dle části II odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., tedy *výčet prvků regulačního plánu s odůvodněním jejich vymezení*, naopak v podkapitole 2.6 Výčet prvků regulačního plánu s odůvodněním jejich vymezení je uvedeno, že územní plán ve znění změny č. 4 nevynechává žádné prvky regulačního plánu, požadavek na jejich vymezení nebyl součástí zadání změny. Součástí pokynů pro zpracování změny územního plánu je sice požadavek prověřit plochy s výstavbou rodinných domů – omezení počtu bytů v rodinných domech na 1 byt v 1 rodinném domě. Tento regulativ svojí podrobností náleží regulačnímu plánu, a mohl by tak být i součástí územního plánu, pokud by zastupitelstvo ve svém rozhodnutí výslovně uvedlo, že pořídí změnu územního plánu s prvky regulačního plánu. Takové rozhodnutí ovšem nelze ze zprávy o uplatňování územního plánu dovodit. Soud je toho názoru, že nelze pominout požadavek existence formálního rozhodnutí o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu, jež jednoznačně vyplývá z § 43 odst. 3 stavebního zákona a je zdůrazněn formulací *tato skutečnost musí být v rozhodnutí zastupitelstva výslovně uvedena*. V daném případě bylo rozhodnuto pouze o pořízení změny územního plánu, nikoliv o pořízení změny územního plánu, která by zaváděla do územního plánu prvky regulačního plánu. Význam této formální podmínky vymezení prvků regulačního plánu v územním plánu nelze bagatelizovat a překlenout její absenci argumentací, že pokud právní úprava umožňuje zahrnout prvky regulačního plánu do územního plánu, může územní plán obsahovat prvky odpovídající jejich podrobnosti obsahu regulačního plánu bez dalšího. Je totiž třeba vyjít z toho, že základní pravidlo zakazuje, aby součástí územního plánu byly podrobnosti příslušející regulačnímu plánu. Výše předestřená argumentace toto pravidlo popírá, a proto ji soud zavrhl. Výjimka ze základního pravidla je možná, ovšem pouze při splnění formální podmínky spočívající v přijetí rozhodnutí (jež je součástí rozhodnutí o pořízení územního plánu či zadání územního plánu) o pořízení územního plánu s prvky regulačního plánu. Splnění této formální podmínky umožňuje, aby součástí územního plánu byly i regulativy odpovídající svojí podrobností regulačnímu plánu. Pokud formální podmínka splněna nebyla, porušují regulativy odpovídající svojí podrobností regulačnímu plánu zákaz plynoucí z § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona.

[64] Nejvyšší správní soud shledal v rozsudku ze dne 27. 9. 2017, čj. 4 As 138/2017-33, č. 3649/2017 Sb. NSS, nezákonnými všechny regulativy, které se vymykají předmětu územního plánu, jak je vymezuje § 43 odst. 1 stavebního zákona a příloha č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. (zavedení podmínky souhlasu zastupitelstva obce se stavbou), popř. jsou sice stavebními předpisy připuštěny, ovšem vymykají se stanoveným mantinelům (vyloučení všech zjednodušujících postupů dle stavebního zákona, rozšíření povinnosti předložit dokumentaci zpracovanou autorizovaným architektem na všechny stavby). Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, č. 78/2019 Sb. ÚS, sice poskytl ochranu právu obce na samosprávu před zásahem krajského úřadu (vykonávajícímu státní správu) v přezkumném řízení, neboť výslovně uvedl, že věc nenahlíží optikou stavebního zákona a prováděcí vyhlášky, nýbrž práva na samosprávu. Zdůraznil, že odlišně je třeba hodnotit návrhy na zrušení opatření obecné povahy vlastníků nemovitých věcí, neboť v tomto případě je k soudnímu přezkumu předložen zásah do vlastnického práva soukromých osob. Ústavní soud tedy připustil rozdílný výklad § 43 odst. 1 stavebního zákona a přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. podle toho, které subjekty se ocitly ve střetu při výkladu těchto právních norem. Jinak je třeba posuzovat střet práva obce na samosprávu a výkonu státní správy ze strany orgánu dozorujícího výkon samosprávy obcí, a jinou optikou je třeba nahlížet na situaci, kdy územní samospráva jakožto vykonavatel veřejné moci svým rozhodnutím zasahuje do právní sféry jednotlivců (klasické vertikální působení veřejné moci na jednotlivce). Zatímco v prvním případě se jedná o ochranu samostatné působnosti územní samosprávy, v druhém případě se jedná o ochranu základních práv a svobod jednotlivců před zásahem veřejné moci.

[65] Nyní posuzovaná věc se přitom týká právě zásahu územní samosprávy (veřejné moci) do veřejného subjektivního práva navrhovatele spojeného s vlastnictvím k nemovitým věcem. Nedodržení § 43 odst. 1 a 3

stavebního zákona a přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. je proto třeba sankcionovat zrušením odpovídající části územního plánu.

[66] Pro doplnění soud uvádí, že v citovaném rozsudku čj. 10 As 139/2021-53 Nejvyšší správní soud připustil, že při formulaci podmíněně přípustného způsobu využití plochy vymezené v územním plánu lze užit podmínky, které svým charakterem a podrobností odpovídají prvkům, které jsou předmětem regulačního plánu či územního řízení. O takový případ se v nyní posuzované věci nejedná, neboť sporná podmínka není součástí vymezení podmíněně přípustného způsobu využití ploch SM a BI. Jedná se o podmínku prostorového uspořádání včetně základních podmínek ochrany krajinného rázu. Využití obou druhů ploch pro umístění rodinných domů patří mezi hlavní využití těchto ploch, nikoliv pouze mezi podmíněně přípustné využití. Závěry formulované Nejvyšším správním soudem ve shora uvedeném rozsudku tedy nedopadají na nyní posuzovanou věc.

[67] Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu na zahájení řízení argumentoval tím, že judikatura připouští regulaci počtu bytových jednotek v bytových domech, aniž by však odkázal na jakékoliv soudní rozhodnutí, které by mu dávalo za pravdu. Soudu se žádné takové rozhodnutí nepodařilo dohledat, s výjimkou rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2020, čj. 8 As 336/2018-66. V něm se soud zabýval výkladem regulativů obsažených v územním plánu, které se týkaly maximálního počtu bytových jednotek v bytových domech, a to za účelem posouzení námitky nesrozumitelnosti obsahu územního plánu. Nijak se však nevyjádřil k otázce, zda je takový regulativ v územním plánu vůbec přípustný, tedy není v rozporu s § 43 odst. 3 stavebního zákona, neboť k tomu patrně nesměřovala žádná kasační námitka (a předtím návrhový bod). Bez dalšího nelze mít ani za to, že by se touto otázkou zabýval Nejvyšší správní soud alespoň *implicitně*, neboť soud může bez návrhového bodu přihlídnout pouze k vadě řízení, která soudu brání přezkoumat napadené opatření obecné povahy v rozsahu řádně uplatněných návrhových bod (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, čj. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS). O takový případ se nejedná.

[68] Soud uzavírá, že regulativ upravující počet bytových jednotek v rodinném domě v plochách BI a SM je nezákonný a návrh navrhovatelek b) až e) v tomto rozsahu důvodný. Jelikož soud může návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyhovět pouze v tom rozsahu, v němž je dána věcná legitimace navrhovatelek, zrušil tento regulativ nikoliv paušálně, k čemuž směřoval *petit*, nýbrž pouze ve vztahu k pozemkům, které jsou ve vlastnictví navrhovatelek b) až e) a jsou součástí buď plochy BI, nebo plochy SM. Soud tedy zrušil regulativ ve vztahu k pozemkům p. č. XA, XB, XC a XD, které jsou ve vlastnictví navrhovatelky b), dále ve vztahu k pozemkům p. č. XE, XF, XG a XH, které jsou ve vlastnictví navrhovatelky c), dále ve vztahu k pozemkům p. č. XCH, XI, XJ a XK, které jsou ve vlastnictví navrhovatelky d), a pozemkům p. č. XL, XM, XN, XO, XP, XQ, XR, XS, XT, XU, XV, XAS, XZ, XAA, XAB, XAC a XAD, které jsou ve vlastnictví navrhovatelky e). Ve zbývajících částí, tj. ve vztahu k jiným pozemkům, které jsou v plochách BI nebo SM, ovšem nejsou ve vlastnictví některé z navrhovatelek b) až e), soud návrh na zrušení daného regulativu zamítl. Současně tento návrh zcela zamítl ve vztahu k navrhovatelce a), která ve vztahu k němu zcela postrádá věcnou legitimaci.

[69] Jelikož soud shledal regulativ počtu bytových jednotek v rodinném domě nezákonným, nezabýval se již jeho přiměřeností, neboť tu by bylo možné hodnotit jen v případě regulativu, jenž odpovídá zákonnému rámci. (...)

Vyvlastnění: žádost o zrušení vyvlastnění

k § 26 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)

Ustanovení § 26 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ani žádné jiné ustanovení tohoto či jiného zákona nestanoví jakoukoli lhůtu (či skutečnost), která by časově omezovala právo vyvlastňovaného podat žádost o zrušení vyvlastnění. Je-li naplněna

alespoň jedna podmínka (kvalifikovaná skutečnost) stanovená v § 26 odst. 1 téhož zákona a vyvlastňovaný podá bezvadnou žádost, nemá vyvlastňovací úřad žádné správní uvážení stran svého rozhodnutí a musí rozhodnout o zrušení vyvlastnění. Použití této přísné právní úpravy by však bylo možné odepřít v případech, kdy by žádost o zrušení vyvlastnění byla podána v rozporu s její podstatou, smyslem a účelem (šlo by o zneužití práva).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2022, čj. 8 As 29/2021-36)

Prejudikatura: č. 869/2006 Sb. NSS, č. 2099/2010 Sb. NSS., č. 2452/2012 Sb. NSS a č. 3386/2016 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 132/2012 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 988/12).

Věc: P. J. proti Krajskému úřadu Jihočeského kraje, za účasti 1) EG.D, a.s. a 2) M. J., o zrušení vyvlastnění, o kasační stížnosti žalobce.

Stavební úřad Magistrátu města České Budějovice (dále jen „vyvlastňovací úřad“) rozhodnutím ze dne 27. 9. 2017 (dále jen „rozhodnutí o vyvlastnění“), rozhodl o omezení vlastnického práva žalobce, osoby zúčastněné na řízení 2) a D. J. jako spoluvlastníků (dále „vyvlastňovaní“), k pozemku parc. č. X v katastrálním území S. zapsaném na listu vlastnictví č. X (druh pozemku *orná půda*), a to zřízením služebnosti inženýrské sítě opravňující osobu zúčastněnou na řízení 1) (dále jen „vyvlastnitel“) k umístění, povolení, realizaci a provozování stavebního objektu „SO 503 – Přelozka VTL plynovodu v km 136,1 – 138,3“, v rozsahu vymezeném geometrickým plánem ze dne 1. 10. 2015. Vyvlastňovací úřad dále stanovil vyšší náhrady za vyvlastnění 33 Kč pro každého z vyvlastňovaných a uložil vyvlastniteli, aby zaplatil náhrady ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Rozhodnutím ze dne 19. 2. 2018 žalovaný zvýšil náhradu pro každého z vyvlastňovaných na částku 334 Kč, ve zbytku odvolání zamítl a rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu potvrdil. Obě uvedené správní rozhodnutí nabyla právní moci dne 4. 3. 2018.

K žádosti vyvlastňovaných vyvlastňovací úřad rozhodnutím ze dne 2. 10. 2019 zrušil vyvlastnění (podle § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění) spočívající ve výše uvedeném omezení vlastnického práva. Dospěl totiž k závěru, že vyvlastnitel nezaplatil vyvlastňovaným náhrady do uplynutí 30 dnů ode dne uplynutí šedesátidenní lhůty uložené rozhodnutím o vyvlastnění, neboť je složil do úschovy u soudu až 30. 10. 2018.

Na základě odvolání vyvlastnitel žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 4. 2020 změnil rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu tak, že žádost o zrušení vyvlastnění zamítl, ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdil. Podle žalovaného vyvlastnitel sice nezaplatil náhrady včas, tj. ve lhůtě stanovené rozhodnutím o vyvlastnění, ani ve lhůtě dodatečné podle § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Dnem jejich složení u soudu však podle žalovaného nastaly účinky splnění závazku, a proto žádost o zrušení vyvlastnění podaná až 6. 3. 2019, tedy čtyři měsíce po zaplacení náhrad, byla podána opožděně, resp. (byť pozdním) zaplacením náhrad odpadl důvod pro zrušení vyvlastnění.

Žalobce proti rozhodnutí žalovaného podal žalobu, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl rozsudkem ze dne 24. 11. 2020, čj. 51 A 36/2020-35. Krajský soud ve shodě s žalovaným uznal, že vyvlastnitel náhradu za vyvlastnění zaplatil až 30. 10. 2018 (složením do soudní úschovy), tj. po lhůtě stanovené § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění, jež marně uplynula 4. 6. 2018. Důvodem však bylo neposkytnutí součinnosti ze strany vyvlastňovaných. Krajský soud dále připustil, že § 26 odst. 1 uvedeného zákona výslovně nestanoví žádnou lhůtu pro podání žádosti, přiklonil se však k názoru žalovaného, že dané ustanovení je třeba vykládat v širších souvislostech. Princip žádosti o zrušení vyvlastnění totiž spočívá v obraně vyvlastňovaného v době, kdy již měl mít k dispozici finanční náhradu za vyvlastnění, avšak stále určenou náhradu neobdržel. Vyvlastňovaní tak mohli podat žádost o zrušení vyvlastnění pouze do okamžiku, kdy jim byla (po uplynutí zákonné lhůty) zaplacená náhrada za vyvlastnění prostřednictvím soudní úschovy. K podání žádosti tedy měli dostatek času, a proto bylo její podání až po čtyřech měsících podle krajského soudu opožděné, a vykazovalo znaky obstrukcí a účelovosti, neboť nemělo za cíl ochranu práv, nýbrž účelové znemožnění postupu vyvlastnitel, což není smyslem dané právní normy.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které namítl nesprávnost výkladu § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění, jak jej provedli krajský soud a žalovaný. Vzhledem k tomu, že vyvlastnitel nedodržel ani dodatečnou lhůtu podle tohoto ustanovení, což potvrdily správní orgány i krajský soud, nastaly důvody pro zrušení vyvlastnění. Zákon o vyvlastnění neuvádí, že by důvody pro zrušení vyvlastnění uvedené

v § 26 odst. 1 měly pominout zaplacením náhrady po lhůtě. Krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, neboť ačkoli potvrdil, že vyvlastnitel náhrady nezaplatil v zákonné lhůtě, dospěl k závěru, že nebyly splněny podmínky pro zrušení vyvlastnění. Nesprávný je totiž jeho závěr, že žádost o zrušení vyvlastnění byla opožděná, jelikož ji vyvlastňovaní podali až čtyři měsíce po zaplacení náhrad. Především zákon o vyvlastnění žádnou lhůtu pro podání žádosti nestanoví, a proto žádost ani nemůže být podána opožděně. Nadto, krajský soud vůbec nezahlavil v potaz skutečnost, že stěžovatel byl o složení náhrady do soudní úschovy prokazatelně informován až 2. 1. 2019, přičemž návrh na zrušení podal již 11. 1. 2019.

Stěžovatel dále rozporoval závěr, že byl v prodlení proto, že nepřijal řádně nabídnuté plnění, resp. vyvlastniteli neposkytl potřebnou součinnost. Ani krajský soud se dostatečně nevyptával s jeho opakovaným tvrzením, že mu žádná poštovní poukázka nebyla doručena a vyvlastnitel ho nikdy nekontaktoval. Plnění mu tak nebylo řádně nabídnuto a nebylo mu ani umožněno potřebnou součinnost poskytnout. Závěr o prodlení na straně vyvlastňovaných tak nemá oporu ve správním spisu. I kdyby však vyvlastňovaní v prodlení byli, krajský soud zcela opomněl, že podle § 13 odst. 2 zákona o vyvlastnění musely být náhrady za vyvlastnění složeny do soudní úschovy ve lhůtě 60 dnů od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění, tj. nejpozději 3. 5. 2018. Vyvlastnitel se však ještě více než měsíc po uplynutí této lhůty měl pokoušet náhrady zaplatit prostřednictvím poštovní poukázky. K tomu stěžovatel doplnil, že již první pokus o doručení poštovní poukázky měl proběhnout až 17. 4. 2018, tedy téměř měsíc a půl po právní moci rozhodnutí o vyvlastnění. Podle stěžovatele nemůže ani případné prodlení vyvlastňovaných představovat pro vyvlastnitelův překážku zaplacení náhrad prostřednictvím soudní úschovy v souladu se zákonnou lhůtou.

Stěžovatel považuje rozsudek krajského soudu za nebezpečný precedent, který by výrazně omezil práva vyvlastňovaných při tak krajním zásahu, jakým omezení vlastnických práv k majetku bezpochyby je, a naopak by posílil práva vyvlastnitelů. Rozsudek by v praxi mohl vést k situacím opožděného doručování náhrad za vyvlastnění (či dokonce až k nezaplacení náhrad) bez možnosti vyvlastňovaného se proti tomuto postupu bránit.

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

Z odůvodnění:

III.1 Výklad institutu zrušení vyvlastnění

[12] Nejvyšší správní soud se na prvním místě zabýval výkladem § 26 odst. 1 a souvisejících ustanovení zákona o vyvlastnění a jejich aplikací na nyní projednávanou věc.

[13] Podle § 2 písm. a) zákona o vyvlastnění se pro účely tohoto zákona rozumí vyvlastněním *odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem*.

[14] Podle § 13 odst. 1 uvedeného zákona *náhrady podle § 10 a 12 je vyvlastnitel povinen poskytnout jednorázově v penězích, a to ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o vyvlastnění*. Podle odst. 2 téhož ustanovení *v případě, že osoba oprávněná k náhradě není známa, že není znám její pobyt nebo že je v prodlení, složí vyvlastnitel náhradu ve lhůtě podle odstavce 1 do úschovy u soudu*.

[15] Podle § 1975 občanského zákoníku je věřitel *v prodlení, nepřijal-li řádně nabídnuté plnění nebo neposkytl-li dlužníku součinnost potřebnou ke splnění dluhu*. Podle § 1953 odst. 1 věty první téhož zákona *nelze-li dluh splnit proto, že věřitel je neznámý nebo nepřítomný, že věřitel odmítl bezdůvodně plnění přijmout, že dlužník je bez své viny v nejistotě, kdo je věřitelem, nebo z jiných důležitých příčin na straně věřitele, je dlužník oprávněn složit předmět plnění do soudní úschovy*.

[16] Podle § 24 odst. 4 písm. a) zákona o vyvlastnění *výroky o náhradě za vyvlastnění vyvlastňovací úřad stanoví výši náhrady pro vyvlastňovaného, jakož i pro oprávněného z věcného břemene, jejichž práva vyvlastněním zanikají, a uloží vyvlastniteli, aby jim náhrady zaplatil ve lhůtě, která nesmí být delší než 60 dnů od právní moci rozhodnutí*.

[17] Podle § 26 odst. 1 uvedeného zákona *nezaplatil-li vyvlastnitel vyvlastňovanému náhradu za vyvlastnění do uplynutí 30 dnů ode dne uplynutí lhůty určené podle § 24 odst. 4 písm. a) nebo b) nebo nezahájil-li*

vyvlastnitel uskutečňování účelu vyvlastnění ve lhůtě určené podle § 24 odst. 3 písm. c) nebo prodloužené podle § 25 odst. 6, popřípadě bylo-li ještě před uplynutím této lhůty zrušeno nebo pozbylo platnosti územní rozhodnutí určující využití pozemku nebo stavby pro daný účel, **vyvlastňovací úřad na žádost vyvlastňovaného rozhodne, že provedené vyvlastnění se zrušuje.**

[18] Ustanovení § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění přináší prvek zvýšené ochrany práv vyvlastňovaných. Vyvlastnění být spočívající „pouze“ v omezení vlastnického práva, jako je tomu v nyní projednávané věci, představuje jeden z nejzávažnějších zásahů do tohoto základního práva chráněného čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Podle odst. 4 tohoto článku je (nucené) omezení vlastnického práva možné, mimo jiné, pouze za náhradu, přičemž za poskytnutí náhrady za vyvlastnění lze pokládat až její vyplacení (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2010, sp. zn. 28 Cdo 5376/2007). Uvedená ochrana vyvlastňovaných je tedy zajištěna, mimo jiné právě přísnou zákonnou úpravou lhůt pro splnění povinnosti vyvlastnitel zaplatit stanovenou náhradu za vyvlastnění, stejně jako stanovením přísného negativního následku pro případ nedodržení těchto lhůt. Současně platí, že je-li naplněna alespoň jedna podmínka (kvalifikovaná skutečnost) stanovená v § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění a vyvlastňovaný podá bezvadnou žádost, nemá vyvlastňovací úřad žádné správní uvážení stran svého rozhodnutí a musí rozhodnout o zrušení provedeného vyvlastnění (rozsudek NSS ze dne 21. 1. 2016, čj. 6 As 153/2015-47, č. 3386/2016 Sb. NSS), neboť vyvlastňovaný má na zrušení právní nárok (viz důvodová zpráva k zákonu o vyvlastnění, či Vlachová, B. *Zákon o vyvlastnění*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 99, odst. 6).

[19] V nyní projednávané věci jsou nesporné následující skutečnosti. Správní rozhodnutí o vyvlastnění nabylo právní moci 4. 3. 2018. Od následujícího dne počala běžet šedesátidenní lhůta stanovená vyvlastňovacím úřadem, jež uplynula 3. 5. 2018. Následující den počala běžet třicetidenní lhůta podle § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění, která uplynula v pondělí 4. 6. 2018. Vyvlastnitel podal 4. 9. 2018 u Okresního soudu v Českých Budějovicích návrh na přijetí peněz do soudní úschovy a 30. 10. 2018 náhrady za vyvlastnění do úschovy složil. Oznámení o složení náhrady za vyvlastnění do soudní úschovy bylo stěžovateli doručeno 2. 1. 2019. Dne 15. 1. 2019 obdržel vyvlastňovací úřad žádost stěžovatele o zrušení vyvlastnění. Dne 6. 3. 2019 se k této žádosti připojily i zbylé dvě vyvlastňované, a proto k tomuto dni bylo zahájeno řízení o zrušení vyvlastnění (§ 44 odst. 2 správního řádu; viz bod 7 rozsudku krajského soudu).

[20] V souladu s výše citovanými ustanoveními zákona o vyvlastnění, která aplikovaly správní orgány i krajský soud, pro nyní projednávanou věc plyne, že vyvlastnitel byl povinen vyvlastňovaným zaplatit stanovené náhrady za vyvlastnění primárně do 3. 5. 2018, jak stanovilo rozhodnutí o vyvlastnění. Měl-li vyvlastnitel za to, že vyvlastňovaní byli v prodlení, byl povinen v této lhůtě složit náhrady do úschovy u soudu (§ 13 odst. 2 zákona o vyvlastnění). Za nesplnění povinnosti zaplatit náhrady ve lhůtě stanovené rozhodnutím o vyvlastnění zákon o vyvlastnění nestanoví žádné následky, to však nevylučuje případný postup podle obecných ustanovení občanského zákoníku o prodlení dlužníka [Černocký, R.; Hanák, J.; Židek, D.; *Zákon o vyvlastnění: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer (komentář k § 26, dostupný z ASPI podle právního stavu k 1. 11. 2022)].

[21] Podle § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění mohl vyvlastnitel náhrady zaplatit, opět případně složením do soudní úschovy, i v dodatečně lhůtě 30 dnů, tj. do 4. 6. 2018. Neučinil-li tak ani v této dodatečně lhůtě, počítá zákon o vyvlastnění s negativním následkem pro vyvlastnitel v podobě zrušení vyvlastnění, pokud o to vyvlastňovaní požádají.

[22] Žalovaný i krajský soud dospěli shodně k závěru, že vyvlastnitel nedodržel zákonem stanovené lhůty, neboť svoji povinnost zaplatit vyvlastňovaným náhrady splnil jejich složením do soudní úschovy až 30. 10. 2018, tedy po marném uplynutí dodatečně lhůty (resp. celkové lhůty 90 dnů). Podle krajského soudu však k včasnému nevyplacení náhrad došlo z důvodu neposkytnutí součinnosti ze strany vyvlastňovaných, přičemž jednání stěžovatele vykazovalo znaky obstrukcí a účelovosti (bod 21 rozsudku krajského soudu).

[23] Krajský soud se dále ztotožnil s výkladem § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění, jak jej provedl žalovaný, totiž že žádost o zrušení vyvlastnění lze podat pouze do okamžiku pozdního zaplacení náhrady za vyvlastnění. V tomto případě to tedy podle nich bylo možné pouze před 30. 10. 2018. Podle žalovaného i krajského soudu podal stěžovatel žádost o zrušení vyvlastnění až 6. 3. 2019, tedy více než čtyři měsíce poté, kdy vyvlastnitel složil

náhrady do soudní úschovy, čímž splnil svoji zákonnou povinnost zaplatit náhrady za vyvlastnění. V důsledku toho byla žádost opožděná.

[24] Ustanovení § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění ani žádné jiné ustanovení tohoto či jiného zákona však nestanoví jakoukoli lhůtu (či skutečnost), která by časově omezovala právo vyvlastňovaného podat žádost o zrušení vyvlastnění. Takovou lhůtu nelze dovodit ani žádnou přípustnou výkladovou metodou či analogií, a to již proto, že by šlo o postup v neprospěch vyvlastňovaného jako slabší strany, kterému je již tak závažně zasahováno do jeho základního práva vlastnit majetek. Dané ustanovení naopak vyjadřuje zřejmý záměr zákonodárce chránit práva vyvlastňovaných prostřednictvím hrozby zrušení vyvlastnění. Tuto právní úpravu, která nepočítá s propadnou lhůtou k podání žádosti o zrušení vyvlastnění a může se jevit pro vyvlastnítele příliš přísná, nepovažuje Nejvyšší správní soud bez dalšího za nepřiměřenou. Přísnost právní úpravy pro vyvlastnítele je zákonodárcem zvolenou reakcí na zásah do vlastnického práva vyvlastňovaných.

[25] Nejvyšší správní soud si je vědom, že shodný názor jako žalovaný a krajský soud zastává i některá komentářová literatura, podle níž by zrušení vyvlastnění v případě pozdního zaplacení náhrady bylo neúčelné, neboť v opakovaném vyvlastňovacím řízení by opětovně došlo k vyvlastnění (viz komentář citovaný výše, tamtéž). Takový výklad je však podle Nejvyššího správního soudu nesprávný. Právní úprava, která stanoví podmínky, za kterých může veřejná moc zasahovat do ústavně zaručeného vlastnického práva, musí být vykládána restriktivně. Výklad § 26 zákona o vyvlastnění, který zaujal žalovaný i krajský soud, však takovým výkladem není. Naopak je výkladem nepřipustně rozšiřujícím, neboť konstruuje podmínku pro zrušení vyvlastnění (a sice, že návrh na zrušení vyvlastnění lze podat jen do opožděného zaplacení náhrady za vyvlastnění), která však v zákoně obsažena není. Tento výklad je však výkladem *contra legem* a Nejvyšší správní soud se s ním nemůže ztotožnit.

[26] K závěru obsaženému ve výše uvedené komentářové literatuře o neúčelnosti zrušení vyvlastnění v případě pozdního zaplacení náhrady Nejvyšší správní soud poznamenává, že zrušení vyvlastnění nepředstavuje pro vyvlastnítele „konečnou“, neboť trvá-li dále podmínky vyvlastnění (§ 3 až § 5 zákona o vyvlastnění), nic mu nebrání v tom, aby právě v opakovaném vyvlastňovacím řízení opětovně dosáhl odnětí nebo omezení vlastnického práva ve svůj prospěch (viz komentář citovaný výše, tamtéž; či obdobně rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 8. 2020, čj. 57 A 10/2019-103, bod 28). Tímto postupem však půjdou negativní následky spojené s nutností zahájit nové vyvlastňovací řízení k tíži především vyvlastnítele, jenž svojí liknavostí zapříčinil předchozí zrušení vyvlastnění.

[27] Na podporu závěru, že i po pozdním zaplacení náhrady lze zrušit vyvlastnění Nejvyšší správní soud poukazuje ještě na § 26 odst. 3 zákona o vyvlastnění, podle něž je vyvlastňovaný *povinen do 1 měsíce od právní moci rozhodnutí vydaného podle odstavce 1* [pozn. NSS: rozhodnutí o zrušení vyvlastnění] *vrátit vyvlastnítele náhrady, které vyplatil podle § 10 odst. 1*. Zákon o vyvlastnění tak výslovně počítá s tím, že se v důsledku zrušení vyvlastnění vrací náhrada zaplacená po lhůtě. Výklad žalovaného a krajského soudu by pak toto ustanovení činil částečně nepoužitelným. Z ničeho přitom neplyne, že by se povinnost vrátit již vyplacené náhrady měla vztahovat pouze na zbylé důvody uvedené v § 26 odst. 1 tohoto zákona, pro něž lze vyvlastnění zrušit. Takový zužující výklad (teleologickou redukcí) nepodporuje ani výše citovaná komentářová literatura k zákonu o vyvlastnění.

[28] Neučinil-li tak z legitimních důvodů zákonodárce, nemohou soudy omezit právo podat žádost o zrušení vyvlastnění tím, že nad rámec zákona dotvoří propadnou lhůtu k podání této žádosti. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že podání žádosti o zrušení vyvlastnění podle § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění není z časového hlediska omezeno žádnou lhůtou, tedy ani zaplacením náhrady po lhůtě. Pozdním zaplacením proto neodpadá důvod pro zrušení vyvlastnění podle tohoto ustanovení. Z výše uvedených důvodů žádost vyvlastňovaných (včetně stěžovatele) nebyla ani nemohla být podána opožděně, jak nesprávně uzavřeli žalovaný a krajský soud. Jelikož vyvlastnítel nesplnil svoji povinnost zaplatit náhrady v zákonem stanovené lhůtě, byla naplněna jedna z alternativních podmínek pro zrušení vyvlastnění.

III.2 K zákazu zneužití práva podat žádost o zrušení vyvlastnění

[29] Přes výše uvedené závěry ohledně výkladu a aplikace § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění si Nejvyšší správní soud plně uvědomuje, že aplikace přísné právní úpravy zrušení vyvlastnění by v některých konkrétních případech mohla vést k paralyze institutu vyvlastnění a k zákonodárcem nepředvídaným důsledkům. Sám vyvlastnítel

totiž v návaznosti na zaplacení náhrady za vyvlastnění po lhůtě nemůže iniciovat zrušení vyvlastnění, aby mohl opětovně podat žádost o vyvlastnění. V takovém případě vyvlastnitel svým způsobem „drží v šachu“ vyvlastňovaný, jenž ani výslovným přijetím pozdě zaplacené náhrady přísně vzato nepřijde o právo podat žádost o zrušení vyvlastnění. Vyvlastnitel by tak musel být v neustálé nejistotě, zda vyvlastňovaný v budoucnu takovou žádost nepodá a vyvlastňovací úřad vyvlastnění nezruší. V extrémních případech by se však ze strany vyvlastňovaného mohlo, s ohledem na konkrétní individuální skutkové okolnosti případu, jednat o porušení zákazu zneužití práva podat žádost o zrušení vyvlastnění (obdobně komentář citovaný výše, tamtéž). Taková situace by mohla nastat například, zmešká-li vyvlastnitel dodatečnou lhůtu k zaplacení náhrady o poměrně krátkou dobu, a to v důsledku různých obstrukcí ze strany vyvlastňovaných, kteří posléze po přijetí pozdě zaplacené náhrady za vyvlastnění budou s podáním návrhu na zrušení vyvlastnění několik měsíců vyčkávat, například až do okamžiku, kdy vyvlastnitel započne s uskutečňováním stavby, pro kterou bylo vyvlastněno.

[30] Zákaz zneužití práva je právním principem, „*kteří plní funkci ‚záchranné brzdy‘ pro případ, že konkrétní pravidla by při svém ‚doslovném‘ uplatnění vedla k rozporu s materiální spravedlností, neboť jsou využívána v rozporu s podstatou daného práva (jeho smyslem a účelem). Obdobnými principy jsou např. zákaz jednat v rozporu s dobrými mravy, ochrana dobré víry, ochrana poctivého obchodního styku, zákaz obcházení zákona.*“ (rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2015, čj. 9 Afs 58/2015-127). Zneužití práva pojímá judikatura jako situaci, v níž někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti. Takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. Zákaz zneužití práva je právní zásadou, jež se uplatňuje nejen v hmotném právu, ale též v právu procesním. V platném právu ji výslovně vyjadřuje § 8 občanského zákoníku a § 2 o. s. ř. Za zneužití procesního práva lze považovat „*jednání procesní strany, které je v rozporu s účelem procesní normy či procesního institutu a jímž se procesní strana snaží pro sebe dosáhnout výhody nepředpokládané procesním právem*“ (viz náleží ÚS ze dne 25. 7. 2012, sp. zn. I. ÚS 988/12, č. 132/2012 Sb. ÚS, bod 24). Zneužití práva představuje materiální korektiv formálního pojmání práva, jehož účelem je vyloučit ochranu jednání, které je zdánlivě v souladu s formálním právem, avšak zároveň je pocítováno jako zjevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí společnosti újmu. Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu (rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS). Doktrína zneužití práva však „*nemůže v obecnosti popřít aplikaci určitého zákonem dovoleného institutu; může jen omezovat jeho aplikaci ve výjimečných případech, ve kterých není právo vůbec vykonáváno za svým účelem, ale k účelu jinému*“ (Kühn, Z.; Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 272). „*[Z]ákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, zejména principem právní jistoty*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, bod 28). Jednání směřující ke zneužití práva musí být dostatečně prokázáno, přičemž vždy je nezbytné vycházet z individuálních okolností každého jednotlivého případu (rozsudek NSS ze 4. 5. 2011, čj. 1 As 27/2011-81, č. 2452/2012 Sb. NSS, body 33 a 34).

[31] V nyní projednávané věci krajský soud, nad rámec závěru o opožděnosti žádosti o zrušení vyvlastnění, dovodil rovněž zneužití práva ze strany stěžovatele. S ohledem na zřejmé obstrukční počínání stěžovatele při snaze vyvlastnitelovi doručit mu poštovní poukázku a následnou výraznou časovou prodlevu mezi poskytnutím náhrady za vyvlastnění prostřednictvím soudní úschovy a podáním žádosti o zrušení vyvlastnění dle § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění dospěl krajský soud k závěru, že žádost podaná stěžovatelem neměla za cíl ochranu jeho práv, nýbrž účelové znemožnění postupu vyvlastnitelovi, což není smyslem užití právní úpravy (body 21 a 25 napadeného rozsudku).

[32] Ohledně hodnocení stěžovatelova jednání jako obstrukčního Nejvyšší správní soud předně poukazuje na to, že ze správního spisu plyne pouze to, že vyvlastnitel prostřednictvím provozovatele poštovních služeb opakovaně zaslal poštovní poukázky na částky odpovídající náhradám za vyvlastnění. Ze spisové dokumentace však již neplyne, že by poštovní poukázky byly vyvlastňovaným, tj. i stěžovateli, skutečně doručeny či doručovány, neboť ohledně samotného doručení poštovní poukázky provozovatel poštovních služeb žádnou informaci neposkytuje. Nebylo tak prokázáno, že stěžovatel účelově mařil snahu vyvlastnitelovi doručit mu poštovní poukázku.

Závěr krajského soudu o obstrukcích ze strany stěžovatele ve vztahu ke snaze vyvlastnítele doručit mu poštovní poukázku nemá oporu ve správním spisu.

[33] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s dalším důvodem, pro který považoval krajský soud postup stěžovatele za obstrukční, a sice že stěžovatel podal žádost až čtyři měsíce po složení náhrad do soudní úschovy. V souvislostech dané věci není pro účely posuzování obstrukčního jednání stěžovatele totiž tolik podstatné, kdy vyvlastnitel složil náhradu za vyvlastnění do soudní úschovy, ale podstatné je spíše to, kdy se stěžovatel o složení náhrady za vyvlastnění skutečně dozvěděl [srov. § 292 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, podle něž se po právní moci rozhodnutí o přijetí do úschovy rozšiřuje okruh účastníků řízení o úschově také o toho, pro koho jsou peníze určeny (příjemce); teprve poté soud tohoto účastníka vyrozumí o tom, že byla věc ve prospěch příjemce přijata do úschovy, a poučí jej o lhůtách k žádosti o vydání úschovy.]. Stěžovatel již v žalobě tvrdil, že usnesení soudu, jímž mu bylo oznámeno složení náhrady do soudní úschovy, mu bylo doručeno až 2. 1. 2019, přičemž žalovaný ani krajský soud tuto skutečnost nespороvali. Již 15. 1. 2019 doručil vyvlastňovacímu úřadu žádost o zrušení vyvlastnění, jak plyne ze správního spisu (též body 4 a 7 rozsudku krajského soudu). Skutečnost, že zbylé vyvlastňované se k žádosti připojily až 6. 3. 2019 v reakci na výzvu vyvlastňovacího úřadu, podle Nejvyššího správního soudu nelze v tomto ohledu klást stěžovateli k tíži. Ze sledu časových událostí je zjevné, že stěžovatel s podáním žádosti poté, co se dozvěděl o složení náhrady do soudní úschovy, příliš neotálal, neboť ji podal za pouhých třináct dnů.

[34] Nejvyšší správní soud neshledal zneužití práva ze strany stěžovatele ani v tom, že žádost o zrušení vyvlastnění nepodal bez zbytečného odkladu po marném uplynutí dodatečné lhůty podle § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění, k čemuž došlo dne 4. 6. 2018, a podal ji až více než sedm měsíců poté. Není pochyb, že stěžovatel mohl a měl žádost o zrušení vyvlastnění podat co nejdříve po marném uplynutí uvedené lhůty. Samotné otálení stěžovatele s podáním žádosti předtím, než zjistil, že byly peníze složeny do úschovy, však podle Nejvyššího správního soudu nemůže vést k závěru o zneužití práva, neboť bez přistoupení dalších okolností (např. skutečné snahy vyvlastnítele zaplatit náhradu včas a prokázaných obstrukcí a úskočného jednání ze strany vyvlastňovaných) se nejedná o extrémní případ vedoucí k zjevně nespravedlivému výsledku, jenž by vyžadoval užití krajního nástroje v podobě vyloučení ochrany takového jednání.

[35] Z hlediska individuálních okolností nyní projednávaného případu totiž nelze odhlížet od skutečnosti, že vyvlastnitel (resp. Ředitelství silnic a dálnic ČR jako investor celé stavby, které za vyvlastnítele činilo kroky k zaplacení náhrad) postupoval značně liknavě, neboť první pokus o zaplacení náhrad za vyvlastnění uskutečnil až 17. 4. 2018, tedy téměř měsíc a půl po právní moci rozhodnutí o vyvlastnění (4. 3. 2018). Další dva pokusy pak učinil již po uplynutí lhůty stanovené rozhodnutím o vyvlastnění (29. 5. 2018), resp. dokonce až po uplynutí dodatečné lhůty (13. 7. 2018). Navíc tak činil způsobem, jenž zaručoval nízkou míru jistoty, že budou poštovní poukázky (doručované bez dodejky či doručenky) vyvlastňovaným skutečně doručeny. Krom jednoho telefonického hovoru, jehož uskutečnění navíc stěžovatel sporuje, pak vyvlastnitel se stěžovatelem nijak nekomunikoval.

[36] Liknavý přístup vyvlastnítele měl za následek, že ke složení náhrady do úschovy u soudu podle § 13 odst. 2 zákona o vyvlastnění přistoupil teprve po uplynutí dodatečné lhůty. Toto ustanovení pro případy prodlení vyvlastňovaného jako osoby oprávněné k náhradě sice stanoví vyvlastniteli možnost a zároveň povinnost složit náhradu do úschovy u soudu, avšak současně stanoví, že k tomu má dojít ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o vyvlastnění. Této své povinnosti vyvlastnitel nedostál, neboť náhrady složil do úschovy až téměř šest měsíců po marném uplynutí uvedené lhůty. Prodlení vyvlastňovaného je hmotněprávním předpokladem pro to, aby složením náhrad do soudní úschovy nastaly účinky splnění závazku (zaplacení náhrad za vyvlastnění), nikoli skutečností, která by lhůty stanovené pro poskytnutí náhrady bez dalšího prodlužovala a umožňovala automaticky pozdější poskytnutí náhrady. Pro závěr o nedodržení lhůt ze strany vyvlastnítele je proto prodlení stěžovatele nerozhodné. Zákon o vyvlastnění totiž na takové situace pamatuje a „chrání“ vyvlastnítele jinak, a to skrze možnost, a současně povinnost, zaplatit náhradu jejím složením do soudní úschovy. Složení do soudní úschovy má, při naplnění dalších podmínek, účinky splnění závazku, jenž tak zaniká jednostranným jednáním vyvlastnítele [§ 1953 občanského zákoníku; shodně Černocký, R.; Hanák, J.; Židek, D; *Zákon o vyvlastnění: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer (komentář k § 25, dostupný z ASPI podle právního stavu k 1. 11. 2022) a Bányaiová, A. § 1953.

In: Švestka, J.; Dvořák, J.; Fiala, J. a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek V, (§ 1721-2520)*. Praha: Wolters Kluwer (dostupný z ASPI podle právního stavu k 1. 1. 2014)].

[37] Civilní judikatura vychází z toho, že účinky splnění závazku nastávají po právní moci usnesení o přijetí do úschovy zpětně dnem složení předmětu úschovy u soudu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 9. 2007, sp. zn. 22 Cdo 2915/2006, či ze dne 4. 4. 2008, sp. zn. 21 Cdo 2159/2007). Nelze vyloučit, že samotné řízení o úschově bude nikoli vinou vyvlastnítele trvat delší dobu, neboť soud po podání návrhu na přijetí do úschovy nejprve sděluje složitelé platební údaje potřebné pro složení příslušné částky a až po jejím složení vydává usnesení o přijetí do úschovy. Prodlení na straně soudu vzniklé v rámci provádění těchto úkonů (zejména při sdělení potřebných platebních údajů) by však nemělo jít k tíži vyvlastnítele, který v návaznosti na prodlení vyvlastněného podá návrh na přijetí do úschovy v příslušných lhůtách plynoucích ze zákona o vyvlastnění. V takových případech by bylo na místě uvažovat případně i o takovém výkladu, který by účinky složení předmětu úschovy u soudu vázal již k podání návrhu, pokud následně v řízení o úschově řádně pokračuje a soud o přijetí do úschovy rozhodne. Protože ale v dané věci k takové situaci nedošlo (samotný návrh byl podán až téměř dva měsíce po uplynutí dodatečné lhůty), nepovažuje Nejvyšší správní soud za potřebné se k této otázce blíže vyjadřovat. I tohoto problému si je však vědom a je si vědom toho, že v situacích, ve kterých tato otázka vznikne, bude třeba nalézt spravedlivé řešení.

[38] Zákon o vyvlastnění tedy pamatuje na situace, kdy s výplatou náhrady vzniknou potíže. Je však na vyvlastniteli, aby při placení náhrady zvolil takový postup, který mu umožní včasné a řádné využití této zákonné možnosti, resp. splnění povinnosti. Na tuto skutečnost ostatně vyvlastnítele upozornil již žalovaný, který sice akceptoval zaslání náhrady za vyvlastnění prostřednictvím poštovní poukázky (a to s ohledem na to, že vyvlastňovaní zpravidla v řízení o omezení vlastnického práva nekomunikují, je obtížné zjistit jejich čísla účtu a složité realizovatelné je i objždění vyvlastňovaných s hotovostí), avšak vyvlastniteli vytknul, že po vrácení první poštovní poukázky se ještě dvakrát pokoušel náhradu zaplatit tímto neefektivním způsobem namísto toho, aby náhradu za vyvlastnění složil včas do soudní úschovy. Současně žalovaný vyvlastniteli doporučil, aby vyvlastněné žádal včas o sdělení čísla účtu a zároveň je poučil o způsobu platby v případě, že číslo účtu nesdělí. S těmito doporučeními nezbyvá než se ztotožnit s tím, že provozovatel poštovních služeb nabízí ještě i jiné způsoby, kterými lze zasílat finanční prostředky (např. cenné psaní).

[39] S ohledem na veškeré zjištěné individuální okolnosti nyní projednávaného případu proto neobstojí hodnocení krajského soudu, že jednání stěžovatele vykazovalo znaky obstrukcí a účelovosti. Už vůbec nelze na základě zjištěných skutečností uvažovat o tom, jak uvedl krajský soud v bodě 25 rozsudku, že by se stěžovatel v nyní projednávaném případě dopustil zneužití práva. Nejvyšší správní soud nemůže vyloučit, že by v dalším řízení mohly být zjištěny nové skutečnosti, které by zneužití práva na straně stěžovatele mohly odůvodnit. Na základě těch doposud zjištěných však takový závěr nelze učinit. (...)

Česká televize: odvolání členů dozorčí komise Radou České televize

k § 6 odst. 2 a § 8a odst. 3 věte třetí zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi (v textu jen „zákon o ČT“)

Rada České televize není oprávněna odvolat členy dozorčí komise za přiměřeného použití § 6 odst. 2 ve spojení s § 8a odst. 3 větou třetí zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi, z důvodu vyslovení vážných výhrad k jejich práci ani z jiných důvodů nad rámec vymezený v § 6 odst. 2 tohoto zákona.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2022, čj. 4 As 422/2021-73)

Prejudikatura: č. 3770/2018 Sb. NSS.

Věc: a) JUDr. Simona Holubová, b) prof. Ing. Stanislava Hronová, CSc., dr. h. c., c) Jiří Staněk a d) JUDr. Jiří Stránský proti Radě České televize, za účasti České televize, o odvolání členů dozorčí komise, o kasačních stížnostech žalobců.

Žalovaná na svém 18. jednání konaném dne 11. 11. 2020 v rámci jednacího bloku nazvaného *Materiály z Dozorčí komise* přijala na návrh své členky Ing. Hany Lipovské, PhD., usnesení č. 225/18/20, kterým vyslovila vážné výhrady k práci dozorčí komise jako svého poradního orgánu a na základě nich dozorčí komisi odvolala. Uvedené usnesení bylo přijato hlasy 10 ze 13 přítomných členů žalované.

Proti tomuto usnesení podali čtyři z pěti odvolaných členů dozorčí komise žalobu, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 3. 11. 2021, čj. 8 A 1/2021-98. V odůvodnění tohoto rozsudku městský soud uvedl, že dozorčí komise jako expertní orgán pomáhá žalované vykonávat jeden z úkolů, který je jí svěřen, konkrétně kontrolu hospodaření České televize. Na členy dozorčí komise jsou kladeny obdobné požadavky nezávislosti a nestrannosti jako na členy žalované, jak vyplývá z § 8a odst. 2 zákona o ČT. To se však týká pouze vztahu dozorčí komise k vnějším vlivům, nikoliv jejího vztahu k žalované. Pouze žalované byla totiž zákonem o ČT svěřena určitá odpovědnost a dozorčí komise je jí v tom pouze nápomocna a nemá v tomto ohledu samostatné postavení. Nemělo by proto žádný smysl, aby dozorčí komise byla koncipována jako nezávislý orgán na nezávislé žalované. Naopak je logické, že práce žalované je s činností dozorčí komise úzce provázána, a proto je stěžejní, aby žalovaná měla k dozorčí komisi důvěru, protože právě s její pomocí plní své zákonem svěřené úkoly.

Městský soud tedy dospěl k závěru, že přiměřená aplikace § 6 odst. 1 a 2 zákona o ČT v případě zániku funkce člena dozorčí komise znamená, že tato ustanovení nemají být aplikována stejně, ale naopak s ohledem na specifickou povahu funkce člena dozorčí komise, a tedy se zohledněním jiných účelů, které zákon o ČT v daném případě sleduje. V případě dozorčí komise není dán požadavek nezávislosti na žalované, a proto není účelné, aby členové dozorčí komise měli stejné záruky setrvání ve funkci vůči žalované jako členové žalované vůči Poslanecké sněmovně. Platí tedy, že na základě § 8a odst. 2 zákona o ČT ve spojení s § 6 odst. 1 písm. c) téhož zákona užitého přiměřeně může žalovaná odvolat člena dozorčí komise v zásadě z jakéhokoliv důvodu, například kvůli subjektivní ztrátě důvěry nebo dojmu, že dozorčí komise vykonává své úkoly nedostatečně či v rozporu s představou žalované. Přitom je ale třeba dbát mezi vyplývajícími zejména z ústavního pořádku, které takové správní uvážení má, a to například zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace či příkazu zachovávat lidskou důstojnost. V této souvislosti městský soud odkázal na rozsudek ze dne 4. 7. 2018, čj. 10 As 60/2018-45, č. 3770/2018 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že akademický senát může podat rektorovi návrh na odvolání děkana fakulty i v případě narušení vztahu vzájemné důvěry či jen proto, že má rozdílné názory na správu fakulty.

Městský soud se neztotožnil ani s námitkou žalobců, podle nichž žalovaná neměla pravomoc odvolat dozorčí komisi jako celek, nýbrž nanejvýš jen její jednotlivé členy. Za situace, kdy má žalovaná pravomoc odvolat člena dozorčí komise s určitými omezeními v zásadě z jakéhokoliv důvodu, totiž není zapotřebí, aby bylo odůvodněno a doloženo naplnění zákonných předpokladů pro odvolání ve vztahu ke každému jednotlivému členovi dozorčí komise. Je proto zcela přípustné, že žalovaná vyjádří svou nespokojenost s dozorčí komisí jako celkem a jako celek ji odvolá. Pokud tedy měla žalovaná v daném případě bez dalšího pravomoc odvolat každého jednotlivého člena dozorčí komise, potom měla pravomoc k odvolání celé dozorčí komise, která není nic jiného než souhrnem svých jednotlivých členů. Městský soud považoval za nesprávnou rovněž úvahu žalobců o tom, že nemožnost odvolat dozorčí komisi jako celek vyplývá z toho, že § 8a odst. 3 zákona o ČT odkazuje pouze na § 6 odst. 1 a 2, a nikoliv na § 6 odst. 3 téhož zákona. Za situace, kdy členové dozorčí komise mohou být odvoláni v zásadě z jakéhokoliv důvodu, není třeba dále stanovit, v jakých případech může být dozorčí komise odvolána jako celek. Taková úprava by totiž neměla žádnou přidanou hodnotu.

Ani s námitkou absence formálních náležitostí žalobou napadeného rozhodnutí (zejména jeho odůvodnění) se městský soud neztotožnil. Odvolání dozorčí komise žalované je totiž velmi specifický akt, který není vydáván ve standardním správním řízení, nýbrž v zásadě bez procedury na základě úpravy obsažené v zákoně o ČT. Na rozhodnutí žalované tudíž nebylo možné klást ani nároky jako na rozhodnutí vydané ve správním řízení. S ohledem na zákaz libovůle či nahodilosti tak bylo postačující, že v rozhodnutí žalované byl alespoň vyjádřen důvod odvolání dozorčí komise, který spočíval ve vyslovení vážných výhrad k její práci. Z dalších podkladů přitom podle městského soudu vyplývalo, že usnesení žalované nebylo nahodilé či svévolné.

Městský soud nepřisvědčil ani námitce, podle níž je rozhodnutí žalované nezákonné, neboť bylo přijato v rozporu s čl. 6 odst. 2 jejího jednacího řádu, když bylo zařazeno na pořad jednání až v jeho průběhu. Městský soud

dal žalobcům zapravdu v tom, že v daném případě byl skutečně porušen čl. 6 odst. 2 jednacího řádu žalované, neboť příslušný bod programu (návrh následně přijatého žalobou napadeného usnesení) byl zařazen na program jednání na návrh členky žalované Hany Lipovské učiněný až v průběhu jednání žalované, nikoliv na jeho začátku. Tato skutečnost však sama o sobě nezakládala nezákonnost rozhodnutí žalované. Důvodem pro jeho zrušení by totiž mohly být jen takové procesní vady, které by měly za následek jeho nezákonnost. Uvedené procesní pochybení však takovou vadou není. Ze zápisu z 18. jednání žalované ze dne 11. 11. 2020 vyplývá, že projednání uvedeného návrhu bylo přítomno celkem 13 z 15 členů žalované a celkem 10 z nich návrh podpořilo. O odvolání dozorčí komise je v souladu s § 7 odst. 2 zákona o ČT rozhodováno nadpoloviční většinou hlasů všech členů žalované, tedy v dané době bylo třeba pro schválení takového návrhu alespoň 8 hlasů. V případě, že by v dané věci mohlo být rozhodováno jen prostou většinou přítomných členů žalované (při zachování její usnášedischopnosti) a určitý bod by byl do programu zařazen v rozporu s jednacím řádem až dodatečně, mohla by za specifických okolností taková vada způsobit nezákonnost rozhodnutí. Taková situace by nastala v případě, že by část členů žalované využila nepřítomnosti svých kolegů a do programu jednání by zařadila nový bod, který by v důsledku snížení kvora byla schopna prosadit. V posuzovaném případě však hlasovací kvorum vyplývalo ze zákona (nadpoloviční většina všech členů), a proto pochybení, k němuž došlo, nemohlo k nastíněné nezákonnosti vést. Navíc na jednání žalované byla v dané době přítomna velká většina jejích členů, a dodatečné zařazení inkriminovaného bodu tudíž fakticky nič práva nepoškodilo. Konečně na předmětném jednání žalované byl přítomen tehdejší předseda dozorčí komise, když její ostatní členové neměli podle zákona o ČT ani jednacího řádu garantováno právo se tohoto jednání zúčastnit.

Závěrem městský soud uvedl, že proti žalobou napadenému rozhodnutí nemohlo být podáno odvolání k Poslanecké sněmovně. Žalovaná je totiž nezávislým orgánem, jímž se uplatňuje právo veřejnosti na kontrolu činnosti České televize. Poslanecká sněmovna jako politický orgán proto není v nadřazeném postavení vůči žalované a nemůže přezkoumávat její akty. Z tohoto důvodu je odvolání proti rozhodnutí žalované implicitně vyloučeno.

Proti rozsudku městského soudu podali žalobci (stěžovatelé) kasační stížnost, v níž namítli, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, když neadekvátním výkladem slova *přiměřeně* dovodil pravomoc žalované odvolávat členy dozorčí komise bez toho, že by byly naplněny zákonné podmínky pro jejich odvolání, a také pravomoc odvolat dozorčí komisi jako celek. Stěžovatelé trvali na tom, že tyto pravomoci žalované podle zákona o ČT nenáleží, a z toho důvodu je jí vydané usnesení nezákonné a mělo být městským soudem zrušeno. Ten totiž opomíjí skutečnost, že zatímco § 4 odst. 3 a § 5 zákona o ČT, na která § 8a odst. 3 téhož zákona odkazuje slovem *obdobně*, lze doslovně vztáhnout na členy dozorčí komise, přičemž § 4 odst. 3 obsahuje výčet předpokladů pro výkon funkce a § 5 zákaz neslučitelnosti funkcí, § 6 odst. 1 a 2 zákona o ČT nelze na členy dozorčí komise použít doslovně, protože odkazuje na specifika související s žalovanou, a to konkrétně ve vztahu k předsedovi Poslanecké sněmovny [§ 6 odst. 1 písm. b)] a ve vztahu k Poslanecké sněmovně samotné (§ 6 odst. 2). Jinak řečeno, zatímco v § 4 odst. 3 a § 5 zákona o ČT stačí nahradit žalovanou za dozorčí komisi, v § 6 odst. 1 a 2 zákona o ČT musí být pro potřeby aplikování těchto ustanovení na dozorčí komisi zaměněny i další části normativního textu. V prvním případě tedy to, co platí pro žalovanou, platí ve stejném znění i pro dozorčí komisi, a proto je ze strany zákonodárce zcela namístě použití slova *obdobně*. Ve druhém případě je zapotřebí znění ustanovení přizpůsobit s ohledem na § 8a odst. 2 zákona o ČT, podle kterého jsou členové dozorčí komise odvoláváni žalovanou, nikoliv Poslaneckou sněmovnou (z čehož také plyne, že rovněž písemně učiněné vzdání se funkce člena dozorčí komise nebude doručováno předsedovi Poslanecké sněmovny), a z tohoto důvodu je ze strany zákonodárce zcela přirozené použití slova *přiměřeně*. I pokud by byl akceptován výklad, podle nějž použití slova *přiměřeně* v textu § 8a odst. 3 věty třetí zákona o ČT umožňuje odchýlit se od textu ustanovení, na které je odkazováno ve větší míře, než je naznačeno výše, nelze v žádném případě dovozovat absolutní negaci principu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, jak učinil městský soud. I extenzivní výklad předmětné normy vycházející z použití slova *přiměřeně* v odkazu na ni totiž musí vycházet z normy samotné, resp. z jejích částí, kterými jsou v tomto případě jednotlivé důvody pro odvolání člena žalované (resp. člena dozorčí komise). Přiměřené použití normy, která zakládá důvody pro odvolání z funkce, nemůže znamenat prakticky její nepoužití. Postrádá smysl, aby zákonodárce odkazoval na normu s tím, aby nebyla aplikována.

Stěžovatelé dále namítli, že žalobou napadené usnesení postrádá v rozporu s § 68 správního řádu odůvodnění a poučení o opravných prostředcích. Proti tomuto rozhodnutí bylo dále možné podat odvolání k nadřízenému orgánu, jímž byla podle § 178 odst. 2 věty třetí za středníkem Poslanecká sněmovna, která žalovanou pověřila výkonem státní správy. Městský soud přitom podle žalobců nedostatečně odůvodnil své závěry o vynětí postupu žalované z působnosti správního řádu v otázce náležitostí jejich rozhodnutí a o vyloučení dvouinstančního řízení, v důsledku čehož byl napadený rozsudek zčásti nepřezkoumatelný.

Žalovaná ve svém vyjádření bez bližší specifikace zpochybnila pravomoc správních soudů k přezkumu rozhodnutí o odvolání členů dozorčí komise. Ve zbytku se ztotožnila se závěry rozsudku městského soudu. Dále uvedla, že výraz *přiměřeně* umožňuje široký prostor pro interpretaci aplikovaného ustanovení, které tak představuje pouze demonstrativní výčet důvodů pro odvolání z funkce člena dozorčí komise. S její prací a výsledky přitom byla žalovaná dlouhodobě nespokojena, na což opakovaně upozorňovala. Výhrady vůči činnosti dozorčí komise vyslovila již v květnu a srpnu 2020 a ve druhém z těchto měsíců již bylo navrženo její odvolání. I přes tuto skutečnost však dozorčí komise nezjedнала nápravu. Pokud tedy dozorčí komise opakovaně neplnila své povinnosti stanovené zákonem, byl dán důvod pro její odvolání. Usnesení o odvolání nemuselo obsahovat náležitosti stanovené správním řádem. Navíc důvody odvolání dozorčí komise byly zcela jednoznačně známy.

K vyjádření žalované zaslali stěžovatelé repliku, v níž odkázali na pečlivě odůvodněné závěry městského soudu o příslušnosti správních soudů k projednání žaloby proti usnesení žalované o odvolání dozorčí komise. Dále uvedli, že důvody pro odvolání členů žalované jsou explicitně uvedeny v § 6 zákona o ČT, a proto není důvod toto ustanovení vykládat extenzivněji ve vztahu k dozorčí komisi. Stěžovatelé polemizovali i s tvrzením žalované o její dlouhodobé nespokojenosti s činností dozorčí komise a uvedli, že skutečným důvodem pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí byly politické tlaky, kterým překáží nezávislost České televize. Přitom právě v zájmu předcházení takovým útokům na nezávislost České televize a orgánů její kontroly stanoví zákon o ČT přesně vymezené důvody, pro které je možné členy dozorčí komise odvolat. Extenzivní výklad těchto taxativně vymezených důvodů jde proto proti samotnému smyslu uvedeného zákona.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze a usnesení žalované ve vztahu k žalobcům a), b), c) a d) zrušil.

Z odůvodnění:

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelé uplatnili v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Ve shodě s městským soudem totiž považuje žalobu proti usnesení o odvolání dozorčí komise za přípustnou z důvodů uvedených v napadeném rozsudku, který se touto otázkou precizně zabýval, vycházel přitom z judikatury Nejvyššího správního soudu a s jehož závěry v tomto směru učiněnými se lze plně ztotožnit. Ostatně žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti a dalších svých podáních neuvedla žádné konkrétní skutečnosti, jimiž by uvedený závěr zpochybnila, a proto Nejvyšší správní soud s odkazem na odůvodnění napadeného rozsudku jen stručně konstatuje, že žaloba proti usnesení žalované o odvolání dozorčí komise byla projednatelná ve správním soudnictví a toto usnesení představovalo rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[17] Stěžovatelé v kasační stížnosti odkázali na důvody uvedené § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., podle nichž *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*. Dále stěžovatelé namítali procesní vady při odvolání dozorčí komise, jež odpovídají důvodu uvedenému v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., podle kterého *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost*.

[18] Za procesní vady při odvolání dozorčí komise stěžovatelé považovali skutečnost, že žalobou napadené usnesení neobsahovalo odůvodnění a poučení o opravném prostředku a že proti němu bylo možné podat odvolání k Poslanecké sněmovně.

[19] K těmto kasačním námitkám je zapotřebí uvést, že žalobou napadené rozhodnutí o odvolání dozorčí komise svou povahou představovalo personální opatření vůči poradnímu orgánu žalované, které nebylo vydáno ve formalizovaném postupu, v němž by se při garantování procesních práv účastníků řízení shromažďovaly podklady pro vydání rozhodnutí zasahujících do jejich práv. Žádné správní řízení o ustanovování členů dozorčí komise a zániku jejich funkce se totiž podle zákona o ČT nevede a jeho dále zmíněná ustanovení § 8a odst. 2 a 3 toliko upravují pravomoc žalované volit a odvolávat členy dozorčí funkce při splnění v nich uvedených podmínek. Usnesení žalované tedy sice představovalo rozhodnutí zasahující do právní sféry odvolaných členů dozorčí komise ve smyslu § 65 s. ř. s., avšak nebylo vydáno v režimu správního řízení podle části druhé správního řádu, neboť zákon o ČT jako zvláštní právní předpis stanovil v tomto směru jiný postup (§ 1 odst. 2 správního řádu). Z tohoto důvodu usnesení o odvolání dozorčí komise nemuselo obsahovat náležitosti rozhodnutí uvedené v § 68 správního řádu, tedy ani jeho odůvodnění a poučení o opravných prostředcích. V tomto směru plně postačilo, že důvod pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí spočívající ve vážných výhradách k práci dozorčí komise byl vyjádřen v předmětném zápise žalované z jejího jednání a rozveden v dalších jejích dokumentech, které byly předloženy v rámci žalobního řízení.

[20] Jelikož žalobou napadené rozhodnutí žalovaná nevydala v režimu správního řízení podle části druhé správního řádu, nebylo možné proti němu ani podat odvolání k Poslanecké sněmovně za použití pravidla obsaženého v § 178 odst. 2 věty třetí za středníkem správního řádu. Navíc žalovaná je nezávislým orgánem, jímž se uplatňuje právo veřejnosti na kontrolu činnosti České televize, jak vyplývá z § 4 odst. 1 a § 5 zákona o ČT. Poslanecká sněmovna jako orgán politický proto z povahy věci nemůže být nadřízeným orgánem žalované ani přezkoumávat její rozhodnutí, když takovým postupem by došlo k závažnému zásahu do její nezávislé činnosti. Rovněž tak by jím byl narušen princip dělby moci, neboť zákonodárny sbor nemůže v tomto ohledu zasahovat do činnosti orgánu moci výkonného.

[21] Městský soud tedy správně nepřisvědčil žalobním námitkám o absenci odůvodnění a poučení o opravných prostředcích v žalobou napadeném usnesení a o možnosti proti němu podat odvolání. Tyto své závěry přitom dostatečně odůvodnil, a proto jeho rozsudek není v uvedené části nepřezkoumatelný, jak stěžovatelé rovněž namítali. Důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. proto nebyly naplněny.

[22] Za této situace se mohl Nejvyšší správní soud zabývat otázkou zákonnosti napadeného rozsudku městského soudu a posoudit, zda žalovaná byla oprávněna odvolat členy dozorčí komise jako svého poradního orgánu z důvodu vyslovení vážných výhrad k jejich práci.

[23] Znění § 8 odst. 1 písm. k) zákona o ČT stanoví, že *do působnosti Rady náleží zřizovat dozorčí komisi (§ 8a), schvalovat její kontrolní řád (§ 8a odst. 7) a stanovit vyšší odměň členů dozorčí komise (§ 8b odst. 4)*. Podle § 8a odst. 1 tohoto zákona *dozorčí komise je poradním orgánem Rady ve věcech kontroly hospodaření České televize. Jejím úkolem je sledovat, zda jsou finanční zdroje a majetek České televize účelně a hospodárně využívány podle schváleného rozpočtu České televize v souladu s právními předpisy a s požadavky práva Evropských společenství. Dozorčí komise je povinna upozorňovat Radu na zjištěné nedostatky a předkládat jí návrhy na jejich odstranění*. Podle § 8a odst. 2 stejného zákona, *dozorčí komise má 5 členů, kteří jsou voleni a odvoláváni Radou z občanů České republiky s odbornými předpoklady pro výkon funkce člena dozorčí komise. Členové dozorčí komise jsou voleni na funkční období 4 let, a to i opětovně, ne však na více než 4 po sobě jdoucí funkční období*. Podle § 8a odst. 3 citovaného zákona *pro zvolení do funkce člena dozorčí komise a pro výkon této funkce platí předpoklady stanovené v § 4 odst. 3 a § 5 obdobně. Pro zánik funkce člena dozorčí komise platí přiměřeně § 6 odst. 1 a 2*.

[24] V předchozí citaci odkazovaný § 4 odst. 3 zákona o ČT stanoví, že *členem Rady může být zvolen občan České republiky, který a) je způsobilý k právním úkonům, b) má trvalý pobyt na území České republiky, a c) je bezúhonný; za bezúhonného se nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně, pokud jeho odsouzení pro tento trestný čin nebylo zhlazeno nebo se na něho z jiného důvodu nehledí jako by nebyl odsouzen, a ten, kdo nespňuje požadavky podle zvláštního zákona*. Odkazovaný § 5 zákona o ČT pak zakotvuje pravidla

neslučitelnosti členství v žalované s jinými funkcemi a vyjmenovanými činnostmi. Pro účely posouzení projednávané věci je však zásadní § 6 odst. 1 a 2, který zní takto:

1. *Členství v Radě zaniká:*

- a) *uplynutím funkčního období,*
- b) *dnem bezprostředně následujícím po dni doručení písemně učiněného vzdání se funkce předsedovi Poslanecké sněmovny,*
- c) *odvoláním z funkce,*
- d) *dnem, kdy člen Rady přestal splňovat předpoklady pro zvolení do funkce člena Rady stanovené v § 4 odst. 3,*
- e) *úmrtním.*

1. *Poslanecká sněmovna člena Rady z funkce odvolá*

- a) *přestal-li splňovat předpoklady pro výkon funkce člena Rady stanovené v § 5,*
- b) *narušil-li závažným způsobem důstojnost funkce člena Rady nebo dopustil-li se takového jednání, které zpochybňuje jeho nezávislost nebo nestrannost při výkonu funkce člena Rady,*
- c) *nezúčastňuje-li se po dobu více než 3 měsíců schůzí Rady.*

[25] Ustanovení § 8a odst. 2 zákona o ČT tedy světuje žalované pravomoc volit a odvolávat členy dozorčí komise z řad českých státních příslušníků s odbornými předpoklady pro výkon této funkce. Nicméně odstavec třetí téhož ustanovení stanoví další předpoklady pro zvolení do funkce člena dozorčí komise a pro její výkon, které platí obdobně jako podmínky pro zvolení do funkce člena žalované a pro výkon této funkce stanovené v § 4 odst. 3 a § 5 zákona o ČT. Městský soud v napadeném rozsudku správně poukázal na Legislativní pravidla vlády České republiky, podle nichž „slovo ‚obdobně‘ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu“. Jestliže tedy podle § 8a odst. 2 věty druhé zákona o ČT pro zvolení do funkce člena dozorčí komise platí obdobně předpoklady stanovené v § 4 odst. 3 téhož zákona, znamená to, že členem dozorčí komise stejně jako členem žalované může být zvolen občan České republiky, který je způsobilý k právním úkonům, má trvalý pobyt na území České republiky a je bezúhonný. Stejně jako členství v žalované je pak i členství v dozorčí komisi neslučitelné s jinými funkcemi a činnostmi vyjmenovanými v § 5 téhož zákona. Jinak řečeno, obdobné použití pravidel pro zvolení členem žalované a pro výkon této funkce i na členy dozorčí komise znamená to, že slova *Rada, člen Rady, členství v Radě* a jejich jednotlivé pády použité v § 4 odst. 3 a § 5 zákona o ČT lze plně zaměnit za tvary slov *dozorčí komise, člen dozorčí komise a členství v dozorčí komisi*, aby se právní vztahy upravené v těchto ustanoveních plně vztahovaly i na zvolení do funkce člena dozorčí komise a pro její výkon, jak vyžaduje znění § 8a odst. 3 věty druhé téhož zákona.

[26] Podle třetí věty naposledy uvedeného ustanovení zákona o ČT platí pro zánik funkce člena dozorčí komise § 6 odst. 1 a 2 přiměřeně. Podle Legislativních pravidel vlády „slova ‚přiměřeně‘ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu lze použít výjimečně; vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy“. Je nepochybné, že důvody pro zánik členství v Radě vymezené v § 6 odst. 1 a 2 zákona o ČT se podle jeho ustanovení § 8a odst. 3 věty třetí plně vztahují i na zánik funkce člena dozorčí komise. Přiměřené použití těchto důvodů přitom znamená, že nepostačí toliko slova *Rada, člen Rady, členství v Radě* a jejich jednotlivé pády zaměnit za tvary slov *dozorčí komise, člen dozorčí komise a členství v dozorčí komisi*, nýbrž je dále nutné zohlednit, že členy dozorčí komise odvolává z funkce z důvodů podle § 6 odst. 2 zákona o ČT žalovaná, a nikoli Poslanecká sněmovna. Podobně členství v dozorčí komisi podle přiměřené aplikace § 6 odst. 1 písm. b) zákona o ČT nezaniká dnem bezprostředně následujícím po dni doručení písemně učiněného vzdání se funkce předsedovi Poslanecké sněmovny, nýbrž předsedovi žalované. Právě jen v těchto modifikacích spočívá volnější vztah mezi zněním § 6 odst. 1 a 2 a § 8a odst. 3 větou třetí zákona o ČT.

[27] Městský soud správně poukázal na problematičnost slova *přiměřeně*, když z Legislativních pravidel vlády citoval, že „v tomto případě se na tom, kdo chce poznat obsah a rozsah právní normy, která odkazuje na ‚přiměřeně‘ použití jiné normy, požaduje, aby provedl poměrně složitou logickou operaci a zhodnotil, kdy, resp. které předpokládané

právní následky se na daný případ mohou vztahovat a kdy, resp. které nikoliv.“ Nicméně z tohoto legislativního pravidla vyplývá jen to, že v některých případech nelze právní vztahy vymezené v právní normě, která má být přiměřeně aplikována, zcela nebo zčásti použít, neboť to povaha odkazující normy z logiky věci vylučuje. Přiměřené použití odkazované právní normy však neznamená, že by se mohla vztahovat i na právní následky, které v ní vůbec nejsou předpokládány. V takovém případě by totiž neexistoval žádný (ani volnější) vztah mezi odkazující a odkazovanou právní normou a nejednalo by se o přiměřené použití ustanovení téhož či jiného právního předpisu, nýbrž o v něm neupravený právní vztah s výjimkou situace, kdyby byl zakotven v nějaké jiné právní normě.

[28] Z těchto důvodů nelze souhlasit se závěrem městského soudu, že přiměřená aplikace § 6 odst. 2 zákona o ČT na dozorčí komisi znamená, že žalovaná je oprávněna odvolat jejího člena v zásadě z jakéhokoliv důvodu, který obstojí z hlediska ústavních principů. Podle této odkazované normy totiž mohla žalovaná odvolat stěžovatele z funkce členů dozorčí komise jen tehdy, pokud by přestali splňovat předpoklady pro výkon této funkce stanovené v § 5 zákona o ČT, narušili závažným způsobem důstojnost funkce či se dopustili takového jednání, které by zpochybnilo nezávislost nebo nestrannost při výkonu funkce, nebo se neúčastnili po dobu více než 3 měsíců schůzí dozorčí komise. Žalovaná však nebyla oprávněna odvolat stěžovatele z dozorčí komise v případě porušení jiných povinností při výkonu této jejich funkce než těch, které jsou vymezeny v § 6 odst. 2 zákona o ČT, tedy ani z důvodu vyslovení vážných výhrad k jejich práci, jak učinila. V takovém postupu žalované při odvolání členů dozorčí komise totiž z uvedených důvodů nelze spatřovat přiměřené použití § 6 odst. 2 zákona o ČT ve spojení s § 8a odst. 3 větou třetí téhož zákona, nýbrž nad jejich rámec učiněné personální opatření. Odvolání z funkce člena dozorčí komise z jiného než v zákoně o ČT formulovaného důvodu přitom nebylo možné učinit, neboť podle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsobem stanoveným zákonem. Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 10 As 60/2018-45, který městský soud použil na podporu své argumentace, přitom není příležitý, neboť v něm byl vykládán § 28 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), jenž nestanoví žádné předpoklady pro podání návrhu akademického senátu fakulty vysoké školy jejímu rektorovi na odvolání děkana, a proto takový návrh může být oproti právní úpravě aplikované v dané věci skutečně učiněn v zásadě z jakéhokoliv důvodu.

[29] Uvedený závěr o nesprávnosti právního názoru městského soudu vysloveného v posuzované věci, který se opírá o jazykový výklad předmětných ustanovení zákona o ČT, lze učinit i za pomoci výkladu teleologického. Jestliže totiž tento zákon upravil předpoklady pro zvolení za člena dozorčí komise a především pro výkon této funkce shodně jako u člena žalované, která je koncipována jako nezávislý orgán veřejné moci, jejímž prostřednictvím se má bez přímého působení politických aktérů uplatňovat právo veřejnosti na kontrolu činnosti České televize, pak je logicky stejnými atributy nezávislosti a nestrannosti vybavena také dozorčí komise, aby se i ona mohla na stejném úkolu v oblasti hospodaření České televize účinně podílet. Ostatně skutečnost, že také dozorčí komise je při výkonu své funkce nezávislá a nestranná vyplývá z výslovného znění § 5 odst. 2 zákona o ČT, který se na její členy použije obdobně jako u žalované, tedy v plném rozsahu, jak vyplývá ze zmíněného § 8a odst. 3 věty druhé téhož zákona. Proto není myslitelné, aby bez zákonné opory byly aplikovány jiné důvody pro odvolání z funkce člena dozorčí komise než u členů žalované. Ty jsou v § 6 odst. 3 zákona o ČT paradoxně upraveny jen ve vztahu k žalované jako celku, kterou může Poslanecká sněmovna odvolat, pokud opakovaně neplní své zákonné povinnosti nebo pokud nebyla dvakrát po sobě schválena *Výroční zpráva o činnosti České televize* nebo *Výroční zpráva o hospodaření České televize*.

[30] S ohledem na postavení dozorčí komise jako poradního orgánu žalované ve věcech kontroly hospodaření České televize si lze jistě představit jinou a možná i efektivnější zákonnou úpravu výkonu a zániku funkce jejích členů, včetně zakotvení dalších důvodů pro odvolání, mezi něž by mohlo patřit i řádné neplnění jiných než v § 6 odst. 2 zákona o ČT uvedených povinností člena dozorčí komise či jeho neodborné jednání. V této souvislosti je možné v intencích argumentace městského soudu konstatovat, že z hlediska řádného výkonu kontroly činnosti České televize na úseku jejího hospodaření není zřejmě nezbytně nutné, aby vůči nezávislé žalované byla její dozorčí komise nadměrně chráněna před odvoláním. Nicméně s ohledem na zásadu dělby státní moci musí správní soudy vycházet ze stávajícího modelu, který i při vědomí jen přiměřené aplikace § 6 odst. 2 zákona o ČT obsahuje v něm uvedené obsahově stejné důvody pro odvolání z funkce člena žalované i její dozorčí komise.

Podle nich přitom žalovaná nemohla odvolat členy dozorčí komise kvůli vážným výhradám k jejich práci, neboť jednání ohrožující důvěru veřejnosti v řádné plnění povinností po odborné stránce nepředstavuje zákonem o ČT aprobovaný důvod pro odvolání z této funkce. Za dané situace se Nejvyšší správní soud nemusel k námitce stěžovatelů zabývat tím, zda tento žalovanou uvedený důvod byl řádně doložen, nebo byl ve skutečnosti použit účelově.

[31] Jelikož Nejvyšší správní soud učinil závěr o nemožnosti odvolat členy dozorčí komise z důvodu uvedeného žalovanou, nemusel již řešit, zda žalovaná mohla odvolat celý tento orgán. Ostatně pokud lze odvolat členy dozorčí komise jen z důvodů uvedených v § 6 odst. 2 zákona o ČT, je sotva myslitelné, aby v něm vymezené podmínky pro odvolání z funkce současně splnili všichni její členové.

[32] Lze shrnout, že žalovaná nebyla oprávněna odvolat členy dozorčí komise za přiměřeného použití § 6 odst. 2 ve spojení s § 8a odst. 3 větou třetí zákona o ČT z důvodu vyslovení vážných výhrad k jejich práci. I když právní argumentace městského soudu učiněná při řešení této právní otázky byla pečlivá a jistě nepostrádala logiku, nereflexovala nutnost respektovat aktuální právní úpravu ani v ní zvolený model postavení členů dozorčí komise, který neumožňuje extenzivní výklad příslušného ustanovení o odvolání z této funkce. Proto musí Nejvyšší správní soud považovat napadený rozsudek za nezákonný, v důsledku čehož byl naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

4416

Právo na informace: role „společenského hlídacího psa“

k § 3 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Pro posouzení, zda žadatel o informaci o platech (§ 3 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. společenského hlídacího psa (jak stanovil nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, č. 188/2017 Sb. ÚS), je rozhodující, jakou úlohu žadatel reálně plní, nikoli jeho právní status nebo charakteristiky. Žadatel o informace o platech může být společenským hlídacím psem *ad hoc*, pokud v konkrétní věci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2022, čj. 6 As 188/2021-57)

Předjudikatura: č. 869/2006 Sb. NSS, č. 1514/2008 Sb. NSS, č. 3155/2015 Sb. NSS, č. 4044/2020 Sb. NSS a č. 4346/2022 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 57/2003 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 367/03), č. 188/2017 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 1378/16), č. 259/2013 Sb. a č. 54/2020 Sb., stanovisko pléna Ústavního soudu č. 297/2014 Sb.; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 2. 2007, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) proti Spojenému království* (stížnost č. 11002/05) a rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 11. 2016, *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku* (stížnost č. 18030/11).

Věc: ZO VOS fakulta biomedicínského inženýrství ČVUT v Praze (FBMI ČVUT v Praze) proti Úřadu pro ochranu osobních údajů, za účasti Českého vysokého učení technického v Praze, o poskytnutí informací, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení.

V této věci byla předmětem řízení před Nejvyšším správním soudem otázka poskytování informací o platech hrazených z veřejných prostředků na základě zákona o svobodném přístupu k informacím.

Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 6. 2021, čj. 51 A 26/2019-100, zrušil rozhodnutí rektora Českého vysokého učení technického v Praze (dále jen „ČVUT“) a děkana Fakulty biomedicínského inženýrství (dále jen „FBMI ČVUT“) a nařídil osobě zúčastněné na řízení, ČVUT, aby poskytlo žalobkyni informace o mzdových prostředcích vyplacených děkanovi a tajemníkovi FBMI ČVUT za rok 2015. Předmětem sporu bylo, zda žalobkyně splňovala kritéria pro poskytnutí informací, která byla Ústavním soudem poprvé vymezena v tzv. platovém

nálezu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, č. 188/2017 Sb. ÚS, a zda nebylo namístě žádost odmítnout pro zneužití práva.

Jako žalovaný v řízení vystupoval Úřad pro ochranu osobních údajů, neboť v průběhu řízení před krajským soudem přešla působnost rozhodovat v odvolacím řízení z rektora ČVUT na Úřad pro ochranu osobních údajů v důsledku novelizace § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, provedené zákonem č. 111/2019 Sb. Z tohoto důvodu mělo ČVUT v soudním řízení správním postavení osoby zúčastněné na řízení.

V říjnu 2015 založil Vysokoškolský odborový svaz žalobkyni jako další ze svých základních organizací. Ty představují základní organizační jednotky jmenované odborové organizace a mají „plnou právní osobnost a svéprávnost“ (čl. 10 odst. 1 stanov Vysokoškolského odborového svazu).

V březnu 2016 se žalobkyně, za kterou jednal její předseda, který byl v té době také zaměstnancem FBMI ČVUT, obrátila na děkana FBMI ČVUT s žádostí o poskytnutí informací. Uvedla, že má od svých členů informace, které mohou vést k pochybnostem o hospodárném vynakládání mzdových prostředků. Konkrétně žalobkyně požádala o poskytnutí dvou okruhů informací:

1. o výši vyplacených finančních prostředků na osobní příplatky a odměny zaměstnanců fakulty zařazených do katedry přírodovědných oborů a katedry biomedicínské techniky za leden 2016, a to (zjednodušeně řečeno) v podobě údajů o celkové sumě takto vyplacených prostředků a průměrné, minimální a mediální výši příplatků a odměn na zaměstnance;
2. o výši celkových mzdových prostředků vyplacených děkanovi a tajemníkovi fakulty za rok 2015.

O této žádosti bylo rozhodováno dvakrát.

Děkan FBMI ČVUT rozhodnutím ze dne 6. 5. 2016 žádost o poskytnutí informací jako celek odmítl. Rektor ČVUT odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 17. 6. 2016 zamítl a rozhodnutí děkana potvrdil.

Krajský soud v Praze obě tato rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 19. 12. 2018, čj. 45 A 96/2016-95. Informace požadované pod bodem 1) krajský soud nařídil poskytnout, neboť neshledal žádný důvod pro odmítnutí žádosti, zejména vzhledem k tomu, že se jednalo o statistické údaje bez vztahu ke konkrétním zaměstnancům. U informací požadovaných dle bodu 2) žádosti krajský soud věc vrátil rektorovi ČVUT k dalšímu řízení s tím, že má být provedeno poměrování (test proporcionality) mezi právem žalobkyně na informace a právem děkana a tajemníka FBMI ČVUT na ochranu soukromí podle tzv. platového nálezu Ústavního soudu. Podle tohoto nálezu lze odmítnout poskytnutí informace o odměňování, nejsou-li splněny všechny následující podmínky: a) účelem vyžádání informace je příspěvek k diskusi o věcech veřejného zájmu; b) informace samotná se týká veřejného zájmu; c) žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. společenského hlídacího psa; d) informace existuje a je dostupná.

Kasační stížnost ČVUT proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 25. 6. 2021, čj. 5 As 12/2019-55. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěry krajského soudu a doplnil, že při rozhodování o poskytnutí informací ohledně mzdových prostředků vyplacených děkanovi a tajemníkovi je třeba se zaměřit na hodnocení splnění podmínek a) a c) výše uvedeného testu, neboť podmínky b) a d) jsou jednoznačně splněny.

Další rozhodování ve věci se proto týkalo pouze informací o mzdových prostředcích vyplacených děkanovi a tajemníkovi FBMI ČVUT za rok 2015 podle bodu 2) žádosti. Děkan rozhodnutím ze dne 28. 1. 2019 tuto část žádosti opětovně odmítl. Odvolání žalobkyně rektor ČVUT rozhodnutím ze dne 10. 4. 2019 zamítl a rozhodnutí děkana potvrdil.

Jak již bylo uvedeno výše, krajský soud napadeným rozsudkem znovu obě rozhodnutí zrušil a nařídil ČVUT, aby žalobkyni poskytlo požadované informace, neboť shledal naplnění všech kritérií platového nálezu Ústavního soudu. Krajský soud uvedl, že žalobkyně požádala o informace za účelem rozpoutání diskuse, být kritické. Požadované informace se týkaly veřejného zájmu, neboť se vztahovaly k děkanovi a tajemníkovi jako osobám stojícím na vrcholu hierarchie v rámci fakulty. Žalobkyně i její předseda podle krajského soudu plnili roli společenského hlídacího psa. Žalobkyně je odborovou organizací a zajímat se o odměňování zaměstnanců spadá do předmětu její činnosti. Předseda žalobkyně se vyjadřoval k odměňování na FBMI ČVUT v novinovém článku.

Žalobkyně i její předseda tedy hodlali otázku odměňování podrobit veřejné diskusi. Krajský soud označil za bezvýznamné vztahy mezi členy žalobkyně a povinným subjektem. Relevantní podle něj nebylo ani hodnocení žalobkyně z toho hlediska, zda reálně působí jako odborová organizace či zda je oprávněna působit u ČVUT jako zaměstnavatele, neboť o informace mohou žádat i externí subjekty. Pokud by žalobkyně nesplňovala podmínky pro další existenci, bylo nutné podat návrh na její zrušení. Jako existující právnická osoba však byla oprávněna o informace žádat. Důvodnou krajský soud neshledal ani argumentaci o ohrožení konkurenceschopnosti ČVUT, neboť ani ochrana obchodního tajemství se nevztahuje na poskytování informací o rozsahu poskytnutých veřejných prostředků, navíc se jedná o údaje týkající se dvou zaměstnanců. Konečně, i kdyby žalobkyně sloužila pouze k prosazování zájmů svého předsedy, bylo nutno vyložit, v čem konkrétně spočívalo zneužití práva. Dle krajského soudu byla žádost o informace podána vážně a neměla za cíl ČVUT jako povinný subjekt bezdůvodně zatížit.

Proti rozsudku krajského soudu podalo ČVUT jako osoba zúčastněná na řízení (stěžovatel) kasací stížnost. Stěžovatel namítal, že žalobkyni nelze poskytnout informace o platech děkana a tajemníka FBMI ČVUT v roce 2015, a to jednak kvůli zneužití práva ze strany žalobkyně, jednak pro nesplnění kritérií, která pro poskytování těchto informací vymezil platový nálezný Ústavního soudu.

Stěžovatel spatřoval zneužití práva již v samotném založení a dalším trvání žalobkyně jako odborové organizace. Žalobkyně totiž u FBMI ČVUT ani u stěžovatele reálně nepůsobí a nevyvíjí žádnou činnost, která by naplňovala účel odborového sdružení. Ani skutečnost, že se předseda žalobkyně podílel na jednání o obsahu kolektivní smlouvy se stěžovatelem, na tom nic nemohla změnit. Žalobkyně byla založena účelově, a sice k ochraně jejího předsedy a dalšího zaměstnance fakulty (jako jediných dvou známých členů žalobkyně) před rozvázáním pracovního poměru. Oba tyto zaměstnanci dle stěžovatele dostali výpověď ze zákonných důvodů kvůli porušování jejich pracovních povinností. Krajský soud se však dle stěžovatele nesprávně spokojil pouze s formální existencí žalobkyně, nezkoumal možné zneužití práva z materiálního hlediska. Dále krajský soud nesprávně odkázal stěžovatele na možnost iniciovat řízení o zrušení žalobkyně, ačkoli po něm nelze využít tohoto prostředku legitimně požadovat a podmiňovat jí poskytnutí soudní ochrany proti zneužití práva žalobkyní. Žalobkyně podle stěžovatele slouží pouze jako nástroj k prosazení individuálních zájmů svého předsedy.

Za zneužití práva stěžovatel považoval i jednání žalobkyně spočívající v samotném podání žádosti o informace. Tato žádost totiž nesledovala legitimní cíl spočívající ve vyvolání konstruktivní veřejné diskuse o otázce veřejného zájmu, nýbrž byla projevem snahy předsedy žalobkyně získat neoprávněné výhody, šikanovat zaměstnance FBMI ČVUT, porušovat jejich oprávněné zájmy, rozeštvat kolektiv a vyprovokovat vzájemnou zášť. Krajský soud chybně zúžil otázku zneužití práva toliko na podávání žádostí ve snaze vytvořit nadměrnou administrativní zátěž bez reálného zájmu o požadované informace.

Jde-li o kritéria pro poskytování informací o platech a mzdách dle nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16, stěžovatel v prvé řadě zpochybnil, zda účelem vyžádání informace bylo přispět k diskusi o veřejném zájmu [kritérium a)] a zda se vyžádané informace týkaly veřejného zájmu [kritérium b)]. Podle stěžovatele krajský soud nesprávně vyšel ze závěrů rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS, o existenci veřejného zájmu na poskytování informací o vyplácení veřejných prostředků, ačkoli tento názor byl překonán právě náleznem sp. zn. IV. ÚS 1378/16. Navíc rozšířený senát v citovaném rozsudku připustil možnost neposkytnout informace z důvodu ochrany obchodního tajemství. Obdobně jako obchodní tajemství je třeba chránit i údaje o odměňování zaměstnanců v akademické sféře, neboť se z pohledu stěžovatele jedná o velmi citlivé a konkurenčně významné informace. Akademická sféra se dle stěžovatele blíží svým financováním a soutěžní povahou soukromé sféře, s níž si z hlediska pracovních sil konkuruje. Zveřejnění odměn by proto způsobilo pokřivení tohoto soutěžního prostředí – vysoká škola by mohla přijít o klíčové zaměstnance jen proto, že po zveřejnění výše odměn by zaměstnanci byla učiněna vyšší nabídka ze strany jiné vysoké školy nebo soukromého subjektu. Podle stěžovatele nebyl na zveřejnění požadovaných informací veřejný zájem a bylo nepřijatelné, aby žalobkyně pouze na základě nepodloženého podezření tyto důvěrné informace vylákávala. Navíc, pokud by žalobkyně se stěžovatelkou skutečně vedla sociální dialog, mohla požadované údaje získat.

Podle stěžovatele žalobkyně neplní ani roli tzv. společenského hlídačského psa [kritérium c)]. Krajský soud se chybně spokojil s formálním konstatováním, že do předmětu činnosti žalobkyně jako odborové organizace patřilo zajímat se o odměňování zaměstnanců (a případné disproporce v odměňování), a to bez ohledu na to,

zda z hlediska zákoníku práce u daného zaměstnavatele působí. Stěžovatel namítal, že odborová organizace, která u konkrétního zaměstnavatele působí, není dle § 287 odst. 1 písm. a) zákoníku práce oprávněna být informována o výši platu, mzdy či odměny konkrétních zaměstnanců. Klíčovou pro posouzení role společenského hlídacího psa nemá být dle stěžovatele formální povaha žalobkyně, ale její faktické jednání. Žalobkyně ovšem nevykonávala žádnou činnost, z níž by bylo možno usuzovat na její povahu společenského hlídacího psa, u FBMI ČVUT ani u stěžovatele reálně vůbec nepůsobí, neumožňuje zaměstnancům působícím na FBMI ČVUT, aby se stali jejími členy, komunikuje s nimi „*nestandardním a arogantním způsobem*“. Především není schopna prokázat splnění podmínek vyžadovaných zákoníkem práce pro působení u zaměstnavatele. Vzhledem k tomu, že stěžovatel rozvázal pracovní poměr s jedinými dvěma známými členy žalobkyně, patrně porušila i povinnost podle § 286 odst. 4 zákoníku práce oznámit stěžovateli jako zaměstnavateli, že tyto podmínky splňovat přestala. Faktickým žadatelem je tak dle stěžovatele předseda žalobkyně jako fyzická osoba, který se „*schovává za odborovou organizaci a zneužívá její právní formu a postavení*“ s cílem získat informace k rozeřtávání kolektivu zaměstnanců FBMI ČVUT. Tento cíl nebyl dle stěžovatele ve veřejném zájmu. Žalobkyni, která patrně hájí jen osobní a nelegitimní zájmy svého předsedy, nelze pokládat za osobu plnící úkoly či posílání dozoru veřejnosti či společenského hlídacího psa. Od aktivit předsedy žalobkyně se nadto distancoval i druhý známý člen této organizace.

Stěžovatel dále poukázal na to, že konstatování krajského soudu, že žalobkyně požádala o informace za účelem rozproudení diskuse o systému odměňování, a že je tedy takový zájem legitimní, nemá oporu ve spise. Za jinou vadu řízení stěžovatel označil skutečnost, že dle krajského soudu mohl roli společenského hlídacího psa splňovat i předseda žalobkyně jako fyzická osoba, nejen žalobkyně. Pouze ta však byla žadatelem o informace. Jelikož žalobkyně vystupuje coby odborová organizace pouze formálně (což připustil i krajský soud), je zjevné, že sama roli společenského hlídacího psa neplní. Dle stěžovatelova názoru se krajský soud nevypořádal ani s námitkou, že kvůli specifikům akademického prostředí je třeba dovodit výjimku z poskytování informací.

Žalobkyně ve vyjádření navrhla kasační stížnost zamítnout. Uvedla, že stěžovatel pouze opakoval argumentaci, s níž se již dostatečně vypořádal krajský soud. Jde-li o problematiku zneužití práva, žalobkyně poukázala na to, že otázka jejího působení jako odborové organizace u zaměstnavatele není z hlediska důvodů pro odmítnutí žádosti o informace relevantní. Tvrzení, že žalobkyně jako odborová organizace vůbec nepůsobí, považovala za absurdní, neboť byla jednou z odborových organizací, která se stěžovatelem (ČVUT) podepsala kolektivní smlouvu. Stěžovatel jistě v tomto ohledu nechtěl tvrdit, že podepsal závaznou kolektivní smlouvu s někým, kdo k tomu nebyl oprávněn.

K otázce, zda plní roli společenského hlídacího psa, žalobkyně uvedla, že měla a má informace o nehospodárném nakládání s prostředky na FBMI ČVUT. Navíc v roce 2018 vyšly najevo též informace o nehospodárném nakládání s veřejnými prostředky na fakultě stavební. O omezených možnostech kontroly a nápravy pak v této souvislosti veřejně hovořil i bývalý rektor ČVUT, nebyla však vyvozena žádná odpovědnost. Veřejný zájem na transparentnosti fungování veřejné vysoké školy je dle stěžovatele zřejmý. Dobrou pověst stěžovatele poškozují excesy v odměňování, nikoli zveřejnění informací o nich. Žalobkyně neusiluje o poškození konkrétních osob, ale o informace, které neúspěšně žádala v rámci sociálního dialogu. Vzhledem k tomu, že pracovníprávní úprava neposkytuje příliš efektivních nástrojů, jak se požadovaných informací domoci, zvolila režim zákona o svobodném přístupu k informacím.

Stěžovatel reagoval na vyjádření žalobkyně podáním repliky, v níž poukázal na to, že žalobkyně jedná vůči zaměstnancům FBMI ČVUT diskriminačním způsobem a neumožňuje jim stát se jejími členy. Účelově a selektivně tak reprezentuje pouze „vyvolené“ zaměstnance. Stěžovatel znovu upozornil, že žalobkyně fakticky u FBMI ČVUT jako odborová organizace nepůsobí. Nebyla schopna doložit ani to, že má k tomu dostatečný počet členů, a tedy že splňuje podmínky pro působení u zaměstnavatele dle § 286 odst. 3 a 4 zákoníku práce. Uzavření kolektivní smlouvy se žalobkyní nesvědčí o uznání její legitimacy ze strany stěžovatele. Stěžovatel zároveň blíže rozvedl, že podle judikatury je odborová organizace povinna doložit právo působit u zaměstnavatele a jednat s ním. Pokud se jedná o uzavřenou mediační dohodu, stěžovatel uvedl, že závazek zdržet se kritického hodnocení pracovního poměru předsedy žalobkyně se nevztahuje na úkony vůči soudu. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na skutečnost, že došlo k projednání neomluvené pracovní absence předsedy žalobkyně. Rovněž zopakoval, že žalobkyně byla založena toliko za účelem ochrany dvou známých členů. Jde-li o žalobkyni odkazované novinové články

týkající se odměňování na jiné fakultě stěžovatele, ty nemají vztah k FBMI ČVUT a nejsou pro posuzovanou věc relevantní. Použitelnost novinových článků jako důkazů je navíc diskutabilní.

Žalobkyně v duplice odkázala na své předchozí vyjádření. Připomněla, že Nejvyšší správní soud již v dřívějším rozsudku v této věci čj. 5 As 12/2019-57 dovedl, že požadované informace o mzdě děkana a tajemníka představují informace týkající se veřejného zájmu, které v době žádosti existovaly a byly dostupné. Proto bylo namísto zabývat se pouze otázkou, zda účelem vyžádaných informací byla snaha přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu a zda žadatel plní roli tzv. společenského hlídacího psa. Krajský soud po komplexním vyhodnocení konstatoval, že obě podmínky byly splněny, stejný názor vyjádřila i Českomoravská konfederace odborových svazů, která žalobkyni zastupovala v předchozím řízení a nyní jí poskytuje právní podporu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[25] Jak již Nejvyšší správní soud předestřel v úvodu tohoto rozsudku, posuzovaná věc se týká poskytnutí informací o mzdových prostředcích vyplacených děkanovi a tajemníkovi FBMI ČVUT za rok 2015. O této části žádosti bylo rozhodováno znovu poté, kdy původní rozhodnutí rektora ČVUT a děkana FBMI ČVUT byla krajským soudem zrušena a Nejvyšší správní soud následně zamítl kasační stížnost stěžovatele rozsudkem ve věci sp. zn. 5 As 12/2019. Rektor ČVUT byl zavázán, aby v dalším řízení provedl poměření práva žalobkyně na informace a práva na soukromí děkana a tajemníka FBMI ČVUT podle kritérií vymezených v tzv. platovém nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16.

III.1 Naplnění podmínek platového nálezu Ústavního soudu

[26] Podle závazného právního názoru byly správní orgány povinny posoudit žádost o informace o mzdě děkana a tajemníka FBMI ČVUT v testu proporcionality z hlediska kritérií, která vymezil Ústavní soud v platovém nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16. Podle tohoto nálezu je nutno zkoumat, zda:

a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu,

b) informace samotná se týká veřejného zájmu,

c) žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“,

d) informace existuje a je dostupná.“

[27] Ústavní soud se blíže nevyjádřil k tomu, jak mají být jednotlivá kritéria vykládána, tento úkol ponechal na správních soudech (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2020, čj. 2 As 88/2019-29, č. 4044/2020 Sb. NSS, bod 24).

[28] Východisko pro interpretaci jednotlivých kritérií představuje judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) k čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), v níž se čtyři obdobné (resp. téměř totožné) podmínky objevily poprvé. Z této judikatury Ústavní soud vycházel při formulování kritérií v platovém nálezu (viz jeho body 84 až 94 a dále body 123 až 125, a v nálezu odkazovaný rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. 11. 2016, *Magyar Helsinki Bizottság proti Madarsku*, stížnost č. 18030/11, body 157 až 170). Nelze ovšem odhlížet od toho, že vyjmenované podmínky plnily v judikatuře ESLP poněkud odlišnou funkci. Na rozdíl od čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) totiž čl. 10 Úmluvy výslovně negarantuje právo na informace, které je z něj nutno dovozovat výkladem. Uvedené podmínky tedy slouží jako prahová kritéria pro zhodnocení, zda v konkrétním případě z Úmluvy vůbec vyplývá právo na informace (viz bod 157 rozsudku velkého senátu ESLP ve věci *Magyar Helsinki Bizottság*). Teprve poté se přezkoumává, zda došlo k zásahu do tohoto práva a zda byl tento zásah stanoven zákonem, sledoval legitimní cíl a byl nezbytný v demokratické společnosti. K tomuto poměřování se však již uvedené podmínky nevyužívají (body 181 až 200, tamtéž). Úmluva tedy garantuje pouze „omezené právo na informace“ v případech, kdy jsou čtyři prahová kritéria splněna, jak připomněl rovněž Ústavní soud v platovém nálezu (viz bod 94).

[29] Oproti tomu v rámci Listiny tyto podmínky nemají (a nemohou mít) povahu prahových kritérií, neboť právo na informace je garantováno výslovně, a tedy není třeba je dovozovat výkladem. Namísto toho mají podle

Ústavního soudu sloužit k poměrování střetu práva na informace a práva na ochranu soukromí. Tuto proměnu jejich funkce je třeba reflektovat. Převzetí kritérií vztahujících se k Úmluvě navíc nesmí vést ke snížení vnitrostátního standardu ochrany práv (čl. 53 Úmluvy). Jak zdůraznil Ústavní soud, „*i při vázanosti Úmlouvou [je nutné] dávat přednost úpravě základních práv a svobod v jejich tuzemském pojetí, pakliže poskytují vyšší standard ochrany*“ (nález ÚS ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 13/12, č. 259/2013 Sb., bod 26; viz obdobně např. stanovisko pléna ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. Pl. ÚS st. 39/14, č. 297/2014 Sb., bod 8, nebo nález ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, č. 54/2020 Sb., bod 65).

[30] Hodnocení kritéria a), tj. zda účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu, a kritéria b), tj. zda se informace samotná týká veřejného zájmu, je provázáno. Obě kritéria se totiž vztahují k veřejnému zájmu. Jen pokud se požadovaná informace týká veřejného zájmu, může být žadatelem vyžadována za účelem přispět s ní k diskusi o věcech veřejného zájmu (viz již zmiňovaný rozsudek NSS čj. 2 As 88/2019-34, bod 25). Jinak řečeno, není-li splněno kritérium b), nemůže být splněno ani kritérium a). Vzhledem k tomu Nejvyšší správní soud v některých případech přistupuje ke společnému posuzování obou kritérií (tamtéž, viz body 25 až 28) a posuzuje nejprve kritérium b) (rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2022, čj. 10 As 542/2021-99, č. 4346/2022 Sb. NSS, bod 40 a násl.), zvolil tento postup i v nyní projednávané věci.

III.1.A Informace se týká veřejného zájmu – kritérium b)

[31] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že kritérium b) nebylo v daném případě naplněno a že se požadované informace netýkají veřejného zájmu. Vytýká krajskému soudu, že v napadeném rozsudku vycházel z chybného a paušálního názoru (překonaného judikaturou Ústavního soudu) o veřejném zájmu na poskytování informací o platech a mzdách hrazených z veřejných prostředků.

[32] Podle závazného právního názoru vysloveného v předchozím rozsudku Nejvyššího správního soudu se informace o platu děkana a tajemníka FBMI ČVUT týkají veřejného zájmu, a kritérium b) je tedy naplněno. I když se od uvedeného závěru nelze v souzené věci odchýlit, je vhodné objasnit, proč k tomu ani nebyl důvod.

[33] Informace o platu či mzdě hrazené z veřejných prostředků v obecné rovině vždy souvisejí s veřejným zájmem, aby nakládání s veřejnými prostředky bylo transparentní a pod veřejnou kontrolou. Jak Nejvyšší správní soud vyložil v rozsudku čj. 2 As 88/2019-29, konkrétně v bodě 28, veřejný zájem je dán v případě všech příjemců veřejných prostředků. Jeho intenzita ovšem závisí na postavení osoby, o jejíž plat či mzdu jde, ve veřejné sféře. V případě žádosti o poskytnutí informace o platových poměrech „běžné“ úřední osoby bez jakýchkoli řídicích pravomocí (např. referenta obecního či krajského úřadu, ale i ústředního orgánu státní správy nebo jiných veřejných institucí) je nezbytné, aby žadatel v žádosti uvedl přesvědčivé a detailní důvody, pro něž by v dané konkrétní situaci měl existovat veřejný zájem na vyhovění jeho žádosti. Požadavek na „sílu důvodů“ existence veřejného zájmu na poskytnutí informace pak postupně klesá se zvyšujícím se postavením dotčených osob v rámci veřejné sféry. Platí, že čím větší kompetence osoba má, tím přírotenější je bez konkrétnějšího zdůvodňování veřejný zájem na její kontrole. Judikatura tedy nevychází z paušálního závěru, že poskytnutí informací o platu či mzdě je vždy ve veřejném zájmu, ale diferencuje případy na základě pozice dotčené osoby ve struktuře veřejné správy.

[34] Ani v posuzované věci nevycházel předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu či napadený rozsudek krajského soudu z názoru, že poskytnutí jakýchkoli informací o platu či mzdě je ve veřejném zájmu. Předmětem žádosti byly informace o platu děkana a tajemníka fakulty. Děkan stojí v čele fakulty jako součásti veřejné vysoké školy a jedná a rozhoduje ve všech věcech fakulty, které zákon nesvěřuje jinému orgánu [§ 28 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)]. V pracovněprávních vztazích dokonce jedná za veřejnou vysokou školu [§ 24 odst. 1 písm. e) téhož zákona]. Tajemník řídí hospodaření a vnitřní správu fakulty v rozsahu stanoveném opatřením děkana (§ 32 odst. 1 tohoto zákona). Jejich postavení nelze připodobnit pozici běžné úřední osoby, naopak děkan i tajemník (jako děkanův bezprostřední podřízený) jsou oba ve vedoucích pozicích. Právě tato skutečnost vedla v dosavadním řízení k tomu, že byl shledán veřejný zájem na poskytnutí informací o jejich platu. Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku výslovně poukázal na to, že v případě děkana i tajemníka se jedná o „*nepochybně významné, vedoucí pozice*“ (rozsudek čj. 5 As 12/2019-58, bod 54). Podle krajského soudu se v případě děkana jedná „*o osobu, jež je v hierarchii fakulty přímo na vrcholu, v případě tajemníka pak o osobu jemu bezprostředně podřízenou, která má*

v gesci hospodaření fakulty“, a protože jde „o tak významné orgány fakulty, je veřejný zájem na poskytnutí informací o jejich příjmech přirozeně vysoký a není třeba jej blíže vysvětlovat“ (viz bod 60 odůvodnění napadeného rozsudku).

[35] Nejvyšší správní soud navíc ve své judikatuře shledal veřejný zájem na poskytnutí informací o platu tajemníka městského úřadu statutárního města, a to právě s ohledem na významnost této pozice (rozsudek čj. 10 As 542/2021-99, body 41 a 42). S touto pozicí je srovnatelné i postavení děkana a tajemníka fakulty veřejné vysoké školy. Veřejný zájem na informacích o jejich platu je obdobný, ne-li vyšší.

III.1.B Účel vyžádání informace – kritérium a)

[36] Stěžovatel dále namítal, že v projednávaném případě nebylo naplněno ani kritérium a), neboť účelem vyžádání informace nebylo přispět k diskusi o věci veřejného zájmu. Opačný závěr krajského soudu nadto nemá dle stěžovatele oporu ve spise. Skutečným cílem žádosti byly dle jeho názoru soukromé zájmy předsedy žalobkyně.

[37] Nejvyšší správní soud v této souvislosti nejprve připomíná, že v žádosti o informace nemusí být účel odpovídající kritériu a) výslovně vyjádřen, lze-li ho seznat z okolností případu. Nejvyšší správní soud např. požadovaný účel dovodil v případě informací, jež měly být použity v diplomové práci, kterou by vysoká škola byla povinna zveřejnit, ačkoli v žádosti nebyl účel takto přímo vyjádřen (rozsudek ze dne 29. 9. 2020, čj. 4 As 91/2020-45, body 33 až 37). U žádosti podaných před vydáním platové nálezu Ústavního soudu navíc nelze výslovně vyjádření účelu požadovat, neboť žadatel se s tímto nálezem a uvedenou podmínkou nemohl včas seznámit (tamtéž, bod 34). V posuzované věci sice není účel v žádosti o informace výslovně vyjádřen, postačuje však, že je zřejmý z okolností případu.

[38] Pro naplnění kritéria a) je nezbytné, aby cílem žadatele bylo s poskytnutou informací vstoupit do veřejné diskuse. Získání informací má totiž umožnit žadateli realizovat svobodu projevu a zahájit veřejnou debatu či do ní vstoupit (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Magyar Helsinki Bizottság*, bod 158). Poskytnuté informace totiž nemají sloužit pouze potřebám žadatele nebo jeho úzkého okolí. Účel žádosti vyžadovaný Ústavním soudem je proto zpravidla naplněn, pokud žadatel „*plausibilně tvrdí, že s [poskytnutou informací] hodlá nějakým způsobem přispět k veřejné diskusi (získanou informaci chce např. zveřejnit třetím osobám k dalšímu posouzení, komentování či statistickému porovnání jinými relevantními informacemi, nebo ji hodlá sám analyzovat a vzešlé výstupy sdělit veřejnosti)* [...] *Není již však namístě zkoumat, natož chtít po žadateli, aby sám prokázal, zda poskytnutá informace skutečně následně vzbudí žadatelem avizovanou veřejnou diskusi; relevantní pouze je, zda ji žadatel v podobě k tomu podle běžných zkušeností způsobilé hodlá veřejnosti k diskusi předložit a tím i potenciálně umožnit.*“ (rozsudek NSS čj. 2 As 88/2019-34, bod 25).

[39] V projednávané věci bylo cílem žalobkyně seznámit s poskytnutými informacemi veřejnost, a vstoupit tím do veřejné diskuse. Tuto skutečnost je možno dovodit z toho, že se předseda žalobkyně do veřejné debaty zapojil již v okamžiku, kdy mu stěžovatel odmítal informace poskytnout. Tento přístup totiž kritizoval v celostátních novinách (viz článek Rychlík, M. *Královské odměny na ČVUT? Fakulta odmítá zveřejňování mezd* [online]. lidovky.cz. 17. 2. 2019). Stěžovatel v rozhodnutí rektora na zmiňovaný článek poukazuje a toto kritické mediální vystoupení žalobkyni vytýká, svědčí však ve prospěch závěru, že cílem bylo vstoupit do veřejné debaty. Stěžovatelova argumentace k této otázce pak vykazuje vnitřní rozpornost. Stěžovatel v kasační stížnosti i ve vydaném rozhodnutí rektora vychází z toho, že žalobkyně bude prezentovat informace o mzdě děkana a tajemníka přinejmenším zaměstnancům fakulty, požadované informace totiž měly přispět k tvrzenému rozeštvávání zaměstnanců a vyprovokování vzájemné zášti, což je dle stěžovatele skutečným cílem žalobkyně. Krajský soud však v napadeném rozsudku správně nepřehlédl, že stěžovatel se „*neobává toho, že by žalobkyně s požadovanými informacemi veřejnost neseznámila, nýbrž jí (paradoxně) naopak vytýká, že to je v jejím úmyslu*“ (bod 57 odůvodnění napadeného rozsudku).

[40] Dále je pro naplnění kritéria a) rozhodné, aby se diskuse týkala věcí veřejného zájmu. Již výše Nejvyšší správní soud dovodil, že samy požadované informace o mzdě děkana a tajemníka fakulty se týkají veřejného zájmu. Věcí veřejného zájmu je i diskuse o nich, neboť „*existuje velmi zřejmý a přirozený důležitý veřejný zájem na tom, aby veřejná sféra byla co možná nejvíce transparentní. [...] Jako prevence před korupcí a zneužitím moci je tedy legitimní, aby se veřejnost zajímala, zda se finanční zdroje distribuují uvnitř veřejné správy férovným způsobem na*

základě určitých racionálních a předvidatelných kritérií, a zda není nikdo svévolně obohacován či naopak neoprávněně znevýhodňován.“ (rozsudek NSS čj. 2 As 88/2019-34, bod 27).

[41] Veřejný zájem na této debatě byl navíc zesílen tím, že předmětem veřejné debaty již bylo odměňování vedení jiné fakulty ČVUT. Stěžovatel tuto skutečnost nesprávně označil jako irelevantní s odůvodněním, že se týká odlišné fakulty. Probíhající veřejná debata o odměňování vedení jedné fakulty však činí naléhavějším zájem na tom, aby bylo možné provést srovnání s jinými fakultami téže univerzity.

[42] Skutečnost, že veřejná diskuse může být v případě poskytnutí informací kritická a že informace mohou být prezentovány způsobem, který stěžovatel pokládá za zkreslující, nemohou být důvodem pro odepření poskytnutí informací. Stěžovatel (a případně i další aktéři) mají možnost do veřejné debaty vstoupit, hájit své postupy a rozhodnutí a pokusit se korigovat to, co vnímají jako nepřesné či zkreslující prezentování informací. Není ale přijatelné pokoušet se zahájení veřejné diskuse zabránit tím, že pro ni nebudou poskytnuty relevantní informace.

[43] Není vyloučeno, že žalobkyně či její předseda byli k podání žádosti o informace motivováni i soukromými zájmy, a to s přihlédnutím ke sporům mezi předsedou žalobkyně a děkanem a tajemníkem fakulty. Byť je možné, že žádost o informace byla podána také ze soukromých důvodů, v souzené věci nebylo prokázáno, že se tak stalo „pouze ze soukromých důvodů“ (rozsudek NSS čj. 2 As 88/2019-34, bod 25). Právo na informace je „právem politickým a využití poskytnutých informací v soutěži politických stran, např. v rámci předvolební kampaně, či ke kritice volených zástupců občanů v rámci veřejné diskuse je zcela legitimní a v souladu se smyslem a účelem práva na informace“ (rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2020, čj. 4 As 385/2019-55, bod 26). Obdobně to platí i pro kritiku osob zastávajících veřejné funkce v akademické sféře. I kdyby tedy žalobkyně či její předseda byli motivováni soukromými zájmy, jejich žádost v daném případě sledovala účel spočívající v příspěví k diskusi o věci veřejného zájmu.

III.1.C Role žadatele o informace – kritérium c)

[44] Stěžovatel rovněž zpochybňoval závěr krajského soudu, že žalobkyně plní roli tzv. společenského hlídačeho psa. Dle stěžovatelova názoru se krajský soud nesprávně spokojil s tím, že žalobkyně je odborovou organizací, a nezohlednil, že tuto činnost reálně nevykonává, nepůsobí u stěžovatele, ani k tomu není dle zákoníku práce oprávněna.

[45] K této kasační námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že podle kritéria c) je nutné posoudit, zda „žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. ‚společenského hlídačeho psa‘“.

[46] Pojem *společenský hlídač pes* byl převzat z judikatury ESLP, která jím rozumí novináře, neziskové organizace, ale i jednotlivce z akademické sféry, autory literatury týkající se záležitostí veřejného zájmu, a s ohledem na význam internetové komunikace také tzv. blogery či populární uživatele sociálních sítí (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Magyar Helsinki Bizottság*, bod 168). Na toto pojetí navázal i Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 As 88/2019-29 (viz bod 30), dle kterého roli společenského hlídačeho psa vedle novinářů, neziskových organizací a spolků věnujících se transparentnosti, hospodaření a odměňování v rámci veřejné správy mohou naplňovat také „jednotlivci (např. nejrůznější političtí aktivisté, blogeri či jinak se o veřejné záležitosti zajímající lidé), kteří relativně koncentrovaně (ať už v dlouhodobějším časovém horizontu nebo v širším záběru ‚blídaných‘ povinných subjektů) do veřejného prostoru jakýmkoli kvalifikovaným způsobem vnášejí informace či názory ohledně fungování veřejného života, díky čemuž o nich může být zahájena a vedena diskuse, případně se s nimi šíří veřejnost alespoň může seznámit. Podmínkou pro naplnění role tzv. ‚společenského hlídačeho psa‘ tedy je, aby si žadatel jemu dříve poskytnuté informace (zde o přijímání veřejných prostředků) nenechával vylučně pro sebe a svou vlastní soukromou potřebu, nýbrž s nimi veřejně ‚pracoval‘ (typicky s nimi seznamoval veřejnost, komentoval je apod.).“

[47] Kritérium c), jak jej formuloval Ústavní soud, neklade důraz na právní status nebo charakteristiky jednotlivce, nýbrž na to, jakou úlohu žadatel o informace plní. Proto není podstatné, zda o informace požádal např. novinář, nýbrž zda „o informace žádal v rámci výkonu své profese“ (rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2021, čj. 5 As 440/2019-63, bod 35). Je tedy zřejmé, že nezáleží samo o sobě pouze na tom, kdo o informace žádá, nýbrž jakou úlohu při tom plní. Jelikož je klíčová úloha, a nikoli status žadatele, může pak kritérium c) naplnit i jednotlivec, který obecně není společenským hlídačím psem. V konkrétní věci ovšem musí platit, že plní úlohu dozoru

veřejnosti, musí se tedy stát společenským hlídacím psem *ad hoc*. Podstatná je míra, v níž je takový jednotlivec schopen přispět do veřejné debaty. Mohla-li by být informace poskytnuta novináři, není důvod neposkytnout ji jednotlivci, který sice novinářem není, avšak je schopen vyvolat veřejnou debatu či do ní ve srovnatelné míře přispět.

[48] K obdobnému závěru Nejvyšší správní soud dospěl též ve věci týkající se odměňování úředníků finanční správy. Žadatelé totiž postačovalo, aby se prokázalo, anebo jinak jevílo přiměřeně pravděpodobné (např. s ohledem na minulé aktivity žadatele a na jeho účast ve veřejné debatě v minulosti), že „*hodlá vstoupit do veřejné sféry a diskutovat problematické aspekty odměňování úředníků finanční správy*“ (rozsudek NSS ze dne 3. 2. 2021, čj. 10 As 411/2020-34, bod 17).

[49] Opačný výklad, tedy že informace o platech mohou požadovat pouze subjekty, které mají status společenského hlídacího psa obecně, pokládá Nejvyšší správní soud za neudržitelný. Listina garantuje v čl. 17 odst. 1 právo na informace bez uvedeného osobního omezení. Kategorii tzv. společenských hlídacích psů, dovozenou při výkladu Úmluvy, pak nelze s ohledem na její čl. 53 užít ke snížení vnitrostátního standardu ochrany práv.

[50] Pro posouzení, zda žadatel o informace o platech v konkrétním případě „*plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. společenského hlídacího psa*“ podle platového nálezu Ústavního soudu, je tedy rozhodující, jakou úlohu žadatel reálně plní, nikoli jaký je jeho právní status nebo charakteristiky. Žadatel o platové informace tak může být společenským hlídacím psem *ad hoc*, pokud v konkrétní věci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti.

[51] V posuzovaném případě žádost o informace podala žalobkyně, která je odborovou organizací vysokoškolských pracovníků. I když i akademický pracovník může být společenským hlídacím psem, nebylo tvrzeno ani prokázáno, že by žalobkyně podala žádost o informace za některého z akademických pracovníků a že by poskytnuté informace měly sloužit k jeho akademické výzkumné činnosti.

[52] V případě této konkrétní žádosti ovšem bylo prokázáno, že žalobkyně plní úlohu dozoru veřejnosti, hodlá vstoupit do veřejného prostoru a diskutovat o odměňování funkcionářů na FBMI ČVUT. Předseda žalobkyně se totiž (ještě před vydáním rozhodnutí rektora) do veřejné diskuse zapojil. Poskytl rozhovor, v němž kritizoval stěžovatele za neposkytnutí informací, a tento rozhovor vedl k vydání již zmiňovaného článku *Královské odměny na ČVUT? Fakulta odmítá zveřejňování mezd*. Nejenže se tedy žalobkyně hodlala podílet na veřejné debatě, ale sama do ní aktivně vstoupila.

[53] Postavení žalobkyně je srovnatelné se situací žadatele v již citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 440/2019-63. V tehdejšímu případě novinář požadující poskytnutí informací během řízení o informace publikoval článek kritizující nezveřejnění informací o platech úředníků. Na tomto základě bylo prokázáno, že o informace žádal jako společenský hlídací pes (bod 35). Nejvyšší správní soud nespatřuje důvody, pro které by měl v případě žalobkyně dospět k odlišným právním závěrům. Ani skutečnost, že žalobkyně (či její předseda) nejsou novináři, nebránila jejímu zapojení do veřejné debaty ve srovnatelné míře. Za skutkových okolností nyní posuzované věci tak krajský soud dospěl ke správnému závěru, že žalobkyně plnila úlohu dozoru veřejnosti, resp. společenského hlídacího psa *ad hoc*, a tedy i kritérium c) bylo v souzené věci naplněno.

[54] Vzhledem k této skutečnosti již nebylo třeba se vyjadřovat k tomu, zda odborová organizace patří k organizacím, které obecně lze pokládat za společenské hlídací psy. V daném případě vedlo k naplnění posuzovaného kritéria konkrétní jednání žalobkyně (prostřednictvím jejího předsedy), nikoli její právní status. Proto stěžovatelovy námitky týkající se toho, zda žalobkyně skutečně vykonává činnost odborové organizace či zda má právo působit u stěžovatele jako zaměstnavatele, nepokládal Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem za relevantní, neboť by k totožnému závěru dospěl bez ohledu na právní formu a rozsah oprávnění žalobkyně. (...)

III.2 K námitce zneužití práva

[56] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda ve věci došlo ke zneužití práva namítanému stěžovatelem v kasační stížnosti. Zneužitím práva se v judikatuře Nejvyššího správního soudu obecně rozumí „*situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené*“ (rozsudek ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS).

[57] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu představuje zneužití práva jeden z důvodů pro odmítnutí žádosti o informace, přestože jej zákon výslovně nezmiňuje (rozsudek rozšířeného senátu čj. 8 As 55/2012-62). Tento závěr aproboval i Ústavní soud (viz např. náleze ze dne 29. 6. 2021, sp. zn. III. ÚS 3339/20, bod 66). Nelze vytvořit taxativní výčet situací, v nichž lze spatřovat zneužití práva. Zneužití práva může spočívat v opakovaném podávání žádosti o informace, které již dříve nebyly vyhověno (rozsudek NSS ze dne 1. 8. 2022, čj. 10 As 153/2020-43), ale i v podání žádosti s cílem „*poškodit legitimní zájmy těch, o jejichž platech má být informováno (např. je šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči nim nenávisť apod.)*“ (rozsudek rozšířeného senátu NSS čj. 8 As 55/2012-62, bod 91). Zneužití práva ovšem nesmí být jako důvod pro odmítnutí žádosti nadužíváno a k jeho uplatňování je nutno přistupovat restriktivně (rozsudek NSS ze dne 1. 4. 2022, čj. 1 As 96/2021-43, bod 34, nebo rozsudek NSS čj. 10 As 153/2020-43, bod 17). V posuzované věci spatřuje stěžovatel zneužití práva hned ve třech aspektech daného případu.

III.2.A Skutečný účel žádosti

[58] Zprv, podle stěžovatele žádost ve skutečnosti sledovala účel spočívající v rozvrácení kolektivu zaměstnanců fakulty a v poškození či šikaně některých z nich.

[59] Tvrzení, že cílem žalobkyně bylo rozvrátit kolektiv zaměstnanců, je nepodložené a spekulativní. Především však hrozba rozvrácení kolektivu zaměstnanců nemůže být důvodem pro nevyhovění žádosti. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku čj. 8 As 55/2012-62, konkrétně v bodě 83, argumenty, dle kterých poskytnutí informací o mzdách „*může na určitém pracovišti vést k závisti a neshodám mezi zaměstnanci či k neklidu v místě, kde dotčená osoba žije, je nutno odmítnout jako účelové. [...] Podobně ani určování výše mzdy nesmí být v případě, že je placena z veřejných prostředků, založeno na iracionalitě a svévoli a ten, kdo o výši mzdy rozhoduje, musí být schopen se za své rozhodnutí postavit a obhájit je.*“

[60] Námítka, že by mohlo dojít k poškození některých zaměstnanců, se patrně vztahuje k děkanovi a tajemníkovi fakulty, jejichž platy by byly zveřejněny. Smyslem poskytování informací o platech či mzdách ovšem je podrobit nakládání s veřejnými prostředky kontrole prostřednictvím veřejné diskuse, která může být kritická. Jde o nutnou součást debaty o řádném a účelném vynakládání finančních prostředků. Žadatel o informace, který usiluje o vyvolání takové veřejné debaty, tím nesleduje zakázaný účel, ale naopak jediný účel, který je u tohoto typu žádosti podle Ústavního soudu přípustný.

[61] Zejména příjemci finančních prostředků, jakož i ti, kdo o nich rozhodli, mohou být podrobena kritice, kterou mohou vnímat jako nespravedlivou a působící újmu. Avšak zneužitím práva je až taková jeho realizace, která vede „*k neodůvodněné újmě někomu jinému nebo společnosti*“ (rozsudek NSS čj. 1 Afs 107/2004-48). Osoby zastávající funkci děkana a tajemníka FBMI ČVUT jsou osoby veřejně činné, které jsou povinny snášet „*větší míru veřejné kritiky než jiní občané*“ (náleze ÚS ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03, č. 57/2003 Sb. ÚS). V souzeném případě nic nenásvědčovalo tomu, že by tato míra měla být překročena takovým způsobem, že by dotčené osoby již nebyly povinny možnou kritiku snášet. V tomto ohledu tedy nelze dospět k závěru, že by došlo ke zneužití práva.

III.2.B Podání žádosti prostřednictvím žalobkyně jako odborové organizace

[62] Druhá rovina stěžovatelovy argumentace o zneužití práva je založena na názoru, že předseda žalobkyně získal výhodnější právní postavení tím, že žádost podal prostřednictvím žalobkyně, namísto toho, aby ji podal sám jako fyzická osoba. Toto přesvědčení je však chybné. Kdo je žadatelem o informace, bylo v posuzovaném případě relevantní pouze při hodnocení kritéria c), tedy zda se jedná o osobu, která plní úkoly či posílá dozoru veřejnosti či roli tzv. společenského hlídačů psa. Nejvyšší správní soud dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru o naplnění této podmínky nikoli z důvodu, že žadatelem byla odborová organizace, nýbrž proto, že z jednání předsedy žalobkyně a jeho mediálního vystupování bylo zřejmé, že informace o odměňování hodlá v případě jejich poskytnutí dále zpřístupnit veřejnosti a prostřednictvím veřejné debaty tím přispět ke kontrole hospodaření s veřejnými prostředky. Byla to tedy osobní aktivita předsedy žalobkyně, na jejímž základě bylo možno učinit závěr o tom, že žalobkyně danou podmínku splňuje. Pokud by předseda žalobkyně podal žádost jako fyzická osoba, bylo by nutno jeho vystupování zhodnotit stejně, protože předseda vystupoval nejen v pozici statutárního orgánu žalobkyně, ale i za svou osobu. Mohl by se tedy těchto okolností dovolávat ve stejné míře. Předseda žalobkyně

nezískal výhodnější postavení tím, že žádost podal za žalobkyni, nedosáhl tudíž tímto postupem nedovoleného výsledku. Úvaha o tom, jak by byla žádost posouzena, kdyby ji podal přímo předseda žalobkyně jako fyzická osoba, byla pro vypořádání námítky zneužití práva důležitá. Nejednalo se proto o spekulativní úvahu bez významu pro posuzovanou věc, jak v kasační stížnosti uvádí stěžovatel. Navíc to byl stěžovatel, kdo tvrdil, že se předseda žalobkyně schovává za odborovou organizací a že je žalobkyně pouhá „zástěrka“.

[63] O právní osobnost, a tedy i právo žádat o informace by žalobkyně přišla až v případě svého zániku. V této souvislosti tedy nebyla pochybením krajského soudu ani zmínka o možném soudním zrušení žalobkyně. Klíčové ovšem je, že výsledek řízení o žádosti o informace by byl stejný, i kdyby žádost podal přímo předseda žalobkyně. V souvislosti s tím, že žádost byla podána za žalobkyni, nebylo získáno žádné zvýhodnění, ani tento postup tedy nelze hodnotit jako zneužití práva.

III.2.C Založení a fungování žalobkyně

[64] Jako třetí důvod stěžovatel namítal zneužití práva v souvislosti se založením žalobkyně a způsobem jejího fungování. Nejvyšší správní soud nepokládá za potřebné se obecně vyjadřovat k otázce, zda zneužití práva vůbec může spočívat v založení určité právnické osoby. V kontextu posuzované věci totiž ani založení, ani způsob fungování žalobkyně k závěru o zneužití práva vést nemohou.

[65] Nejvyšší správní soud připomíná, že postavení odborových organizací se řídí primárně relevantními mezinárodními smlouvami. Platí, že ustanovení o právnických osobách a spolku *se použijí na odborové organizace přiměřeně jen v tom rozsahu, v jakém to neodporuje jejich povaze zástupců zaměstnanců podle mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána a které upravují svobodu sdružování a ochranu práva svobodně se sdružovat* (§ 3025 odst. 1 občanského zákoníku). Jedním z aspektů práva sdružovat se v odborových organizacích (čl. 27 Listiny) je i právo odborové organizace organizovat svoji správu, které je výslovně zaručeno čl. 3 odst. 1 Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 87 o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat (č. 489/1990 Sb.; k nutnosti zohledňovat specifický charakter odborových organizací ve světle těchto práv viz obecně rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2007, čj. 1 As 38/2006-81, č. 1514/2008 Sb. NSS). Z oprávnění organizovat svoji správu plyne i právo odborové organizace zakládat své organizační jednotky, včetně těch, které mají právní osobnost (viz podrobněji usnesení NS ze dne 26. 5. 2020, sp. zn. 27 Cdo 3522/2018, body 20 až 25). Žalobkyně nebyla založena svým pozdějším předsedou, který mohl nanejvýš proces založení iniciovat, nýbrž Vysokoškolským odborovým svazem. Ten založením žalobkyně realizoval právo organizovat svou správu. Stěžovatel ani netvrdí, že by toto právo bylo Vysokoškolským odborovým svazem zneužito. Námítka, že založení žalobkyně je zneužitím práva, tak zjevně nemůže být úspěšná.

[66] Dále platí, že právo na informace (čl. 17 odst. 1 Listiny) není navázáno na specifický právní status žadatele ani na žádný zvláštní vztah mezi žadatelem a povinným subjektem. Zákonodárce výslovně stanovil, že o informace může žádat *každá fyzická i právnická osoba* (§ 3 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Ani žalobkyně tedy nemusí mít žádný specifický právní status či vztah ke stěžovateli, aby po něm mohla žádat poskytnutí informací.

[67] Otázka, zda je žalobkyně oprávněna působit jako odborová organizace u stěžovatele, tak není z pohledu práva na informace relevantní. Aby odborová organizace mohla působit u konkrétního zaměstnavatele, musí splnit podmínky stanovené v § 286 odst. 3 zákoníku práce, k nimž patří, že *alespoň 3 její členové jsou u zaměstnavatele v pracovním poměru*. Podle § 286 odst. 4 zákoníku práce *oprávnění odborové organizace u zaměstnavatele vznikají dnem následujícím po dni, kdy zaměstnavateli oznámila, že splňuje podmínky podle odstavce 3*. Údaje sdělované v oznámení musí odborová organizace i doložit, tedy mimo jiné prokázat, že přinejmenším 3 její členové jsou u tohoto zaměstnavatele v pracovním poměru, což nutně neznamená povinnost uvést je jmenovitě (viz rozsudek NSS ze dne 12. 2. 2020, čj. 6 Ads 207/2019-31, bod 11 a násl., podrobněji pak rozsudky NS ze dne 27. 8. 2019, sp. zn. 21 Cdo 641/2018, a ze dne 28. 4. 2021, sp. zn. 21 Cdo 863/2021). V posuzované věci nebylo postaveno na jisto, zda žalobkyně těmto požadavkům dostala. To má ovšem vliv pouze na její (pracovníprávní) oprávnění působit jako odborová organizace u stěžovatele. Zneužití práva proto nelze spatřovat v tom, zda žalobkyně má či nemá oprávnění působit jako odborová organizace u stěžovatele. Ze stejných důvodů je bez právního významu

také to, zda žalobkyně jako odborová organizace vyvíjí činnost. Možnost žádat o poskytnutí informací totiž není u právnických osob svázána s předmětem jejich činnosti či účelem, ke kterému byly založeny.

[68] Nesprávná je v této souvislosti i argumentace stěžovatele, která nečinnost či účelovost činnosti žalobkyně jako odborové organizace vyvozuje z toho, že žalobkyně nepřijala za své členy osoby, které se o to přihlásily. Vzhledem ke svobodě odborového sdružování totiž obecně platí, že tak jako zaměstnanci mají právo se svobodně rozhodnout, zda do odborové organizace vstoupí či nikoli, mají i odborové organizace právo rozhodovat o tom, kdo bude jejich členem [rozsudek ESLP ze dne 27. 2. 2007, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) proti Spojenému království*, stížnost č. 11002/05, bod 39]. Osoby, které nebyly přijaty do určité odborové organizace, mohou své právo odborově se sdružovat realizovat vstupem do jiné odborové organizace či založením odborové organizace nové. To, že žalobkyně nepřijala určité osoby za své členy, tedy nevyovídá nic negativního o její činnosti.

III.3 Ostatní námitky

[69] Stěžovatel také v kasační stížnosti namítal, že informace o odměňování v akademické sféře jsou citlivé a zasluhují si obdobnou ochranu jako obchodní tajemství. Jejich zveřejnění by totiž podle stěžovatele pokrývalo soutěžní prostředí mezi vysokými školami navzájem a mezi akademickou a soukromou sférou, neboť by usnadnilo „přetahování“ zaměstnanců nabídkami vyšší mzdy a odměňování.

[70] Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že uvedená námitka se netýká ochrany soukromí zaměstnanců, nýbrž ochrany soutěžního prostředí. V tomto případě tedy nejde o střet práva na informace a práva na soukromí, k němuž se vyjadřoval Ústavní soud v platovém nálezu, ale o střet práva na informace a (tvrzeného) veřejného zájmu na utajení informací o odměňování v akademické sféře.

[71] Pokud by takový veřejný zájem skutečně existoval a měl by být důvodem pro omezení práva na informace (čl. 17 odst. 1 Listiny), bylo by možné toto omezení stanovit – tak jako omezení jakéhokoli jiného základního práva – pouze zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny). Žádné zákonné ustanovení ovšem tímto způsobem právo na informace neomezuje, ostatně ani stěžovatel svou argumentaci o žádné ustanovení zákona neopírá. Dotvářet takové omezení jinou cestou není možné, stěžovatelem tvrzený zájem na utajení informací o odměňování v akademické sféře tudíž zjevně nemůže být důvodem pro odepření požadovaných informací.

[72] Nejvyšší správní soud nadto podotýká, že stěžovatel si nesprávně vyložil rozsah ochrany poskytované obchodnímu tajemství, která by dle jeho názoru měla obdobně platit pro mzdy v akademické sféře. I když ochrana obchodního tajemství je důvodem pro odepření poskytnutí informace (§ 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím), za porušení obchodního tajemství se nepovažuje poskytnutí informace o rozsahu a příjemci veřejných prostředků (§ 9 odst. 2 tohoto zákona). To znamená, že ani ustanovení o ochraně obchodního tajemství neumožňují odepřít informace o výši poskytnutých veřejných prostředků a jejich příjemci. I kdyby tedy odměňování v akademické sféře skutečně podléhalo obdobné ochraně jako obchodní tajemství, jak požaduje stěžovatel, znamenalo by to, že tato ochrana stejně nemůže být důvodem pro odepření informace o výši platu a jeho příjemci. Na tyto skutečnosti správně v napadeném rozsudku poukázal již krajský soud, není tedy pravda, že se s touto námitkou nevypořádal. (...)

Pobyt cizinců: cizinec, který je pravděpodobnou obětí trestného činu obchodování s lidmi; povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území; postup cizinecké policie

k § 42e odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

ke směrnici Rady 2004/81/ES o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběma obchodováni s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány (v textu jen „směrnice 2004/81/ES“)

Tvrzení cizince prokazujícího během řízení o správním vyhoštění, že může být osobou dle § 42e odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, zakládá povinnost cizinecké policie postupovat tak, aby měl cizinec příležitost případně uplatnit svá práva podle směrnice Rady 2004/81/ES o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběma obchodováni s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2022, čj. 9 Azs 109/2022-31)

Prejudikatura: č. 2412/2011 Sb. NSS a č. 3982/2020 Sb. NSS; č. 13/2015 Sb. rozh. tr.; rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 10. 2022, *O. T. E. proti Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (C-66/21).

Věc: T. S. N. proti Policii České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie, o správní vyhoštění, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaná rozhodnutím uvedeným v záhlaví zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila rozhodnutí Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 24. 2. 2022. Jím žalobkyni uložilo správní vyhoštění dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 a 4 zákona o pobytu cizinců, stanovilo dobu šesti měsíců, po kterou nelze žalobkyni umožnit vstup na území členských států EU, současně stanovilo dobu třiceti dnů k vycestování z území členských států EU a vyslovilo, že se na žalobkyni nevztahují důvody znemožňující vycestování dle § 179 tohoto zákona.

Žalobkyně proti rozhodnutí žalované podala žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočce v Liberci, který ji zamítl rozsudkem ze dne 1. 6. 2022, čj. 73 A 9/2022-24.

K námitce, že navzdory naplnění podmínek § 119 odst. 1 písm. b) bodů 3 a 4 zákona o pobytu cizinců mělo být v případě žalobkyně zvoleno mírnější řešení než vyhoštění, krajský soud uvedl, že žalobkyně nemá na území České republiky rodinu, nemá hlubší vztah k zemím EU a sama uvedla, že v případě nemožnosti pracovat v Maďarsku se chce vrátit za rodinou do Vietnamu. Žalobkyni bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území dle § 42e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, ovšem teprve dne 3. 5. 2022, tedy nikoli již ke dni vydání napadeného rozhodnutí o správním vyhoštění. Pouhé jednání s českými orgány ohledně případného udělení daného pobytového oprávnění nemá dopad na řízení o jejím vyhoštění. To bylo ukončeno již před udělením pobytového oprávnění, a nebyl proto důvod k zastavení řízení dle § 119a odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Zákon v takové situaci počítá s vydáním rozhodnutí o vyhoštění a s jeho následnou nevykonatelností.

K námitce nepřiměřenosti správního vyhoštění krajský soud konstatoval, že žalobkyně musela vědět, že se v ČR pohybuje bez cestovního dokladu, a pokud jí byl v Maďarsku tento doklad skutečně odebrán, mohla svou situaci řešit s tamní policií. Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

Přijatelnost kasační stížnosti stěžovatelka spatřovala ve specifických skutkových okolnostech daného případu. Nebylo možné rozhodnout o správním vyhoštění bez ohledu na kontext její situace, jelikož se ocitla v neregulérním postavení v důsledku trestného činu jiné osoby a před vydáním napadeného rozhodnutí se stala důležitým svědkem v probíhajícím trestním řízení.

Správní orgán je povinen stanovit délku správního vyhoštění v rámci zákonem vymezeného rozmezí poté, co zohlední individuální okolnosti konkrétního případu. Pokud v případě projevu vůle cizince požádat o mezinárodní ochranu existuje výjimka, dle které je vyloučeno, aby se pokračovalo v řízení o správním vyhoštění, mělo se obdobně postupovat i u stěžovatelky. Ta od prvního kontaktu se správními orgány poskytovala součinnost a podrobně argumentovala, že se stala obětí trestného činu. Ustanovení § 42e zákona o pobytu cizinců nestanoví, odkdy je nutné na cizince hledět jako na pravděpodobnou oběť obchodování s lidmi. Stěžovatelku před vydáním napadeného rozhodnutí telefonicky kontaktovali příslušníci orgánu činného v trestním řízení z důvodu, že potřebují její svědectví, a bylo s ní sjednáno setkání, při kterém měla být poučena o možnosti poskytnout spolupráci dle § 42e odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Žalovaná však tyto skutečnosti nijak nereflektovala a urychleně vydala napadené rozhodnutí. Žalovaná věděla, že stěžovatelka předběžně přislíbila spolupracovat s orgánem činným

v trestním řízení, a proto bylo otázkou času, kdy požádá o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za tímto účelem. O toto pobytové oprávnění požádala dne 25. 4. 2022 a bylo jí obratem uděleno.

Pokud všechny okolnosti případu naznačovaly, že stěžovatelka je privilegovanou osobou dle § 42e odst. 1 zákona o pobytu cizinců, nemělo být vydáno ani prvostupňové rozhodnutí. Ke stěžovatelčině tíži nemůže jít skutečnost, že byla schopna potvrdit svou argumentaci až na základě poučení Národní centrály proti organizovanému zločinu, odboru obchodu s lidmi a nelegální migrace (dále jen „NCOZ“), zachyceného písemně dne 8. 4. 2022, jelikož na tuto možnost žalovanou upozorňovala už před vydáním napadeného rozhodnutí. Nelze jí přičítat k tíži, že se na území ČR ocitla jako oběť trestného činu. Tato skutečnost měla být zohledněna již při rozhodování o správním vyhoštění. Uvedené platí i pro určení délky správního vyhoštění, která je nepřiměřeně přísná, jelikož kvůli několika hodinám neoprávněného pobytu na území ČR jí bylo uloženo vyhoštění v délce šesti měsíců.

Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec a rozhodnutí žalované zrušil a vrátil věc žalované k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

(...) [15] Dle § 42e odst. 1 zákona o pobytu cizinců platí: *Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území vydá ministerstvo na žádost cizinci, který je*

- a) *pravděpodobnou obětí trestného činu obchodování s lidmi, nebo*
- b) *osobou, pro kterou bylo organizováno anebo umožněno nedovolené překročení státní hranice, nebo osobou, které bylo napomáháno k neoprávněnému pobytu na území, jejíž svědectví je významné pro odhalení pachatele nebo organizované skupiny zabývající se organizováním anebo umožněním nedovoleného překročení státní hranice nebo napomáháním k neoprávněnému pobytu na území, za podmínky, že spolupracuje s orgány činnými v trestním řízení na trestním řízení vedeném o podezření ze spáchání tohoto trestného činu a nespolečupracuje s podezřelým ze spáchání tohoto trestného činu.*

[16] Dle § 42e odst. 2 zákona o pobytu cizinců platí, že tento cizinec *musí být neprodleně v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět, poučen orgánem činným v trestním řízení nebo ministerstvem o právu požádat o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území a o podmínkách tohoto pobytu. Cizinci je ode dne, kdy byl poučen podle věty první, poskytnuta lhůta 1 měsíce pro rozhodnutí, zda bude spolupracovat s orgánem činným v trestním řízení; platnost této lhůty může být ukončena, pokud cizinec přestal splňovat některou z podmínek podle odstavce 1, je-li to nezbytné pro zajištění ochrany veřejného pořádku nebo bezpečnosti státu anebo cizinec o zrušení platnosti poskytnuté lhůty požádá. V průběhu poskytnuté lhůty nelze cizince vyhostit či jinak ukončit jeho pobyt na území a lze s ním vést řízení o udělení mezinárodní ochrany podle zvláštního právního předpisu. Běh lhůty nemá vliv na řízení o správním vyhoštění cizince nebo na řízení o jeho předání podle mezinárodní smlouvy, která je součástí právního řádu České republiky.*

[17] Dle § 119a odst. 4 zákona o pobytu cizinců platí: *Rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 nelze vykonat, jde-li o cizince, který požádal o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území nebo mu takové povolení bylo vydáno; řízení o správním vyhoštění, které nebylo ukončeno před vydáním povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území, policie zastaví.*

[18] Úvodem je třeba shrnout, že stěžovatelka odcestovala dne 10. 2. 2022 letecky z Vietnamu do Maďarska, odkud dne 20. 2. 2022 odjela taxíkem do Prahy a následně dále do Německa. Dne 22. 2. 2022 byla zkontrolována na německé straně česko-německé hranice, a protože nepředložila žádný doklad totožnosti, byla následujícího dne předána české cizinecké policii. Dne 24. 2. 2022 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí o jejím správním vyhoštění a téhož dne rozhodnutí o jejím zajištění za účelem vyhoštění. Stěžovatelka dále uvádí, že již dne 31. 3. 2022 byla telefonicky kontaktována českými orgány činnými v trestním řízení. Ty jí dne 8. 4. 2022 poučily o právech oběti trestného činu. Mezitím však již žalovaná dne 4. 4. 2022 zamítla její odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění. Dne 3. 5. 2022 jí pak podle jejích tvrzení bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území dle § 42e odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[19] Stěžovatelka v kasační stížnosti přirovnává svou situaci k situaci cizince, který projevil vůli požádat o mezinárodní ochranu, a u kterého z toho důvodu není možné zahájit řízení o správním vyhoštění. Tuto námitku neuplatnila v žalobě ani později v řízení před krajským soudem, ačkoliv jí v tom nic nebránilo. Jedná se tak o nepřijatelnou námitku dle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[20] Stěžovatelka dále namítá, že v zákoně o pobytu cizinců není stanoveno, odkdy má být na cizince nahlíženo jako na pravděpodobnou oběť trestného činu obchodování s lidmi dle § 42e zákona o pobytu cizinců, a že žalovaná bagatelizovala její tvrzení ohledně skutečnosti, že se v Maďarsku stala obětí tohoto trestného činu. K problematice obchodování s lidmi Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 13. 11. 2019, čj. 6 Azs 170/2019-50, č. 3982/2020 Sb. NSS, následující závěr: „Pro takto komplexní úvahy [jestli je cizinec skutečně obětí trestného činu obchodování s lidmi] však není místo v řízení, jehož předmětem je zajištění stěžovatelky za účelem správného vyhoštění, kdy je splnění podmínek pro budoucí správní vyhoštění posuzováno pouze předběžně. Ze správního spisu předloženého žalovaným vyplývá, že stěžovatelka podala proti rozhodnutí o správním vyhoštění odvolání, v němž svůj příběh podrobně vylíčila. Lze tedy očekávat, že se jí bude žalovaný rádně zabývat.“ Dále se k této problematice Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v bodě 26 rozsudku ze dne 21. 5. 2020, čj. 7 Azs 417/2019-60, kde konstatoval: „Status oběti obchodování s lidmi ovšem nepředpokládá tvrzení dotčené osoby před správními orgány o tomto faktu „při první možné příležitosti“ a již vůbec ne povinnost takové osoby své tvrzení prokázat.“ V případě, kdy cizinec sám již před správními orgány uvádí, že mohl být obětí trestného činu obchodování s lidmi, je třeba, aby se správní orgány těmito tvrzeními věcně zabývaly (srov. a contrario rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2021, čj. 4 Azs 277/2019-50, ve kterém podobná tvrzení tehdejší stěžovatelka uvedla až v soudním řízení).

[21] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka v doplnění odvolání ze dne 15. 3. 2022 podrobně vylíčila okolnosti ohledně organizování své cesty z Vietnamu do Maďarska a svého pobytu v Maďarsku. Konkrétně uvedla, že za zprostředkování práce a víza zaplatila celkem 13 500 amerických dolarů, ihned po příletu do Maďarska na ni na letišti čekali lidé ze zprostředkovatelské agentury, kteří jí vzali cestovní doklad, odvezli ji na ubytovnu, kde s ní podepsali bez řádného vietnamského překladu pracovní smlouvu v maďarštině, ve které se nevědomky zavázala k tomu, že zprostředkovatelům odevzdá svůj cestovní doklad. Zprostředkovatelé zaměstnání vyhrožovali jí a ostatním cizincům, že pokud jim neodevzdají své pasy, tak je nahlásí na policii, aby jim zrušila víza. Dále uvedla, že v í o případu, kdy byli zaměstnanci společnosti vyhozeni z práce těsně před vyplacením první měsíční mzdy. Na ubytovně, kde byla ubytována, byli zaměstnanci drženi v podstatě proti své vůli, neměli od ní klíče, nemohli z ubytovny vyjít ven v botách, protože by je ochranka ubytovny nepustila ven. Do České republiky se stěžovatelka dostala díky kamarádce z práce, která jí nabídla, aby s ní v období, kdy kvůli pozitivnímu testu na onemocnění COVID-19 nemohla pracovat, jela na výlet do Německa za známými. K tomu stěžovatelka uvedla, že se domnívala, že jí k cestování po schengenském prostoru stačí maďarské vízum, o jehož zrušení se dozvěděla až od policie. Ze správního spisu též vyplývá, že maďarské vízum jí bylo zrušeno jen pár minut předtím, než byla zadržena policií.

[22] Žalovaná na straně desáté napadeného rozhodnutí k výše uvedeným tvrzením konstatovala, že meritem posuzované věci je neoprávněný pobyt stěžovatelky na území České republiky bez pobytového oprávnění a bez cestovního dokladu a že ačkoliv je situace na trhu práce v Maďarsku jistě nezáviděníhodná, je podstatné, že stěžovatelka nelegálně pobývala na území České republiky minimálně dne 22. 2. 2022. Dále na straně jedenácté uvedla, že pokud se stěžovatelka stala obětí trestného činu v Maďarsku, měla o této skutečnosti informovat tamní orgány a že meritem věci není, jestli se na území Maďarska stal či nestal trestný čin. Nadto posoudila stěžovatelčinu tvrzení jako zcela účelová, neboť tyto skutečnosti uvedla až v odvolání po poradě se svým zástupcem a patrně se jimi snažila oddálit správní vyhoštění. Žalovaná dále konstatovala, že pokud stěžovatelka disponuje důkazy o spáchání trestného činu, může se obránit i na český kompetentní policejní orgán. Krajský soud poté napadené rozhodnutí potvrdil a k tvrzením stěžovatelky uvedl, že měla situaci řešit s maďarskou policií a ne „výletem napříč členskými státy EU“.

[23] K posouzení tvrzení uvedených v odvolání jako účelových je třeba odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS, dle kterého platí, že v řízení o správním vyhoštění nelze použít koncentrací řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu. Na tento závěr Nejvyšší správní soud navázal v bodě 19 rozsudku ze dne 25. 10. 2018, čj. 4 Azs 284/2018-37, ve kterém uvedl,

že vzhledem k tomu, že „řízení o správním vyhoštění je řízením o uložení povinnosti, stěžovatelka v odvolacím řízení nebyla omezena zásadou koncentrace, mohla uvádět i nová skutková tvrzení a žalovaná byla povinna je posoudit.“

[24] Stěžovatelčina tvrzení uvedená v doplnění odvolání proto nebylo možné bez dalšího odmítnout s tím, že se jedná o účelová tvrzení, protože je stěžovatelka uvedla až po poradě se svým zástupcem. Pokud měla žalovaná pochybnosti ohledně pravdivosti či naopak účelovosti stěžovatelčiných tvrzení, měla provést další dokazování nebo ji předvolat k účastnickému výslechu, při kterém by měla možnost zjistit, zdali si její tvrzení například neodporují či z nich není zjevné, že se podstatné události nemohly odehrát tak, jak je stěžovatelka popisuje. Teprve dalším ověřením stěžovatelčiných tvrzení by žalovaná splnila svou povinnost vyplývající z § 3 správního řádu spočívající ve zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Až poté, co by zjistila, že tvrzení v doplnění odvolání jsou skutečně účelová, mohla její odvolání bez dalšího zamítnout. Žalovaná nicméně místo toho přistoupila k vydání napadeného rozhodnutí, ve kterém se s tvrzeními stěžovatelky řádně nevypořádala, přestože na jejich základě mohla a měla posoudit, zdali není osobou dle § 42e odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

[25] Co se týče vydávání povolení k pobytu pro tyto osoby, vnitrostátní právní úprava vychází ze směrnice Rady 2004/81/ES. Tuto směrnici členské státy použijí dle jejího čl. 3 odst. 1 *na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou nebo byli oběti trestného činu týkajícího se obchodování s lidmi, i když vstoupili na území členských států bez povolení*. Dle čl. 3 odst. 2 platí, že *členské státy mohou použít tuto směrnici na státní příslušníky třetích zemí, kteří obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví*. Dle čl. 5 této směrnice platí, že *jsou-li příslušné orgány členských států toho názoru, že příslušník třetí země může spadat do oblasti působnosti této směrnice, informují dotýcnou osobu o možnostech nabízených v rámci této směrnice*. Dle čl. 6 této směrnice platí, že členské státy jsou povinny zajistit, aby *dotýcným státním příslušníkům třetích zemí byla poskytnuta lhůta na rozmyšlenou, která jim umožní zotavit se a uniknout vlivu pachatelů uvedených trestných činů, aby tak mohli při svém rozhodování, zda mají s příslušnými orgány spolupracovat, lépe vycházet ze skutečného stavu věcí*.

[26] Problematiku obchodování s lidmi upravuje i směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV (dále jen „směrnice 2011/36/EU“ a „rámcové rozhodnutí 2002/629/SVV“), dle jejíž preambule je Evropská unie *„odhodlána obchodování s lidmi předcházet, bojovat proti němu a chránit práva obětí tohoto obchodování“*. Dle čl. 2 odst. 1 směrnice 2011/36/EU členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění trestnosti v tomto odstavci vyjmenovaných úmyslných jednání za účelem vykořisťování, které dle čl. 2 odst. 3 zahrnuje mimo jiné i nucenou práci či praktiky podobné otroctví.

[27] Naplněním závazků plynoucích mimo jiné i z výše uvedeného rámcového rozhodnutí 2002/629/SVV, z jehož definice pojmu *obchodování s lidmi* vychází směrnice 2004/81/ES, je v českém právním řádu zejména § 168 trestního zákoníku, jak plyne z důvodové zprávy k němu. Podle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 3. 2014, čj. 7 Tdo 1261/2013-55, č. 13/2015 Sb. rozh. tr., je zákonný znak užití osoby k nuceným pracím jako jedné z forem trestného činu obchodování s lidmi ve smyslu § 168 odst. 1 písm. e) trestního zákoníku naplněn *„např. jednáním pachatele, který dopraví cizí státní příslušníky na území České republiky a poté jim odebere cestovní a osobní doklady, omezuje je ve svobodě pohybu, za vykonanou práci jim nevyplácí odpovídající mzdu, příkazy k práci vynucuje pohrůžkami újmny na zdraví, životě nebo bitím, přičemž uvedené osoby se ocitají ve zranitelném postavení i z důvodu neznalosti prostředí a jazyka v cizí zemi a jejich lidská svoboda a důstojnost je tak závažně omezena“*. Pohledem této judikatury mohla žalovaná již na základě tvrzení uvedených ve stěžovatelčině doplnění odvolání ze dne 15. 3. 2022 nabytí podezření, že by mohla být obětí trestného činu ve smyslu § 42e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců a že na ni vzhledem k jejím tvrzením mohla dopadat práva uvedená ve směrnici 2004/81/ES. Tato směrnice byla na stěžovatelčin případ nakonec českými orgány činnými v trestním řízení skutečně aplikována, byť jej nepodřadily pod § 42e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, nýbrž pod jeho písm. b), jak bude vyloženo níže.

[28] Výkladem směrnice 2004/81/ES se v nedávné době zabýval i Soudní dvůr v rozsudku ze dne 20. 10. 2022, ve věci C-66/21, *O. T. E. proti Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*. V tomto rozsudku posuzoval případ nigerijského státního příslušníka, který požádal o azyl v Nizozemsku, přičemž uvedl, že se v Itálii stal obětí trestného činu obchodování s lidmi. Ačkoliv byl kvůli těmto tvrzením vyslechnut nizozemskou cizineckou policií, nizozemské státní orgány následně bez toho, aby tomuto cizinci daly lhůtu na rozmyšlenou dle čl. 6 směrnice

2004/81/ES, rozhodly o jeho přemístění do Itálie dle nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států. Tento cizinec následně podal trestní oznámení s odůvodněním, že se stal obětí trestného činu obchodování s lidmi, a poté se obrátil na nizozemské soudy s tím, že mu měla být poskytnuta lhůta na rozmyšlenou dle čl. 6 výše uvedené směrnice. Soudní dvůr v bodě 49 tohoto rozsudku dospěl na základě výkladu čl. 5 ve spojení s čl. 6 směrnice 2004/81/ES k závěru, že lhůta na rozmyšlenou dle této směrnice „**musí být přiznána každému státnímu příslušníkovi třetí země, pokud má dotýčný členský stát rozumné důvody se domnívat, že tento státní příslušník může nebo mohl být obětí trestného činu týkajícího se obchodování s lidmi, což je nezbytně případ, kdy tento státní příslušník před některým z orgánů povolaných k rozhodnutí o jeho situaci, dostatečně věrohodným způsobem uvede, že je nebo byl vystaven takovému zacházení**“.

[29] Ke splnění výše uvedených požadavků směrnice 2004/81/ES v projednávané věci prokazatelně došlo teprve dne 8. 4. 2022 (tedy čtyři dny po vydání nyní napadeného rozhodnutí o odvolání), kdy NCOZ poučila stěžovatelku o možnosti požádat o povolení k dlouhodobému pobytu dle § 42e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců jako osoba, jejíž svědectví je významné pro odhalení pachatele nebo organizované skupiny zabývající se organizováním anebo umožněním nedovoleného překročení státní hranice nebo napomáháním k neoprávněnému pobytu na území. V rámci tohoto poučení byla stěžovatelce v souladu se zákonem stanovena lhůta v délce jednoho měsíce na zhodnocení všech okolností, práv, povinností či případných rizik vyplývajících pro ni z trestního řízení. Stěžovatelka dle svých tvrzení, která žalovaná nijak nerozporuje, v rámci stanovené lhůty požádala o vydání daného povolení k pobytu, které jí bylo následně vydáno.

[30] Je sice pravdou, že dle § 42e odst. 2 věty první zákona o pobytu cizinců mají povinnost poučit cizince o možnosti požádat o povolení k pobytu za účelem ochrany na území České republiky pouze orgány činné v trestním řízení a Ministerstvo vnitra, nikoliv přímo žalovaná, a že ze směrnice 2004/81/ES nevyplývá, jaké konkrétní státní orgány je třeba podřadit pod tam užívaný termín *příslušné orgány členského státu*. Určení samotného příslušného orgánu je tak ponecháno právě na vnitrostátní úpravě. Nejvyšší správní soud si je vědom, že není obvyklé, že by přímo žalovaná mohla posoudit, že je cizinec osobou ve smyslu § 42e odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, a přislíbit mu spolupráci orgánů činných v trestním řízení, jelikož pouze tyto orgány samy mohou obvykle vyhodnotit, zdali je v daném případě skutečně dán důvod cizinci spolupráci nabídnout. Žalovaná si též nemusí být vědoma toho, zdali orgány činné v trestním řízení prošetřují případ, k jehož vyšetření by cizincova tvrzení mohla být užitečná, či zda by z jeho konkrétních tvrzení vyplynula potřeba zahájit trestní stíhání. Tyto skutečnosti však nemohou žalovanou zcela zbavit povinnosti umožnit navázání kontaktu mezi orgány činnými v trestním řízení a cizincem, který tvrdí, že se stal obětí trestného činu obchodování s lidmi, pokud se žalovaná dozvěděla z řízení, které před ní probíhá, o skutečnostech, které nasvědčují opodstatněnosti cizincových tvrzení. Z výše citovaného bodu 49 rozsudku Soudního dvora ve věci C-66/21 totiž vyplývá, že cizinec má být o možnosti požádat o dané povolení k pobytu poučen, pokud „*před některým z orgánů povolaných k rozhodnutí o jeho situaci*“ vyjde najevo, že jeho tvrzení nasvědčují tomu, že mohl být obětí trestného činu obchodování s lidmi. Ochrana dle směrnice 2004/81/ES se tak neomezuje pouze na situace, kdy se cizinec sám obrátí přímo na orgány činné v trestním řízení či na Ministerstvo vnitra.

[31] Orgánem, který byl v dané věci povolaný k rozhodování o situaci stěžovatelky jako cizinky, která nelegálně pobývala na území České republiky, byl správní orgán I. stupně a následně žalovaná, která jediná byla seznámena s jejím příběhem. Kdyby žalovaná v reakci na tvrzení obsažená v doplnění odvolání provedla stěžovatelčin výslech či další dokazování, mohly vyjít najevo další podstatné skutečnosti. Žalovaná by tedy v případě, pokud by po provedení dalšího dokazování či výslechu stěžovatelky dospěla k závěru, že stěžovatelčina tvrzení nejsou účelová, měla o jejím případě informovat orgány činné v trestním řízení, které mohly následně stěžovatelku poučit o možnosti spolupráce a získání pobytového oprávnění dle § 42e zákona o pobytu cizinců. Ve správním spise nicméně není žádný podklad, který by nasvědčoval tomu, že se žalovaná na dané orgány jakýmkoliv způsobem obrátila. Pokud by orgány činné v trestním řízení stěžovatelku samy nekontaktovaly, stěžovatelka by navzdory svým tvrzením uvedeným v doplnění odvolání kvůli nesprávnému postupu žalované nezískala potřebné informace o možnosti ochrany dle směrnice 2004/81/ES a § 42e zákona o pobytu cizinců a orgány činné v trestním

řízení by neměly možnost zhodnotit, zdali stěžovatelka skutečně spadá do oblasti její působnosti a zdali by její spolupráce nebyla užitečná pro rozkrytí trestné činnosti. Žalovaná sice na jedenácté straně napadeného rozhodnutí konstatovala, že se stěžovatelka s informacemi o spáchání trestného činu může obrátit na kompetentní orgán, nicméně ji sama neinformovala o specifickém postavení obětí trestného činu obchodování s lidmi, které vyplývá ze zákona o pobytu cizinců a ze směrnice 2004/81/ES.

[32] Závěru, že tvrzení stěžovatelky byla podstatná i pro české orgány činné v trestním řízení, nasvědčuje i skutečnost, že NCOZ stěžovatelce pouhé čtyři dny po vydání napadeného rozhodnutí stanovila lhůtu na rozmyšlenou dle § 42e odst. 2 tohoto zákona jako svědkyni a pravděpodobně oběti organizování a umožnění nedovoleného překročení státní hranice ve smyslu § 340 trestního zákoníku. Z výše uvedeného je zjevné, že stěžovatelčin případ nemusely řešit pouze maďarské státní orgány, jak žalovaná uvedla v rozhodnutí o zamítnutí odvolání. České orgány činné v trestním řízení stěžovatelku sice nepovažovaly za oběť trestného činu obchodování s lidmi ve smyslu § 42e odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, jak by naznačovala její tvrzení uvedená v doplnění odvolání, nicméně seznaly, že v jejím případě existuje důvod pro užití institutu upraveného v § 42e zákona o pobytu cizinců, a to podle jeho odst. 1 písm. b). Samotné posouzení, pod které z písmen uvedených v odst. 1 tohoto ustanovení je třeba stěžovatelčin případ podřadit, bylo především na orgánech činných v trestním řízení. Nelze proto dospět k závěru, že tvrzení stěžovatelky uvedená v doplnění odvolání bylo možné v řízení o správním vyhoštění považovat za bezpředmětná.

[33] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že je třeba rozhodnutí žalované zrušit, jelikož v odvolacím řízení nebyl dostatečným způsobem zjištěn skutkový stav. Ačkoliv si je Nejvyšší správní soud vědom, že dle poslední věty § 42e odst. 2 zákona o pobytu cizinců platí, že poskytnutí lhůty na rozmyšlenou podle tohoto ustanovení nemá vliv na samotné vydání rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, což potvrdil i Soudní dvůr v rozsudku ve věci C-66/2021, v projednávané věci nelze odhlédnout od skutečnosti, že žalovaná rezignovala na jednu ze svých zákonných povinností. Tím se daná věc odlišuje od výše uvedeného rozsudku Soudního dvora, ve kterém byl cizinec vyslechnut nizozemskou cizineckou policií ohledně svých tvrzení. V nynější fázi řízení již nelze domýšlet, zdali by v případě správného postupu žalované, kterým by stěžovatelce dala příležitost včas využít svých práv zaručených v § 42e zákona o pobytu cizinců, stěžovatelka stihla využít nabídku orgánů činných v trestním řízení před vydáním napadeného rozhodnutí, kvůli čemuž by žalovaná byla dle § 119a odst. 4 zákona o pobytu povinna toto řízení zastavit. Nelze nicméně posvětit nesprávný postup žalované, kterým byla tato varianta zcela vyloučena, když žalovaná stěžovatelčina tvrzení obsažená v doplnění odvolání bez dalšího odmítla jako účelová a nerelevantní pro případné trestní řízení před českými orgány, aniž by dostatečně zjistila skutkový stav a teprve podle toho určila další postup.

[34] Jelikož krajský soud napadené rozhodnutí potvrdil, nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu, než zrušit napadený rozsudek pro vadu řízení dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost.

Místní poplatky: poplatek za zhodnocení stavebního pozemku

k § 10c odst. 3 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

k čl. 1 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

Obecně závazná vyhláška obce přijatá podle § 10c odst. 3 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, jež ukládá povinnost uhradit místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku i vlastníkům, kteří za totéž již v minulosti obci zaplatili v rámci soukromoprávního vztahu (prostřednictvím zvýšení kupní ceny při prodeji pozemku), je v rozporu s ústavním principem rovnosti podle čl. 1 Listiny základních práv a svobod.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2022, čj. 1 Afš 432/2020-74)

Prejudikatura: č. 1865/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 180/2006 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 269/05), č. 181/2009 Sb. a č. 338/2017 Sb.

Věc: a) V. P., b) A. H., c) J. P., d) L. K. a e) F. P., proti Krajskému úřadu Středočeského kraje o místní poplatky za zhodnocení stavebního pozemku, o kasační stížnosti žalovaného.

Obec Nový Jáchymov prodala žalobcům (resp. jejich právním předchůdcům, jelikož dva z původních žalobců během řízení o kasační stížnosti zemřeli) v letech 2002 a 2003 pozemky a v kupních smlouvách se zavázala, že k těmto pozemkům na své náklady přivede inženýrské sítě. Po více než deseti letech obec platebními výměry vyměřila vlastníkům místní poplatek za připojení pozemků ke kanalizaci.

Platebním výměrem ze dne 6. 11. 2017 vyměřila obec jako správce poplatku právnímu předchůdci žalobců a), b) a c) podle § 11 zákona o místních poplatcích a podle obecně závazné vyhlášky obce Nový Jáchymov č. 2/2016, o místním poplatku za zhodnocení pozemku možností jeho připojení na stavbu kanalizace (dále jen „vyhláška č. 2/2016“), místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku ve výši 42 405 Kč.

Dalším platebním výměrem ze dne 6. 11. 2017 vyměřila obec žalobci d) podle týchž ustanovení místní poplatek za zhodnocení stavebních pozemků v celkové výši 84 678 Kč.

Třetím platebním výměrem ze dne 6. 11. 2017 vyměřila obec právní předchůdkyni žalobce e) podle stejných ustanovení místní poplatek za zhodnocení stavebního pozemku v celkové výši 49 434 Kč.

Žalobci podali proti platebním výměrům odvolání. Žalovaný v odvolacích rozhodnutích zrušil platební výměry a zastavil řízení. Dospěl totiž k závěru, že žalobcům poplatková povinnost nevznikla, protože vyhláška č. 2/2016 byla vydána až po právní moci posledního z kolaudačních souhlasů ke stavbě kanalizace, a je tak nepřipustně retroaktivní.

Předmětem soudního přezkumu byla až rozhodnutí, jimiž žalovaný v samostatných přezkumných řízeních změnil rozhodnutí o odvolání proti platebním výměrům a jednotlivá odvolání třemi samostatnými rozhodnutími zamítl.

Každý z původních žalobců podal proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení žalobu. Krajský soud v Praze řízení o žalobách spojil ke společnému projednání a všechna tři rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 15. 10. 2020, čj. 54 Af 36/2018-46, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že vyhláška č. 2/2016 ve spojení s nesplněnými soukromoprávními závazky obce má diskriminační charakter, v důsledku čehož ji nebylo možné vůči žalobcům užít.

Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Rozsudek byl podle žalobce nepříkousatelný, neboť nepochyboval o jedné žalobní námitce. Dále nebylo patrné, zda krajský soud jednu z posuzovaných námitek shledal důvodnou, či nikoli.

Krajský soud dále pochybil, neboť se nezabýval stěžovatelovým tvrzením ve vyjádření k žalobě. Týkalo se zániku práva z kupní smlouvy, které spočívalo v závazku obce přivést na vlastní účet na hranici pozemků rozvod vody, kanalizace, elektrické energie nízkého napětí a plynu. Po marném uplynutí lhůty k připojení inženýrských sítí zůstali žalobci (resp. jejich právní předchůdci) v soukromoprávní rovině nečinní, práva na připojení pozemku se nedomáhali, a konkludentně tak schválili zánik příslušného smluvního ustanovení. Právo na připojení pozemku tedy zaniklo jeho neuplatněním. V době přijímání vyhlášky č. 2/2016 bylo podle stěžovatele právo na bezplatné zasíťování pozemku již promlčeno.

Krajský soud podle stěžovatele nesprávně posoudil otázku diskriminace a nedostatečně odůvodnil, jaký zakázaný důvod podle zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), na žalobce dopadá. Ekonomické důvody nejsou diskriminačním kritériem.

Žalobcům podle stěžovatele nic nebránilo zařadit se mezi vlastníky osvobozené podle vyhlášky č. 2/2016 od místního poplatku. Krajský soud nesprávně srovnával kupní smlouvy mezi právními předchůdci žalobců

a dalšími vlastníky a neprokázal, že kupující v roce 2000 byli od poplatku osvobozeni, přestože na pozemku nevybudovali stavbu. Takový závěr krajského soudu považoval stěžovatel za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Závěr o osvobození jiných kupujících od místního poplatku neměl oporu ve správním spise. Pokud by někteří vlastníci zhodnoceného pozemku byli povinni místní poplatek platit a jiní ne, přičemž by to záviselo pouze na kupní ceně za pozemky, šlo by o nerovnost a tedy i o rozpor se zákonem.

Stěžovatel dále z rozsudků krajského soudu ze dne 13. 9. 2019, čj. 48 Af 26/2017-63, a Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2019, čj. 4 As 114/2019-37, dovodil, že obec není v soukromoprávní oblasti přímo dotčená uplatňováním veřejného práva. Výše kupní ceny nemovitostí z majetku obce podle stěžovatele nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví.

Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti označili rozsudek krajského soudu za podrobný, srozumitelný a vy-
pořádávající všechny žalobní námitky. Krajský soud také dostatečně vysvětlil, že je sice věcí žalobců, že se ne-
domáhali splnění závazků obce z kupních smluv, avšak na druhé straně nelze tolerovat stav, kdy obec porušení
vlastních smluvních závazků zúročí po více než deseti letech při výkonu vrchnostenských oprávnění v rámci
samostatné působnosti. Tato skutečnost byla ve spojení s diskriminačním charakterem vyhlášky č. 2/2016 dů-
vodem zrušení platebních výměrů. Žalobci také odkázali na čl. 3 odst. 1 Listiny, který zakazuje diskriminaci.

Obecně závazná vyhláška obce nesmí bez legitimního důvodu dávat některým adresátům více ani méně práv
než ostatním. Článek 7 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 2/2016 osvobodil od místního poplatku vlastníky pozemků,
kteří s obcí uzavřeli před 31. 10. 2016 smlouvu o připojení jejich domu ke splaškové kanalizaci. Stejně osvobo-
zení pak mělo být přiznáno i žalobcům, kteří o mnoho let dříve s obcí uzavřeli kupní smlouvy, v nichž se obec
zavázala přivést bezplatně na hranice kupovaných pozemků mj. rozvod kanalizace. Fakticky jde o totožné smluvní
závazky.

Krajský soud podle žalobců konstatoval, že od poplatku měli být osvobozeni ti, kdo zaplatili za pozemek obci
vyšší než obvyklou kupní cenu za protiplnění, k němuž se obec zavázala. Ohledně přezkumu výše kupní ceny
nemovitostí prodávaných z majetku obce ve správním soudnictví uvedli, že krajský soud kupní cenu nepřezkou-
mával. Hodnotil ji pouze v rámci přezkumu tvrzení, že byly sjednány vyšší než obvyklé kupní ceny, a to za závazek
obce přivést ke kupovanému pozemku inženýrské sítě.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [21] Nejvyšší správní soud se tak zabýval otázkou, zda byli žalobci povinni zaplatit obci místní poplatek
za zhodnocení stavebních pozemků připojením na stavbu kanalizace podle § 10c zákona o místních poplatcích.
Krajský soud dospěl k závěru, že takovou povinnost žalobcům nebylo možné uložit. Za připojení pozemků k in-
ženýrským sítím totiž již zaplatili, neboť se k tomuto připojení obec zavázala v kupních smlouvách.

[22] Podle § 10c odst. 1 zákona o místních poplatcích poplatek platí *vlastník stavebního pozemku zhodnoce-
ného možností připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace po nabytí účinnosti zákona o vodovo-
dech a kanalizacích. Má-li k tomuto stavebnímu pozemku vlastnické právo více subjektů, jsou povinny platit poplatek
společně a nerozdílně.*

[23] Podle § 10c odst. 3 zákona o místních poplatcích *sazba poplatku nesmí přesáhnout rozdíl ceny stavebního
pozemku bez možnosti připojení na obcí vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace a ceny stavebního pozemku
s touto možností. Cena stavebního pozemku v obci se stanoví podle zvláštního právního předpisu v kalendářním roce,
ve kterém nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí pro stavbu vodovodu nebo kanalizace obcí vybudované. Výše
sazby na 1m² zhodnoceného stavebního pozemku stanoví obec v obecně závazné vyhlášce.*

[24] Podle čl. 2 odst. 2 vyhlášky č. 2/2016 *poplatek platí vlastník pozemku zhodnoceného možností při-
pojení na obcí vybudovanou stavbu kanalizace po nabytí účinnosti zákona o vodovodech a kanalizacích [tedy po
1. 1. 2002] a uvedení obecní veřejné kanalizace do provozu na základě kolaudačního souhlasu ze dne 14. 9. 2015,
čj. MBE/51878/2018/ŽP LiB, který nabyl právních účinků dne 17. 9. 2015; dále kolaudačního souhlasu ze dne*

27. 10. 2015, čj. MBE/61687/2015/ŽP LiB, který nabyl právních účinků dne 27. 10. 2015 a kolaudačního souhlasu ze dne 23. 3. 2016, čj. MBE/3531/2016/ŽP LiB, který nabyl právních účinků dne 23. 3. 2016.

[25] Podle čl. 7 odst. 1 vyhlášky č. 2/2016 se od poplatku osvobozují:

- a) *Vlastníci pozemků, na nichž je umístěn rodinný dům nebo rekreační objekt zkolaudovaný před nabytím účinnosti této vyhlášky a kteří uzavřeli s obcí Nový Jáchymov smlouvu o připojení jejich rodinného domu nebo rekreačního objektu ke splaškové kanalizaci před 31. 10. 2016.*
- b) *Vlastníci pozemků, na nichž je umístěn rodinný dům nebo rekreační objekt a k jejichž pozemku nebyla vybudována kanalizační přípojka potřebná k připojení na splaškovou kanalizaci obce Nový Jáchymov.*
- c) *Vlastníci pozemků, kteří měli před 31. 12. 2015 jejich rodinný dům nebo rekreační objekt připojen k řádně povolené a zkolaudované domovní ČOV.*

[26] Žalobci předložili kupní smlouvy, podle kterých se obec jako prodávající zavázala, že na své náklady přivede na hranici pozemků žalobců mj. rozvod kanalizace. Ve smlouvách bylo sjednáno, že „*nezbuduje-li prodávající na vlastní náklady výše uvedené inženýrské sítě a neumožní se kupujícímu [právnímu předchůdci žalobců a), b) a c) a právnímu předchůdci žalobce d), pozn. NSS] pozemku do [31. 12. 2005 v případě právního předchůdce žalobců a), b) a c) a do 31. 12. 2004 v případě žalobce d)] na ně bezplatně připojit, má kupující právo od kupní smlouvy odstoupit. Po odstoupení od kupní smlouvy by předmětný pozemek přešel zpět na prodávajícího a prodávající by byl povinen vrátit kupujícímu kupní cenu.*“ Právní předchůdkyně žalobce e) předložila kupní smlouvu, podle které se obec jako prodávající zavázala přivést do 31. 12. 2002 na svůj účet na hranici pozemku mj. rozvod kanalizace. Právo právní předchůdkyně žalobce e) na odstoupení od smlouvy v případě porušení tohoto závazku si smluvní strany nesjednaly. Kupní cena byla ve všech těchto kupních smlouvách shodně sjednána ve výši 500 Kč/m².

[27] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, jak krajský soud posoudil smluvní závazky obce vybudovat inženýrské sítě na pozemcích žalobců. Podle stěžovatele krajský soud nezohlednil, že se žalobci (resp. jejich právní předchůdci) nedomáhali splnění smluvního závazku podle občanského práva, a závazek obce tak byl promlčen. Nejvyšší správní soud je však přesvědčen, že se touto otázkou krajský soud zabýval dostatečně. V bodu 44 napadeného rozsudku podrobně vysvětlil, že se žalobci mohli nesplnění závazků z kupních smluv dovolat v rámci občanskoprávního řízení a bylo na nich, aby využili řádných soukromoprávních prostředků ochrany svých práv. Krajský soud upozornil také na to, že je odpovědností žalobců (resp. jejich právních předchůdců), že soukromoprávní prostředky ochrany nevyužili.

[28] Krajský soud však dále správně uzavřel, že navzdory tomu nelze tolerovat stav, kdy obec nesplnění a porušení vlastních smluvních závazků zúročí až po více než deseti letech při výkonu vrchnostenských oprávnění v rámci samostatné působnosti. Krajský soud totiž při hodnocení podkladů dospěl k závěru, že v případě žalobců (resp. jejich právních předchůdců) byla za pozemky sjednána vyšší kupní cena než cena obvyklá, a to právě z důvodu závazku obce přivést na hranici těchto pozemků mj. rozvod kanalizace. K tomu dospěl krajský soud srovnáním kupních smluv doložených žalobci s dalšími smlouvami, které obec uzavřela s jinými kupujícími a které neobsahovaly smluvní ujednání o přivedení inženýrských sítí k pozemkům. Tento závěr krajského soudu je tak založen na logických úvahách a je v souladu s podklady ve správním spise. Nejvyšší správní soud se v tomto hodnocení ztotožnil s krajským soudem. Krajský soud dal přitom stěžovateli za pravdu v hodnocení nečinnosti žalobců (resp. jejich právních předchůdců) z hlediska využití soukromoprávních prostředků ochrany. To však neznamená, že by bylo možné od těchto smluvních závazků odhlédnout při hodnocení zákonnosti vyhlášky č. 2/2016.

[29] Podle krajského soudu je z ekonomického hlediska na obci, jakou strategii zvolí pro vytváření svého rozpočtu, tedy zda upřednostní soukromoprávní jednání (v tomto případě vyšší cenu za pozemky, které se obec zaváže v budoucnu zhodnotit na svůj účet), nebo zda využije zákonem svěřenou vrchnostenskou pravomoc (v tomto případě výběr místního poplatku za zhodnocení pozemku). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že tuto možnost nelze zneužívat tak, že obec závazek ze soukromoprávního vztahu nesplní a následně využije i své vrchnostenské oprávnění mimo jiné k zahlazení vlastního nesplnění smluvního závazku, a ještě tím získá opětovný příjem do svého rozpočtu. Krajský soud přitom nehodnotil platnost soukromoprávního jednání

obce, pouze ze smluv vyšel při hodnocení platebních výměrů, resp. vyhlášky č. 2/2016 a zavedení povinnosti zaplatit místní poplatek za zhodnocení pozemku. Stěžovatel v kasační stížnosti ani nezpochybňuje, že obec od žalobců (resp. jejich právních předchůdců) za zhodnocení pozemků již jednou zapláceno dostala. Krajský soud proto tuto okolnost správně zohlednil.

[30] Dále Nejvyšší správní soud posoudil vyhlášku č. 2/2016. Konkrétně jde o to, že obec při jejím přijímání nevzala v potaz, že část vlastníků pozemků v minulosti uhradila vyšší kupní cenu, jež zahrnovala i závazek obce vybudovat na svůj účet kanalizaci a tím tyto pozemky zhodnotit. Krajský soud tuto otázku posoudil tak, že při stanovení místního poplatku obec nezohlednila, že někteří vlastníci pozemků vzhledem ke skutečnostem nastalým v minulosti legitimně vyžadují odlišné zacházení. Podle krajského soudu jde tedy o nepřímou diskriminaci ve smyslu § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona. Článek 7 vyhlášky č. 2/2016 je podle krajského soudu diskriminační, nikoliv ovšem tím, jakou skupinu vlastníků od místního poplatku osvobozuje, nýbrž tím, jakou skupinu vlastníků (do níž spadají i žalobci) opomíjí. S tímto posouzením stěžovatel nesouhlasí, neboť krajský soud nevyšetřil, v čem v projednávané věci spočívá antidiskriminačním zákonem zakázaný důvod rozlišení.

[31] Podle § 3 odst. 1 antidiskriminačního zákona *nepřímou diskriminací se rozumí takové jednání nebo opomenutí, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je z některého z důvodů uvedených v § 2 odst. 3 osoba znevýhodněna oproti ostatním. Nepřímou diskriminací není, pokud toto ustanovení, kritérium nebo praxe je objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.* Ustanovení § 2 odst. 3 téhož zákona obsahuje taxativní výčet diskriminačních důvodů. Na základě antidiskriminačního zákona se tak lze bránit pouze proti takové diskriminaci, k níž došlo z některého z důvodů uvedených v § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona, a není možné namítat diskriminaci podle antidiskriminačního zákona založenou na jiném důvodu (srov. Havelková, B.; Koldinská, K.; Kühn, Z. § 2. In: Boučková, P. a kol. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 178.). Podle Nejvyššího správního soudu obec skutečně v čl. 7 vyhlášky č. 2/2016 nezachází s určitou skupinou vlastníků rozdílně z některého z diskriminačních důvodů uvedených v § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona – v tomto dílčím závěru se tedy krajský soud mylí.

[32] Nejvyšší správní soud je přesto přesvědčen, že na základě vyhlášky č. 2/2016 nebylo možné žalobcům (resp. jejich právním předchůdcům) místní poplatek za zhodnocení pozemku uložit. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná zejména právo na rovné zacházení vyplývající z čl. 1 Listiny, podle něhož *lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech*. Ústavní soud v nálezu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, č. 181/2009 Sb., dospěl k závěru, že rozlišování vedoucí k porušení principu rovnosti je nepřípustné, a to i s ohledem na princip zakotvený v čl. 1 Listiny, který spočívá ve vyloučení libovůle zákonodárce při rozlišování práv určitých skupin subjektů. Vyhláška č. 2/2016 je tak z hlediska projednávané věci v rozporu se zákazem svévole při stanovení povinností, resp. při odlišování subjektů a práv podle čl. 1 Listiny (nález Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 9/15, č. 338/2017 Sb.). Uložení místního poplatku za zhodnocení pozemku těm vlastníkům pozemků, kteří již v minulosti za toto zhodnocení zaplatili, je také v rozporu s dobrými mravy.

[33] Nejvyšší správní soud tedy svými závěry částečně korigoval odůvodnění rozsudku krajského soudu. Neosvobození od místního poplatku za zhodnocení pozemku vlastníků, kteří již fakticky za připojení na kanalizaci zaplatili, není diskriminační ve smyslu antidiskriminačního zákona, ale odporuje čl. 1 Listiny a je též v rozporu s dobrými mravy. Důvody, pro něž krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele, však ob stojí v podstatné míře, a proto není namístě jeho rozsudek zrušit. Nepřesnost dílčích úvah krajského soudu nemá vliv na zákonnost jeho závěru ve věci samé, neboť nadále platí, že v projednávané věci nebylo možné místní poplatek za zhodnocení pozemku žalobcům uložit, neboť tuto platbu již dříve ve skutečnosti uhradili, byť jinou formou (zvýšenou kupní cenou pozemku). Nadále tedy platí, že krajský soud postupoval správně a ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy vyhlášku č. 2/2016 v projednávané věci neaplikoval (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[34] Ve shodě s krajským soudem připomíná Nejvyšší správní soud i to, že zrušení napadených rozhodnutí neznamená všeobecnou nepoužitelnost vyhlášky č. 2/2016, nýbrž pouze její neaplikovatelnost v projednávané věci. I po právní moci napadeného rozsudku vyhláška č. 2/2016 zůstává nadále platným a účinným podzákonným předpisem (nález ÚS ze dne 4. 10. 2006, sp. zn. III. ÚS 269/05, č. 180/2006 Sb. ÚS). Nejvyšší správní soud

doplňuje, že správní soudy jsou oprávněny obecně závaznou vyhláškou neaplikovat. Námitka stěžovatele, že výkon samosprávy nelze ve správním soudnictví přezkoumat, tak také není důvodná.

[35] Stěžovatel v kasační stížnosti odkazoval na rozsudky krajského soudu čj. 48 Af 26/2017-63 a Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 114/2019-37, podle nichž výsledek řízení o žalobě týkající se stanovení místního poplatku může ovlivnit příjmy plynoucí z místních poplatků do rozpočtu obce. Podle těchto rozsudků však nejde o takové dotčení práv obce, které by zakládalo její postavení jako osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. K námitce stěžovatele, že obec v soukromoprávní oblasti není přímo dotčena uplatňováním veřejného práva, Nejvyšší správní soud uvádí, že tento závěr z odkazovaných rozhodnutí správních soudů neplyne. Závěr správních soudů, že faktor výše příjmů obce z místních poplatků nezakládá dotčení na právech a povinnostech ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. nelze směřovat s tím, zda veřejné právo obsahuje nějakou limitaci pro soukromoprávní jednání obce. Otázka dotčení práv obce ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. přitom v nyní projednávané věci vůbec nevystala. Z uvedeného ani nelze dovodit, že by nebylo možné posuzovat soukromoprávní jednání obce v rámci hodnocení zákonnosti obecně závazné vyhlášky obce.

4419

Mezinárodní ochrana: mobilizace v Ruské federaci; nová žádost o udělení mezinárodní ochrany

k § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu

I. Částečná mobilizace v Ruské federaci je obecně známou skutečností, která může být relevantním důvodem pro žádost o udělení mezinárodní ochrany (§ 3 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu). Není však již obecně známou skutečností, jaký je skutečný rozsah mobilizace a jaké důsledky do práv žadatele bude mít. Posuzovat tato specifika mobilizace, a to, zda následný výkon vojenské služby může vést k přímé či nepřímé účasti žadatele na válečných zločinech či zločinech proti lidskosti, přísluší primárně správnímu orgánu, nikoliv soudu.

II. Podá-li stěžovatel neprodleně poté, co mu bude doručen rozsudek Nejvyššího správního soudu, novou žádost o udělení mezinárodní ochrany a opírá-li ji o změnu bezpečnostní situace v Ruské federaci, která vyšla najevo v nynějším řízení před Nejvyšším správním soudem, představuje tato žádost projev vůle dle § 3 odst. 1 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, na základě jehož obsahu se lze důvodně domnívat, že došlo k podstatné změně okolností vztahujících se k možnému pronásledování nebo hrozbě vážné újmy (§ 3 odst. 2 téhož zákona). Správní orgán bude muset tuto žádost posoudit jako přípustnou s ohledem na závazek *non-refoulement*.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2022, čj. 1 Azs 84/2022-61)

Prejudikatura: č. 933/2006 Sb. NSS, č. 4304/2022 Sb. NSS a č. 4364/2022 Sb. NSS.

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

Žalobce, státní příslušník Ruské federace, podal dne 27. 2. 2020 žádost o udělení mezinárodní ochrany v České republice. Svou žádost odůvodnil tím, že má strach o svůj život, protože se zúčastnil protivládních mítinků. Při pohovoru mj. uvedl, že po jednom z těchto mítinků k němu vrhli domů policisté v civilním oblečení, zbili ho a sebrali mu vojenskou knížku. Žalobce si ji chtěl obnovit, jel tedy na vojenskou správu. Tam ale jeho spis nenašli. Řekli mu, aby se připravil na lékařskou prohlídku a cestu do Sýrie.

Rozhodnutím ze dne 19. 5. 2020 žalovaný rozhodl, že žalobci neudělí mezinárodní ochranu. Při posouzení, zda žalobce splňuje podmínky pro udělení azylu podle § 12 písm. a) zákona o azylu uvedl, že vzhledem k zásadním nesrovnalostem nepovažoval výpověď žalobce za věrohodnou.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze.

Městský soud souhlasil se žalovaným, že tvrzení žalobce byla nekonzistentní. Rozpory se mu nepodařilo vysvětlit ani v žalobě. Rozsudkem ze dne 11. 4. 2022, čj. 19 Az 9/2020-30, proto žalobu zamítl. Zásadní rozpor dle městského soudu panoval například ohledně toho, kdy žalobci policie měla sebrat vojenskou knížku. V žalobě k rozporu uvedl, že po prvním mítinku v roce 2018 k němu domů přišla policie, zbili ho a sebrali mu vojenskou knížku. Na úvodu pohovoru z vyprávění žalobce ale vyplynulo, že právě výhrůžka, že bude muset absolvovat základní vojenskou službu v Sýrii, jej vedla k jeho přestěhování do Moskvy. Následně opakovaně změnil svá tvrzení, kdy k tomuto prohledání bytu a odebrání vojenské knížky došlo. Pokud měl žalobce obavy, že bude poslán do Sýrie, zřejmě by si pamatoval, zda tyto obavy měl rok před přestěhováním do Moskvy, nebo pouze těsně před tímto přestěhováním.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž namítal, že žalovaný ani městský soud se řádně nevypořádali s požadavky kladenými právním řádem i judikaturou Nejvyššího správního soudu na zjišťování a prokazování věrohodnosti žadatelů o mezinárodní ochranu. Zaměřili se pouze na nesrovnalosti ve výpovědi stěžovatele, které se žalovaný v rámci řízení ani nepokusil odstranit (např. prostřednictvím doplňujícího pohovoru). Podstata stěžovatelových obav o život a zdraví z důvodu protiviládních aktivit nikdy nebyla vyvrácena. Stěžovatel upozornil i na to, že v současnosti dochází k tvrdým represím ze strany státních orgánů Ruské federace vůči odpůrcům režimu v souvislosti s válkou na Ukrajině. Riziko je tedy ještě větší. Stěžovatel jak při pohovoru, tak v žalobě opakovaně uvedl, že původem jeho problémů s ruskými státními orgány je to, že se zúčastnil protiviládních setkání v letech 2018 a 2019. V tomto ohledu poskytl konzistentní tvrzení, jakým problémům kvůli tomu čelil.

V kontextu válečného konfliktu na Ukrajině a jeho dopadů bylo podle názoru stěžovatele na místě výjimečné prolomení pravidla zakotveného v § 75 odst. 1 a § 109 odst. 5 s. ř. s., a přihlídnout ke skutečnostem, které nastaly až po vydání rozsudku městského soudu. Stěžovatel poukázal na to, že v případě jeho návratu do země původu hrozí porušení zásady *non refoulement* s ohledem na probíhající ruskou invazi na Ukrajinu. Ruské orgány se totiž v současnosti dopouštějí potírání mezinárodně garantovaných základních práv vlastního obyvatelstva, což Nejvyšší správní soud pokládá za obecně známé (rozsudek NSS ze dne 11. 3. 2022, čj. 6 Azs 306/2021-49, č. 4364/2022 Sb. NSS). Stěžovatel se obával, že v případě návratu do země původu nebude již nic bránit státním orgánům, aby pokračovaly v jeho pronásledování. V současné situaci je zcela zřejmé, že silové složky jsou podporovány v represích vůči civilnímu obyvatelstvu, které se jakkoliv projevuje proti současné politické reprezentaci Ruska. Od podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany tedy došlo k zásadní změně situace, která nyní stěžovatele přímo ohrožuje na životě a na zdraví. Stěžovatel se rovněž obával, že by byl okamžitě po svém návratu do země původu odveden a přinucen ke službě v ozbrojených silách Ruska na Ukrajině. To dal do souvislosti s jeho již dříve uvedenými tvrzeními, že bude muset sloužit v Sýrii z důvodu odebrání vojenské knížky. Zapojení do bojů na Ukrajině by stěžovatele vystavilo reálnému riziku smrti. Stěžovatel odmítal jakoukoliv účast na válce, a to i proto, že jeho manželka pochází z Ukrajiny – nedokázal si tedy představit bojovat proti této zemi. Bylo tedy na místě, aby bylo prolomeno pravidlo zakotvené v § 75 odst. 1 a § 109 odst. 5 s. ř. s.

Žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí a obsah správního spisu. Dodal, že celý azylový příběh stěžovatele nebyl věrohodný. Nedůvěryhodnost stěžovatele byla dána rozpory v jeho výpovědi. Stěžovatel nepředstavoval pro ruské státní orgány takovou zájmovou osobu, aby byl ohrožen závažným diskriminačním postupem, který by se dal označit za postup naplňující kritéria nebezpečí vážné újmy. K takovému jednání nedošlo a dle žalovaného v případě návratu do vlasti ani nedojde.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

a) K přijatelnosti kasační stížnosti

[24] Nejvyšší správní soud se dále ve smyslu § 104a s. ř. s. zabýval otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Pokud by tomu tak nebylo, musela by být podle tohoto ustanovení odmítnuta jako nepřijatelná. Výklad zákonného pojmu *přesah vlastních zájmů stěžovatele*, který je podmínkou přijatelnosti kasační stížnosti, provedl Nejvyšší správní soud již ve svém usnesení ze dne 26. 4. 2006,

čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: (1) Kasační stížnost se týká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu. 2) Kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně. Rozdílnost v judikatuře přitom může vyvstat na úrovni krajských soudů i v rámci Nejvyššího správního soudu. 3) Kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturní odklon, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně. 4) Další případ přijatelnosti kasační stížnosti bude dán tehdy, pokud by bylo v napadeném rozhodnutí krajského soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele.

[25] Tento výklad § 104a s. ř. s. nelze ale zcela využít, pokud Nejvyšší správní soud zvažuje, zda je třeba výjimečně prolomit pravidla stanovená v § 75 odst. 1 a § 109 odst. 5 s. ř. s. Aby bylo možné ve věcech mezinárodní ochrany zajistit dodržení čl. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) a zásady *non refoulement*, musí totiž Nejvyšší správní soud v některých případech přihlídnout ke skutečnostem, které nastaly až po vydání rozhodnutí krajského (městského) soudu. V těchto případech je třeba se s otázkou, zda je prolomení namístě, věcně vypořádat buď v rámci hodnocení přijatelnosti nebo shledat přijatelnost kasační stížnosti a uvedené otázky se věnovat v rámci meritorního přezkumu (rozsudek NSS čj. 6 Azs 306/2021-49, bod 23). Právě nutnost prolomení pravidla stanoveného v § 75 odst. 1 s. ř. s. namítá stěžovatel i ve své kasační stížnosti, neboť situace v Ruské federaci se dle něj výrazně zhoršila a v jeho případě může hrozit porušení zásady *non refoulement*. Stěžovatel kromě toho ale rovněž namítá, že rozhodnutí žalovaného a rozsudek městského soudu jsou zatíženy vadou nepřezkoumatelnosti. Upozorňuje na zásadní pochybení žalovaného a městského soudu ohledně posouzení věrohodnosti jeho výpovědi, která by mohla mít dopad do jeho hmotně právního postavení a kterou nelze z hlediska posouzení přijatelnosti kasační stížnosti *prima facie* vyloučit. Na základě těchto dvou důvodů shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele přijatelnou.

b) K prolomení § 75 s. ř. s.

[26] Stěžovatel v tomto případě namítá, že je záhodno prolomení pravidla v § 75 odst. 1 s. ř. s. z důvodu aktuálního konfliktu mezi Ruskou federací a Ukrajinou. Nejvyšší správní soud se již dříve zabýval prolomením § 75 odst. 1 s. ř. s. z důvodu válečného konfliktu mezi Ruskou federací a Ukrajinou v případě žádosti o mezinárodní ochranu ze strany ruského občana (rozsudek NSS čj. 6 Azs 306/2021-49). Jednalo se o ruského občana, který podal opakovanou žádost o mezinárodní ochranu, a zároveň již bylo rozhodnuto o jeho vydání do země původu pro účely trestního stíhání. Nejvyšší správní soud pak posuzoval, zda lze stále brát v potaz diplomatické záruky Ruské federace ohledně toho, jak bude se stěžovatelem zacházeno ve vězení. Nejvyšší správní soud tehdy shledal, že je namístě prolomení § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť už nebyl k dispozici žádný účinný prostředek k ochraně stěžovatelových práv. V případě, který je před Nejvyšším správním soudem nyní, stěžovatel popisuje své obavy z toho, že bude muset bojovat za Ruskou federaci ve válce na Ukrajině, což odmítá.

[27] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu odmítání nástupu k výkonu povinné vojenské služby nelze bez dalšího považovat za důvod pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu (rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2004, čj. 5 Azs 4/2004-49; usnesení NSS ze dne 17. 6. 2015, čj. 6 Azs 86/2015-31, a ze dne 25. 5. 2017, čj. 10 Azs 79/2017-32). Nicméně, podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2021, čj. 5 Azs 19/2020-45, č. 4304/2022 Sb. NSS, se musí jednat o vojenskou službu v regulérní armádě demokratického právního státu, která je v souladu s vnitrostátním i mezinárodním právem. V opačném případě se může jednat o relevantní azylový důvod. Povinná vojenská služba spojená s účastí na ozbrojeném konfliktu může být důvodem pro udělení azylu dle § 12 písm. b) azylového zákona za splnění následujících podmínek: (1) žadateli ve smyslu čl. 9 odst. 2 písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“) hrozí trestní stíhání nebo trest za odepření výkonu takové vojenské služby během konfliktu (2) výkon této vojenské služby by mohl zahrnovat přímou či nepřímou účast žadatele na mezinárodních válečných zločinech, zločinech proti lidskosti, jiných vážných nepolitických zločinech nebo činech, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN, (3) je dána souvislost mezi tímto způsobem

pronásledování žadatele a azylově relevantními důvody pronásledování ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu, resp. čl. 2 písm. d) a čl. 10 kvalifikační směrnice.

[28] V době podání kasační stížnosti nebylo obecně známo, že by v Ruské federaci docházelo k mobilizaci. To se změnilo dne 21. 9. 2022, kdy byla v Ruské federaci vyhlášena částečná mobilizace. Tuto skutečnost pokládá Nejvyšší správní soud za obecně známou (srov. rozsudek NSS čj. 6 Azs 306/2021-49, bod 33, k vojenské invazi na Ukrajinu a k potírání mezinárodně garantovaných základních práv obyvatelstva Ruské federace, zejména svobody shromažďování a svobody projevu). Není však již obecně známou skutečností (notoriitou), jaký je skutečný rozsah mobilizace a jaké důsledky do práv občanů Ruské federace bude mít, včetně toho, zda se tyto důsledky budou týkat konkrétně i stěžovatele. Nejvyššímu správnímu soudu pak nepřísluší primárně posuzovat tato specifika mobilizace, ani to, zda tato forma vojenské služby může vést k přímé či nepřímé účasti žadatele na válečných zločinech či zločinech proti lidskosti. Tato povinnost nicméně přísluší žalovanému. Otázkou nyní je, zda tato významná změna okolností odůvodňuje prolomení § 75 odst. 1 s. ř. s.

[29] Pokud až po vydání rozsudku krajského soudu vyšly najevo skutečnosti, které jsou relevantní z hlediska mezinárodní ochrany, je možné prolomení pravidla v § 75 odst. 1 s. ř. s. A to pokud (1) nelze zaručit, že správní orgán tyto skutečnosti posoudí v novém správním řízení z hlediska respektování norem, které mají aplikační přednost před procesním pravidlem § 75 odst. 1 s. ř. s., zejména z hlediska zásady *non refoulement*; a (2) nelze zaručit, že žadatel bude mít možnost dosáhnout soudního přezkoumání tohoto nového rozhodnutí dříve, než dojde k jeho navrácení do země původu (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2013, čj. 8 Azs 27/2012-65, bod 19; usnesení NSS ze dne 29. 5. 2014, čj. 6 Azs 22/2014-59). Dostatečné záruky, že bude dodržena zásada *non refoulement*, budou dány tehdy, pokud bude s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu zcela zřejmé, že žadatel bude mít možnost podat novou žádost o mezinárodní ochranu (§ 3 odst. 2 ve spojení s § 10 odst. 2 zákona o azylu) a že tato nová žádost bude přípustná (rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2011, čj. 5 Azs 3/2011-131).

[30] Nelze pochybovat o tom, že částečná mobilizace v Rusku představuje skutečnost, která může být relevantní pro žádost o udělení mezinárodní ochrany. Stěžovatel ji přitom nemohl uplatnit už v předchozím řízení před žalovaným. Nejvyššímu správnímu soudu zároveň není známo, že by v případě stěžovatele bylo vydáno rozhodnutí o jeho vydání do země původu, proti kterému by neměl k dispozici účinný opravný prostředek (*a contrario* viz rozsudek NSS čj. 6 Azs 306/2021-49). Stěžovatel má možnost neprodleně poté, co mu bude doručen rozsudek Nejvyššího správního soudu, podat novou žádost o udělení mezinárodní ochrany. Pokud tuto žádost bude opírat o změnu bezpečnostní situace v Ruské federaci, která vyšla najevo v nynějším řízení před Nejvyšším správním soudem, bude tato žádost představovat projev vůle ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o azylu, na základě jehož obsahu se lze důvodně domnívat, že došlo k podstatné změně okolností vztahujících se k jeho možnému pronásledování nebo hrozbě vážné újmy (§ 3 odst. 2 zákona o azylu). Žalovaný bude muset tuto žádost posoudit jako přípustnou s ohledem na závazek *non refoulement* (srov. usnesení NSS čj. 6 Azs 22/2014-59). Žaloba proti rozhodnutí žalovaného má odkladný účinek (§ 32 odst. 1 zákona o azylu).

[31] I v případě, že by před vydáním rozsudku Nejvyššího správního soudu bylo rozhodnuto o správním vyhoštění stěžovatele, nebylo by možné ho za současné situace v Ruské federaci provést. Takový postup by byl v rozporu s § 120a odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Pokud totiž vzniknou důvody znemožňující vycestování cizince po dni nabytí právní moci rozhodnutí o vyhoštění, policie vydá nové rozhodnutí ve věci až po vyžádání nového závazného stanoviska Ministerstva vnitra. Právě tento postup by byl nezbytný i v případě stěžovatele. O tom je v případě stěžovatele žalovaný povinen příslušné orgány policie informovat. Toto nové rozhodnutí o vyhoštění stěžovatele by po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení (odvolání proti rozhodnutí o správním vyhoštění má vždy odkladný účinek - § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců) bylo možné napadnout správní žalobou, která by rovněž měla ze zákona (§ 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců) odkladný účinek (podobně na základě starší právní úpravy rozsudek NSS čj. 5 Azs 3/2011-131).

[32] Nejvyšší správní soud dodává, že již výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Azs 306/2021-49, který se zabýval prolomením § 75 odst. 1 s. ř. s. ve vztahu k žádosti o mezinárodní ochranu občana Ruské federace s ohledem na aktuální válečný konflikt, shledal důvodnost prolomení z toho důvodu, že u stěžovatele v daném případě již bylo rozhodnuto o přípustnosti vydání do Ruské federace a podání nové žádosti o mezinárodní ochranu, v níž by stěžovatel poukázal na změnu okolností, by mu už nezajistilo účinnou ochranu

jeho práv (bod 36). Situace stěžovatele v tomto případě je ale odlišná, jak bylo popsáno v předchozích bodech rozsudku.

[33] S ohledem výše uvedené se Nejvyšší správní soud domnívá, že zde jsou dostatečné záruky k tomu, aby nedošlo k porušení zásady *non refoulement*. Na základě nově vzniklých relevantních skutečností pro udělení mezinárodní ochrany bude nově podaná žádost o mezinárodní ochranu stěžovatele (pokud ji podá) přípustná. Stěžovatel bude mít zároveň možnost dosáhnout soudního přezkumu tohoto rozhodnutí žalovaného a to předtím (s ohledem na odkladný účinek žaloby), než by došlo k jeho navrácení do země původu. Nejvyšší správní soud vkládá důvěru ve správní orgány, že budou postupovat ve věci stěžovatele v souladu se zákonem a mezinárodními závazky České republiky, zejména se zásadou *non refoulement*. Na základě těchto důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že v případě stěžovatele existují dostatečné právní záruky, že skutečnosti, které nastaly až po napadeném rozhodnutí žalovaného, budou v novém správním řízení řádně posouzeny z toho hlediska, zda nebrání navrácení stěžovatele do země původu a že tedy zásada *non refoulement* bude respektována.

[34] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soudu neshledal důvod k prolomení pravidla stanoveného v § 75 odst. 1 s. ř. s. (...)

4420

Daňové řízení: úrok z neoprávněného jednání správce daně; duplicitní úročení

k § 254 odst. 1 a 2 daňového řádu ve znění účinném do 31. 12. 2020

Tytéž částky a za totéž období nemohou být duplicitně úročeny jak úrokem dle § 254 odst. 1 daňového řádu ve znění účinném do 31. 12. 2020, tak úrokem dle § 254 odst. 2 daňového řádu. Pokud tedy správce daně přizná daňovému subjektu zvýšený úrok z neoprávněného jednání správce daně podle § 254 odst. 2 daňového řádu již v důsledku zrušení exekučního titulu (rozhodnutí o stanovení daně), nemá daňový subjekt nárok na další úrok v důsledku následného zrušení exekučního příkazu. Daňovému subjektu tak náleží buď úrok dle § 254 odst. 1 daňového řádu (pokud neoprávněně stanovenou daň uhradil dobrovolně), nebo dle § 254 odst. 2 daňového řádu (pokud neoprávněně stanovenou daň neuhradil dobrovolně); souběh těchto nároků je však vyloučen.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2022, čj. 2 Afs 351/2020-32)

Prejudikatura: č. 3399/2016 Sb. NSS., č. 3515/2017 Sb. NSS a č. 3975/2020 Sb. NSS.

Věc: Wassa s.r.o. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o úrok z neoprávněného jednání správce daně, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobce žádostí ze dne 19. 4. 2019 požádal Finanční úřad pro Liberecký kraj (dále jen „správce daně“) o přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně, a to dle § 254 odst. 2 daňového řádu. Tento nárok žalobce opíral o skutečnost, že Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 3. 2019, čj. 2 Afs 392/2017-48, č. 3975/2020 Sb. NSS, zrušil exekuční příkazy směřující vůči žalobci, protože nařízení daňové exekuce bylo nepřiměřené.

Rozhodnutím ze dne 7. 5. 2019 (dále jen „rozhodnutí o nepřiznání úroku“) správce daně vyslovil, že se žalobci úrok z neoprávněného jednání správce daně nepřiznává, neboť tento byl žalobci podle § 254 odst. 2 daňového řádu přiznán již v důsledku zrušení zajišťovacích příkazů (které předcházely zmíněným zajišťovacím příkazům) rozhodnutím správce daně ze dne 1. 11. 2018 (dále jen „rozhodnutí o přiznání úroku“) ve výši 13 418 342 Kč. Proti rozhodnutí o nepřiznání úroku podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 3. 2020 (dále také jen „rozhodnutí žalovaného“), zamítl a rozhodnutí o nepřiznání úroku potvrdil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci. Svou argumentaci opět opíral o závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 392/2017-48 z nichž

dovozoval, že „zvýšený“ úrok ve smyslu § 254 odst. 2 daňového řádu mu náleží právě v důsledku toho, že Nejvyšší správní soud zrušil exekuční příkazy, které se žalobce týkaly.

Žalobce zdůraznil zejména bod 10 odkazovaného rozsudku, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že se „zabývá přezkoumáním zákonnosti exekučních příkazů v době jejich vydání, a to nezávisle na tom, že zajišťovací příkazy jakožto exekuční tituly, na jejichž základě byly exekuční příkazy vydány, byly později Nejvyšším správním soudem pravomocně zrušeny. Rozhodování soudu bude mít tedy podobu retrospektivní kontroly zákonnosti, jejímž projevem ve sféře daňového subjektu zasaženého nezákonným rozhodnutím nebo postupem daňové správy může být obecně kromě nároku na úrok z neoprávněného jednání správce daně otevření cesty k náhradě škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).“

Krajský soud rozsudkem ze dne 7. 10. 2020, čj. 59 Af 16/2020-41, žalobu zamítl. Zaujal tak stanovisko, že žalobci byl úrok za neoprávněné vymáhání jistoty na základě exekučních příkazů přiznán ve výši 13418342 Kč podle § 254 odst. 2 daňového řádu již rozhodnutím přiznání úroku na základě žalobcovy žádosti ze dne 23. 10. 2018. Již v důsledku zrušení zajišťovacích příkazů ve spojení s rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 1. 2017 rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2018, čj. 6 Afs 373/2017-38, správce daně naznal, že daňová exekuce provedená na základě vydaných exekučních příkazů (v té době dosud existujících) postrádá zákonný podklad z důvodu zrušení zajišťovacích příkazů jako exekučních titulů. Krajský soud konstatoval, že správce daně tak dospěl ke správnému závěru, že předmětné daňové exekuce byly provedeny neoprávněně, došlo tedy k naplnění podmínky pro přiznání úroku z neoprávněného vymáhání jistoty dle § 254 odst. 2 daňového řádu. Kompenzace majetkové újmy na straně žalobce za neoprávněně vedené daňové exekuce ve smyslu § 254 odst. 2 daňového řádu už byla žalobci poskytnuta.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost.

Dle stěžovatele založil krajský soud svůj rozsudek na odkazu na rozhodnutí žalovaného, k němuž dodal výklad, že úrok dle § 254 odst. 2 daňového řádu má jen funkci odškodňovací a nikoliv sankční, úrok se poskytuje jen jeden a § 254 odst. 2 daňového řádu představuje jen zvýšenou sazbu odškodnění, když je částka daňovým orgánem vymáhána, a nikoliv samostatný nárok odlišný od nároku založeného na § 254 odst. 1 daňového řádu. Krajský soud dle stěžovatele také bagatelizoval závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudku čj. 2 Afs 392/2017-48, s tím, že stěžovatelem citovaná pasáž nepředstavuje závazný právní názor a Nejvyšší správní soud si nebyl vědom toho, že stěžovatel již od správce daně úroky podle § 254 daňového řádu z titulu zrušených zajišťovacích příkazů obdržel.

Své úvahy o sankčním charakteru úroku dle § 254 odst. 2 daňového řádu postavil stěžovatel již v žalobě na důvodové zápráve k danému ustanovení. Naproti tomu krajský soud vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2015, čj. 3 As 113/2014-47, č. 3399/2016 Sb. NSS, který ale ve věci nebyl relevantní, neboť řešil jinou právní otázku, zejména pak výklad § 254 odst. 1 daňového řádu, nikoli § 254 odst. 2 daňového řádu. Nadto zůstala prakticky nevyřešena stěžovatelova námitka, že vůči němu byly spáchány oba druhy nezákonnosti, a to jak v rovině nalézací (§ 254 odst. 1 daňového řádu), tak v rovině platební (§ 254 odst. 2 daňového řádu), a proto jedno odškodnění nevylučuje další formu odškodnění.

Krajský soud také dezinterpretoval závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 392/2017-48. Povinnost daňových orgánů poskytnout úrok z neoprávněného jednání totiž byla přímo záměrem Nejvyššího správního soudu. Proto nelze přisvědčit názoru krajského soudu, že nešlo o závazný právní názor, protože zrušena byla přímo rozhodnutí správce daně, který je zavázán stěžovatele plně odškodnit a poskytnout mu i částku odpovídající sankci pro správce daně za jeho protiprávní činnost. Pochopitelně nelze tvrdit, že Nejvyšší správní soud věděl, jakou výši úroku stěžovatel v budoucnu obdrží; zároveň ovšem nelze považovat Nejvyšší správní soud za natolik neznalý, že by nemohl rozumně předpokládat, že již ze zrušených zajišťovacích příkazů byly splněny podmínky pro přiznání úroku podle § 254 odst. 1 daňového řádu. Citovaná pasáž tak dokládá, že Nejvyšší správní soud předpokládal, že ze zrušených exekučních příkazů vznikne správci daně povinnost poskytnout stěžovateli další úrok než úrok vzniklý zrušením zajišťovacích příkazů a ten svým závazným právním názorem uložil správci

daně poskytnout, což se nezákonně nestalo, pročez je napadený rozsudek (i rozhodnutí obou daňových orgánů) nezákonný.

Žalovaný především souhlasil se závěry krajského soudu a také odkázal na svou argumentaci předestřeno již ve vyjádření k žalobě, že souběžné přiznání úroku dle § 254 odst. 1 a 2 daňového řádu z týchž částek a za téže období tak, jak stěžovatel požaduje, je vyloučeno. Je tomu tak také proto, že nepostačuje pouhé nezákonné stanovení daně, v důsledku kterého bude rozhodnutí o stanovení daně zrušeno, změněno či prohlášeno nicotným, ale současně musí dojít k dobrovolné úhradě stanovené daně daňovým subjektem na základě nebo v souvislosti s tímto rozhodnutím. V takovém případě se uplatní režim dle § 254 odst. 1 daňového řádu. Naproti tomu § 254 odst. 2 daňového řádu zakládá nárok na úrok ve dvojnásobné výši v případě, kdy nebylo daňovým subjektem na základě rozhodnutí o stanovení peněžitě povinnosti plněno dobrovolně, ale stalo se tak v důsledku neoprávněně vedené daňové exekuce, přičemž judikatura správních soudů dovozuje, že není důvod rozlišovat mezi tím, zda k úhradě daně došlo ryze v důsledku daňové exekuce, nebo „dobrovolně“ daňovým subjektem, avšak stále „pod pohrůzkou“ daňové exekuce. Ustanovení § 254 odst. 2 daňového řádu pak představuje speciální právní úpravu vůči obecnému odstavci 1.

Podle žalovaného tak nemohla nastat situace, kdy by v důsledku zrušeného rozhodnutí o stanovení daně, kdy daň nebyla daňovým subjektem dobrovolně uhrazena a bylo přistoupeno k daňové exekuci, byl daňovému subjektu přiznán jednak úrok dle § 254 odst. 1 daňového řádu (tj. 14 % + repo sazba ČNB) za zrušení rozhodnutí o stanovení daně a současně, protože byl zrušen exekuční titul (rozhodnutí o stanovení daně) a v důsledku toho se stala daňová exekuce neoprávněnou, byl daňovému subjektu přiznán ještě úrok dle § 254 odst. 2 daňového řádu (tj. 28 % + repo sazba ČNB). Přitom jak úrok podle § 254 odst. 1, tak úrok podle § 254 odst. 2 daňového řádu plní funkci kompenzační. Úvaha stěžovatele, že úroky dle § 254 odst. 1 a odst. 2 daňového řádu mají odlišnou funkci, resp. že úrok dle odst. 2 daného ustanovení neplní funkci odškodňovací/kompenzační, a proto je možné přiznat je souběžně, neodpovídá textaci zákona ani smyslu a účelu dané právní úpravy.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[15] Mezi stranami je nesporné, že správce daně vydal dne 30. 11. 2016 zajišťovací příkazy, kterými stěžovatel uložil, aby okamžikem jejich vydání zajistil úhradu dosud nestanovené daně z přidané hodnoty za příslušná zdanitelná období složením jistoty v celkové výši 43 783 274,79 Kč na depozitní účet správce daně. Zajišťovací příkazy potvrdil žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 1. 2017. V návaznosti na nesplnění platební povinnosti uložené žalobci zajišťovacími příkazy vydal správce daně dne 30. 11. 2016 celkem 11 exekučních příkazů, jimiž nařídil daňovou exekuci prodejem movitých věcí, přikázáním pohledávky z účtů žalobce a prodejem nemovitých věcí. Správce daně na základě vydaných exekučních příkazů vymohl dne 7. 12. 2016 částku 3 134 163,73 Kč a dne 7. 6. 2017 částku 37 084,33 Kč. Zbývající část jistoty stěžovatel po zahájení daňové exekuce postupně uhradil v průběhu let 2016 a 2017. Stěžovatel se rozhodnutí žalovaného ve věci vydání zajišťovacích příkazů i exekučním příkazům bránil u krajského soudu správními žalobami, které byly v obou případech zamítnuty rozsudky ze dne 30. 10. 2017, čj. 59 Af 9/2017-38, resp. čj. 59 Af 1/2017-46. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 6 Af 373/2017-38, byl ke kasační stížnosti žalobce zrušen rozsudek krajského soudu čj. 59 Af 9/2017-38, rozhodnutí žalovaného o odvolání proti zajišťovacím příkazům i samotné zajišťovací příkazy. Vzhledem k tomu, že byly zrušeny zajišťovací příkazy, které byly podkladem pro vydání exekučních příkazů, přiznal správce daně k žádosti žalobce rozhodnutím o přiznání úroku úrok z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 odst. 2 daňového řádu ve výši 13 418 342 Kč, a to za období ode dne připsání částek vymožených, případně stěžovatelem uhrazených v rámci daňové exekuce na účet správce daně do dne jejich převedení na úhradu stanovené daně. Následně Nejvyšší správní soud rozsudkem čj. 2 Af 392/2017-48, zrušil rozsudek krajského soudu čj. 59 Af 1/2017-46, i exekuční příkazy, protože nařízení daňové exekuce bylo nepřiměřené.

[16] Jak již kasační soud uvedl výše, tak za této situace podal stěžovatel žádost ze dne 19. 4. 2019 o přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 odst. 2 daňového řádu. Jádro sporu v nynějším případě představuje otázka, zda měly za popsaných okolností daňové orgány žádosti ze dne 19. 4. 2019 vyhovět. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tomu tak být nemělo. Správce daně tedy rozhodl správně, pokud předmětnou

žádost zamítl; správně pak rozhodl i žalovaný, pokud zamítl stěžovatelovo odvolání a potvrdil rozhodnutí správce daně o nepřiznání úroku. Kasační soud se v tomto směru prakticky bezzbytku ztotožňuje se závěry krajského soudu.

[17] Dle § 254 odst. 1 daňového řádu *dojde-li ke zrušení, změně nebo prohlášení nicotnosti rozhodnutí o stanovení daně z důvodu nezákonnosti nebo z důvodu nesprávného úředního postupu správce daně, náleží daňovému subjektu úrok z částky, která byla daňovým subjektem ubrazena na základě tohoto rozhodnutí nebo v souvislosti s tímto rozhodnutím, který odpovídá ročně výši repo sazby stanovené Českou národní bankou, zvýšené o 14 procentních bodů, platné pro první den příslušného kalendářního pololetí, a to ode dne následujícího po dni splatnosti nesprávně stanovené daně, nebo došlo-li k úhradě nesprávně stanovené daně později, ode dne její úhrady. Tento úrok nevzniká v případě peněžitého plnění v rámci dělené správy.*

[18] Podle § 254 odst. 2 daňového řádu *v případech, že bylo na daňovém subjektu vymáháno neoprávněně, náleží mu za dobu neoprávněně vedeného exekučního řízení úrok podle odstavce 1 ve dvojnásobné výši; nárok na tento úrok nevzniká, pokud je neoprávněnost exekuce způsobena pozdějším vyslovením neúčinnosti doručení rozhodnutí nebo navrácením lhůty v předěšlý stav.*

[19] Rozdíl mezi § 254 odst. 1 a § 254 odst. 2 daňového řádu spočívá v tom, že podle odst. 1 je postihováno negativní jednání správce daně v rovině nalézací, zatímco podle odst. 2 jde o postih v rovině platební (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2016, čj. 7 Afs 299/2015-61, č. 3515/2017 Sb. NSS). V kontextu nynějšího případu a v reakci na stěžovatelovu argumentaci by přesnější bylo říci, že § 254 odst. 1 daňového řádu postihuje negativní jednání správce daně v rovině nalézací (pokud navíc daňový subjekt daň „dobrovolně“ uhradí), zatímco § 254 odst. 2 daňového řádu postihuje negativní jednání správce daně zpravidla v rovině nalézací (pokud správce daně vydal, jako zde, příslušný exekuční titul) a k tomu ještě v rovině platební (pokud daňový subjekt daň „dobrovolně“ neuhradí, správce daně přistoupí k realizaci exekuce a určitou částku vymůže).

[20] Jak tedy uvedl již krajský soud, jestliže se správce daně dopustí nezákonného jednání v rovině nalézací, vzniká daňovému subjektu nárok na úrok z částky, kterou na základě nebo v souvislosti s nezákonným rozhodnutím *ubradil* (viz § 254 odst. 1 daňového řádu), a to za dobu od jejího uhrazení až do jejího vrácení dle § 254 odst. 1 daňového řádu [srov. Nováková, P. § 254 [Úrok z neoprávněného jednání správce daně]. In: Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kol. *Daňový řád. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 867: „Úročena je celková částka, kterou daňový subjekt ubradil (tj. jak daň, tak i příslušenství)“; obdobně důvodová zpráva k § 254 odst. 1 daňového řádu]. Podmínkou přiznání úroku podle daného ustanovení je „dobrovolně“ uhrazení stanovené daně, aniž bylo přistoupeno k daňové exekuci. Pokud však již správce daně přistoupí k neoprávněnému vymáhání daňové povinnosti, která se skutečně ukáže být neoprávněnou, potom daňovému subjektu v souladu s § 254 odst. 2 daňového řádu náleží za dobu neoprávněně vedeného daňového exekučního řízení úrok podle odst. 1 ve dvojnásobné výši.

[21] Smyslem úroku z neoprávněného jednání správce daně se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 3 As 113/2014-47, v němž dospěl k závěru, že smyslem úroku je předcházet komplikovaným řízením o náhradu škody a kompenzovat daňovému subjektu vzniklou majetkovou újmu, objektivně vyjádřitelnou penězi, za to, že po stanovenou dobu nemohl nakládat s finančními prostředky.

[22] Nejvyšší správní soud ovšem v této souvislosti koriguje část argumentace krajského soudu. Pakliže Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 3 As 113/2014-47, jak uvádí krajský soud „jednoznačně odmítl argumentaci tehdejšího žalobce, podle něhož je smyslem úroku sankcionovat samotnou nezákonnost postupu správce daně při stanovení a vybírání daně,“ učinil tak v mírně odlišném kontextu. Na ten upozorňuje právě stěžovatel, a to tak, že tuto formulaci kasační soud zvolil ve vztahu k základu pro výpočet úroku dle § 254 odst. 1 daňového řádu, a také ve vztahu k určení doby, za kterou měl být předmětný úrok tehdejšímu stěžovateli přiznán.

[23] Ani výhrada uvedená v předchozím odstavci na věci ale nic nemění. I když se v rozsudku čj. 3 As 113/2014-47, Nejvyšší správní soud vyslovoval k institutu úroku dle § 254 odst. 1 daňového řádu, z podstaty věci lze jeho závěry vztáhnout i na úroky dle § 254 odst. 2 daňového řádu. To, že úroky dle § 254 odst. 2 daňového řádu jsou vyšší než úroky dle § 254 odst. 1 daňového řádu, není z důvodu jejich principiální odlišnosti, nýbrž proto, že odst. 2 se týká kvalifikovanější formy (vyšší intenzity) zásahu do práv daňového subjektu (a tedy

i kvalifikovanější podoby pochybení správce daně; k tomu viz např. bod 27 rozsudku NSS čj. 7 Afs 299/2015-61), a navíc v jistém smyslu představuje zvláštní ustanovení k § 254 odst. 1 daňového řádu.

[24] Zásadně totožný charakter § 254 odst. 1 i 2 daňového řádu lze dovodit i z odborné literatury, která své závěry formuluje k oběma těmto ustanovením společně, a to ve smyslu závěrů formulovaných v bodě [21] tohoto rozsudku: „Konstrukcí se jedná o úrok ze zaviněného přeplatku správcem daně. Smyslem tohoto úroku je předejít komplikovaným řízením o náhradu škody tím, že způsobenou majetkovou újmu dostatečně pokrývá jeho výše. V případě, že se daňový subjekt i přesto rozhodne požadovat náhradu škody, bude případná náhrada škody umněšena o již vyplacený úrok z nesprávně stanovené daně.“ (komentář k § 254 daňového řádu In: Matyášová, L., Grossová, M. E. *Daňový řád s komentářem a judikaturou. Komentář*. 2. aktual. a dopl. vyd. Praha: Leges, 2015) „Ostatně § 254 byl do zákona vložen jako důsledek vysokého počtu žádostí o náhradu škody způsobenou orgánem veřejné moci, kdy cílem zákonodárce bylo paušalizovat tuto náhradu a počty žádostí snížit na žádosti nad rámec přiznaného úroku“ (komentář k § 254 daňového řádu In: Rozehnal, T. *Daňový řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019).

[25] V návaznosti na výše uvedené nelze dle kasačního soudu přeceňovat terminologii použitou v důvodové zprávě k § 254 odst. 2 daňového řádu, na kterou odkazuje stěžovatel. Důvodová zpráva zde sice hovoří o tom, že úrok dle tohoto ustanovení je „sankc[í], která stíhá správce daně, který exekuci sám prováděl, nebo ji nechal provést jiným orgánem“, ale použití tohoto pojmu neimplikuje tak dalekosáhlé důsledky, které z něj vyvozuje stěžovatel. Ať se již na § 254 odst. 2 daňového řádu nahlíží jako na „sankci“ vůči správci daně (viz bod 27 rozsudku NSS čj. 7 Afs 299/2015-61, či bod 24 rozsudku NSS ze dne 22. 1. 2021, čj. 5 Afs 9/2020-34), nebo jako na „kompenzaci vzniklé majetkové újmy“ či jako „paušalizaci náhrady“ (srov. komentářová literatura citovaná v bodě [24] tohoto rozsudku), nelze z jednoho ani z druhého dovozovat, že by daňovému subjektu měly vedle sebe náležet jak úroky dle § 254 odst. 1 daňového řádu, tak dle § 254 odst. 2 daňového řádu.

[26] K otázkám nastoleným stěžovatelem v žalobě se krajský soud vyjádřil ve všech relevantních hledisek a nelze proto přisvědčit stěžovateli, že některá jeho žalobní námitka zůstala nevypořádaná. Přestože krajský soud problematiku úroku dle § 254 odst. 2 daňového řádu pojal v detailu jinak než nyní Nejvyšší správní soud (úplně odmítl myšlenku, že by se mohlo jednat o „sankci“ vůči správci daně), celkově věc posoudil správně a ve svém důsledku totožně jako kasační soud. Pokud pak stěžovatel nyní pokračuje v rozvíjení myšlenek o úroku dle § 254 odst. 2 daňového řádu jako o sankci pro správce daně, „která má mít resocializační účinek na příslušné úřední osoby“, jedná se o argumentaci, která se již příliš vzdálila problematice daňového řízení a interpretaci jednotlivých pravidel vyplývajících z § 254 daňového řádu.

[27] Jak již bylo opakovaně konstatováno, stěžovateli byl úrok za neoprávněně vymáhání jistoty na základě exekučních příkazů přiznan ve výši 13 418 342 Kč podle § 254 odst. 2 daňového řádu už rozhodnutím o přiznání úroků na základě stěžovatelovy žádosti ze dne 23. 10. 2018. Již v důsledku zrušení zajišťovacích příkazů ve spojení s rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 1. 2017 rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2018, čj. 6 Afs 373/2017-38, správce daně naznal, že daňová exekuce provedená na základě vydaných exekučních příkazů (v té době dosud existujících) postrádá zákonný podklad z důvodu zrušení zajišťovacích příkazů jako exekučních titulů. Správce daně dospěl ke správnému závěru, že předmětné daňové exekuce byly provedeny neoprávněně, došlo tedy k naplnění podmínek pro přiznání úroku z neoprávněně vymáhání jistoty dle § 254 odst. 2 daňového řádu. Kompenzace majetkové újmy na straně stěžovatele za neoprávněně vedené daňové exekuce ve smyslu § 254 odst. 2 daňového řádu byla stěžovateli jednoznačně poskytnuta.

[28] Hodné pozornosti je to, že stěžovatel proti rozhodnutí o přiznání úroku nijak nebrojil. Nabízí se totiž otázka, zda při náhledu, který nyní prezentuje, neměl protestovat proti tomu, že mu správce daně přiznal úroky dle § 254 odst. 2 daňového řádu, ačkoli mu je měl přiznat v nižší výši, a to dle § 254 odst. 1 daňového řádu, anebo by je mu neměl přiznat vůbec. Problematičnost stěžovatelova postoje by zde totiž vyšla najevo také v té souvislosti, že podle § 254 odst. 1 daňového řádu (dle jeho výkladu zastávaného judikaturou správních soudů) by mu příslušné úroky ani nenáležely, neboť stanovenou daň sám neuhradil, resp. ji ve smyslu judikatury správních soudů neuhradil dobrovolně.

[29] Proto se i kasační soud ztotožňuje s názorem žalovaného (a tedy i krajského soudu), že z logiky věci vyplývá, že stěžovateli úrok podle § 254 odst. 2 daňového řádu mohl být v důsledku nezákonně vedené daňové

exekuce přiznán pouze jednou; správce daně, v souladu s praxí daňových orgánů, předjímal budoucí zrušení exekučních příkazů a zvýšené úroky stěžovateli přiznal „dopředu“, v čemž nelze spatřovat újmu na stěžovatelových právech (srov. komentář k § 254 daňového řádu In: Rozehnal, T. *Daňový řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019: „*Praxe Finanční správy pro případy předpisu úroku rozlišuje mezi dobrovolnou úhradou, kdy vzniká úrok dle odst. 1, a nedobrovolnou úhradou, kdy je dlužná částka exekučně vymožena. Zde pak vzniká nárok na úrok dle odst. 2.*“).

[30] Nemůže tedy nastat situace, že v důsledku zrušení rozhodnutí o stanovení daně, kdy daň nebyla daňovým subjektem dobrovolně uhrazena, a došlo k vymáhání daně v rámci nařízené daňové exekuce, by byl daňovému subjektu přiznán jednak úrok dle § 254 odst. 1 daňového řádu za zrušení rozhodnutí o stanovení daně a současně, protože byl zrušen exekuční titul (rozhodnutí o stanovení daně) a v důsledku toho se stala daňová exekuce neoprávněnou, byl daňovému subjektu přiznán úrok dle § 254 odst. 2 daňového řádu. V takovém případě nemůže nárok na úrok dle § 254 odst. 1 daňového řádu vzniknout, neboť sice bylo zrušeno rozhodnutí o stanovení daně pro nezákonnost nebo nesprávný úřední postup, ale není naplněna druhá podmínka – dobrovolná úhrada daně; proto vznikne nárok pouze na úrok dle § 254 odst. 2 daňového řádu.

[31] Prakticky jediný případ, kdy lze uvažovat o „souběhu“ nároku na úrok dle § 254 odst. 1 a dle § 254 odst. 2 daňového řádu zmínil žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti: „*Případný možný, souběh' nároku na úrok jak dle § 254 odst. 1, tak dle odst. 2 daňového řádu (nikoliv však z týchž částek a za téže období) si lze dle účastníka řízení představit v případě, kdy daňovému subjektu bude rozhodnutím o stanovení daně – např. dodatečným platebním výměrem doměřena daň ve výši např. 100.000,- Kč. Daň se stane splatnou dne 15. 5. 2019 a daňový subjekt dne 16. 5. 2019 uhradí 20.000,- Kč. Následně správce daně na základě vykonatelného dodatečného platebního výměru, který je exekučním titulem, přistoupí k vymáhání nedoplatku ve výši 80.000,- Kč – za tím účelem vydá dne 11. 11. 2019 exekuční příkaz na přikázání pohledávky u poskytovatele platebních služeb a z bankovního účtu daňového subjektu si dne 15. 11. 2019 „strhne“ částku 80.000,- Kč (v tuto chvíli pominěme související příslušenství daně a exekuční náklady). Následně bude dodatečný platební výměr pro nezákonnost zrušen správním soudem. V takovémto případě vznikne daňovému subjektu nárok na úrok z neoprávněného jednání správce daně jak podle odst. 1, tak podle odst. 2 ust. § 254 daňového řádu, avšak z jiných částek a za jiné období – nárok na úrok dle § 254 odst. 1 daňového řádu ve výši 14 % + repo sazba ČNB vznikne daňovému subjektu za období od 16. 5. 2019 do vrácení finančních prostředků správcem daně z částky 20.000,- Kč (protože bylo pro nezákonnost zrušeno rozhodnutí o stanovení daně, na základě něhož daňový subjekt dobrovolně provedl částečnou úhradu doměřené daně), a nárok na úrok dle § 254 odst. 2 daňového řádu ve výši 28 % + repo sazba ČNB vznikne daňovému subjektu za období od 15. 11. 2019 do vrácení finančních prostředků správcem daně z částky 80.000,- Kč (protože v důsledku zrušení vykonatelného dodatečného platebního výměru, který byl exekučním titulem, se daňová exekuce stala nezákonnou).“ I zde však soud souhlasí s žalovaným, že nemůže nastat situace, že by **tytéž částky a totéž období** byly duplicitně úročeny jak úrokem podle § 254 odst. 1 daňového řádu, tak úrokem podle § 254 odst. 2 daňového řádu.*

[32] K tomu pak Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud, uvádí, že následně zrušení exekučních příkazů Nejvyšším správním soudem není dalším důvodem pro přiznání úroku dle § 254 odst. 2 daňového řádu, pokud byl již žalobci úrok v dvojnásobné výši dle odst. 1 správcem daně přiznán.

[33] Jako příliš smělou hodnotí kasační soud i stěžovatelovu interpretaci závěrů obsažených v bodě 10 rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 AfS 392/2017-48. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že předmětná argumentace Nejvyššího správního soudu nepředstavovala v posuzované věci závazný právní názor v tom smyslu, že by správce daně měl stěžovateli přiznat úrok dle § 254 odst. 2 daňového řádu za jakýchkoli okolností. Nejvyšší správní soud se totiž v pasáži rozsudku, na kterou se stěžovatel odvolává, obecně vyjadřoval k možnosti vzniku nároku na úrok z neoprávněného jednání správce daně, případně nároku na náhradu škody. Tuto obecnou argumentaci pak Nejvyšší správní soud uvedl, aniž výslovně konstatoval, že takový úrok stěžovateli náleží – bez ohledu na další okolnosti případu – za jakýchkoli podmínek, tedy i v případě, že mu správce daně takový úrok již jednou poskytl (otázka toho, zda již správce daně stěžovateli něco přiznal, v daném rozsudku vůbec nepřišla na přetřes). Podobně odvázně by totiž stěžovatel mohl tvrdit, že Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 2 AfS 392/2017-48, rozhodl, že stěžovateli bez dalšího náleží náhrada škody dle zákona č. 82 /1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). K obecnému charakteru použitých formulací Nejvyššího správního soudu lze znovu poukázat na jejich znění: „*Rozhodování soudu bude mít tedy podobu retrospektivní kontroly zákonosti, jehož projevem ve sféře daňového subjektu zasaženého nezákonným rozhodnutím nebo postupem daňové správy může být obecně kromě nároku na úrok z neoprávněného jednání správce daně otevření cesty k náhradě škody podle zákona č. 82/1998 Sb. [...].*“

4421

Rozšířený senát: opravný prostředek proti rozhodnutí o náhradě nákladů řízení ve sporu z veřejnoprávní smlouvy

k § 141 odst. 11 a § 169 odst. 2 správního řádu

k § 10b odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (v textu jen „územní rozpočtová pravidla“)

Proti rozhodnutí správního orgánu o náhradě nákladů řízení podle § 141 odst. 11 správního řádu ve sporu z veřejnoprávní smlouvy není v souladu s § 169 odst. 2 správního řádu a § 10b odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, přípustné odvolání či rozklad.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2022, čj. 4 AfS 152/2020-41)

Prejudikatura: č. 1245/2007 Sb. NSS, č. 3725/2018 Sb. NSS, č. 3909/2019 Sb. NSS, č. 3971/2020 Sb. NSS a č. 4329/2022 Sb. NSS.

Věc: Česká republika – Ministerstvo pro místní rozvoj (dříve Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod) proti Ministerstvu financí, za účasti Thermal Pasohlávky a. s., o poskytnutí dotace, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozšířený senát se v této věci zabýval tím, zda je přípustné odvolání či rozklad proti rozhodnutí správního orgánu o náhradě nákladů řízení podle § 141 odst. 11 správního řádu ve sporu z veřejnoprávní smlouvy s ohledem na § 169 odst. 2 správního řádu a § 10b odst. 3 územních rozpočtových pravidel.

V řízení původně vystupovala jako žalobkyně Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod. Ke dni 31. 12. 2021 došlo ke zrušení původní žalobkyně na základě čl. II odst. 1 zákona č. 251/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Podle čl. II odst. 6 tohoto zákona vstoupila Česká republika namísto Regionálních rad do všech soudních, správních a jiných řízení zahájených přede dnem jejich zrušení, ve kterých jejím jménem jedná Ministerstvo pro místní rozvoj. Vzhledem k tomuto zákonnému ustanovení se nepoužije § 107 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., protože ke vstupu do řízení došlo přímo na základě zákona. Nejvyšší správní soud proto pouze současnou žalobkyni o řízení vyrozuměl. Tam, kde se v rozsudku dále hovoří o žalobkyni, má se zpravidla na mysli původní žalobkyně, pokud ze souvislosti nevyplývá něco jiného.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 11. 2016 rozhodl spor mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení z veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace z Regionálního operačního programu NUTS 2 Jihovýchod. Výrokem I. uložil žalobkyni vyplatit dotaci ve výši 11 602 792,40 Kč osobě zúčastněné na řízení a výrokem II. zamítl návrh osoby zúčastněné na řízení co do výše 124 017,60 Kč. Výrokem III. uložil žalobkyni povinnost zaplatit osobě zúčastněné na řízení náklady řízení ve výši 586 341 Kč. V poučení žalovaný uvedl, že rozklad proti výrokům I. a II. uvedeného rozhodnutí není přípustný, je však přípustný proti výroku III.

Žalobkyně podala 31. 1. 2017 u Městského soudu v Praze žalobu proti výrokům I. a II. rozhodnutí žalovaného. Řízení bylo vedeno pod sp. zn. 5 Af 5/2017.

Proti výroku III. podala rozklad. V něm brojila proti chybnému poučení, že proti výroku III. je přípustný rozklad. Rozhodnutí sporů z právních poměrů při poskytnutí dotace je třeba brát jako jeden celek. Rozklad

ministr financí rozhodnutím ze dne 6. 2. 2017 zamítl jako nedůvodný. Odkázal se na rozsudek Městského soudu v Praze (který dle dále rekapitulovaných závěrů městského soudu neexistuje), který věcně rozhodnutí o rozkladu proti nákladům řízení ze sporu z veřejnoprávní smlouvy přezkoumal, což by nemohl učinit, pokud by bylo nicotné.

Po rozhodnutí ministra o rozkladu podala žalobkyně jak žalobu proti rozhodnutí ministra o rozkladu, tak zároveň znovu žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Nezákonost rozhodnutí o náhradě nákladů řízení spatřovala žalobkyně v tom, že byly nezákonné výroky I. a II. ve věci samé, neboť výrok o nákladech je od nich odvozen.

Městský soud výrokem I. rozsudku ze dne 31. 3. 2020, čj. 5 Af 14/2017-43, rozhodl, že rozhodnutí ministra o rozkladu je nicotné. Vyšel z toho, že územní rozpočtová pravidla představují zvláštní úpravu ve vztahu ke správnímu řádu. Ustanovení § 10b územních rozpočtových pravidel jako *lex specialis* vylučuje aplikaci § 169 odst. 1 a 2 správního řádu. Rozhodnutí o nákladech řízení je v souladu s § 141 odst. 11 správního řádu podmíněně výrokem ve věci, proto musí sledovat režim tohoto výroku. Pokud je o nákladech řízení rozhodnuto spolu s věcí samou, pak by nebylo účelné, aby byl podmíněný výrok o nákladech řízení nadále projednáván v jiném režimu. Jiný výklad by byl v rozporu se zásadou procesní ekonomie, neboť by vedl k nedůvodnému rozčlenění podmíněného a podmíněného výroku do dvou samostatných řízení. To by způsobovalo i velké praktické obtíže, například při nakládání se spisem. Ministrem uváděný rozsudek městského soudu v rozhodnutí o rozkladu neexistuje. Nicméně i pokud by existoval, nebyl by jím soud vázán. Proto městský soud dospěl k závěru, že ani proti nákladovému výroku rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy nelze podat řádný opravný prostředek. Jelikož ministr financí věcně rozhodoval o rozkladu, který nebyl podle § 10b odst. 3 územních rozpočtových pravidel vůbec přípustný, je rozhodnutí ministra nicotné. Výrokem II. rozsudku pak městský soud odmítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného. Vzhledem k tomu, že žalobkyně napadla v řízení vedeném pod sp. zn. 5 Af 5/2017 výroky I. a II. tohoto rozhodnutí, bude v případě důvodnosti žaloby zrušen i závislý výrok o náhradě nákladů správního řízení. Proto překážka věci dříve zahájené brání projednání žaloby nejenom ve vztahu k výrokům I. a II. rozhodnutí žalovaného, ale i ve vztahu k výroku III. tohoto rozhodnutí.

Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Nesouhlasil s tím, že by jeho rozhodnutí bylo nicotné. Označil závěry týkající se zásady procesní ekonomie za liché. Městskému soudu přisvědčil, že výrok o nákladech řízení je podmíněn výrokem ve věci. Soud však opomněl často se vyskytující situaci, kdy účastník řízení nerozporuje rozhodnutí ve věci, ale pouze vyšší přiznané náhrady nákladů z důvodu její samotné nesprávnosti. Může rozporovat počet úkonů, výpočet, právní posouzení apod. Nastávají i případy, kdy účastník sice podá žalobu ve věci, ale zároveň napadá výrok o nákladech řízení nejen z důvodu jeho akcesorické povahy, ale i z důvodu jeho nesprávnosti. Při vydání rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy nelze předjímat, zda účastník řízení rozhodnutí nebude rozporovat, bude jej rozporovat celé, či bude rozporovat jenom jeho část – výrok o nákladech řízení. Pokud by neexistovala možnost, aby se účastník řízení bránil proti nákladovému výroku, pak by musel výrok o náhradě nákladů řízení napadnout správní žalobou, byť by třeba ostatní výroky rozhodnutí nerozporoval. V takovém případě by došlo ke zbytečnému zatěžování soudů žalobami, v nichž by soudy pouze ověřovaly správnost výše přiznané náhrady nákladů řízení, přičemž právě takový postup by byl neekonomický. Pokud účastník řízení podá k soudu žalobu proti výroku, kterým bylo rozhodnuto ve věci, měl by soud současně rozhodnout i o náhradě nákladů řízení, neboť v důsledku toho, že soud rozhodne ve věci jinak, může být rozhodnuto jinak také o náhradě nákladů řízení. Není však důvod, aby účastník, který pouze nesouhlasí s přiznanou vyšší náhradou nákladů řízení, nemohl podat rozklad proti výroku, kterým bylo rozhodnuto o vyšší náhradě nákladů řízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení má povahu samostatného výroku, neboť dle § 79 odst. 2 správního řádu je možné rozhodnutí ve věci nákladů řízení vydat samostatně. V takovém případě je proti rozhodnutí o nákladech řízení přípustný opravný prostředek. Proto byl připuštěn i proti III. výroku rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel odkázal i na rozsudky Nejvyššího správního soudu, které rozhodovaly o kasačních stížnostech proti rozsudkům krajských soudů, jež přezkoumávaly druhostupňová rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutím o náhradě nákladů sporného řízení ve sporech z veřejnoprávních smluv (rozsudky NSS ze dne 23. 1. 2020, čj. 2 As 1/2019-58, č. 3971/2020 Sb. NSS, a ze dne 29. 4. 2020, čj. 1 As 3/2019-86). Krajské soudy či Nejvyšší správní soud v těchto

případech nevyjádřily pochybnosti o přípustnosti odvolání. Tuto otázku sice výslovně neřešily, nicméně se jí zabývat musely, protože k nicotnosti přihlíží z úřední povinnosti.

Stěžovatel sice původně napadl i výrok II. rozsudku městského soudu o odmítnutí žaloby proti rozhodnutí ministerstva, nicméně proti tomuto výroku vzal kasační stížnosti v rámci odůvodnění kasační stížnosti ze dne 22. 6. 2020 zpět.

Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu, kterému byla věc přidělena, se rozhodl věc postoupit rozšířenému senátu. Byl toho názoru, že městský soud posoudil věc napadeným rozsudkem správně. Nicméně jeho právní názor se odchyluje od právního názoru vysloveného v rozsudcích Nejvyššího správního soudu (čj. 2 As 1/2019-58 a čj. 1 As 3/2019-86). V odůvodnění se výslovně spornou otázkou nezabývaly. Mlčky však akceptovaly přípustnost řádného opravného prostředku proti nákladovému výroku. V opačném případě by totiž bylo rozhodnutí Ministerstva vnitra nicotné, jak plyne z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž je touto vadou stíženo věcné rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí, proti němuž odvolání není přípustné. K nicotnosti napadeného správního rozhodnutí musí správní soudy přihlídnout z moci úřední. Pravomoc rozšířeného senátu může vycházet i z mlčky vyjádřeného právního názoru, pokud je z kontextu věci nepochybné, že rozhodnutí muselo vycházet z určitého názoru jako z nutné premisy. Tak tomu bylo i v této věci. Na tom nemění nic ani to, že v citovaných rozsudcích se nejednalo o spory z veřejnoprávní smlouvy dle § 10b odst. 1 územních rozpočtových pravidel, ale o spory z veřejnoprávní smlouvy podle obecné úpravy ve správním řádu. Právní úprava vylučující opravný prostředek proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy je zcela shodná v § 10b odst. 3 územních rozpočtových pravidel i v § 169 odst. 2 správního řádu.

Pokud jde o názor postupujícího senátu na spornou otázku, tak uvedl, že úprava uvedená v § 10b odst. 3 územních rozpočtových pravidel je duplicitní s § 169 odst. 2 správního řádu. K druhému citovanému ustanovení pak vydal poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu závěr č. 140 ze dne 7. 11. 2014. V něm dospěl k závěru, že proti rozhodnutí o nákladech řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy nelze podat odvolání ani rozklad. Stanovisko vychází z toho, že výrok o nákladech řízení je podmíněn výrokem ve věci. Nebylo by účelné, aby byl podmíněný výrok o nákladech řízení nadále projednáván v jiném režimu než samotné meritum. Musí tedy sledovat případný vývoj tohoto výroku. To platí jak v případě, kdy je o nákladech rozhodnuto spolu s věcí samou, tak i v případě, kdy je rozhodnuto samostatným rozhodnutím. Pro postup správního orgánu nemůže být určující, jak bylo o nákladech řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy rozhodnuto. S touto argumentací se čtvrtý senát zcela ztotožňoval.

Pokud § 10b odst. 3 územních rozpočtových pravidel a § 169 odst. 2 správního řádu stanoví, že proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy nelze podat odvolání ani rozklad, pak je nelze podat nejen vůči výroku ve věci samé, ale ani proti výroku o náhradě nákladů řízení. V případě náhrady nákladů sporného řízení se dle § 141 odst. 11 správního řádu uplatňuje zásada úspěchu ve věci. Nákladový výrok je tedy podmíněn výrokem ve věci. Musí tak sledovat osud meritorního výroku. Opačný výklad by vedl k nedůvodnému rozčlenění podmiňujícího a podmíněného výroku do dvou samostatných řízení, což by bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie. I v případě, že by účastník nesouhlasil pouze s vyšší nákladů, je v souladu s procesní ekonomikou, aby bylo možné podat přímo žalobu. Rozdělení řízení by mělo i negativní praktické dopady, jako je nakládání se spisem. To, že by proti rozhodnutí o náhradě nákladů řízení bylo více opravných prostředků než proti rozhodnutí o věci samé, odporuje rovněž logice jiných procesních předpisů [např. § 104 odst. 2 s. ř. s., § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř.].

Výrok o náhradě nákladů řízení může být podle § 79 odst. 2 správního řádu součástí výrokové části rozhodnutí o věci samé nebo může být vydán ve formě samostatného rozhodnutí, jak poukazoval stěžovatel. Ustanovení části druhé správního řádu, kterým je též § 79 odst. 2 správního řádu, se v případě veřejnoprávních smluv užívá dle § 170 správního řádu pouze přiměřeně. Navíc na věci by nic neměnilo ani to, pokud by bylo vydáno samostatné rozhodnutí.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV. Pravomoc rozšířeného senátu

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

[18] Jak správně uvedl předkládající senát, rozšířený senát již v minulosti dovodil, že judikturní rozpor je dán i tehdy, pokud jiný senát Nejvyššího správního soudu sice svůj právní názor výslovně nevyjádřil, ale právní názor byl nepochybně použit (usnesení ze dne 27. 6. 2019, čj. 1 AfS 135/2018-71, č. 3909/2019 Sb. NSS, *insolvenční správce VIKTORLAGRUPPE*, bod 14). Mezi takové situace zařadil rozšířený senát právě i situaci, kdy se senát Nejvyššího správního soudu věcně zabývá správností rozhodnutí správního orgánu, ačkoliv měl takové rozhodnutí prohlásit za nicotné (rozsudek ze dne 23. 2. 2022, čj. 4 As 65/2018-85, č. 4329/2022 Sb. NSS, *ZŠ a MŠ KLAS*, body 45 až 48).

[19] Rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 1/2019-58 a čj. 1 As 3/2019 86, se zabývaly rozsudky krajských soudů, jimiž byla věcně posouzena zákonnost rozhodnutí Ministerstva vnitra o odvolání proti výroku o nákladech ve sporu z vypořádání veřejnoprávní smlouvy o založení svazku měst a obcí. Jednalo se tak obecný spor z veřejnoprávní smlouvy podle § 141 správního řádu a § 169 odst. 1 správního řádu (rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2018, čj. 10 As 258/2017-176, č. 3725/2018 Sb. NSS). Pokud jde o přípustnost opravného prostředku, vztahoval se na ně tedy § 169 odst. 2 správního řádu, podle něž proti rozhodnutí vydanému podle § 169 odst. 1 správního řádu nelze podat odvolání ani rozklad.

[20] V nyní posuzované věci nejde o výklad § 169 odst. 2 správního řádu, ale o výklad § 10b odst. 3 územních rozpočtových pravidel. Ten však stanoví shodnou úpravu, neboť uvádí, že nelze podat odvolání ani rozklad proti rozhodnutí vydanému podle § 10b odst. 1 rozpočtových pravidel, tedy ve sporech z právních poměrů při poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci. Těmito spory jsou však fakticky výlučně spory z veřejnoprávních smluv, neboť dotace podle územních rozpočtových pravidel jsou poskytovány veřejnoprávní smlouvou (§ 10a územních rozpočtových pravidel), přičemž spor z veřejnoprávní smlouvy je vykládán široce (k tomu viz zejména rozsudek rozšířeného senátu ve věci *ZŠ a MŠ KLAS*). Tyto spory jsou rozhodovány podle správního řádu (§ 10b odst. 1 územních rozpočtových pravidel). Není tedy žádný důvod vykládat obě ustanovení odlišně, neboť směřují i ke stejnému cíli, aby proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy nebyl přípustný žádný opravný prostředek.

[21] Zároveň je zřejmé, že čtvrtý senát potřebuje tuto otázku zodpovědět pro posouzení věci, neboť právě tato otázka je předmětem sporu.

[22] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

V. Vlastní posouzení sporné právní otázky

[23] Jak je tomu v procesních předpisech běžné, správní řád hovoří jednak o nákladech řízení a o tom, kdo je průběžně nese, jednak o tom, za jakých podmínek lze přiznat náhradu těchto nákladů vůči někomu jinému, než kdo je nesl původně.

[24] Náklady řízení jsou obecně vymezeny v § 79 správního řádu, přičemž mezi ně příkladmo patří *hotové vydaje účastníků a jejich zástupců, včetně správního poplatku, úslý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady důkazů, tlumočné a odměna za zastupování*. Z výčtu je zřejmé, že jde jak o náklady na straně správního orgánu, tak na straně účastníků. Podle § 79 odst. 3 správního řádu nese své náklady správní orgán, dotčený orgán či účastník, pokud nestanoví zákon jinak. Obecně tedy každý nese své náklady správního řízení a nemá ani v případě úspěchu v řízení nárok na jejich náhradu.

[25] V tom se správní řád liší od občanského soudního řádu i soudního řádu správního, pro něž je zákoným východiskem princip, že úspěšný účastník řízení má právo na náhradu nákladů řízení (§ 142 o. s. ř., § 60 odst. 1 s. ř. s.). Tyto předpisy proto též stanoví, že se o náhradě nákladů řízení rozhodne zpravidla v rozhodnutí, jímž se řízení končí (§ 151 odst. 1 o. s. ř., § 61 odst. 1 s. ř. s.). Tyto předpisy tedy vychází z toho, že rozhodnutí o náhradě nákladů řízení by zpravidla mělo být integrální součástí konečného rozhodnutí ve věci, neboť je také závislé na výsledku takového řízení.

[26] Vzhledem k odlišnému obecnému východisku však správní řád takového ustanovení výslovně nemá. Podle § 79 odst. 2 správního řádu *rozhodnutí ve věci nákladů řízení může být ve výrokové části jiného rozhodnutí nebo může být vydáno samostatně; lze je vydat i v průběhu řízení*. Rozhodnutí se oznamuje pouze osobám, jichž se týká. Uvedený text tedy naopak spíše vyznívá tak, že rozhodnutí ve věci nákladů je vždy samostatné, a to i tehdy, kdy je formálně ve výrokové části jiného rozhodnutí.

[27] Ustanovení § 79 odst. 2 správního řádu je však takto formulováno zjevně v souvislosti s dalšími odstavci tohoto ustanovení. V nich se totiž vůbec nepočítá s náhradou nákladů účastníkům řízení, ale s hrazením nákladů jiných osob správním orgánem (§ 79 odst. 4) nebo naopak s náklady správního orgánu, které má za určitých okolností hradit účastník či dotčená osoba (§ 79 odst. 5 až 7). S výjimkou povinnosti nahradit náklady řízení účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti (§ 79 odst. 5), jde o náhradu nákladů, na něž může vznikat nárok i v průběhu správního řízení. U tohoto typu nákladů proto není nezbytné rozhodnutí o nich odsouvat až do konečného rozhodnutí. Také rozsah oznamování rozhodnutí o nákladech řízení zjevně vychází z toho, že zpravidla nebude doručováno všem účastníkům, neboť se nákladový výrok bude většinou týkat jen některého z nich. Ustanovení § 79 odst. 8 správního řádu pak také vychází z toho, že pokud se rozhoduje o náhradě nákladů řízení, pak půjde jen o náklady správního orgánu, neboť stanoví, že *náhrada nákladů řízení je příjemem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu*. Dané ustanovení je tedy zjevně konstruováno primárně pro jiné případy rozhodování o nákladech, než je rozhodování o náhradě nákladů mezi účastníky řízení navzájem. Ve většině těchto případů spolu bezprostředně úspěch v řízení a povinnost uhradit náklady nesouvisí, a proto je logické, že jsou na sobě rozhodnutí o věci samé a rozhodnutí o nákladech řízení nezávislá. Rozhodnutí o nákladech řízení proto může být bez problémů vydáváno jako samostatné, jak předpokládá § 79 odst. 2 správního řádu.

[28] Nicméně tyto závěry neplatí zcela jednoznačně ani zde. Judikatura dovodila, že rozhodnutí podle § 79 odst. 5 správního řádu o povinnosti účastníka nahradit náklady řízení paušální částkou, pokud řízení vyvolal porušením své povinnosti, je rozhodnutím závislým na rozhodnutí ve věci samé, ať je o něm rozhodnuto výrokem ve věci samé, nebo formálně samostatným rozhodnutím (rozsudky NSS ze dne 14. 2. 2018, čj. 1 Azs 7/2018-15, bod 11, a ze dne 13. 3. 2019, čj. 9 Azs 148/2018-26, body 12 a 13).

[29] Pro účely určení, zda mají rozhodnutí o nákladech řízení přezkoumávat správní, či civilní soudy, považuje rozhodnutí o nákladech správního řízení za akcesorické také zvláštní senát pro rozhodování kompetenčních sporů (usnesení ze dne 20. 3. 2007, čj. Konf 37/2006-31, č. 1245/2007 Sb. NSS, či ze dne 2. 12. 2014, čj. Konf 39/2013-14).

[30] Rozhodování o náhradě nákladů řízení mezi účastníky řízení navzájem je tak pro správní řízení velmi atypické. Správní řád s tím počítá jen pro sporná řízení, v nichž se podle § 141 odst. 1 správního řádu řeší i spory z veřejnoprávních smluv. Podle § 141 odst. 11 správního řádu *ve sporném řízení přízná správní orgán účastníkovi, který měl ve věci plný úspěch, náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li účastník ve věci úspěch jen částečný, může správní orgán náhradu nákladů poměrně rozdělit, popřípadě rozhodnout, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů právo. I když měl účastník ve věci úspěch jen částečný, může mu správní orgán přiznat plnou náhradu nákladů řízení, měl-li neúspěch v poměrně nepatrné části nebo záviselo-li rozhodnutí o výši plnění na znaleckém posudku nebo na úvaze správního orgánu*.

[31] V § 141 odst. 11 správního řádu jsou zakotvena obdobná pravidla náhrady nákladů řízení, která obsahuje § 142 o. s. ř. Přiznání práva na náhradu nákladů řízení a naopak uložení povinnosti k jejich náhradě je závislé na míře úspěchu ve věci. Na rozdíl od obecné úpravy tedy nepřichází v úvahu to, že by se o nákladech řízení rozhodovalo v průběhu správního řízení. Do doby skončení řízení totiž nelze určit, kdo a v jaké míře byl ve sporu úspěšný. V tomto případě tak z povahy věci nejde o samostatné rozhodnutí o nákladech řízení, jak o něm obecně hovoří § 79 odst. 2 správního řádu. Odlišně od obecných pravidel také nepůjde pouze o jednostranný vztah mezi správním orgánem a účastníkem, ale rozhodnutí o nákladech řízení musí dopadat na všechny účastníky. Výroky o náhradě nákladů řízení proto mají být učiněny jako součást rozhodnutí, jímž se sporné řízení končí.

[32] Nelze vyloučit, že správní orgán z různých důvodů při skončení řízení o náhradě nákladů řízení nerozhodne. Jestliže vydá formálně samostatné rozhodnutí o náhradě nákladů řízení, jde stále o rozhodnutí závislé

na výsledku sporného řízení. Je totiž odvozeno od výroku ve věci samé, obdobně jako to judikatura dovodila u paušální náhrady nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu.

[33] Pokud jde o přípustnost odvolání či rozkladu, jsou klíčová ustanovení, na která poukázal předkládající senát. V § 169 odst. 1 správního řádu jsou vymezeny správní orgány, které rozhodují spory z veřejnoprávních smluv podle správního řádu. Podle § 169 odst. 2 správního řádu pak platí, že *proti rozhodnutí vydanému podle odstavce 1 nelze podat odvolání ani rozklad*. Obdobně § 10b odst. 1 územních rozpočtových pravidel uvádí, které orgány rozhodují spory z právních poměrů při poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci. Podle § 10b odst. 3 územních rozpočtových pravidel pak platí, že *proti rozhodnutí vydanému podle odstavce 1 nelze podat odvolání ani rozklad*.

[34] Smysl vyloučení možnosti podat odvolání i rozklad je zjevně ten, aby věc byla na úrovni veřejné správy ukončena s konečnou platností co nejdříve. Zákodárce tento postup zvolil i při vědomí, že spory z veřejnoprávních smluv mohou být často relativně dosti složité. Účastníkům řízení se v takovém případě otevírá možnost podat přímo žalobu proti rozhodnutí správního orgánu o sporu z veřejnoprávní smlouvy, protože ve správním řízení nemají k dispozici řádné opravné prostředky [§ 68 písm. a) s. ř. s.].

[35] Jak bylo uvedeno shora v bodě [31], rozhodnutí o náhradě nákladů řízení podle § 141 odst. 11 správního řádu nelze považovat za samostatné rozhodnutí, ale je fakticky nedílnou součástí rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy. Obdobně je třeba nahlížet i na situaci, pokud by bylo vydáno formálně samostatné rozhodnutí o náhradě nákladů řízení, které ve skutečnosti jen doplňuje chybějící výrok rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy. Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení je totiž součástí komplexního vypořádání sporů vzniklých z veřejnoprávní smlouvy.

[36] Ustanovení § 169 odst. 2 správního řádu i § 10b odst. 3 územních rozpočtových pravidel tak zjevně směřují k tomu, aby bylo vyloučeno odvolání či rozklad ohledně všech výroků, které mají být součástí rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy, tedy i pokud jde o výroky o náhradě nákladů řízení. Je-li rozhodnutí o náhradě nákladů řízení součástí komplexního vyřešení sporu, musí sledovat osud zbyvajících výroků.

[37] Stejný postup musí být i tehdy, pokud by bylo výjimečně vydáno samostatné rozhodnutí o náhradě nákladů řízení. Je zjevně proti smyslu právní úpravy, aby byl odlišný procesní režim pro rozhodnutí o této otázce podle toho, jestli je o ní rozhodnuto v rámci rozhodnutí o věci samé nebo samostatně (shodně ohledně soudního přezkumu v případě rozhodnutí o nákladech podle § 79 odst. 5 správního řádu rozsudky NSS čj. 1 Azs 7/2018-15, body 12 a 13, a čj. 9 Azs 148/2018-26, bod 18).

[38] Tomuto závěru svědčí i logický argument od většího k menšímu (*a maiori ad minus*). Vylučuje-li zákonodárce přípustnost odvolání či rozkladu v případě rozhodnutí o věci samé, tím spíše má být tato možnost vyloučena u výroku závislého a nepochybně méně významného, kterým je výrok o náhradě nákladů řízení.

[39] S tím souvisí i poukaz předkládajícího senátu na § 104 odst. 2 s. ř. s. a § 238 odst. 1 písm. h) o. s. ř., které vylučují nebo omezují přípustnost kasační stížnosti nebo dovolání proti výroku o nákladech řízení. Zákodárce tedy v těchto procesních řádech omezuje možnost využít opravné prostředky, pokud jde o rozhodnutí týkající se jen nákladů řízení. Lze si jen těžko představit, že by jeho úmysl byl v případě správního řádu odlišný a naopak by proti rozhodnutí o nákladech řízení chtěl poskytnout více opravných prostředků, než proti o rozhodnutí ve věci samé.

[40] Rozštěpení režimu výroku o věci samé a o náhradě nákladů řízení by také vedlo k zákonodárcem jistě nezamýšleným důsledkům. Pokud by bylo přípustné odvolání proti nákladovému výroku, pak by běžně mohla nastávat situace, jako je v nyní projednávané věci, že proti výroku ve věci samé by byla již podána žaloba a zároveň by bylo podáno odvolání proti výroku nákladovému s ohledem na nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Rozhodování odvolacího orgánu by v takovém případě bylo zcela formální, neboť by buď musel vyčkávat na rozhodnutí soudu, nebo odvolání zamítnout. Nemohl by totiž přezkoumat zákonnost rozhodnutí ve věci samé, která je ale klíčová pro posouzení zákonnosti výroku o náhradě nákladů řízení.

[41] Se stěžovatelem lze souhlasit potud, že by přípustnost odvolání jen proti výroku o náhradě nákladů řízení mohla mít význam z pohledu nákladů státu. Jednalo by se však jen o ty situace, kdy účastník řízení nesouhlasí

pouze s rozhodnutím o náhradě nákladů řízení. V takovém případě by totiž mohla být náprava zjednána na úrovni veřejné správy, aniž by věc musela být projednávána v soudním řízení, které je nepochybně nákladnější. Přípustnost odvolání však nelze odvozovat od toho, zda s napadeným výrokem byl napaden i výrok jiný. Respektive možné by to bylo, ale jen tehdy, pokud by to zákonodárce výslovně stanovil.

[42] Navíc nelze vyloučit situaci, že zatímco jeden účastník nebude souhlasit jen s výrokem o náhradě nákladů řízení, jiný nebude souhlasit s výroky ve věci samé a podá proti nim žalobu. Stejně tak by řešení preferované stěžovatelem neřešilo situaci, že účastník řízení nesouhlasí s výroky ve věci samé, ale i pro případ, že by byly zákonné, považuje za chybně určenou výši náhrady nákladů řízení. Mnohost těchto možností opět ukazuje na to, že rozhodnutí o náhradě nákladů má tvořit s rozhodnutím o věci jeden celek se stejným procesním osudem.

[43] Rozšířený senát si je vědom, že s rozhodnutím městského soudu o nicotnosti odvolacího rozhodnutí se pojí ještě jedna otázka, kterou městský soud také řešil. Jde o to, jakým způsobem se má žalobce domoci soudní ochrany proti prvostupňovému rozhodnutí, pokud se spoléhal na poučení o přípustnosti řádného opravného prostředku, který podal, a rozhodnutí o něm bylo následně prohlášeno za nicotné. Lhůta dvou měsíců pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. proti prvostupňovému rozhodnutí totiž bude zpravidla v době prohlášení nicotnosti již uplynulá. Městský soud však vyslovil svůj právní názor na tuto otázku v souvislosti s tím, že odmítl žalobu proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy z důvodu překážky litispendence, a to výslovně i ohledně původní žalobou nenapadeného výroku o náhradě nákladů řízení. Proti tomuto výroku mohla původní žalobkyně podat kasační stížnost, avšak neučinila tak. Stěžovatel původní kasační stížnost podal i proti tomuto výroku, avšak v tomto rozsahu ji vzal zpět. V této situaci se správností úvah městského soudu nemohl zabývat čtvrtý senát, a tím spíše se jí nemůže zabývat rozšířený senát. Rozšířenému senátu nepochybně přísluší se v přiměřeném rozsahu zabývat i souvisejícími otázkami, zejména pokud jsou potřebné či vhodné pro kontrolu správnosti hlavního přijímaného závěru. Tato otázka však primárně nesouvisí s nyní posuzovanou otázkou přípustnosti řádného opravného prostředku proti rozhodnutí o náhradě nákladů veřejnoprávní smlouvy, ale jde o otázku výrazně obecnější. Ta nemá jak ovlivnit závěry učiněné rozšířeným senátem ohledně posuzované otázky.

VI. Shrnutí

[44] Rozšířený senát uzavírá, že proti rozhodnutí správního orgánu o náhradě nákladů řízení podle § 141 odst. 11 správního řádu, ve sporu z veřejnoprávní smlouvy není v souladu s § 169 odst. 2 správního řádu a § 10b odst. 3 územních rozpočtových pravidel přípustné odvolání či rozklad.

4422

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o odmítnutí nahlížení do spisové dokumentace orgánu sociálně-právní ochrany dětí

k § 55 odst. 6 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí⁷⁾

k § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního

Rozhodnutí o odmítnutí nahlížení do spisové dokumentace orgánu sociálně-právní ochrany dětí dle § 55 odst. 6 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, podléhá přezkumné pravomoci správních soudů dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to i pokud se jedná o dokumentaci týkající se výkonu funkce opatrovníka dítěte v občanském soudním řízení.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2022, čj. 4 As 110/2022-28)

Prejudikatura: č. 1717/2008 Sb. NSS, č. 2133/2010 Sb. NSS, č. 2484/2012 Sb. NSS a č. 4208/2021 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 18/2014 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 3304/13).

⁷⁾ S účinností od 1. 1. 2022 byl obsah § 55 odst. 6 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, přesunut do § 55 odst. 7 písm. b) téhož zákona.

Věc: H. F. proti Magistrátu města Brna o nahlížení do spisové dokumentace, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 8. 2021 zamítl dle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno-Bohunice ze dne 9. 6. 2021 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím byla odmítnuta žádost žalobkyně o nahlížení do spisové dokumentace ve věci nezletilého J. F. vedené Úřadem městské části města Brna, Brno-Bohunice, jakožto orgánem sociálně právní ochrany dítěte (dále jen „OSPOD“), který byl dle usnesení Městského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2019, čj. 84 Nc 704/2019-20, kolizním opatrovníkem nezletilého v souvislosti s řízením o určení otcovství.

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítla nezákonnost a nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí. Správní orgány nijak blíže konkrétní zájem dítěte nevyhodnotily a nezdůvodnily, v čem konkrétně je ohrožen zájem dítěte, pokud jeho matka nahlédne do spisu a svým postupem v zásadě automaticky žádost matky o nahlédnutí do spisu odmítly. Jednalo se přitom o jediný zákonný důvod, který musel být naplněn, aby mohla být žádost o nahlížení do spisu zamítnuta. Správní orgány pak v rozporu se zákonem dovodily, že kolizní opatrovnictví brání nahlížení do spisu ze strany rodičů. Nahlédnutí do spisu ze strany rodiče naopak představuje efektivní kontrolu výkonu činnosti kolizního opatrovníka, což má oporu v metodice na výkon funkce tzv. kolizního opatrovníka. V daném případě žalobkyně požadovala přístup do spisu především za účelem zjištění, zda spis obsahuje zápis z jednání realizovaného v dubnu 2021. Nejednalo se tedy o zjištění takového druhu informací, které by potenciálně mohly ohrozit zájem dítěte a které by mohly představovat důvody pro zamítnutí žádosti. Nicméně i pokud by tyto důvody existovaly, správní orgány se těmito aspekty nijak nezabývaly, nijak nevyhodnocovaly, jakým konkrétním způsobem byl ohrožen či porušen zájem dítěte, byť ze zákona tuto povinnost měly. Správní orgány tak postupovaly v rozporu s judikaturou Ústavního soudu a zákonnou povinností vydat řádně odůvodněné rozhodnutí s přihlédnutím k zájmu dítěte. Správní orgány pouze formálně a bez řádného odůvodnění konstatovaly, že zájem dítěte byl vyložen.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 17. 2. 2022, čj. 30 A 129/2021-35, žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že v posuzované věci není dána pravomoc soudu ve správním soudnictví. Jak totiž vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 8. 2020, čj. 1 As 144/2019-48, orgán sociálně-právní ochrany dětí není při výkonu funkce kolizního opatrovníka správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a jeho činnost není přezkoumatelná ve správním soudnictví. V případě výkonu kolizního opatrovníka orgán sociálně-právní ochrany dětí nemá vrchnostenské postavení a vůči ostatním účastníkům soudního řízení je v rovném postavení, nemůže jim například ukládat povinnosti a vydávat rozhodnutí. Je na soudu rozhodujícím v řízení o péči o dítě, jenž opatrovníka ustanovil, aby vykonával jakýsi dohled nad ustanoveným kolizním opatrovníkem a jeho postupy, přičemž případná pochybení kolizního opatrovníka má buď korigovat svým procesním postupem, nebo i změnou kolizního opatrovníka. Z hlediska posouzení dané věci bylo klíčové, že orgán sociálně-právní ochrany dětí se při plnění svých rolí pohyboval mimo správní řízení, nevedl tedy samostatné správní řízení, v němž by bylo rozhodováno o právech a povinnostech účastníků. V dané věci nešlo z namítaného postupu žalovaného dovodit zasažení do veřejných subjektivních práv žalobkyně.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla usnesení krajského soudu kasační stížností, ve které namítla nesprávné právní posouzení otázky vrchnostenského postavení žalovaného (resp. OSPOD) ze strany krajského soudu. Dosavadní judikatura pracovala s předpokladem, že konkrétní činnosti OSPOD nelze vyhodnotit jako jednání z jeho vrchnostenského postavení. Závěr, dle kterého je možné činnost OSPOD podřadit pod nevrchnostenskou správu, nelze brát paušálně, a je nutné každý případ hodnotit individuálně. V případě, který rozhodoval Nejvyšší správní soud rozsudkem čj. 1 As 144/2019-48, se jednalo o rozhodnutí OSPOD jako kolizního opatrovníka o námitce podjatosti. Toto rozhodnutí jakožto realizace výkonu pravomocí OSPOD mělo toliko procesní důsledky, proto se nejednalo o vrchnostenskou správu a nebylo z něj možno dovodit přímý zásah do veřejných subjektivních práv účastníka řízení. V odlišném případě pak Městský soud v Praze dovodil, že o nevrchnostenskou správu se jednalo v případě, kdy OSPOD jakožto kolizní opatrovník činil úkony v rámci svého postavení směrem k soudu. V určitých případech však lze dovodit i takové jednání OSPOD jako kolizního opatrovníka, které lze podřadit pod výkon vrchnostenské správy a které má za následek zásah do veřejných subjektivních práv jednotlivce. Za takový případ bylo možné považovat právě nahlížení do spisu OSPOD, který je k vedení spisu zákonem pověřen, stejně jako je pověřen k rozhodování a žádostech o nahlížení do spisu. Stěží by šlo dovodit,

že se v případě výkonu této pravomoci nejedná o vrchnostenskou správu, jelikož v těchto případech OSPOD rozhoduje, zda povolí či nepovolí nahlédnout žadateli do spisu; rozhoduje tak o jeho právech a povinnostech.

Ačkoliv se v daném řízení jedná o spis nezletilého, stěžovatelka byla jeho zákonnou zástupkyní s celou řadou právních zájmů, jako například, aby byl nezletilý řádně zastoupen a aby mohla kontrolovat přístup OSPOD, a v konkrétním případě, aby zjistila, co bylo předmětem zápisu ze schůzky pracovnice OSPOD se zmocněncem stěžovatelky. I v případě odepření nahlédnutí do spisu účastníkovi řízení soudem se jedná o vrchnostenskou správu. Soud při vedení spisu vystupuje ze svého nadřazeného postavení vůči účastníkovi řízení, účastníkovi je tak umožněno v případě odepření nahlédnutí do spisu podrobit toto rozhodnutí soudu přezkumu. Analogicky je možné aplikovat tyto závěry i v případě vedení spisu ze strany OSPOD. V případě veřejné správy je zabezpečení práva nahlížet do spisu součástí jejího standardního výkonu. Na rozdíl od citované judikatury, kde se jednalo o výkon práv kolizního opatrovníka v rámci soudního řízení směrem k soudu, či o výkon práv, který měl toliko procesní důsledky, v případě stěžovatelky, kdy OSPOD jakožto kolizní opatrovník odmítl její žádost o nahlédnutí do spisu, jednal směrem ke stěžovatelce jakožto žadatelce jako adresátovi svého rozhodnutí, a nikoliv směrem k soudu v rámci svého procesního postavení. Odmítnutí nahlížení do spisu tedy nemělo toliko procesní důsledky, nýbrž přímo zasáhlo do práv stěžovatelky. V daném případě OSPOD vystupoval vůči stěžovatelce jako správní orgán, když rozhodoval o jejím právu nahlížet do spisu jejího nezletilého syna. Rozhodoval tak o právech a povinnostech obdobně, jako rozhoduje správní orgán o právech a povinnostech účastníka řízení. Výkon pravomoci, kterým OSPOD zamítl žádost stěžovatelky o nahlédnutí do spisu, lze tudíž stěžít shledávat toliko výkonem pravomocí s procesními důsledky či výkonem nevrchnostenské správy. Stěžovatelka měla vůči synovi rodičovskou odpovědnost, a pokud se domnívala, že opatrovník nepostupuje správně, měla mít možnost tyto své obavy ověřit a případně navrhnout změnu opatrovníka. Stejně tak měla mít možnost si ověřit, co bylo obsahem zápisu ze schůzky pracovnice OSPOD a osobou, kterou zmocnila. Rozhodnutí o odmítnutí nahlédnutí do spisu tedy zasáhlo do jejich veřejných subjektivních práv a bylo nezákonné.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je mu známo, že v rámci realizace činnosti vyplývající ze zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, vyvstává v poslední době ohledně role OSPOD vícero nejasností. Ministerstvem práce a sociálních věcí jsou OSPODy systematicky vedeny k důslednému odlišování obou svých rolí, tj. jednak jako procesního zástupce dítěte v soudním řízení chránícího zájmy a práva opatrovance a jednak jako orgánu zajišťujícího veřejnoprávní ochranu dítěte. Dále žalovaný s odkazem na metodické stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí uvedl, že rodič nemůže nahlížet do spisové dokumentace týkající se činnosti OSPOD jakožto soudem ustanoveného kolizního opatrovníka, neboť kolizní opatrovník byl ustanoven právě z důvodu možného střetu zájmů rodiče a dítěte.

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

Z odůvodnění:

(...) [10] V souzené věci vyvstal spor ohledně otázky, zda je dána pravomoc soudů ve správním soudnictví ve věci přezkumu rozhodnutí o odmítnutí nahlížení do spisové dokumentace dle § 55 odst. 6 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

[11] Podle § 55 odst. 5 věty první zákona o sociálně-právní ochraně dětí *nahlížet do spisové dokumentace vedené o dítěti, nejde-li o část týkající se správního řízení, je oprávněn na základě písemné žádosti pouze rodič dítěte, kterému náleží rodičovská odpovědnost, nebo jiná osoba odpovědná za výchovu dítěte nebo jejich zástupce na základě písemně udělené plné moci.*

[12] Podle § 55 odst. 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí *údaje obsažené ve spisové dokumentaci týkající se dítěte je obecní úřad obce s rozšířenou působností oprávněn využít pouze v zájmu dítěte při zajišťování sociálně-právní ochrany. Obecní úřad obce s rozšířenou působností do 15 dnů ode dne, kdy rodič, osvojenec nebo osoba odpovědná za výchovu dítěte požádali o nahlédnutí do uvedené spisové dokumentace, a) sdělí, že se rodiči nebo osobě odpovědné za výchovu dítěte umožní nahlédnout do spisové dokumentace, a určí termín k nahlédnutí, v tomto případě se nevzdává rozhodnutí, nebo rozhodne o odmítnutí písemné žádosti, pokud by to bylo v rozporu se zájmem dítěte, v rozporu*

s rozhodnutím soudu o utajení osvojení nebo pokud lze ze spisové dokumentace zjistit, která fyzická osoba upozornila na skutečnosti uvedené v § 7.

[13] Nejvyšší správní soud obecně souhlasí se závěry, které shrnul krajský soud k podstatě výkonu kolizního opatrovnictví vykonávaného OSPOD coby soukromoprávního institutu. V této souvislosti lze připomenout usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2021, čj. Komp 3/2018-87, č. 4208/2021 Sb. NSS, které k podstatě kolizního opatrovnictví uvádí: „Soud jmenuje opatrovníka člověku, je-li to potřeba k ochraně jeho zájmů, nebo vyžaduje-li to veřejný zájem. Opatrovnictví je institutem soukromého práva, a to i v případě, že se jedná o tzv. veřejného opatrovníka. Dle § 471 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, je veřejný opatrovník ustanoven až podřídně v případě, že tu není žádná jiná vhodná osoba; osoba neschopná obstatat své záležitosti nesmí zůstat bez ochrany. Ochranu v posledku, pokud tu není nikdo jiný, zajistí obec, která chrání zájmy a práva opatrovance a jedná se tak z její strany o ochranu zájmů osoby a člověka jako takového. [...] Obec jako veřejný opatrovník má zcela stejné postavení jako jakýkoliv jiný opatrovník. Rozdíl spočívá pouze v tom, že jmenování [obce] opatrovníkem není vázáno na její souhlas. Pokud funkci opatrovníka vykonává fyzická osoba, což občanský zákoník preferuje, nevykonává veřejnou moc. Opatrovník autoritativně nerozhoduje o právech a povinnostech a nemůže svou vůli sám vynucovat na třetích osobách. Postavení obce je stejné – ani obec nevykonává při výkonu funkce veřejného opatrovníka veřejnou moc.“ Současně dospěl kompetenční senát Nejvyššího správního soudu v právé citovaném usnesení k tomuto závěru: „I. Veřejné opatrovnictví dle § 471 odst. 3 občanského zákoníku je výkonem vrchnostenské správy, při které vystupuje obec jakožto korporace v obdobném postavení jako jakákoliv osoba soukromého práva.; II. Výkon funkce veřejného opatrovníka obcí dle § 471 odst. 3 občanského zákoníku není výkonem přenesené působnosti.“ Nejvyšší správní soud si je vědom též krajským soudem připomínaného rozsudku NSS ze dne 12. 8. 2020, čj. 1 As 144/2019-48, dle kterého „[č]innost obecního úřadu coby kolizního opatrovníka, která se projevuje procesními úkony vůči soudu, tj. účastí (ale i neúčastí) na jednání soudu a různými procesními podáními a vyjádřeními, včetně závěrečného návrhu, není činností v oblasti vrchnostenské veřejné správy. Obecní úřad tedy při jejím výkonu nevystupuje jako správní orgán, a tato činnost tak není přezkoumatelná ve správním soudnictví [srov. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“

[14] Výše citované závěry Nejvyššího správního soudu zohledňují především soukromoprávní rozměr kolizního opatrovnictví, jehož náplní je zejména zastupování opatrovance – vztáženo na posuzovanou věc, OSPOD coby kolizní opatrovník vykonává za dítě procesní práva, je oprávněn činit jménem dítěte úkony, které může v řízení činit účastník, a zastupuje dítě v řízení až do jeho pravomocného skončení. Pozornost se tedy v dané souvislosti soustřeďuje na osobu dítěte, potažmo jeho zájmy, přičemž povolání nezávislého zástupce, resp. kolizního opatrovníka není bezúčelné. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 2. 2014, sp. zn. I. ÚS 3304/13, č. 18/2014 Sb. ÚS, účelem ustanovení kolizního opatrovníka dítěti je „obecně lepší ochrana jeho práv“, čímž stát demonstruje svou odpovědnost za blaho dítěte a mimo jiné také naplňuje právo dětí a mladistvých na zvláštní ochranu, zakotvené v čl. 32 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Kolizní opatrovník má „pomocí soudu definovat a chránit nejlepší zájem dítěte“. Jako takové podléhá kolizní opatrovnictví soukromoprávní metodě regulace, nad jeho řádným výkonem bdí civilní soud, jímž byl kolizní opatrovník ustanoven, a v tomto kontextu, tj. v samotném výkonu kolizního opatrovnictví jakožto subjektu zastupujícího zájmy dítěte v řízení před soudem (a z toho plynoucí činnosti spočívající v procesních úkonech vůči soudu), skutečně nelze hovořit o vrchnostenském postavení OSPOD. Tuto skutečnost správně reflektoval výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 144/2019-48. Nelze však zapomínat, že existuje také činnost OSPOD, který ač ustanoven coby kolizní opatrovník dítěte, současně vystupuje ve vrchnostenském postavení jako správní orgán a jako takový může (za předpokladů stanovených zákonem) adresátům jednostranně zakládat, rušit či určovat práva. Tyto dvě role je nutno důsledně odlišovat, jak správně připomněl žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že v nyní souzené věci se jedná právě o případ, kdy OSPOD vystupoval vůči stěžovateli ve vztahu nadřazenosti typické pro výkon státní správy (viz dále).

[15] V zásadě lze konstatovat, že ve věci výkonu samotného veřejnoprávního opatrovnictví, coby soukromoprávního institutu tak, jak bylo stručně charakterizováno výše, nejsou vedena správní řízení (např. o ustanovení opatrovníka, o jeho odvolání atp.), přičemž na řádný výkon funkce kolizního opatrovníka dohlíží soud v civilním řízení. Jak bylo též výše naznačeno, OSPOD v zákonem stanovených případech zároveň vystupuje i jako správní orgán, jehož rozhodnutí podléhá za splnění zákonných předpokladů přezkumné pravomoci soudů ve správním

soudnictví. Jak přitom konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS: „*Rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví vymezuje na zákonné úrovni soudní řád správní, konkrétně ustanovení § 4 ve spojení s § 2 s. ř. s. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zavádí legislativní zkratku ‚správní orgán‘. Tím se rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Tato legislativní zkratka se vztahuje nejen na pravomoc správních soudů podle tohoto písmene zmíněného ustanovení, nýbrž i na pravomoci podle dalších písmen, tj. b), c) a d), tedy také na nečinnost ‚správního orgánu‘ či jemu přičitatelný nezákonný zásah. Zákonná definice obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.*“ Pro možnost přezkumu činnosti správního orgánu musí vedle těchto tří znaků přistoupit ještě znak čtvrtý, obsažený v ustanovení § 2 s. ř. s., tedy v daném případě musí být činností správního orgánu dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2010, čj. 2 As 52/2010-59, č. 2133/2010 Sb. NSS). Lze tedy shrnout, že pro možnost přezkoumání aktu správního orgánu ve správním soudnictví je nutno, aby tento akt naplnil kumulativně všechny čtyři výše uvedené znaky (viz dále).

[16] V prvé řadě je třeba posoudit, zda byl předmětný akt vydán orgánem ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy mj. orgánem územního samosprávného celku. Napadené rozhodnutí bylo vyhotoveno odborem sociální péče Magistrátu města Brna (tj. orgánem sociálně-právní ochrany dětí ve smyslu § 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí), jenž je nesporně orgánem územního samosprávného celku, a spadá tedy do množiny orgánů uvedených ve shora citovaném ustanovení s. ř. s. Magistrát je totiž zařazen mezi orgány statutárního města [viz § 5 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)], ve spojení s § 4 odst. 1 zákona o obcích] a vykonává úkoly v samostatné i přenesené působnosti (viz § 61 a násl. citovaného zákona). Obdobně je nesporné, že při rozhodování o povolení nahlédnout do spisu, resp. odmítnutí žádosti stěžovatelky o nahlédnutí do spisu, rozhodoval žalovaný o právech a povinnostech, a to konkrétně o právu stěžovatelky nahlížet do spisové dokumentace ve smyslu § 55 odst. 5 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Druhá z výše citovaných podmínek tudíž byla rovněž splněna.

[17] Třetím znakem obsaženým v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je rozhodování v oblasti veřejné správy. Je tedy nutno zodpovědět otázku, zda rozhodnutí, kterým byla odmítnuta žádost stěžovatelky o nahlédnutí do spisové dokumentace dle § 55 odst. 6 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí, resp. zamítnuto odvolání proti tomuto rozhodnutí, představuje činnost v oblasti veřejné správy.

[18] Otázkou odlišení soukromé a veřejné správy se zabýval Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 As 102/2010-80, č. 2484/2012 Sb. NSS, kde uvedl: „*Jednotná a ustálená definice veřejné správy neexistuje s ohledem na nemožnost komplexně postihnout tak složitý jev, jakým je správa. Podle odborné literatury bývá rozlišována správa soukromá a správa veřejná podle hlediska zájmového, tedy zda se jedná o činnost sledující cíle soukromé nebo veřejné. Veřejná správa je charakterizována tím, že je vykonávána ve veřejném zájmu, zatímco správa soukromá v zájmu soukromém. Rozlišení obou druhů správy spočívá i v tom, že veřejná správa je, na rozdíl od správy soukromé, více vázána právem. Soukromá správa je často spojována s hospodářskou aktivitou fyzických nebo právnických osob nebo zaměřována s managementem, na rozdíl od správy veřejné jako činnosti převážně vrchnostenské. U veřejné správy se rozlišuje i její právní forma, tedy zohledňuje se, kdy veřejná správa používá formy veřejného práva (vrchnostenská správa) a kdy formy soukromého práva (správa fiskální). Dnes se o fiskální správě mluví tehdy, jestliže stát neustupuje do právních vztahů vrchnostensky, ale z pozice rovného partnera typicky ve věcech finančních a státního majetku. V oblasti správního práva se dále z teoretických i praktických důvodů rozlišují pojmy subjekt veřejné správy a vykonavatel veřejné správy (orgánův nositel veřejné správy), tj. ten, kdo jménem subjektu jako nositele veřejné správy jedná. Subjektem veřejné správy pak může být stát, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav a veřejný podnik, případně fyzické a právnické osoby soukromého práva. (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 6-14, 103-104).*“ Komentářová literatura pak zdůrazňuje, že důležité kritérium pro rozlišení soukromoprávního jednání od rozhodování ve veřejné správě plyne z metody právní regulace. „*V konkrétním případě je totiž třeba si položit si otázku, zda orgán či subjekt, který jedná, rozhoduje v rámci veřejné správy, nebo pouze vykonává oprávnění, které mu plyne ze soukromého práva. Přestože je tak rada Českého*

rozhlasu považována za orgán veřejného ústavu, tedy správní orgán, v situaci, kdy vykonává své oprávnění plynoucí z pracovněprávních předpisů, nejedná se o rozhodnutí v rámci veřejné správy. Obdobně také obec, která vystupuje jako vlastník, a vykonává tak své oprávnění plynoucí ze soukromého práva, nevystupuje jako správní orgán. Na druhou stranu však osoba, která byla založena jako soukromoprávní subjekt - akciová společnost - v situaci, kdy rozhoduje o udělení či neudělení dotace, nejedná soukromoprávně, nýbrž rozhoduje v rámci veřejné správy. [...] Pro odpověď na otázku, kdy jde o veřejnoprávní rozhodování, a ne o soukromé právní jednání, je tak rozhodující, **zda rozhodnutí, jejichž původcem jsou fyzické a právnické osoby, nepochází z oblasti upravené soukromoprávními předpisy, orgán vystupuje jako orgán veřejné správy, a nikoli jako orgán právnické osoby, za kterou soukromoprávně jedná, orgán či subjekt, který jedná, rozhoduje (nebo vykonává působnost) v rámci veřejné správy, a nevykonává tak pouze oprávnění, které mu plyne ze soukromého práva.**“ (Kühn, Z.; Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 4).

[19] Rozhodování OSPOD spočívající v odmítnutí nahlédnutí do spisu ve smyslu § 55 odst. 6 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí podle názoru Nejvyššího správního soudu je v konkrétním případě rozhodováním v oblasti veřejné správy. A to ať je za výchozí bod akceptována jakákoliv ze standardních definic obsahu pojmu veřejné správy (viz výše citovaná judikatura a komentářová literatura, dále srov. např. Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1 až 3). OSPOD v souzené věci vůči stěžovatelce vystupoval z pozice nadřazenosti, kdy jí autoritativně určoval práva (resp. rozhodl, že jí nepřísluší právo nahlédnout do spisu), a to ve veřejném zájmu, kdy zohlednil nejlepší zájem dítěte (syna stěžovatelky, jehož se dokumentace týkala), přičemž tento postup je upraven veřejnoprávním předpisem. Tímto předpisem je zákon o sociálně-právní ochraně dětí, přičemž „[s]ociálně-právní ochrana dětí je **projevem státní moci, vykonávají ji převážně subjekty veřejného práva** (orgány sociálně-právní ochrany dětí; § 4 odst. 1), i když zákonem mohou být svěřeny některé povinnosti při zajišťování sociálně-právní ochrany dětí i subjektům nenadány veřejnou mocí (§ 4 odst. 2)“ (viz Rogalewiczová, R.; Cilečková, K.; Kapitán, Z.; Doležal, M. a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, komentář k § 1). Jak dále dodává právě citovaná odborná literatura: „Pokud obecní úřad obce s rozšířenou působností žádosti o umožnění nahlédnutí do spisové dokumentace nevyhoví, vydává o tom do 15 dnů od doručení žádosti rozhodnutí ve správním řízení.“ (Rogalewiczová, R.; Cilečková, K.; Kapitán, Z.; Doležal, M. a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, komentář k § 55; shodně viz Macela, M.; Hovorka, D.; Křístek, A.; Trubačová, K. a Zárasová, Z. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 55). Že v souvislosti s odmítnutím žádosti stěžovatelky o nahlédnutí do spisu bylo ze strany OSPOD vedeno správní řízení svědčí též samotná skutečnost, že napadené rozhodnutí bylo vydáno dle § 90 odst. 5 správního řádu, jakož i písemnosti založené ve spisové dokumentaci (viz např. úřední záznam o určení oprávněné úřední osoby dle § 15 odst. 4 správního řádu ze dne 23. 7. 2021, či výzva k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí dle 36 odst. 3 správního řádu ze dne 2. 8. 2021). Závěr o charakteru rozhodnutí o odmítnutí žádosti k nahlédnutí do spisu ve smyslu § 55 odst. 6 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí jako rozhodnutí vydaného ve správním řízení podporuje též judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. přiměřeně rozsudek ze dne 19. 12. 2014, čj. 4 Ads 194/2014-30). V daném případě tedy podle zákona mělo být vedeno a také skutečně bylo vedeno správní řízení, což indikuje, že se jedná o rozhodnutí v oblasti (vrchnostenské) veřejné správy (§ 1 odst. 1 správního řádu). Je tedy možno uzavřít, že byl shledán i třetí prvek nezbytný pro naplnění zákonné definice správního orgánu.

[20] Dále je třeba uvést, že činnost správních orgánů spadá do přezkumné pravomoci správních soudů vždy, pokud jí jsou dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob (§ 2 s. ř. s.). V daném případě OSPOD autoritativně rozhodoval o právu stěžovatelky, které jí bylo založeno veřejnoprávním předpisem (zde konkrétně právo nahlížet do spisové dokumentace ve smyslu § 55 odst. 5 zákona o sociálně-právní ochraně dětí).

[21] Rozhodnutí o zamítnutí žádosti stěžovatelky k nahlédnutí do spisové dokumentace ve smyslu § 55 odst. 6 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí bezesporu negativně zasáhlo do její právní sféry tím, že jí upřelo právo nahlížet do spisové dokumentace týkající se jejího nezletilého syna. Toto právo zaručuje možnost seznámit se s listinami a materiály, které obecní úřad obce s rozšířenou působností o dítěti a jeho rodině vede. Kromě průběžného informování o tom, jakým způsobem probíhá sociálně-právní ochrana dítěte, možnost nahlížet do spisové dokumentace má sloužit především k tomu, aby se rodiče a jiné osoby odpovědné za výchovu

dítěte mohli bránit případnému nepodloženému nebo neoprávněnému zásahu do svého soukromí, pokud by spočíval na podkladech, které by z pohledu rodiny nebyly průkazné, byly nesprávně vyhodnocené nebo dokonce byly nepravdivé nebo získány v rozporu s platnou právní úpravou (viz Rogalewiczová, R.; Cilečková, K.; Kapitán, Z.; Doležal, M. a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, komentář k § 55). V tomto smyslu se lze ztotožnit se stěžovatelkou, že odmítnutím její žádosti nahlédnout do předmetného spisu bylo zasaženo do jejího práva coby zákonného zástupce nezletilého ověřovat (resp. „kontrolovat“), jakým způsobem OSPOD postupuje, případně zda nedochází k nepřiměřenému zásahu do soukromí její rodiny. Nejvyšší správní soud zde zdůrazňuje, že nijak nepředjímá věcné posouzení důvodnosti žaloby, tj. zda v daném konkrétním případě byl dán zákonný důvod pro odepření práva nahlédnout do spisu stěžovatelce.

[22] Z uvedeného tedy vyplývá, že byl naplněn i čtvrtý znak, a to, že se jednalo o rozhodnutí správního orgánu, které bylo způsobilé se negativně projevit v právní sféře stěžovatelky. Kumulativním naplněním prvků obsažených v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 2 je tedy dána přezkumná pravomoc soudů ve správním soudnictví.

[23] Nejvyšší správní soud podotýká, že výše citovanými závěry nepopírá soukromoprávní charakter veřejného opatrovnictví, tak jak o něm bylo pojednáno shora. V souzené věci se však nejednalo o otázku samotného výkonu kolizního opatrovnictví OSPOD v řízení o určení otcovství, v rámci něž přísluší ochrana práv účastníků civilním soudům. Správní orgány zde autoritativně rozhodovaly o právu stěžovatelky, které jí bylo založeno veřejnoprávním předpisem, ve správním řízení, a jejich rozhodnutí tudíž podléhá přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.