

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

2^{2023 / XXI. ROČNÍK / 28. 2. 2023}

OBSAH

4423	Volby do zastupitelstev obcí: volební kampaň; zajištění volebních letáků; bránění v šíření volebních letáků.....	88
4424	Volby do zastupitelstev obcí: neplatný průkaz totožnosti.....	99
4425	Pozemní komunikace: souhlas s veřejným užíváním pozemku	102
4426	Důchodové pojištění: invalidní důchod pro tzv. invaliditu z mládí; souběžné dávky v invaliditě.....	111
4427	Daň z přidané hodnoty: nespolehlivý plátc; rozhodování ve věcech „trestního obvinění“; posuzování porušení povinností plátce daně.....	114
4428	Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o jmenování nejvyššího státního zástupce	123
	Státní zastupitelství: předpoklady pro jmenování do funkce nejvyššího státního zástupce.....	123
4429	Kompetenční spory: smlouva o přístupu k poštovní infrastruktuře.....	130
4430	Hazardní hry: bonusy poskytované provozovatelem	135
4431	Daň z přidané hodnoty: právo nakládat se zbožím jako vlastník; převod vlastnického práva ke zboží ..	144
4432	Rozšířený senát: přípustnost zásahové žaloby.....	150
4433	Volba prezidenta republiky: podání kandidátní listiny před vyhlášením volby	154
4434	Volba prezidenta republiky: přezkum rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny; břemeno tvrzení a důkazní; kontrola petice; presumpce správnosti údajů.....	161
4435	Rozšířený senát: podání exekučního návrhu; nezákonný zásah	180
4436	Státní občanství: osvědčení o státním občanství	188
4437	Volba prezidenta republiky: návrh kandidáta skupinou poslanců či senátorů.....	194

Volby do zastupitelstev obcí: volební kampaň; zajištění volebních letáků; bránění v šíření volebních letáků

k čl. 22 Listiny základních práv a svobod (v textu jen „Listina“)

k § 30 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (v textu jen „volební zákon“)

I. Nezákonným zásahem do svobodné soutěže politických sil dle čl. 22 Listiny základních práv a svobod a do vedení volební kampaně ve smyslu § 30 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, může být i odnětí a zajištění letáků šířících negativní informace o jednom z kandidátů, třebaže nejsou podepsány žádným z kandidátů či volební stranou, jestliže se k nim v souvislosti se zabavením některých z kandidátů přihlásí.

II. Volební kandidáti dotčení negativní předvolební kampaní nejsou až na naprosté výjimky oprávněni bránit v šíření volebních letáků, o nichž se dozví, že se k nim hlásí protikandidáti, ale mají v případě potřeby reagovat vlastní volební agitací.

(Podle usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2022, čj. 54 A 78/2022-99)

Prejudikatura: č. 944/2006 Sb. NSS, č. 2833/2013 Sb. NSS, č. 3717/2018 Sb. NSS a č. 3739/2018 Sb.; nálezy Ústavního soudu č. 31/1996 Sb., č. 140/2005 Sb., č. 2/2011 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 57/10), č. 56/2011 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 52/10), č. 32/2015 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 3673/14) a č. 53/2019 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 4178/18).

Věc: a) Ing. Michal Stibůrek a b) Ing. Marta Prachařová proti 1) Městskému úřadu Benešov, 2) STAN a Otevřenému Poříčí, 3) PROSPERUJÍCÍMU POŘÍČÍ a 4) Mládí pro Poříčí PLUS, o návrhu na neplatnost voleb do zastupitelstva obce.

Navrhovatelé se podle § 90 odst. 1 s. ř. s. a § 60 odst. 3 volebního zákona domáhali, aby Krajský soud v Praze vyslovil neplatnost voleb do Zastupitelstva obce Poříčí nad Sázavou konaných ve dnech 23. a 24. 9. 2022.

Navrhovatelé předeslali, že jakožto bývalí zastupitelé obce kandidovali ve volbách jako jedni z mála členů možné opozice za odpůrce 2), o čemž byl vyrozuměn i starosta obce Mgr. Jan Kratzer, který kandidoval za odpůrce 4), jenž je „vládnoucím uskupením“. Po celé předchozí volební období přitom podle nich starosta komplikoval opozici a jejím zástupcům jakékoliv působení a usiloval o vymazání opozice z veřejného prostoru, a to třemi základními nástroji – komplikováním přístupu k podkladům potřebným pro výkon činnosti opozičního zastupitele, vyloučením transparentnosti při informování o činnosti obce a znemožněním diskuse na zasedáních zastupitelstva. V důsledku toho zástupcům opozice nezbylo než se domáhat potřebných podkladů žádostmi podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, což ovšem obec následně prezentovala ve výročních zprávách o poskytování informací jako obstrukční jednání, přičemž dne 21. 6. 2021 při podání takové žádosti na podatelně obecního úřadu nechal starosta na navrhovatele a) dokonce zavolat i policii. Diskuse jakožto bod programu zasedání zastupitelstva obce byla umožněna naposledy dne 18. 12. 2018 předtím, než se „vlády“ pevně uchopil odpůrce 4). Na zasedání zastupitelstva dne 18. 9. 2019 již byla tato zažitá praxe odmítnuta jako údajně nepotřebná a na každém dalším zasedání byl návrh na rozšíření programu o bod „diskuse“ opakovaně zamítán. Na zasedání zastupitelstva dne 29. 5. 2019 byl „vládnoucím uskupením“ odpůrce 4) odmítnut návrh opoziční zastupitelky na vytvoření redakční rady obecního zpravodaje, na zveřejňování korespondence a veškerých uzavíraných smluv obce a na zveřejnění služebních e-mailů zastupitelů. Poslední zveřejněný zápis ze zasedání zastupitelstva je ze dne 3. 3. 2022, zápisy ze zasedání v květnu a září ke dni sepsání návrhu ještě nebyly zveřejněny. Zastupitelé po dva roky neměli přístup k detailním informacím o plánovaném hospodaření ani v okamžiku schvalování rozpočtu, neboť starosta ke schválení předkládal jen údaj o celkových výdajích, výdajích na investice a o celkových příjmech, a zbylé rozhodování již probíhalo jen na úrovni rady obce. Také byly ignorovány veškeré

snahy o svolání finančního výboru, a to i ze strany zastupitelů. Starosta podle navrhovatelů porušoval zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), tím, že na úřední desce nezveřejňoval žádná rozpočtová opatření a jednou dokonce došlo k prodeji obecního pozemku, aniž by byl záměr řádně zveřejněn na elektronické úřední desce. Místostarosta obce Jiří Krema pak po celé uplynulé volební období pobíral plat ze dvou pracovních poměrů, což bylo schváleno zastupitelstvem v souladu s požadavky zákona o obcích až dne 31. 5. 2022. V důsledku své snahy o vyšší transparentnost fungování obce se zástupci opozice stali i terčem zesměšňování a výhrůžek. Na zasedání zastupitelstva konaném dne 8. 9. 2020 tak měl starosta podle navrhovatelů opozičním zastupitelům sdělit, že „[k]dybychom žili před sto lety a já byl obecní rychtář, tak pana Stibůrka, paní Lopatkovou a pana Lacinu vytáhnou za límec před úřad a profackuju...“ Navrhovatelé tak uzavírají, že veškeré kroky starosty a lídra odpůrce 4) byly vedeny jediným záměrem znemožnit za každou cenu, aby se k občanům obce dostaly kompletní informace o fungování obce a jejího zastupitelstva, o jejím hospodaření a též o čistě soukromých záměrech starosty, konstatují, že to vyústilo dne 21. 9. 2022 ve fatální porušení těch nejelementárnějších pravidel a zásad slušného a korektního vedení předvolební kampaně, jež podle nich hrubě ovlivnilo výsledky voleb.

Ve středu odpoledne dne 21. 9. 2022 podle navrhovatelů starosta obce Mgr. Jan Kratzer spolu s radním a ředitelem základní školy Mgr. Radimem Navrátilem ve své pracovní době záměrně vyhledali (nejmenované) občanky, které v tu chvíli distribuovaly letáky Ing. Pavla Diviše informující o soukromých developerských aktivitách rodičů a příbuzných starosty a o selektivním přístupu obce k vlastníkům pozemků, jimiž odpůrce 2) chtěl jasně upozornit na skutečné praktiky v obci a skutečné motivace starosty, o nichž občané nemají pravdivé informace, a tyto letáky jim vyrvali z ruky a i přes jejich protest je uklidili do svého osobního vozidla, jímž přijeli. Občanky na pomoc zavolaly navrhovatele a), který na místo také dorazil osobním vozem a pokusil se situaci uklidnit a vysvětlit. I když požádal o vrácení letáků, aby mohla pokračovat jejich distribuce v rámci vedení předvolební kampaně, letáky vráceny nebyly.

V obavách z fyzického napadení těmito dvěma hrubě jednajícími muži, kteří měli s ohledem na svůj věk a fyzickou zdatnost převahu, plynoucích i z veřejného příslibu „profackování“ starostou navrhovatel a) i obě ženy nastoupili do jeho osobního vozu, a to i když je oba muži pronásledovali a Mgr. Navrátil navrhovateli zastoupil cestu a slovně jej napadal. Záměrně si ale stoupl před vozidlo, a když se navrhovatel a) snažil pomalu a předvídatelně vycouvat a objet jej, opakovaně mu vstupoval do vozovky a snažil se jej zatarasit, a to ačkoliv se již ve voze žádné předvolební letáky nenacházely. Poté, co oba muži zjistili, že se jim nepodaří vozidlo prohledat a zabránit mu v odjezdu, Mgr. Navrátil sehrál „incident“, při kterém upadl na zem jako „zraněný“, a zároveň se starosta snažil násilně otevřít dveře řidiče a navrhovatele a) inzultovat. Navrhovatel a) poté, co odvezl ženy do bezpečí, se vrátil na místo incidentu, kde již byla policie vyšetřující incident, a tam vyčkal na příjezd techniků policie, kteří po ohledání jeho vozidla konstatovali, že vozidlo nese žádné známky střetu s osobou.

S ohledem na předešlé, navrhovatelé uzavřeli, že Mgr. Kratzer a Mgr. Navrátil jakožto jejich protikandidáti za odpůrce 4) nejenže omezili osobní svobodu žen distribuujících letáky opozice a navrhovatele a), ale zejména znemožnili prezentaci názorů opozice a zabránili tak zveřejnění jejich výhrad k fungování obce a starosty. Násilným odebráním letáků způsobili podle navrhovatelů škodu nejméně 12 000 Kč odpovídající nákladům na vyhotovení letáků a zároveň tím jen doložili praxi záměrného umlčování názorů opozičních kandidátů. V zásadě tím opozičnímu kandidátovi zcela přerušili a znemožnili oslovení voličů obce.

Navrhovatelé nadto namítali i to, jakým způsobem byly tyto události prezentovány. Uvedli, že další členové odpůrce 4), ač u incidentu ani nebyli, nastalou událost zneužili, hrubě zkeslili a začali navrhovatele a) pomlouvat, jakoby měl přejet vozidlem svého protikandidáta. Svými názory zveřejňovanými v komentářích, příspěvcích na internetu a i na webových stránkách obce cíleně vyvolávali senzaci, a protože se událost dostala i do celostátních médií, vyvolávali v rozporu s realitou u široké veřejnosti strach o život a dojem, že navrhovatel a) úmyslně srazil radního a protikandidáta Mgr. Navrátila, aby se dostal do zastupitelstva i „přes mrtvoly“, a že nesmí dopustit, aby taková osoba byla v zastupitelstvu. Tato nepravdivá informace se jako zásadní událost během pár hodin roznesla po celé obci, řešila se na sociálních sítích, a dokonce i na místní základní škole, ze které ve čtvrtek a pátek přinášely děti informaci, že navrhovatel a) jejich ředitele přejel autem, a to nikoliv jen náhodou. Přítom Mgr. Navrátil byl z nemocnice, kam se nechal podle navrhovatelů teatrálně odvézt, propuštěn ještě týž den, aby toho mohl využít v předvolební kampani. Pomluvy zásadně ovlivnily názory voličů a poškodily jak navrhovatele a)

osobně, tak odpůrce 2). Celý incident opozici před všemi voliči zcela očernil a bez možnosti adekvátně reagovat hrubě ovlivnil výsledky voleb.

Odpůrkyně 4) označila návrh za nedůvodný. Konstatovala, že podstatná část tvrzení navrhovatelů s volbami nesouvisí, a proto jen stručně uvádí, že zastupitelstvo jednalo v průběhu funkčního období 2018 až 2022 řádně v souladu s právními předpisy, práva zastupitelů nebyla porušována a diskuse byla přípustná ke každému z projednávaných bodů. Naopak činnost zastupitelstva a obecního úřadu byla ztěžována obstrukcemi navrhovatelů, a to i podáváním dotazů podle zákona o svobodném přístupu k informacím s cílem maximálně touto agendou úřad zatížit. Navrhovatelé se podle odpůrkyně 4) opakovaně dotazovali i na skutečnosti, které jim byly známy, což i Krajský úřad Středočeského kraje ve svém rozhodnutí označil za zneužití práva na informace. V obci byla provedena i kontrola výkonu samostatné působnosti ze strany Ministerstva vnitra, přičemž ministerstvo neshledalo žádná pochybení v informování o činnosti orgánů obce, v provozu úřední desky, ve sjednání pracovního poměru se zastupitelem Jiřím Kremou ani při zveřejňování zápisů z jednání zastupitelstva. Navrhovatelé podle odpůrkyně 4) také zkreslili průběh zasedání zastupitelstva dne 8. 9. 2020, jelikož zamlčeli, že tehdy starosta v čase od 14:33 záznamu z jednání uvedl, že „[k]dybychom žili před sto lety a já byl obecní rychtář, tak pana Stibůrka, paní Lopatkovou a pana Lacinu vytáhnu za límec před úřad a profackuju za útoky na členy méj rodiny a další vulgarity, kterých se dopouštějí, ale žijeme v jednadvacátém století, a proto zastupitelstvo zvolilo jiný demokratický nástroj...“, přičemž z navazující veselé konverzace zastupitelů včetně navrhovatele a) vyplývá, že toto sdělení ve skutečnosti u zastupitelů nevyvolalo žádné obavy. Navrhovatel a) se sice domáhal projednání věci v přestupkovém řízení a v té souvislosti tvrdil, že vyjádření mělo jiný obsah, ale to bylo vyvráceno zvukovým záznamem a řízení o přestupku ani nebylo zahájeno.

Podle odpůrkyně 4) navrhovatelé popisovali v rozporu se skutečností i průběh události dne 21. 9. 2022. Již v minulosti byl do schránek obyvatel obce distribuován anonymní pomlouvačný leták pojatý jako „vysvědčení“ pro starostu obce, který byl prezentován na facebookových stránkách odpůrců 2) a 3). Dne 21. 9. 2022 obdržel Mgr. Navrátil do své schránky další pomlouvačný leták znevažující starostu prostřednictvím jeho rodičů. Vyrozuměl o tom starostu, s nímž měl domluvenou cestu do Prahy, při níž si všimli dvou žen roznášejších letáky. Zastavili tedy u nich, vystoupili a oslovili je. Jednalo se o Ukrajinky, které volaly objednateli roznášky a v tu chvíli se na místě zastavil navrhovatel a). Mgr. Navrátil telefonicky kontaktoval policii a následující část konfliktu tak byla zaznamenána v průběhu tohoto telefonátu. Navrhovatel a) s oběma ženami nastoupil do svého vozu a rozjel se s ním proti Mgr. Navrátilovi, kterého srazil na zem, a odjel. Na místo pak přijela policie a záchranka, kterou přivolał policista na základě obsahu hovoru (a nikoliv Mgr. Navrátil) a která Mgr. Navrátila odvezla k ošetření do nemocnice. Odpůrkyně 4) podotkla, že celá událost je prověřována policií, starosta i Mgr. Navrátil podávali vysvětlení a jeho text popisující událost podrobně předložili k důkazu. Neení ani pravdou, že by Mgr. Navrátil bránil navrhovatelí a) v odjezdu, jeho pozice k vozidlu je zachycena na fotografii, kterou odpůrkyně 4) taktéž navrhla jako důkaz. Odpůrkyně 4) též odmítla, že by navrhovatelí a) způsobili škodu zabavením letáku starosta a Mgr. Navrátil, jelikož letáky zajistila policie a odpůrkyně 4) předpokládala, že je má v držení i v současnosti.

Pokud jde o sporný leták, odpůrkyně 4) poukázala na to, že jako jeho autor není uveden žádný politický subjekt a ani žádný z volebních kandidátů, ale Ing. Pavel Diviš. Ve volbách nekandidovali ani rodiče starosty, ani další v letáku zmínění účastníci kupních smluv a ani se nijak nepodíli na chodu obce. Cílem letáku tak bylo jen pomluvit ve volbách kandidujícího starostu, ale je sporné, zda takový pamflet lze vůbec označit za volební leták odpůrkyně 2). Ing. Pavel Diviš je jedním z majitelů pozemků a jediným jednatelem a společníkem společnosti VETA-INVESTMENT, s.r.o., která z pozice developera v lokalitě „Za Vodou“ neúspěšně brojila proti územnímu plánu obce (kasační stížnost zamítnuta rozsudkem NSS ze dne 28. 7. 2021, čj. 1 As 126/2021-37) a která s obcí řeší umístění související stavby vodovodu a kanalizace.

Odpůrkyně 4) dále namítala, že incident ze dne 21. 9. 2022 nemedializovala ona ani její kandidáti, nýbrž sám navrhovatel a) a odpůrkyně 2). Navrhovatelem a) tvrzená verze byla uvedena jak na facebookových stránkách Otevřené Poříčí, tak v rámci předvolební debaty odpůrkyně 2) konané ještě tentýž den, o které byla uveřejněna informace včetně odkazu na zvukový záznam též v placeném servisu ČTK. Vyjádření navrhovatele a) bylo citováno i v dalších celostátních médiích (Novinky, Blesk), takže to byl navrhovatel a), kdo se před volbami snažil prostřednictvím médií ovlivnit názory voličů.

Odpůrkyně 4) tak odmítla, že by incident měl vliv na možnost jednotlivých kandidátů a politických uskupení prezentovat svůj program. Zjevně podle ní ani nedošlo k ovlivnění volební účasti, která podle oficiálních výsledků dosáhla 65,81 %, zatímco při minulých volbách se zúčastnilo 68,1 % voličů.

Krajský soud v Praze návrh zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [15] Soud nejprve připomíná, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu vycházející z demokratického principu legitimacy veřejné moci, dle něhož je lid jejím zdrojem a v této roli se podílí na jejím ustavování cestou svobodných a demokratických voleb (čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 Ústavy), platí pro volební soudnictví „*vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů. Předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá.*“ (náleží ÚS ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, č. 140/2005 Sb.). Řízení ve věcech volebního soudnictví je proto založeno na ústavním principu ochrany rozhodnutí, které vzešlo z vůle většiny vyjádřené svobodným rozhodováním a respektujícím práva menšiny. Úprava ověřování voleb je přitom založena na předpokladu objektivní příčinné souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru. Z čl. 21 odst. 4 Listiny lze dovodit právo zvoleného kandidáta na nerušený výkon funkce po stanovené časové období (srov. náleží ÚS ze dne 10. 1. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 30/95, č. 31/1996 Sb.), rozhodnutí voličů jako suveréna může tudíž soudní moc změnit jen ve výjimečných případech, kdy vady volebního procesu prokazatelně způsobily, že voliči rozhodli jinak a byl zvolen jiný kandidát. Zrušení voleb pak „*nelze brát jako trest za porušení volebních předpisů, nýbrž jako prostředek k zajištění legitimacy zvoleného orgánu.*“ (opět viz náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 73/04).

[16] Na tato východiska navazuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. usnesení ze dne 2. 7. 2004, čj. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS), která v obecné rovině definuje tři základní předpoklady pro vyhovění volební stížnosti takto:

1. nezákonnost, tzn. porušení některých ustanovení volebního zákona, popř. zákonů souvisejících;
2. vztah mezi touto nezákonností a výsledkem voleb;
3. zásadní intenzita této nezákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybňovat volbu kandidáta. Jinak řečeno, tato intenzita musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k nezákonnému jednání nedošlo, nebyl by určitý kandidát zřejmě vůbec zvolen.

[17] Pokud jde ovšem o tuto třetí podmínku, s účinností od 1. 1. 2017 došlo k zásadní změně volebního zákona. Podle § 60 odst. 2 až 4 volebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2016 bylo podmínkou důvodnosti návrhu porušení volebního zákona *způsobem, který mohl ovlivnit výsledek voleb*. Zákonem č. 322/2016 Sb. ale došlo k novelizaci tohoto ustanovení a v nynějším znění je podmínkou důvodnosti porušení volebního zákona *způsobem, který hrubě ovlivnil výsledek voleb*. Tím zákonodárce upravil míru důkazu vyžadovanou k prokázání skutkových tvrzení o hrubém ovlivnění voleb. Nepostačuje tedy důkazy podložená pravděpodobnost ovlivnění, ale je třeba prokázat samotné ovlivnění. Odkrytí faktických souvislostí zde není možné na základě výsledku voličů, odborného posouzení příslušných jevů z hlediska fyzikálních, resp. přírodních zákonů, ale nanejvýš prostředky sociálních věd. Volební soudy však těmito prostředky nedisponují a ani vlastní soudní řízení není k jejich získání uzpůsobeno. Pro závěr o hrubém ovlivnění voleb je tedy určující komplexní hodnocení skutkového stavu zjištěného v (časově) omezených možnostech volebního soudu z hlediska toho, zda skutková tvrzení o jiném přidělení mandátů, pokud by nebylo došlo k vadě volebního procesu, odpovídají zkušenostem běžného života a soudce je o jejich pravdivosti vnitřně přesvědčen bez rozumných pochybností. Volební soud tak často hodnotí, zda by výsledek dějů ve skutečném světě byl jiný, pokud by i ony děje byly jiné. Tuto svou kontrafaktuální úvahu pak musí volební soud podrobně odůvodnit ze všech hledisek zákonem předvídaných pro získání mandátů (srov. náleží ÚS ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 4178/18, č. 53/2019 Sb. ÚS, bod 76). Pojem *hrubé ovlivnění* výsledků voleb přitom lze co do intenzity považovat za zákonodárce zvolený ekvivalent jejich „*zatmění*“ ve smyslu dosavadní judikatury (usnesení NSS ze dne 15. 2. 2018, čj. Vol 16/2018-33, č. 3717/2018 Sb. NSS, nebo ze dne 21. 2. 2018, čj. Vol 50/2018-46, č. 3739/2018 Sb. NSS).

[18] Pokud jde o pravidla předvolební kampaně, ta jsou v § 30 volebního zákona regulována jen velmi stručně. Kromě garance bezplatného a nediskriminačního přístupu k plakátovací ploše, je-li obcí v souvislosti s volbami zřízena, je upraven jen zákaz zveřejňování výsledků předvolebních průzkumů v době počínající třetí den před volbami a zákaz volební agitace ve dnech voleb v objektu volební místnosti a jeho bezprostředním okolí. To však neznamená, že by volební kampaň mohla probíhat zcela jakýmkoliv způsobem. Metody použité v předvolební kampani totiž musí přinejmenším respektovat i pravidla stanovená v „nevolebních“ právních předpisech, jež fakticky souvisejí s volebním procesem, popřípadě jejichž nedodržení by mohlo mít ústavněprávní dopady, např. z hlediska svobodné a volné soutěže politických sil a politických stran chráněné čl. 5 Ústavy a čl. 21 odst. 4 Listiny. Z hlediska ústavního přitomu musí být zajištěno, že rozhodla vůle většiny při respektování menšiny, aniž by byla účelovými kroky předem deformována vůle voličů a rovnost jejich hlasů (viz náleží ÚS ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 52/10, č. 56/2011 Sb. ÚS).

[19] Ústavní soud tak v minulosti např. uznal, že domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů, je vyvrácena v případě, je-li zjištěno uplácení voličů, navíc spojené s mechanismem umožňujícím kontrolu, zda tito voliči skutečně určenou stranu volili, neboť „[v]ůle voliče, který je zkorumpován, není nezávislá“ (srov. náleží ÚS ze dne 18. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10, č. 2/2011 Sb. ÚS). Naopak prostý slib povolební zábavy a pohostění spojený s doporučením, koho volit, bez vyvíjení nějakého nátlaku podle Ústavního soudu relevantní nezákonnost nepředstavuje. Slibování je totiž nedílnou a podstatnou součástí předvolební kampaně. Ústavní soud co do intenzity požadovaného narušení nadále vychází ze závěrů prvorepublikové judikatury, podle níž „*vážným porušením svobody a čistoty voleb je ovšem i nepřijatelná agitace, která se zvrhá v teror, jímž činí se fyzický a psychický nátlak na volné rozhodnutí voličů tou měrou, že ani tajnost volby není s to, aby svobodně rozhodnutí voličovo zabezpečila. Nepřestoupila-li však agitace tyto hranice, nelze v ní [...] spatřovati porušení svobody a čistoty voleb, byť i vycházela od osob úředních.*“ (viz např. náleží ÚS ze dne 10. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 3673/14, č. 32/2015 Sb. ÚS).

[20] I přes formální dodržení pravidel ve volebním zákoně lze ovšem jako nezákonnost relevantní z hlediska volebního soudnictví kvalifikovat také např. postup představitelů „vládnoucí“ volební strany v období volební kampaně a době jí bezprostředně předcházející, kteří uplatněním vlastních pravomocí a jiného vlivu omezovali podmínky pro vedení volební kampaně politické konkurence způsobem pro politickou konkurenci nepředvídatelným a zároveň této své mocenské a informační převahy využívali ve vlastní kampani, a to v natolik zásadní intenzitě, že došlo fakticky k podstatnému narušení rovnosti a férovosti volební soutěže (srov. náleží ÚS sp. zn. I. ÚS 4178/18, bod 92).

[21] V těchto intencích je třeba zvažovat důvodnost podaného návrhu, který se zakládá na tvrzení dvou zásadních zásahů kandidátů „vládnoucí“ volební strany [odpůrkyně 4]) do předvolební kampaně navrhovatelů a jejich volební strany [odpůrkyně 2]), a to jednak v podobě zabavení předvolebních letáků ve spojení s potlačováním volné diskuse a práva navrhovatelů na získání informací o chodu obce po prakticky celé předchozí volební období a jednak v podobě křivého obvinění navrhovatele a) jakožto významného kandidáta odpůrkyně 2) ze spáchání násilného, patrně trestného činu proti radnímu obce a řediteli základní školy, jež bylo následně těsně před volbami aktivně šířeno dalšími kandidáty odpůrkyně 4), ale i zaměstnanci základní školy.

[22] Samotné zabavení předvolebních letáků by obecně vzato mohlo představovat relevantní nezákonnost, neboť znemožněním, resp. spíše omezením svobodného vedení předvolební kampaně je zasahováno do ústavně chráněné svobodné a volné soutěže politických sil a politických stran (čl. 5 Ústavy a čl. 21 odst. 4 a čl. 22 Listiny). Takový zásah pak může být zintenzivněn navrhovateli tvrzeným déletrvajícím informačním omezením ze strany „vládnoucí“ volební strany, jelikož kombinace většího množství třeba i formálně legálních omezení předvolební kampaně doprovázená intenzivním zneužitím informační nerovnováhy politickým konkurentem u moci může vytvořit situaci závažné diskriminace zvýhodňující jednu či několik volebních stran měrou, jež vylučuje hovořit o rovných pravidlech volební soutěže.

[23] Nelze ovšem přehlížet, že míra této nezákonnosti je v tomto případě podstatně snížena tím, že z pohledu voličů se v případě zabavených materiálů nejednalo o přímou volební agitaci odpůrkyně 2) či navrhovatelů, jelikož jejím obsahem nebyla jakákoliv propagace této volební strany. Jednalo se výlučně o tzv. negativní volební kampaň, která usilovala o doložení údajně oportunistického jednání rodičů starosty obce a vedoucího kandidáta odpůrkyně 4) a tvrdila, že vedení obce zvýhodňuje jednoho developera před jiným z údajně zjištěných důvodů.

Tyto očerňující „letáky“ ovšem nebyly ani podepsány odpůrkyní 2) nebo jakoukoliv jinou volební stranou či kandidátem, nýbrž osobou, která ve volbách vůbec nekandidovala. Za takového stavu, kdy navíc z letáků ani neplyne jakákoliv souvislost s volbami (neuvádí se v nich, že lidé mají volit a koho, ani že někoho volit nemají, o volbách zde totiž není jakákoliv zmínka), by nebylo ani možné takto pošpiňovaným osobám jakkoliv vytykat, jestliže by činily kroky k znemožnění pokračování takové očerňující, ale z objektivního hlediska nevolební kampaň.

[24] Teprve v situaci, kdy se navrhovatel a) na místě incidentu k letákům měl přihlásit a označit je za svou předvolební kampaň, si museli starosta a druhý z kandidátů odpůrkyně 4) uvědomit, že zabavením letáků zasahují do předvolební kampaň jiné volební strany, která patrně jen z důvodu předvolební strategie nebyla ochotna se pod takový očerňující leták podepsat. I když takový způsob vedení předvolební kampaň nelze označit za zcela čestný, nejedná se o kampaň zakázanou ani zcela nepřipustnou. Je obecně akceptováno, že volební kampaň se mnohdy vede s ostrými lokty, cestou planých slibů, informačních zkratk, nepřesných nebo pokřivených tvrzení, zavádějících srovnání apod. Jakkoliv z hlediska běžných mezilidských vztahů by mohlo jít v řadě případů již o prostředky nečisté a ocitající se za hranou dobrých mravů, zásahy veřejné moci do svobodné soutěže volebních stran se v demokratické společnosti musí omezovat jen na nezbytné minimum a potírat jen extrémy a jednoznačné excesy např. v podobě záměrně lživé předvolební kampaň, prokazatelné křivých obvinění apod., a to navíc jen tam, kde je prokázán vliv takového excesu na rozdělení mandátů.

[25] Stejně tak nemohou do předvolební kampaň v takové situaci zasahovat ani jiné orgány veřejné moci jako např. obec (reprezentovaná starostou) nebo policie, ledaže je to nutné pro ochranu jiných ústavních práv nebo důležitých veřejných zájmů. Takovými veřejnými zájmy mohou být v čl. 5 Ústavy zmíněná ochrana základních demokratických principů či ochrana společnosti před násilím tam, kde by předvolební materiály zcela bezpochyby propagovaly násilí k prosazení politických cílů nebo jednoznačně směřovaly k odstranění takových principů. Konkurenčním veřejným zájmem může být také zájem na řádném vyšetření podezření ze spáchání trestného činu. Ovšem v případě kolize práva účastnit se svobodné soutěže politických sil s jiným veřejným zájmem či ústavně chráněným právem tyto kolizní zájmy nelze bez dalšího automaticky upřednostnit, nýbrž je třeba nalézt řešení, jež umožní zachovat maximum z obou práv, resp. zájmů v kolizi.

[26] I když tedy dotčený kandidát může vnímat tvrzení zaznívající v předvolební soutěži úkorně, zpravidla nebude možné v okamžiku zuřící předvolební kampaň upřednostnit právo na ochranu jeho osobní cti, snad s výjimkou zcela zjevných lží a křivých obvinění, jelikož i on má garantován prostor v předvolební kampani reagovat, ohradit se proti zkreslujícím tvrzením a případně i označit původce manipulativních předvolebních materiálů za sprosté lháře, je-li si svou pozicí jist. Pokud tedy zabavení letáků mělo být motivováno ochranou cti a dobrého jména rodiny starosty jakožto volebního kandidáta v nadcházejících volbách, nelze takové řešení považovat za přijatelné, jelikož obsah sporného letáku nepřesáhl onu extrémní míru. Leták spíše vyjadřoval názor na určité reálné události, jež ostatně dokládal příloženými kopiemi listin z veřejně přístupných zdrojů a které si dával do souvislosti, a podstatné je, že jádrem letáku nebylo šíření lživého skutkového tvrzení. I když ve způsobu, jímž jsou v letáku dávány popisované skutečnosti do souvislosti, a i v jejich hodnocení lze spatřovat určité nelogičnosti, výběrovost faktů nebo manipulativnost, jeho obsah nijak nevybočuje z poměrně běžné negativní politické kampaň, která také tvoří nedílnou součást předvolebního boje (srov. usnesení NSS ze dne 26. 6. 2006, čj. Vol 5/2006-46, č. 944/2006 Sb. NSS). Kandidáti jakožto dobrovolní aktéři předvolebního boje musí počítat s tím, že mohou čelit i takové formě agitace, a lze po nich spravedlivě žádat, že na ni nebudou reagovat bráněním v distribuci letáků, nadto s využitím veřejné moci, jež jim byla dočasně voliči svěřena, nýbrž vlastní propagací, která se může proti případným manipulativním tvrzením jasně vymezovat a nabídnout z pohledu kandidáta přesnější pohled na tvrzené skutečnosti i původce takových letáků. Není ani vyloučeno, že na obzvláště zavádějící a cti se hrubě dotýkající tvrzení bude reagováno v občanskoprávní rovině cestou žaloby na ochranu osobnosti. Svěpomoc v podobě likvidace předvolebních plakátů, zabavování letáků apod. je ovšem (až na zcela nejextrémnější případy) s ohledem na ochranu svobodné soutěže politických aktérů prakticky vyloučena, právě s ohledem na dostupnost jiného a pro svobodu vyjadřování politických názorů šetrnější nástroje v podobě aktivizace vlastní politické agitace.

[27] Vzhledem k tomu, že z protokolu o ohledání místa činu, jež si soud vyžádal od vyšetřujícího orgánu, přitom vyplynulo, že když byly předmětné letáky zajištěny policií, nacházely se na předním sedadle červeného

vozidla Škoda Fabia, přičemž navrhovatel a) dle fotografií používal bílý vůz Seat Alhambra, lze se domnívat, že tvrzení navrhovatele o zabavení letáků je pravdivé. Pokud tedy starosta a radní, kteří současně byli i kandidáty odpůrkyně 4), odmítli letáky po sdělení, že jsou součástí předvolební kampaně odpůrkyně 2), resp. navrhovatele a), vrátit, zasáhli tím nepřipustně do předvolební kampaně.

[28] Naopak zájem na vyšetření trestné činnosti může v řadě případů předčít zájem na distribuci jedné konkrétní listiny v předvolební kampani, ovšem i zde je nutno vážit míru nutného zásahu do předvolební kampaně. Pro vyšetřování trestné činnosti může být zcela klíčové zajistit stopy z místa prověřovaného činu, přičemž nemusí být dost dobře možné potřeby účinného trestního řízení zajistit jiným způsobem nebo později. Ovšem neplatí to vždy. Ne každá stopa z místa činu je stejně významná, méně významné stopy postačí např. obrazově zdokumentovat, aniž by musely zůstat originály v rukou vyšetřujícího orgánu. Mnohdy postačí jen vzorek a není třeba odebrat vše. V nynějším případě přitom soudu není vůbec jasné, proč vůbec bylo třeba letáky zajistit, resp. proč musely být zajištěny všechny. S ohledem na popis prověřovaného jednání jakožto ublížení na zdraví a v situaci, kdy k němu mělo dojít použitím osobního automobilu navrhovatele a), není jasné, co mají vlastně letáky jakožto zajištěná stopa prokazovat. Samotné letáky se dle tvrzení obou stran [zde soud porovnává obsah volební stížnosti s úředními záznamy o podaném vysvětlení Mgr. Kratzera a Mgr. Navrátila předloženými odpůrkyní 4)] úrazového děje nezúčastnily, nelze tedy předpokládat, že by se na nich samotných nacházely významné stopy prověřovaného skutku. Nabízí se pouze úvaha o prokazování eventuálního motivu sporného jednání, k čemuž by však bohatě postačovalo zajištění vzorku v podobě jednoho letáku, spolu s fotodokumentací zachycující množství těchto letáků. Fotodokumentace přitom byla pořízena (vyšetřující orgán ji soudu na jeho žádost předložil), a i když přesné množství letáků z ní nelze určit, bylo možné je na místě spočítat nebo zvážit, na základě čehož by jejich množství bylo pro účely prošetřování známo. Soud tak postrádá reálný důvod, proč došlo k zásahu do předvolební kampaně ze strany policie, která zabavila všechny letáky. I o tomto zásahu by proto bylo možné uvažovat jako o nezákonném zásahu do předvolební kampaně, jelikož k prosazení veřejného zájmu patrně postačovalo tento zásah provést v mnohem omezenější míře, která by více šetřila ústavně garantovanou svobodu soutěže politických sil. Byť to tedy nebylo přímo namítáno, v mezích objektivní kontroly řádnosti volebního procesu, jež soudu přísluší, je třeba apelovat na vyšetřující orgány, aby pro příště při svých zásazích úzce souvisejících s předvolební kampaní, pečlivěji vážily své kroky a jejich dopad, neboť nelze vyloučit, že za určitých okolností by jejich nepřiměřené kroky mohly vést až k vyslovení neplatnosti voleb.

[29] Soud tedy shledal existenci nezákonnosti spočívající v zabavení volební tiskoviny nejprve kandidáty odpůrkyně 4) a následně policií. Obecně vzato přitom tato nezákonnost splňuje i druhý předpoklad pro vyhodnění volební stížnosti, tj. vztah mezi touto nezákonností a výsledkem voleb. Rozsah předvolební agitace totiž pravidelně má dopad na množství získaných hlasů, přičemž to platí i pro volební kampaň negativní, jejímž cílem je uškodit politickým soupeřům. Chybějící apel na výkon volebního práva stejně jako to, že leták nesměřoval na posílení preferencí odpůrkyně 2) či právě navrhovatele a), sice do jisté míry oslabuje význam této agitace pro navrhovatele, ale ani to neznamená, že by tím byla vyloučena příčinná souvislost mezi znemožněním distribuce letáků a počtem hlasů odpůrkyni 2). Zjevným účelem letáku bylo oslabit podporu odpůrkyně 4) u jejich voličů (zejména pak podporu současného starosty), což by se logicky muselo promítnout ve vyšším volebním zisku kandidátů jiných volebních stran. Z ničeho přitom neplyne, že by z tohoto přesunu voličů odpůrkyně 2) nijak netěžila a že by všechny takové hlasy směřovaly jen k odpůrkyni 3). Tedy ani skutečnost poukazovaná a prokazovaná odpůrkyní 4), že odpůrkyně 2) pro svou volební agitaci používala klasické letáky propagující její vlastní kandidáty a že zabavené letáky se jim nijak nepodobaly, odpůrkyni 2) nezmiňovaly a byly podepsány někým, kdo vůbec nekandidoval, nic nemění na tom, že jejich zabavení potenciálně mohlo výsledky voleb ovlivnit v neprospěch odpůrkyně 2). Skutečnost, že se zdaleka nejednalo o jedinou předvolební agitaci odpůrkyně 2), tak pouze oslabuje intenzitu způsobeného nezákonného zásahu, ale jeho dopady zcela nevylučuje.

[30] Pokud jde o tvrzený incident, kdy měl dle navrhovatelů kandidát odpůrkyně 4) simulovat své sražení navrhovatelem a), tady soud konstatuje, že nakonec po zralé úvaze upustil od snahy prokazovat, jak se sporná událost vlastně odehrála, a ponechal tuto záležitost orgánům činným v trestním řízení (jež by mohlo být případně i narušeno předčasným zveřejněním dílčích zjištění o průběhu incidentu), neboť nakonec dospěl k závěru, že navrhovatelé neoznačili žádné důkazy způsobilé prokázat, že incident reálně hrubě ovlivnil volební výsledky

v jejich neprospěch (viz závěrečnou část odůvodnění). V návaznosti na seznámení se s obsahem volební dokumentace, která jediná potenciálně mohla poskytnout významné indicie v tomto směru, proto soud zrušil již nařízené jednání, při němž hodlal vyslechnout i svědky události. Přesto se soud ale k tomuto incidentu vyjádří alespoň v obecné rovině.

[31] Jak již soud uvedl, pokud by došlo záměrně ke křivému obvinění protikandidáta a k cílenému rozšiřování této informace, představovalo by to zcela nepochybně velmi závažný faul ve volební kampani. Zjevně by byla splněna podmínka existence volební nezákonnosti, stejně jako i podmínka vztahu mezi touto nezákonností a volebním výsledkem, neboť je zřejmé, že míra podpory kandidáta veřejně obviněného ze spáchání trestného činu, zde navíc násilného, až na naprosté výjimky klesá v důsledku jeho stigmatizace, nemá-li nařčený kandidát dostatečný a se šířiteli pomluvy srovnatelný prostor pro reakci. V takové situaci lze navíc očekávat, že vliv na volební výsledky bude silný, a stačí tak relativně málo k tomu, aby bylo prokázáno hrubé ovlivnění výsledku voleb. I když srovnání s výsledky předchozích voleb v kombinaci s rozložením hlasů uvnitř volební strany vždy představují pouze nepřímý důkaz, resp. spíše jen indicie s pouhou pravděpodobnostní hodnotou, vykazují-li nečekané odchylky, jež nelze přesvědčivě vysvětlit ničím jiným než právě důsledky volebního faulu, bude mnohdy namístě závěr o prokázání hrubého ovlivnění výsledku voleb učinit.

[32] Na druhou stranu je ovšem třeba zdůraznit, že samotné rozbouření veřejné diskuse v reakci na incident potenciálně trestněprávního rozměru a vyjadřování silných názorů a třeba i odsudků v rámci navazující veřejné debaty jako nezákonnost hodnotit nelze. Problémem může být pouze rozdmýchávání skandálu na základě vědomého šíření lživého obvinění. V situaci, kdy se pouze ví, že se něco závažného stalo, ale není přesně známo, jak a kdo je tím vinen, nelze spatřovat porušení pravidel volební kampaně v tom, že jsou taková událost a osoby na ní zúčastněné, zejména jde-li o osoby aktivní v místní politice, středem veřejné diskuse včetně pozornosti médií a že jsou vyjadřovány názory a dohady, co se mohlo stát, a to klidně včetně nepodložených paušálních odsudků. Předvolební kampaň je tvrdá, aktéři účastníci se souboje o hlasy voličů mohou a mají být středem pozornosti, a proto musí očekávat, že jejich jednání bude veřejností i protikandidáty sledováno, bouřlivě komentováno a třeba i přikřtě hodnoceno na základě neúplných informací.

[33] Zde ovšem navrhovatelé tvrdí a výtisky komunikace na facebooku dokládají, že informaci koncipovanou jako jednoznačné skutkové tvrzení šířil kandidát odpůrkyně 2) Jiří Krema v profesním postavení hasiče mj. v podobě těchto dvou vět „*Dnes zastupitel obce Poříčí nad Sázavou a kandidát do dalšího volebního období pan Michal Stibůrek úmyslně srazil autem našeho kamaráda a kolegu Radima Navrátila a ujel. Je to jen info pro představu, jak asi hodlá pan Michal Stibůrek řídit obec...*“ Formulace první citované věty rozhodně nepředstavuje hodnocení určité informace, ale jednoznačné skutkové tvrzení, navíc osoby, která zpravidla disponuje přímými a nezprostředkovanými informacemi o nehodách, jejichž následky ve svém zaměstnání řeší. Na toto tvrzení se pak začala nabalovat další diskuse. Pokud by bylo nepravdivé, bylo by možné jak toto sdělení, tak navazující rozdmýchávání diskuse považovat za vážný volební faul. Ovšem pokud by se jednalo o tvrzení pravdivé, byla by taková diskuse zcela v pořádku a namístě.

[34] Pro závěr, jestli takto vedená diskuse měla dopad na volební výsledek odpůrkyně 2) či navrhovatele a), však nelze přehlížet okolnost, zda měli navrhovatel a) a jeho volební strana možnost údajně nepravdivá skutková tvrzení reagovat a své jméno očistit. Pokud by měl soud vyslovit závěr, že dezinformace a lži použité při volební kampani ovlivnily výsledek voleb, museli by navrhovatelé tvrdit a prokázat nejen mimořádný rozsah těchto lží a dezinformací a s tím spojený dopad na voliče, ale i jejich načasování, které by zcela vylučovalo možnost relevantní reakce (srov. usnesení NSS čj. Vol 50/2018-46). Postavení komunálních politiků je ovšem značně odlišné od kandidátů v celostátních volbách, kteří mají zpravidla snadný a rychlý přístup k médiím a mohou na negativní kampaň reagovat bez většního zdržení srovnatelnými prostředky. Místní politici mají naopak mnohem menší prostor čelit očerňující kampani, jelikož zpravidla nemají k dispozici možnost reagovat v denním tisku a i případné vytištění letáků s reakcí a jejich distribuce jsou nejen nákladné, ale také nějakou dobu trvají. Eventuálním vážným pomluvám rozšířeným krátce před hlasováním již tak mnohdy nemohou čelit.

[35] Situaci navrhovatele a) však i přes velmi krátký časový prostor k reakci lze srovnávat se situací protikandidátů Miloše Zemana v prezidentských volbách, kteří museli čelit závažným pomluvám a lžím ať již ze strany samotného vítězného kandidáta a jeho volebního týmu, tak jeho podporovatelů (viz již zmíněné usnesení NSS

čj. Vol 50/2018-46 nebo usnesení ze dne 18. 2. 2013, čj. Vol 44/2013-72, č. 2833/2013 Sb. NSS). Jak totiž vyplynulo z podkladů předložených samotnými navrhovateli, shodou okolností se právě dne 21. 9. 2022 ve večerních hodinách uskutečnila předvolební debata lídrů kandidátek tří volebních stran, v jejímž úvodu navrhovatel a) věnoval zhruba pět minut vlastnímu popisu inkriminované události z téhož dne, a v níž tedy měl potřebný prostor k tomu, aby svým potenciálním voličům předložil vlastní verzi skutkového stavu. Navrhovatel a) v rámci této debaty obvinil starostu a radního z toho, že nevybíravě zaútočili na mladé ženy distribuující letáky, že v konfliktním jednání pokračovali i po příjezdu navrhovatele a) na místo a že vše vyvrcholilo teatrálním ulehnutím radního na vozovku a simulováním sražení vozem navrhovatele a). Navrhovatelka b) byla dalším z kandidátů účastnících se předvolební debaty, a svůj prostor pro reakci na událost tak měla též. To, že své vystoupení věnovala jiným tématům, bylo jejím rozhodnutím. Skutečnost, že se předvolební debaty i přes pozvání nezúčastnili kandidáti odpůrkyně 4), pak sama o sobě nepředstavovala překážku pro to, aby navrhovatelé v předvolební kampani účinně reagovali na nastalou situaci, a ostatně také byla podrobena kritice všech přítomných kandidátů opozičních volebních stran.

[36] Dosah této reakce přitom nebyl omezen jen na přímé účastníky tohoto setkání s voliči, ale byl podstatně rozšířen zveřejněním záznamu této debaty na internetu. Na tento záznam byly zveřejněny odkazy jak na webu otevreneporici.cz prezentujícím aktuality ze života obce, tak i na celostátních webových stránkách v placené sekci „Protex“ webu České tiskové kanceláře, odkud čerpaly i zprávy celostátních a místních deníků. O incidentu tak byla publikována zpráva na serveru Novinky.cz (<https://www.novinky.cz/clanek/stalo-se-drsny-incident-pred-volbami-zastupitele-z-obce-na-benesovsku-odvezli-do-nemocnice-40409604>), v níž převážná část textu popisovala právě stanovisko navrhovatele a) k této události včetně nepřímého popisu, kde se nachází odkaz na záznam debaty. V článku na serveru blesk.cz sice (<https://www.blesk.cz/clanek/zpravy-krimi/723807/predvolebni-incident-v-porici-nad-sazavou-zastupitele-srazili-autem.html>) byla jen verze prezentovaná odpůrkyní 4), ale byl zde přímý proklik na zprávu na serveru Novinky.cz. Pouze ze zprávy Benešovského deníku (<https://benesovsky.denik.cz/volby-2022-komunalni/porici-incident-neshody-politici-volby-policie.html>) nebylo možné se na záznam debaty dostat. Navrhovatelé pak poukazují též na krátkou zmínku události v předvolebním spotu TV Nova, zde ovšem nebyli kandidáti zúčastnění na incidentu vůbec jmenováni.

[37] Navrhovatelé též předkládali výtisky z komunikace na facebookových stránkách Otevřeného Poříčí, dostupné rovněž na internetu. Z této komunikace je zřejmé, že na tomto webu publikovali zprávy i kandidáti odpůrkyně 4), právě včetně oné zprávy Jiřího Kremy o sražení Mgr. Radima Navrátila navrhovatelem a), což jen potvrzuje širší dosah tohoto webu v obci. Zároveň je ale z průběhu komunikace zřejmé, že na kritické zprávy o incidentu bylo také reagováno, zejména Ing. Lopatkovou kandidující za odpůrkyní 3), a i zde si tak mohla veřejnost přečíst popis incidentu z pozice navrhovatele a). V těchto odpovědích byl též zmiňován záznam z předvolební debaty, což dále zvyšovalo pravděpodobnost jeho zhlédnutí voliči, kteří se o danou událost více zajímali.

[38] Lze tedy konstatovat, že i kdyby skutečně bylo obvinění navrhovatele a) ze sražení radního při incidentu ve středu dne 21. 9. 2022 lživé, navrhovatel a) i přes své poněkud ztížené postavení měl značný prostor ve veřejné debatě na událost reagovat a prezentovat své přesvědčení, že jde o křivé obvinění jeho osoby a o uměle vyvolanou událost. Díky zveřejnění záznamu o předvolební debatě a načasování reakce navrhovatele hned na její počátek tak lze očekávat, že s jeho reakcí byl obeznámen prakticky každý volič, který se o incident hlouběji zajímal. Bylo tak na voličích, které verzi události uvěří a komu se rozhodnou v této vyhocené situaci dát svůj hlas. Nejeví se přitom pravděpodobným, že by voliči hlasovali bez povědomí o stanovisku navrhovatele a).

[39] Závěru o výjimečnosti voleb do Zastupitelstva obce Poříčí nad Sázavou v roce 2022 nenahrávají ani statistická data. Z oficiálních výsledků voleb dostupných též na webu www.volby.cz soud porovnáním zjistil, že volební účast ve volbách do Zastupitelstva obce Poříčí nad Sázavou dosáhla v roce 2022 65,81 % (716 vydaných obálek při celkovém počtu 1 088 voličů), což je sice podstatně více než celorepublikový průměr (46,07 %) i průměr ve Středočeském kraji (47,69 %), ovšem tuto vyšší míru účasti nelze jednoznačně přičíst vyburcování voličů incidentem ze středy 21. 9. 2022, jelikož obdobně vysoké míry účasti bylo v obci dosaženo i při předchozích volbách do zastupitelstva obce v roce 2018 (68,1 %, vydáno 680 obálek při celkovém počtu 1 000 voličů). Pokud jde o výsledky voleb, těch se v roce 2022 účastnily tři volební strany [odpůrci 2) až 4)] a všechny dosáhly na mandát. Vítězná byla odpůrkyně 4), která 75,49 % hlasů proměnila na 12 mandátů v 15členném zastupitelstvu. Na

druhém místě se umístila odpůrkyně 3), která s 15,24 % hlasů dosáhla na dva mandáty, a poslední odpůrkyně 2) s 9,27 % hlasů a jedním mandátem. Na kandidátce odpůrkyně 4) vystupoval na prvním místě stávající starosta Mgr. Jan Kratzer a na osmém místě Mgr. Radim Navrátil a oba obhájili svůj post v zastupitelstvu. Na kandidátce odpůrkyně 2) vystupovali na prvním místě navrhovatelka b), která též získala jediný mandát volební strany, a na druhém místě navrhovatel a), jenž však byl v pořadí náhradníků předběhnout co do počtu získaných hlasů úspěšnějšími kandidáty na třetím, devátém a čtvrtém místě kandidátky.

[40] V porovnání s předchozími volbami v roce 2018 by se sice mohlo zdát, že se míra úspěšnosti odpůrkyně 2) nezhoršila, jelikož volební strana STAN pro POŘÍČÍ tehdy při 5,96 % hlasů také získala jen jediný mandát v 15členném zastupitelstvu obce, a to pro navrhovatele a) na druhém místě kandidátky, který díky velkému počtu hlasů předběhl nominanta na prvním místě, ovšem takový pohled je zjednodušující. V tehdejších volbách totiž kandidovalo hned šest volebních stran, z nichž pět získalo nějakého zastupitele. Poměrně úspěšná byla volební strana Obec 2018, která s 20,21 % hlasů získala hned tři mandáty, a to pro navrhovatelku b) v pozici lídryně kandidátky [která v roce 2022 kandidovala za odpůrkyni 2)], a pro další dva kandidáty, kteří naopak v roce 2022 kandidovali a získali mandáty za vítěznou odpůrkyni 4). Lze tak kalkulovat s tím, že příznivci volební strany Obec 2018 se mohli rozdělit mezi odpůrkyni 4) a odpůrkyni 2). Odpůrkyně 3) kandidovala v relativně obdobném složení ve volbách v roce 2018 i 2022, další dva volební subjekty z roku 2018 se již voleb v roce 2022 neúčastnily, a to ani jeden zastupitel, kterého tehdy získali. S ohledem na tato zjištění tedy lze částečně vysvětlit posílení odpůrkyně 4), která přebrala hned dva úspěšné kandidáty volební strany Obec 2018, ovšem stejně tak bylo možné očekávat i posílení odpůrkyně 2), která do svých řad zařadila navrhovatelku b). Volební zisk odpůrkyně 2) se však oproti roku 2018 navýšil jen minimálně. Jde o určitou indicii, byť velice slabou, na základě níž nelze vyloučit, že sporný incident mohl mít nějaký negativní vliv na rozdělení mandátů ve volbách v roce 2022 mezi jednotlivé volební strany. Rozhodně však nelze uzavřít, že odpůrkyně 2) musela být negativně zasažena, na to se jedná o příliš slabé náznaky nesoucí s sebou jen určitou míru pravděpodobnosti ani zdaleka se neblížící úrovni praktické jistoty, již musí soud na základě provedeného dokazování dosáhnout, měl-li by prohlásit volby za neplatné.

[41] Výraznější indicie nelze spatřovat ani v samotném umístění navrhovatele a), který ve volbách v roce 2018, ač získal jediný mandát pro volební stranu z druhého místa kandidátky, dosáhl v absolutním počtu jen 55 hlasů. V roce 2022, kdy se celkový počet hlasujících voličů zvýšil o 5,3 %, ale navrhovatel dosáhl dokonce 67 hlasů, tedy o 21,8 % více. Na druhou stranu je ovšem pravdou, že co do počtu získaných hlasů byl v rámci kandidátky odpůrkyně 2) až pátý, ač kandidoval z druhého místa. Ani pokud jde o počet hlasů pro samotného navrhovatele a), tedy nelze na základě zveřejněných volebních výsledků učinit vysoce pravděpodobný, natožpak prakticky jistý závěr, že by byl událostmi namítanými ve volební stížnosti poškozen v počtu dosažených hlasů a v důsledku toho v možnosti získat mandát zastupitele.

[42] Soud si pro jistotu ještě vyžádal a prozkoumal volební dokumentaci, aby si ověřil, zda v rámci odevzdaných volebních lístků nebyl navrhovatel a) voliči cíleně penalizován v důsledku stigmatizace spornou událostí např. křížkováním všech ostatních kandidátů odpůrkyně 2) s vynecháním jeho osoby. Volební dokumentace byla předána ve třech řádně zapečetěných a neporušených krabicích, které soud otevřel a v nich našel mimo jiné hlasovací lístky, z nichž prošel především hlasovací lístky, v nichž voliči panašovali. Přitom ale nenalezl ani jediný volební lístek, z něž by bylo možné dovozovat, že by se voliči odpůrkyně 2) cíleně vyhýbali jménu navrhovatele a). I v těch případech, kdy voliči relativně volně rozdělovali hlasy mezi kandidáty různých stran, soud našel jen 13 volebních lístků, v nichž voliči na kandidátce odpůrkyně 2) dali hlasy prvním a třetímu kandidátovi (a případně dalším) a navrhovatele a) vynechali. Volebních lístků, kde naopak volební hlas v rámci panašování nedostala (ve výsledku úspěšná) navrhovatelka b), ale dostal jej navrhovatel a), bylo téměř shodné množství. Ani na základě zkoumání odevzdaných hlasovacích lístků tedy soud nenalezl indicii, že by tvrzená negativní kampaň navazující na incident ze dne 21. 9. 2022 navrhovatele a) zřetelně poškodila na volebním výsledku.

[43] Za daných okolností by tak bylo možné uvažovat jediné o tom, že by se namítané zabavení letáků a negativní publicita incidentu projevily v tom, že voliči jako stranu namísto odpůrkyně 2) volili odpůrkyni 4), která skutečně ve volbách obdržela mnohonásobně více hlasů než odpůrkyně 2), což by přirozeně poškodilo i navrhovatele a) a další kandidáty odpůrkyně 2). V této souvislosti je ovšem třeba též zmínit, že soud zjistil na základě

zkušebního přepočtu volebních výsledků, že odpůrkyně 2) by pro získání druhého mandátu ve volbách musela získat nejméně dalších 296 hlasů na úkor odpůrkyně 4), tedy např. zcela přetáhnout alespoň 20 voličů, kteří by namísto zakřížkování odpůrkyně 4) jako celku na volebním lístku zakřížkovali volební stranu 2), což rozhodně není zanedbatelný rozdíl. Nadto ani v takovém případě by volební mandát nezískal navrhovatel a), jelikož by byl předběhnout kandidáty na třetím a devátém místě kandidátní listiny odpůrkyně 2), jimž by mandát s ohledem na počet získaných hlasů dle § 45 odst. 4 volebního zákona připadl přednostně. Zvolení navrhovatele a) by tedy muselo být spojeno s ještě mnohem významnějším odlivem voličů odpůrkyně 2) k odpůrkyni 4), a to v rozsahu cca 10 % všech hlasujících voličů (více než 70 voličů).

[44] Přesun voličů od odpůrkyně 2) k odpůrkyni 4), nadto v takovém rozsahu, je ovšem krajně obtížné, jelikož do hlavy voličům nikdo nevidí a není mnoho možností, jak zjistit, jestli v reakci na incident ve středu voliči, kteří byli připraveni volit odpůrkyni 2), nakonec v pátek či sobotu raději hodili hlas pro jinou volební stranu [např. právě odpůrkyni 4)]. V situaci, kdy zákonodárce požaduje po navrhovatelích předložení důkazů, jež takovou změnu volebních preferencí v reakci na tvrzené nezákonnosti prokázají s praktickou jistotou, nelze jen na základě volební dokumentace uzavřít, že k takovému posunu skutečně došlo. Není z čeho vyčíst, jaké byly volební preference před 21. 9. 2022 (shora činěné úvahy dle volebních výsledků v roce 2018, i kdyby vyznívaly přesvědčivěji ve prospěch navrhovatelů, by představovaly jen nepřímé a samy o sobě nedostačující indicie), a již proto nelze ani v případě potvrzení nezákonnosti namítaných událostí v předvolební kampani návrhu vyhovět.

[45] Navrhovatelé sice navrhují celou řadu důkazů, ty však mají směřovat výhradně k prokázání volební nezákonnosti a následné publicity tohoto incidentu, nejsou však způsobilé dokázat, že by se na základě těchto událostí změnilo i mínění voličů, a to nadto v míře, jež by nutně vedla k jinému rozdělení mandátů. Soud zvažoval, zda takovými důkazy snad měly být k příslušné pasáži návrhu (obsahující ovšem prakticky celý průběh incidentu a navazující předvolební komunikace) označené výsledky obou navrhovatelů a svědecké výsledky Ing. Aleny Lopatkové a Ing. Pavla Diviše. Zde ale musel soud přihlídnout k tomu, že změna rozhodnutí konkrétních voličů či minimálního počtu voličů s odkazem na konkrétní skutečnosti nebyla v návrhu vůbec tvrzena. V návrhu se objevuje jen zcela obecné prohlášení, že nemůže být pochyb o masivním zasažení voličů a nutném hrubém ovlivnění výsledků voleb. K tomu ale soudy nezbyvá než konstatovat, že vzhledem k prostoru pro reakci, který se navrhovatelům naskytl a který též přinejmenším navrhovatel a) využil, lze o hrubém a dostatečném rozsahu ovlivnění volebních výsledků mít pochyby, a to nikoliv jen zcela zanedbatelné. Navržené důkazy přitom dle obsahu návrhu a jeho příloh mají podporovat spíše konkrétní tvrzené okolnosti, tj. průběh samotného incidentu [výslech navrhovatele a)], autorství letáků a případně snahu odradit voliče od volby odpůrkyně 4) v případě svědka Ing. Diviše a nakonec prezentaci incidentu kandidáty odpůrkyně 4) a odsuzující komentáře vůči navrhovatelí a) v případě svědecké výpovědi Ing. Lopatkové a účastnického výsledku navrhovatelky b). Pro úspěch návrhu by však bylo nezbytné prokázat změnu volebních preferencí v důsledku zabavení letáků a údajného křivého obvinění navrhovatele a). Ač si takové dopady lze obecně vzato představit, pouhá určitá pravděpodobnost takového ovlivnění bez prokázání toho, že k takové změně názoru opravdu došlo, a bez prokázání alespoň rámcového počtu ovlivněných voličů v přímém důsledku sporných událostí nemůže vést k úspěchu návrhu. K těmto otázkám přitom výslovně žádný důkazní návrh nesměřoval. (...)

[47] Na závěr je třeba připomenout, že volební soud není a ani nemůže být tím, kdo hlídá úroveň veřejné debaty a politické soutěže, a ani garantem jejich kvality. Tuto pozici zastávají primárně kandidující subjekty a zejména občané jako voliči nakládající svobodně se svým hlasem. Soudní přezkum voleb z důvodu nečestné či nepoctivé volební kampaně nemá za účel její zkvalitňování, ale slouží jako pojistka proti extrémním situacím, které se vymknou ze zákonného a ústavního rámce (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2018, čj. Vol 50/2018-46, č. 3739/2018 Sb. NSS). V tomto případě, kdy navrhovatelé měli dostatečný prostor k reakci a navrhovatel a) jej též využil, soud neshledal prostor k zásahu do svobodně vyjádřené vůle voličů, i když nelze vyloučit, že pokud by měli pravdu navrhovatelé, došlo k závažnému zásahu do pravidel vedení předvolební kampaně. Nebylo totiž konkrétně tvrzeno, a už vůbec ne prokazováno (navržený důkaz k tomu), že by tento potenciální zásah skutečně hrubě ovlivnil výsledek voleb.

Volby do zastupitelstev obcí: neplatný průkaz totožnosti

k § 4 a § 33 odst. 5 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (v textu jen „volební zákon“)

Pokud okrsková volební komise umožní hlasovat voliči na neplatný průkaz totožnosti, jedná se sice o porušení § 33 odst. 5 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, avšak jde-li o oprávněného voliče, který splňuje veškeré požadavky stanovené v § 4 citovaného zákona, a prokáže se, že volební právo skutečně vykonal on osobně, pak takováto nezákonnost sama o sobě nemá vliv na výsledek voleb, jakkoliv těsný by tento výsledek byl.

(Podle usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 24. 10. 2022, čj. 64 A 10/2022-70)

Prejudikatura: č. 354/2004 Sb. NSS a č. 3522/2017 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 31/1996 Sb., č. 140/2005 Sb. a č. 53/2019 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 4178/18).

Věc: I. K. proti 1) Městskému úřadu Třešť, 2) Sdružení za obec Jezdovice, 3) SPOLEČNĚ PRO JEZDOVICE, 4) J. V., 5) M. V., 6) O. M. a 7) L. H. o návrhu na neplatnost hlasování ve volbách do zastupitelstva obce.

Navrhovatelka je voličkou s trvalým pobytem v obci Jezdovice. Ve dnech 23. a 24. 9. 2022 zde proběhly obecní volby, a to v jediném volebním okrsku. Zastupitelstvo obce je sedmičlenné a kandidátní listiny zaregistrovaly pouze dvě volební strany. Tou první je Sdružení za obec Jezdovice, které ve volbách získalo 4 mandáty, tedy těsnou většinu v zastupitelstvu. Druhá volební strana s názvem SPOLEČNĚ PRO JEZDOVICE (za níž kandidovala i navrhovatelka), získala jen 3 mandáty.

Navrhovatelka volební výsledek zpochybnila. Domáhala se, aby Krajský soud v Brně hlasování ve volbách do zastupitelstva obce Jezdovice prohlásil za neplatné, případně aby vyslovil neplatnost volby čtyř kandidátů nominovaných Sdružením za obec Jezdovice. Namítala celou řadu nezákonností, k nimž mělo během voleb v její obci dojít a které ve svém celku mají vytvářet ucelený řetězec okolností, jenž svědčí o zatemnění volebních výsledků. Mimo jiné se mělo jednat o to, že okrsková volební komise umožnila hlasovat J. H., ačkoliv se tento volič prokázal neplatným občanským průkazem a platným cestovním pasem vůbec nedisponuje. Na to, že jeho občanský průkaz je „propadlý“, se přišlo až dodatečně, ve druhém kole senátních voleb.

Krajský soud v Brně návrh zamítl.

Z odůvodnění:

IV.A Obecná východiska

[12] Podmínky pro podání tzv. volební stížnosti vymezuje § 60 odst. 1 volebního zákona takto: *Podáním návrhu na neplatnost hlasování, na neplatnost voleb nebo na neplatnost volby kandidáta se může domáhat ochrany u soudu každá osoba zapsaná do seznamu ve volebním okrsku, kde byl člen zastupitelstva obce volen, jakož i každá volební strana, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do tohoto zastupitelstva, (dále jen „navrhovatel“). Návrh je třeba podat nejpozději 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb do zastupitelstev obcí Státní volební komisí. Navrhovatelka je zapsána v seznamu voličů v jediném volebním okrsku v Jezdovicích (dokonce zde i kandidovala) a volební stížnost podala včas.*

[13] Podle ustálené judikatury Ústavního soudu platí pro volební soudnictví vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů. Předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá (nález ÚS ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, č. 140/2005 Sb.). Řízení ve věcech volebního soudnictví je proto založeno na ústavním principu ochrany rozhodnutí, které vzešlo z vůle většiny vyjádřené svobodným rozhodováním a respektujícím práva menšiny. Z čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod lze dovodit právo zvoleného kandidáta na nerušený výkon funkce po stanovené časové období (nález ÚS ze dne 10. 1. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 30/95, č. 31/1996 Sb.). Rozhodnutí voličů jako suveréna může tudíž soudní moc

změnit jen ve výjimečných případech, kdy vady volebního procesu prokazatelně způsobily, že by voliči rozhodli jinak. Jinak řečeno, intenzita porušení zákona musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že pokud by k protizákonnému jednání nedošlo, nebyl by určitý kandidát zřejmě vůbec zvolen. Zjednodušeně řečeno tedy tato intenzita způsobuje „zatemnění“ volebních výsledků, tzn. jejich zásadní zpochybnění. Na tato východiska navazuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (např. usnesení ze dne 2. 7. 2004, čj. Vol 6/2004-12, č. 354/2004 Sb. NSS), která v obecné rovině definuje tři základní předpoklady pro vyhovění volební stížnosti takto:

- a) protizákonnost, tzn. porušení některých ustanovení volebního zákona, popř. zákonů souvisejících;
- b) vztah mezi touto protizákonností a zvolením kandidáta, jehož zvolení je napadeno volební stížností, resp. průběhem hlasování, které je návrhem napadeno, a
- c) zásadní intenzita této protizákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně zpochybnit volbu předmětného kandidáta, resp. regulérnost hlasování.

[14] Z odkazované judikatury ovšem nelze pro účely posuzované věci vycházet bez dalšího [zejména ve vztahu k podmínce sub c)]. V mezidobí totiž došlo ke změně volebního zákona. Podle § 60 odst. 2 až 4 volebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2016 bylo podmínkou důvodnosti návrhu porušení volebního zákona způsobem, který *mohl ovlivnit výsledek voleb*. Zákonem č. 322/2016 Sb., kterým se mění volební zákony a další zákony, došlo k novelizaci tohoto ustanovení a v nynějším znění je podmínkou důvodnosti návrhu porušení volebního zákona způsobem, který *hrubě ovlivnil výsledek voleb*. Jinými slovy, nyní je pro vyhovění volební stížnosti nutné, aby bylo v řízení podle § 90 s. ř. s. prokázáno, že došlo k porušení některého zákonného ustanovení upravujícího průběh volebního procesu a že tato protizákonnost ovlivnila – nikoli pouze mohla ovlivnit – výsledek voleb, a to hrubým způsobem (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, čj. Vol 4/2016-191, č. 3522/2017 Sb. NSS, bod 23). Ústavní soud danou změnu vykládá tak, že „[p]ro závěr o hrubém ovlivnění voleb je [...] určující komplexní hodnocení skutkového stavu zjištěného v (časově) omezených možnostech volebního soudu z hlediska toho, zda skutková tvrzení o jiném přidělení mandátů, pokud by nebylo došlo k vadě volebního procesu, odpovídají zkušenostem běžného života a soudce je o jejich pravdivosti vnitřně přesvědčen bez rozumných pochybností [...]. Tuto svou kontrafaktuální úvahu pak musí volební soud podrobně odůvodnit ze všech hledisek zákonem předvídaných pro získání mandátů.“ (nález ÚS ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 4178/18, č. 53/2019 Sb. ÚS)

[15] Dále platí, že tuzemské volební soudnictví nezná tzv. absolutní vady volebního řízení, tedy taková porušení ustanovení volebního zákona, která by měla za následek automatické zrušení voleb či hlasování. Všechny možné vady a pochybení je třeba považovat za relativní a jejich význam je třeba poměřovat jejich dopadem na výsledek voleb do zastupitelského orgánu jako takového nebo na výsledek volby konkrétního kandidáta nebo na výsledek hlasování (nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 73/04). „Soudní řízení ve věcech volebních není založeno na principu inkvizitním, ve kterém by si soud sám vyhledával veškeré důkazy k tvrzení účastníků, ale je založeno na zásadě, že každý musí svá tvrzení doložit dostatečnými důkazy. V tomto směru navrhovatele tíží důkazní břemeno, jehož neúspěch má obecně za následek neúspěch v soudním řízení.“ (usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2018, čj. 51 A 9/2018-176).

[16] Pro nyní posuzovanou věc z toho plyne, že samotný rozdíl jednoho hlasu mezi posledním zvoleným a prvním nezvoleným kandidátem ještě sám o sobě neznamená, že by každá zjištěná nezákonnost musela automaticky vést k prohlášení hlasování za neplatné. Vždy je potřeba se ptát, zda sama či v kombinaci s ostatními podle zkušeností běžného života hrubě ovlivnila výsledek voleb, přičemž že tomu tak je, to musí prokázat s dostatečnou mírou jistoty navrhovatelka. Pokud by soud jen kvůli těsnému rozdílu mezi získáním hlasů pro jednotlivé kandidáty hodnotil každou vadu volebního procesu jako způsobitou hrubě ovlivnit výsledek, znamenalo by to, že na práci okrskových volebních komisí v malých obcích, kde je takový výsledný stav s ohledem na nízký počet voličů obvyklejší, by vlastně kladl výrazně větší nároky než na práci okrskových volebních komisí ve velkých městech. To by byl ovšem pohled značně odtržený od reality. (...)

IV.B Hlasování s neplatným občanským průkazem

[19] Právo volit do zastupitelstva obce má podle § 4 odst. 1 volebního zákona *občan obce za předpokladu, že jde o státního občana České republiky, který alespoň v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku nejméně 18 let, je v den voleb v této obci [...] přihlášen k trvalému pobytu*. Podle § 33 odst. 5 volebního zákona platí: *Neprokáže-li volič svou totožnost a státní občanství České republiky [...] nebude mu hlasování umožněno*.

[20] Krajský soud kontrolou seznamu voličů, výslechem svědka J. H. a kontrolou jeho aktuálního občanského průkazu zjistil, že pan H. byl zapsán v seznamu voličů pro obecní volby, je plnoletý, má české státní občanství, je v Jezdovicích přihlášen k trvalému pobytu, k volbám se dostavil osobně a odvolil. Při volbách se skutečně prokázal již neplatným občanským průkazem, nebyl si toho však vědom (před soudem se již prokázal platným dokladem vydaným na začátku října 2022). Paní P., členka okrskové volební komise, která jeho totožnost kontrolovala, si toho také nevšimla. Přišlo se na to až zpětně, když se tímtéž dokladem prokazoval při druhém kole voleb do Senátu. Pan H. nemá platný cestovní pas, nemohl by tedy svou totožnost při obecních volbách prokázat ani tímto dokladem.

[21] Krajský soud dospěl k závěru, že okrsková volební komise v tomto případě pochybila, neboť umožnila hlasovat voliči, který neprokázal svou totožnost a státní občanství České republiky. Tím porušila § 33 odst. 5 volebního zákona. Krajský soud nemá žádnou pochybnost o tom, že šlo o porušení neúmyslné, o pouhé přehlédnutí, ke kterému při kontrole průkazů desítek osob může dojít. Tomu nasvědčuje i fakt, že průkaz pana H. kontrolovala řadová členka volební komise, na kterou stěžovatelka v návrhu sama odkazovala u jiných návrhových bodů, nikoliv předsedkyně komise spřízněná příbuzensky se současným starostou. Paní P. jednoduše zapomněla kromě identifikačních údajů ověřit též platnost předloženého občanského průkazu. Taková nepozornost je obzvláště pochopitelná na malé obci, jakou jsou Jezdovice (s 202 oprávněnými voliči), kde se většina lidí navzájem zná a je schopna se spolehlivě identifikovat již jen pouhým pohledem, takže ztotožnění prostřednictvím průkazu je více méně formalitou. To však nic nemění na tom, že k porušení volebního zákona došlo. Soud se proto musel ptát, zda má zjištěná nezákonnost přímý vztah k výsledku voleb a zda jde o nezákonnost natolik intenzivní, že tento výsledek hrubě ovlivnila. Soud dospěl k názoru, že nic takového se v řízení neprokázalo.

[22] Za prvé musí soud poukázat na to, že právo volit se neodvíjí od vlastnictví platného občanského průkazu. Jeho předložení je pouze jedním ze způsobů, jak může volič prokázat, že splňuje podmínky vymezené v § 4 odst. 1 volebního zákona. Účel a smysl § 33 odst. 5 volebního zákona je podle soudu ryze organizační – volič musí před výkonem volebního práva prokázat svou totožnost a státní občanství proto, aby se zamezilo tomu, že místo něj bude volit jiná osoba nebo že bude volit navzdory tomu, že těsně před volbami pozbyl české státní občanství. Nic takového se v daném případě nestalo a navrhovatelka ani nic takového netvrdí. Z dokazování vyplynulo, že k volbám se skutečně dostavil osobně pan H., který i v době soudního řízení stále byl občanem České republiky. Stalo se tedy v podstatě jen to, že okrsková volební komise umožnila hlasovat osobě, která pro výkon volebního práva nesplnila jednu z formálních podmínek (prokázat svou totožnost a státní občanství), avšak materiálně byla oprávněným voličem. Soud tak nevidí přímý vztah mezi zjištěnou protizákonností a výsledkem voleb.

[23] I kdyby ale soud takový vztah shledal, nemohl by dát navrhovatelce za pravdu ve třetím kroku svého zkoumání. Navrhovatelka totiž nijak neprokázala, že by byl hlasem pana H. výsledek voleb hrubě ovlivněn. Pan H. sám spontánně soudu nesdělil, jakým způsobem ve volbách hlasoval, a soud se jej na to při svědecké výpovědi netázal, neboť volby jsou podle čl. 102 odst. 1 Ústavy tajné a nikdo tak nemůže být nucen, aby své voličské rozhodnutí komukoliv odhaloval. Ani navrhovatelka takovou otázku panu H. nepoložila, natož aby již k návrhu přiložila jeho prohlášení o tom, jak volil. To se ve volebních věcech běžně děje – typicky pokud chce navrhovatel prokázat, že oficiální volební výsledky nemohou být správné, a podaří se mu najít osoby ochotné otevřeně sdělit a před soudem dosvědčit, jak ve volbách hlasovaly, může poukázat na rozpor mezi jejich tvrzením a zveřejněnými souhrnnými údaji. Nyní se navrhovatelka ani nepokusila zjistit, jak volič hlasoval. Soud proto nemůže vyloučit, že pan H. svými sedmi hlasy, které měl v obecních volbách k dispozici, vůbec nezasáhl do boje mezi posledním zvoleným a prvním nezvoleným kandidátem, kde rozdíl činil jediný hlas. Ani hrubé ovlivnění volebního výsledku účastí pana H. se tak navrhovatelce nepodařilo prokázat. (...)

V. Závěr a náklady řízení

(...)

[51] Soud nakonec konstatoval, že pokud okrsková volební komise umožní hlasovat voliči na neplatný průkaz totožnosti, jedná se sice o porušení § 33 odst. 5 volebního zákona, avšak jde-li o oprávněného voliče, který splňuje veškeré požadavky stanovené v § 4 volebního zákona, a prokáže se, že volební právo skutečně vykonal on osobně, pak takováto nezákonnost sama o sobě nemá vliv na výsledek voleb, jakkoliv těsný by tento výsledek byl. (...)

4425

Pozemní komunikace: souhlas s veřejným užíváním pozemku

k § 1132 občanského zákoníku

Souhlas s veřejným užíváním pozemku mohou, vzhledem k důsledku v podobě prakticky trvalého zatížení nemovitosti veřejnoprávním omezením podle § 1132 občanského zákoníku, udělit pouze všichni spoluvlastníci jednomyslně.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2022, čj. 59 A 15/2021-58)

Prejudikatura: č. 1486/2008 Sb. NSS, č. 2012/2010 Sb. NSS, č. 2028/2010 Sb. NSS, č. 2370/2011 Sb. NSS, č. 2826/2013 Sb. NSS, č. 2939/2014 Sb. NSS a č. 3371/2016 Sb. NSS; nálezn Ústavního soudu č. 2/2008 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 268/06).

Věc: a) E. S., b) P. S., c) J. K. a d) T. K. proti Krajskému úřadu Středočeského kraje, za účasti T. Ž., o určení veřejně přístupné účelové komunikace.

Městský úřad v Říčanech (dále jen „silniční správní úřad“) dne 7. 7. 2020 rozhodl, že se na pozemcích p. č. XJ, XD, části XCH a části XA (dále jen „dotčené pozemky“; všechny dále označené pozemky se nacházejí v tomtéž katastrálním území v obci Říčany) nenachází veřejně přístupná účelová komunikace.

Proti rozhodnutí podali žalobci odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 2. 2021 zamítl a zároveň potvrdil rozhodnutí silničního správního úřadu. Žalobci se proto obrátili na Krajský soud v Praze a domáhali se zrušení obou rozhodnutí.

Žalobci namítali, že byly kumulativně splněny veškeré podmínky stanovené zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 31. 12. 2020 a dovozené judikaturou pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na dotčených pozemcích. Správní orgán vyhodnotil jejich splnění nesprávně, dovodil-li, že nebyla splněna podmínka souhlasu vlastníka dotčených pozemků s jejich veřejným užíváním. Žalobci tak měli napadené rozhodnutí za nesprávné, nezákonné a nepřezkoumatelné, neboť žalovaný (i silniční správní úřad) věc správně neposoudil po skutkové ani právní stránce. Současně ale žalobci konstatovali, že logicky nebrojí proti závěru správních orgánů, že byly splněny zbývající tři podmínky pro vydání kladného rozhodnutí ve věci.

K souhlasu vlastníka pozemku s užíváním cesty jako veřejné žalobci citovali z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 22 Cdo 616/2017, a z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS, a v této souvislosti argumentovali, že konkludentním souhlasem vlastníka a předchozích vlastníků došlo v tomto případě ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace. Tvrdili, že cesta byla používána více než půl století, že žádný z vlastníků nebránil jiným osobám v užívání cesty, nenamítal její ryze soukromou povahu ani jiným faktickým či právním způsobem nevyjadřoval svůj nesouhlas, a to až do 90. let minulého století (tj. i v období od roku 1978, kdy nabyl předchozí vlastník vlastnictví pozemku). Následně nesouhlasné stanovisko s takovým používáním cesty bylo pak irelevantní, protože nebylo možné, aby vlastník vzal zpět již učiněný souhlas svůj nebo předchozích vlastníků se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace.

S odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, pak žalobci namítali, že jestliže správní orgány zjistily, že cesta ve své poloze existovala již minimálně od roku 1949 a vždy sloužila naléhavé komunikační potřebě, měly aplikovat pravidlo, že pokud je pozemek užíván jako veřejně přístupná účelová komunikace po dlouhou dobu, uplatní se domněnka udělení souhlasu vlastníkem za předpokladu, že je stále splněna podmínka nutné komunikační potřeby.

Dle názoru žalobců tak správní orgány nedostatečně zjistily skutkové okolnosti věci, a to i přesto, že žalobci navrhovali provedení důkazů, které by prokázaly udělení alespoň konkludentního souhlasu vlastníka a předchozích vlastníků k veřejnému užívání dotčených nemovitostí jakožto veřejně přístupné účelové komunikace – zejména předložili čestné prohlášení B. V. o užívání dotčených pozemků pro komunikační účely. Správní orgány se však zabývaly pouze jednáním vlastníka od 90. let minulého století, který začal zpochybňovat veřejnost cesty a ztěžovat postup ostatním účastníkům ve správních řízeních. Správní orgány nicméně nezohlednily, že vlastníci i předcházející vlastníci veřejnému užívání dané cesty dříve po značnou dobu nijak nebránili, a že tudíž bylo z tohoto jejich jednání možné dovodit konkludentní souhlas s existencí veřejně přístupné účelové komunikace. Správní orgány se tedy řádně nezabývaly otázkou, zda vlastníci dotčených pozemků umožnil v minulosti jejich užívání veřejnosti, byť takovou povinnost měly a za tím účelem si i samy měly opatřit důkazy. K tomu žalobci citovali z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, čj. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS.

Nedostatečné zjištění skutkového stavu konečně žalobci spatřovali i v tom, že ač v průběhu správního řízení došlo dvakrát ke změně vlastníka dotčených pozemků a žalovaný to vzal na vědomí, nezjistil si stanovisko nových vlastníků na projednávanou věc, přestože tak učinit měl. K tomu žalobci konstatovali, že noví vlastníci J. K. a I. M. Á. H., nijak nebránili žalobcům ani širšímu neurčitému okruhu osob v užívání cesty.

Podle žalovaného žalobci nebyli ve shodě v tom, že mezi nimi bylo sporné toliko, zda byl udělen souhlas s veřejným užíváním dotčených pozemků, neboť zbývající tři znaky veřejně přístupné účelové komunikace byly podle všech účastníků řízení splněny. Podle názoru žalovaného v tomto ohledu ze správního spisu vyplynulo, že minimálně v roce 1990 spoluvlastník pozemku brojil proti cestě a umístění vrátek (cesta pouze pro pěší). Dále bylo zjištěno, že dotčené pozemky (s výjimkou pozemku p. č. XA) byly zatíženy soukromoprávním ujednáním pro konkrétní vlastníky, a to cca již od roku 1879 – žalobci, T. P. a G. Z. tak měli všichni přístup ke svým nemovitostem. Uzavřené dohody tedy neodpovídaly veřejnému užívání dotčených pozemků a jejich svěřením do obecného užívání. Žalovaný oponoval, že žalobci nenavrhovali žádné konkrétní důkazy, aby prokázali alespoň konkludentní souhlas (předchozího) vlastníka dotčených nemovitostí, a odkázal na to, jak se oba správní orgány vypořádaly se všemi listinnými důkazy. Žalovaný zdůraznil, že po roce 1948 docházelo ke znárodnění a soukromé vlastnictví bylo značně potlačeno. Ačkoliv tehdy pozemek mohl mít soukromého vlastníka (což žalovaný ověřil z katastru nemovitostí), dispoziční právo tohoto vlastníka bylo podle názoru žalovaného do značné míry omezeno. Na nemovitost proto bylo možné pohlížet stejně, jako by byla vrácena na základě zákona č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových krivd (dále jen „restituční zákon“). Na podporu svého právního postoje žalovaný citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, čj. 2 As 337/2016-64.

V replice žalobci uvedli, že z vyjádření silničního správního úřadu ze dne 22. 1. 2019 vyplynulo, že komunikace byla běžně užívána obsáhlým, blíže neuchopitelným a nespécifikovatelným okruhem účastníků provozu, který nebylo možné jednoznačně vymezit nebo stanovit. I město tak potvrdilo, že podmínky pro veřejně přístupnou účelovou komunikaci byly splněny. V projednávané věci se proto neuplatnil žalovaným odkazovaný rozsudek v pasáži, podle níž nelze souhlas vlastníka s veřejným užíváním dovozovat tam, kde jeho pozemek užívala pouze omezená skupina osob. Naopak bylo třeba vycházet z toho, že byla-li cesta od nepaměti veřejně užívána z naléhavé komunikační potřeby, šlo o účelovou komunikaci. Žalobci tak měli za to, že žalovaný správní orgán dostatečně nezkoumal skutkový stav, k námitkám se nijak nevyjádřil a v tomto ohledu zatížil rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Závěrem žalobci podotkli, že se v průběhu soudního řízení stali minoritními spoluvlastníky předmětné komunikace, což doložili výpisem z katastru nemovitostí ze dne 4. 11. 2021.

Osoba zúčastněná na řízení ve věci pouze uvedla, že se jí napadené rozhodnutí rovněž dotýkalo, neboť je spoluvlastníkem pozemku p. č. XJ s polovičním podílem, avšak k věci samé se nevyjádřila.

Krajský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

[29] Podstatou sporu v projednávané věci je, zda cesta na dotčených pozemcích je veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Vzhledem k taktu vymezenému předmětu řízení tak silniční správní úřad (i žalovaný) byl povinen posoudit všechny znaky potřebné pro vznik a existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Podle žalovaného (který je ve shodě se silničním správním úřadem) však deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace brání absence důkazu o souhlasu vlastníka s veřejným užíváním. To je ale podle názoru žalobců závěr nesprávný, a tím nezákonný.

[30] Podle § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je *pozemní komunikace dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti*.

[31] Podle § 7 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích je *účelovou komunikací pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků*.

[32] Další definiční znaky, plynoucí z ústavně konformního výkladu výše citovaných ustanovení zákona o pozemních komunikacích, dovodila judikatura. Lze shrnout, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace dochází ze zákona (není třeba žádného úkonu správního orgánu) při současném naplnění čtyř znaků, kterými jsou podle ustálené judikatury (srov. např. rozsudky NSS ze dne 3. 12. 2020, čj. 1 As 347/2020-49, ze dne 10. 3. 2016, čj. 7 As 252/2015-25, nebo ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 32/2012-42, č. 2826/2013 Sb. NSS):

- a) patrnost a stálost cesty v terénu,
- b) spojení pozemků s veřejnou komunikací,
- c) *souhlas vlastníka s veřejným užíváním účelové komunikace*,
- d) nutná komunikační potřeba,

nebyla-li funkce komunikace zajištěna soukromoprávním institutem.

[33] V projednávané věci je sporné toliko splnění podmínky souhlasu vlastníka s veřejným užíváním účelové komunikace, neboť u zbývajících tří definičních znaků silniční správní úřad shledal, že byly naplněny. Krajský soud proto napadené a prvostupňové rozhodnutí přezkoumal pouze v mezích uplatněné žalobní argumentace, podle níž byla splněna i podmínka souhlasu vlastníků dotčených pozemků s jejich veřejným užíváním. Naplnění zbývajících znaků nezbytných ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace soud nepřezkoumával, neboť o nich nebylo sporu.

[34] Pro *veřejně přístupné* účelové pozemní komunikace platí stejně jako pro ostatní pozemní komunikace režim tzv. obecného užívání ve smyslu § 19 zákona o pozemních komunikacích. „*Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti každého tuto komunikaci – v mezích předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích – bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena.*“ (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99, č. 2370/2011 Sb. NSS). „*Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromých osob, není tedy institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoliv v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.*“ (rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 As 20/2003-64).

[35] Existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu právě v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v § 7 zákona o pozemních komunikacích, u nichž je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace a umožnit na něj veřejný přístup. Zákon o pozemních komunikacích toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. Jediný ústavně konformní výklad je proto ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Tomuto závěru nikterak neodporuje skutečnost, že účelová komunikace a obecné užívání komunikací jsou instituty veřejnoprávními, nikoliv soukromoprávními.

[36] Co se týče souhlasu vlastníka, ten může být buď výslovný, či konkludentní. Jestliže vlastník se zřízením účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které již nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, a ani jeho právních nástupců (srov. rozsudek NS ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005⁷). Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejností užívaná účelová komunikace, s tím nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.

[37] Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků veřejněmu užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (srov. rozsudky NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66, č. 2012/2010 Sb. NSS, či ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 76/2009-60, č. 2028/2010 Sb. NSS). Pokud vznikne účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku – účelové komunikace, kteří nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Výjimku z tohoto pravidla tvoří případy, kdy byl pozemek vydán v restitucích a souhlas s veřejným užíváním pozemní komunikace byl udělen dříve v době, kdy socialistické poměry narušily ochranu soukromého vlastnictví (viz náleží ÚS ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS).

[38] Úvodem k otázce povinnosti správních orgánů zjišťovat skutkové okolnosti projednávané věci, kterou žalobci taktéž nastolili v žalobě, krajský soud předesílá, že je třeba si uvědomit, že v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu se – obdobně jako v řízeních sporných dle § 141 správního řádu – neuplatní zásada materiální pravdy, respektive že je tato zásada značně modifikována. Důkazní břemeno v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace nese v podstatné míře žadatel, který je povinen na podporu svých tvrzení označit a navrhnout důkazy. Účastníci tohoto řízení tedy mají vyšší míru odpovědnosti za výsledek řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, čj. 2 As 84/2010-128). Správní orgán vychází zejména z důkazů, které byly účastníky navrženy; nadto může provést i další důkazy podle svého uvážení, přičemž by zejména měl doplnit ty důkazy, které jsou potřeba k ochraně veřejného zájmu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2012, čj. 1 As 114/2012-27, či rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 10. 4. 2013, čj. 52 A 67/2012-38, č. 2939/2014 Sb. NSS). Žadatel je tedy vystaven nebezpečí, že pokud neoznačí důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, správní orgán již žádné jiné důkazy z vlastní iniciativy neobstará, neboť ve sporném řízení není správní orgán povinen tak široce zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch účastníka jako v „klasickém“ správním řízení (srov. Jemelka, L.; Pondělíčková, K.; Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, komentář k § 141). Důvod pro užší pojetí povinnosti správního orgánu zjišťovat podklady pro rozhodnutí je dán charakterem sporného řízení, ve kterém správní orgán hraje do určité míry roli soudu stojícího nad stranami sporu a kde účelem rozhodnutí není přiznat některé ze stran nové právo či uložit jí novou povinnost, na rozdíl od správních řízení, jejichž výsledkem je vydání konstitutivního rozhodnutí. Rozhodnutí v návrhovém sporném řízení je rozhodnutím deklaratorním, v němž je i z tohoto důvodu povinnost správního orgánu zjišťovat podklady pro rozhodnutí nad rozsah toho, jaké důkazy navrhli účastníci řízení, omezena (viz Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 785).

[39] Žalobce tak tížila procesní povinnost prokázat, že současný nebo některý z dřívějších vlastníků pozemní komunikace udělil výslovný souhlas s užíváním pozemní komunikace veřejností (učinil tzv. veřejně věnování) nebo že takový souhlas byl dán konkludentně tím, že využívání pozemní komunikace neurčitým okruhem veřejnosti dlouhodobě toleroval, aniž se proti němu předtím navenek vymezil. Důkazní břemeno tedy primárně tížilo samotné žalobce. Mezi skutkovým stavem, z něž správní orgán při vydání rozhodnutí vychází, a skutečným stavem věci přitom může zcela v souladu se správním řádem vznikat rozdíl daný tím, že výsledky dokazování závisí v nemalé míře na důslednosti plnění procesních povinností účastníků řízení o určení právního vztahu.

[40] V souvislosti s plněním procesních povinností účastníků sporného řízení je třeba zmínit rovněž zásadu koncentrace řízení, která je upravena v § 82 odst. 4 správního řádu a která se bez jakýchkoliv pochybností uplatní v plném rozsahu i v řízení o určení právního vztahu. Podle tohoto ustanovení se k novým skutečnostem

⁷ Rozsudek byl zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II ÚS 268/06, č. 2/2008 Sb. ÚS.

a k návrhům nad provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédnou jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Žalovaný tudíž postupoval v souladu se zákonem, nepřihlížel-li k prohlášení B. V. ze dne 24. 5. 2016, které žalobci mohli a měli jako důkaz předložit již při projednání věci před silničním správním úřadem coby prvoinstančním správním orgánem. Žalobci neuvedli žádný důvod, proč je doložili až spolu s odvoláním.

[41] Nad rámec uvedeného navíc žalovaný také konstatoval, že B. V. ve svém prohlášení hovořila pouze o tom, že cestu užívali v době, kdy měli pozemky v nájmu – z čehož dovodil, že užívání bylo založeno smluvním vztahem – a nadto že se vázalo na konkrétní uživatele, nikoliv veřejnost. Ani prohlášení B. V. ze dne 24. 5. 2016 proto podle žalovaného nemohlo hovořit ve prospěch deklarace veřejně přístupné účelové komunikace na dotčených pozemcích. S tímto hodnocením, jak co do procesní překážky využití tohoto opožděně předloženého důkazu, tak co do poukazu na jeho chybějící vypovídací hodnotu stran využívání dotčených pozemků individuálně nedefinovanou veřejností, se krajský soud plně shoduje. Nadto nelze přehlédnout ani zjištění žalovaného z historických ortofotomap, že v minulosti pozemky zmiňované B. V. tvořily jeden blok zemědělských pozemků, který byl přístupný ze všech stran, mj. od pozemku p. č. XN. To je obzvláště patrné např. na letecké fotografii z roku 1975, na které je viditelná vyjetá cesta od č. p. XN směrem k dnešní budově č. e. XT.

[42] Žalobci ve vztahu k existenci souhlasu s veřejným užíváním pozemní komunikace tvrdí, že existuje alespoň konkludentní souhlas všech vlastníků dotčených pozemků s užíváním cesty jako veřejné. Namítají, že více než půl století žádný z vlastníků nebránil jiným osobám v užívání cesty ani aktivně nevyjadřoval svůj nesouhlas, a to v období až do 90. let 20. století. Později vyjádřený nesouhlas s používáním cesty proto pokládají za irelevantní. Současně se ale naopak dovolávají později uděleného souhlasu s veřejným užíváním některých (spolu) vlastníků. Zejména poukazují na to, že noví vlastníci J. K. a I. M. Á. H. nijak nebrání žalobcům ani širšímu neurčitému okruhu osob v užívání cesty. V této souvislosti proto silničnímu správnímu úřadu a žalovanému vytkli, že byt' vzali na vědomí, že v průběhu správního řízení došlo dvakrát ke změně vlastníka dotčených pozemků, nezjistili jejich stanovisko na projednávanou věc.

[43] Zde krajský soud předně opět zdůrazňuje, že se žalobci mylí, mají-li za to, že bylo úkolem správních orgánů aktivně zjišťovat (aktuální) stanovisko nových účastníků řízení. Řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace neslouží k tomu, aby (až) v jeho rámci byly opatřovány výslovné souhlasy s veřejným užíváním pozemní komunikace. Řízení o určení právního vztahu slouží k tomu, aby bylo zjištěno, zda právní vztah existuje, nebo neexistuje, nikoliv aby byl v tomto řízení konstituován. Procesní pasivitu některých účastníků řízení, kteří vlastní pozemky, na nichž vede sporná cesta, pak nelze vykládat jako souhlas s jejím veřejným užíváním. Účastníci nejsou povinni v řízení aktivně vystupovat a ze žádného ustanovení procesních předpisů neplyne, že by jejich pasivitu bylo možné považovat za souhlas s veřejným užíváním pozemní komunikace – správní řád ani zákon o pozemních komunikacích neupravují fikci souhlasu účastníka jako důsledek procesní pasivity ani fikci uznání nároku uplatněného ve správním řízení. Bylo proto povinností žalobců, nikoliv správních orgánů, prokázat, že před vydáním rozhodnutí byl udělen souhlas (ať už výslovně, či konkludentně) s veřejným užíváním sporné cesty ze strany jejich spoluvlastníků. Žalobci ovšem v odvolacím řízení vůbec tuto novou skutečnost netvrdili, natož aby ji prokazovali (zde by se uplatnila výjimka z důkazní koncentrace s ohledem na to, že šlo o novou událost). Z hlediska procesního navíc noví vlastníci bez dalšího vstupovali do procesního postavení jejich právních předchůdců, tj. nesouhlasná vyjádření jejich právních předchůdců bylo nutno považovat pro účely správního řízení za jejich stanovisko, dokud by případně vlastním podáním tento již vyjádřený názor nezměnili.

[44] Nicméně ani za situace, že by bylo prokázáno, že noví spoluvlastníci pozemku p. č. XJ (J. K. a I. M. Á. H.) s veřejným užíváním tohoto dotčeného pozemku souhlasí, nic by se nezměnilo na tom, že k rozhodnutí, na jehož základě mají být práva spoluvlastníků omezena na dobu delší deseti let, je třeba souhlasu všech spoluvlastníků podle § 1132 občanského zákoníku. Zatížením společné věci se přitom rozumí např. zřízení služebnosti, včetně zřízení nezbytné cesty jako služebnosti [Králík, M. In: Spáčil, J. a kol.: *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 508]. Věnování cesty veřejnému užívání lze považovat za institut, byt' veřejnoprávní, který se svým obsahem velmi podobá služebnosti. Obsahem tohoto institutu je neodvolatelný závazek strpět užívání cesty veřejností. Veřejné věnování je tak třeba považovat za zatížení společné věci ve smyslu výše odkazovaného ustanovení občanského zákoníku. Naznačují-li tak snad žalobci, že souhlas

s veřejným užíváním pozemní komunikace může udělit pouze některý ze spoluvlastníků, mylí se. Výslovný souhlas s veřejným užíváním pozemní komunikace mohou udělit pouze všichni spoluvlastníci jednomyslně. Odvozeně pak platí, že k vyloučení konkludentního souhlasu postačí aktivně projevený nesouhlas kteréhokoliv (i jen jednoho) ze spoluvlastníků bez ohledu na výši jeho spoluvlastnického podílu. V průběhu správního řízení přitom žalobci neprokázali, že by byli všichni (spolu)vlastníci dotčených pozemků zajedno, že dotčené pozemky (resp. jejich části) věnovali do veřejného užívání. Přínejmenším stanovisko T. Ž., která je stále spoluvlastníkem pozemku p. č. XJ v rozsahu jedné ideální poloviny, bylo v průběhu správního řízení vždy negativní.

[45] Ke splnění podmínky souhlasu vlastníků dotčených pozemků s jejich veřejným užíváním jako účelové komunikace pak uvedly správní orgány následující:

[46] V prvostupňovém rozhodnutí silniční správní úřad poté, co shrnul relevantní právní závěry vyplývající z judikatury soudů, že veřejně přístupná účelová komunikace může existovat pouze se souhlasem vlastníka, k naplnění tohoto znaku uvedl, že sporná komunikace je sice užívána od nepaměti, ale toliko s omezením práva. V roce 1879 bylo totiž usnesením soudu číslo deníku 6118/1879 vloženo (k tíži pozemku p. č. XJ) věcné břemeno cesty vozové, stezky a průhonu dobytka pro parcely p. č. XV, st. XW, st. XZ a p. č. XŽ. Silniční správní úřad dále konstatoval, že J. S. po navrácení majetku v restituci již od roku 1991 projevoval aktivní nesouhlas s užíváním cesty jako veřejné při jednáních týkajících se nových staveb na pozemcích ostatních vlastníků sousedících s komunikací, ač tak činil pouze po linii práva, a nikoliv třeba překážkami na komunikaci. Navázal, že vznikne-li na pozemku účelová komunikace, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku. Výjimku z tohoto pravidla však tvoří případy, kdy nedochází k převodu mezi soukromými subjekty, ale kdy je komunikace nabývána od veřejnoprávní korporace (restituce). Zde podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 nelze souhlas bez dalšího presumovat. V daném případě tak podle silničního správního úřadu bylo nezbytné přihlížet k tomu, že předchozím vlastníkem byla veřejnoprávní korporace, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemků byl odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku. Současní majitelé tak nemohli vstupovat do práv a povinností předchozího vlastníka, neboť by bylo proti smyslu vlastnické restituce, pokud by sice získali vlastnické právo, ovšem zatížené veřejným užíváním pozemku.

[47] Vedle citovaného odůvodnění silniční správní úřad uvedl, že vzal v potaz i fakt, že dle celkového uspořádání v lokalitě vede daná cesta jen k nemovitostem č. p. XAA (ve vlastnictví T. Ž., která spoluvlastní i pozemek p. č. XJ), k domu č. p. XG (ve vlastnictví paní M. B., k jejímuž domu je již od roku 1879 zřízeno právo služebnosti stezky vozové a průhonu dobytka) a k pozemkům žalobců. Okruh osob, které danou cestu užívají, je tedy navázán přímo na (spolu)vlastníky daných chat, resp. souvisejících pozemků. V tomto směru se nejedná o okruh neurčitý a otevřený, ale v zásadě přesně uzavřený. Tento stav, kdy cesta končí právě v místě současných majitelů nemovitostí č. p. XAA a XG, ostatně v daném místě panuje již mnoho desetiletí. Cesta přitom neslouží jako dopravní napojení pro přístup k dalším pozemkům či pro příjezd za účelem zemědělského či lesního hospodaření. Dle silničního správního úřadu slouží cesta pouze úzkému okruhu osob a nelze přijmout tvrzení žalobců, že je veřejná proto, že má kdokoli možnost přijet k domům č. p. XAA a XG. Lze také vycházet z toho, že kdyby v daném místě existovala cesta, kterou by bylo možné ze strany veřejnosti obecně užívat bez jakéhokoliv omezení, pak by pozemkový úřad již v roce 1879 nepřistupoval k zřízení práva služebnosti stezky vozové a průhonu dobytka jako soukromoprávního základu pro užívání dotčeného pozemku. Silniční správní úřad vyzdvihl, že zásah orgánů veřejné moci v podobě deklarace existence veřejně přístupné účelové komunikace je vyhrazen toliko pro omezený okruh případů a že nemůže nahrazovat soukromoprávní řešení, které je dle všech okolností v nynější věci nezbytné a které zůstává v dispozici dotčených účastníků řízení.

[48] V napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že z podkladů ve spisu a ze starých leteckých snímků je zřejmé, že cesta ve své poloze existuje již minimálně od roku 1949. Z výpisu z katastru nemovitostí vyplývá, že pozemek byl zatížen věcným břemenem cesty již v roce 1879 na základě usnesení soudu – to bylo do pozemkové knihy zapsáno v roce 1882. Tyto skutečnosti prokazují, že cesta v minulosti nebyla svěřena obecnému užívání, ale že byla zatížena soukromoprávním ujednáním. Svěření užívání cesty k obecnému užívání pak nevyplývá ani z konání po roce 1989. Ze stavebního povolení ze dne 17. 8. 1990 vyplývá, že stavební úřad považoval cesty na pozemcích p. č. XJ a XN za přístupové a stavebníky zavazoval k jejich údržbě, zároveň však vylučoval parkování na předmětné cestě a povolil pouze vrátka k přístupu, nikoliv vrata pro navážení materiálu. Z uvedeného je zřejmé,

že pokud byla zamýšlena obsluha zahrádek ze strany stavebního úřadu z pozemku p. č. XJ, pak pouze pro pěší. Z rozhodnutí o námitkách je však zřejmé, že J. S. v řízení brojil i proti přístupu po této cestě a umístění vrátek. Tedy již v roce 1990 prokazatelně nesouhlasil, aby cesta na jeho pozemku byla nějakým způsobem užívána jinými osobami. To je doloženo i v protokolu z ústního jednání ze dne 11. 2. 2010. Z vyjádření vlastníka pozemku p. č. XJ je tak zřejmé, že nesouhlasil s vybudováním vrat na hranici s jeho pozemkem a nesouhlasil, aby cesta sloužila jako přístup na pozemek p. č. XCH. Žalovaný tudíž považuje jednání J. S. za aktivní vyjádření nesouhlasu s užíváním jeho cesty jako přístupové i jako veřejně přístupné, neboť trval na zřízení věcného břemene užívání.

[49] Žalovaný dále konstatoval, že přestože žádost žalobců směřovala ke všem dotčeným pozemkům, silniční správní úřad zaměřil pozornost toliko na pozemek p. č. XJ, protože ten představuje převážující část cesty a právě ten byl předmětem sporu mezi jednotlivými účastníky řízení. Žalovaný nicméně odůvodnění prvostupňového rozhodnutí doplnil i ve vztahu k pozemkům p. č. XD, XCH a XA. Popsal, že dva z nich jsou zatíženy soukromoprávními ujednáními: k pozemku p. č. XD je to věcné břemeno chůze a jízdy z roku 2013 za úplatu a věcné břemeno cesty z roku 2016 za úplatu; k pozemku p. č. XCH je to pak věcné břemeno průchodu a průjezdu z roku 2010 za úplatu. Podle názoru žalovaného z uvedeného vyplývá, že žalobci, T. P. a G. Z. mají k přístupu na své nemovitosti uzavřeny dohody, což neodpovídá veřejnému užívání a svěření do obecného užívání. Pokud by tomu tak bylo, nemuseli by jednotliví vlastníci mezi sebou takové dohody uzavírat. K tomu žalovaný doplnil, že působí velmi rozporuplně, že si sousedé mezi sebou nejdříve smluvně upraví přístup ke svým nemovitostem, aby nebylo pochyb, že se ke své nemovitosti dostanou, ale zároveň tvrdí, že cestu na těchto pozemcích svěřili obecnému užívání. Závěrem však žalovaný dodal, že pokud se skutečně žalobci rozhodli své nemovitosti svěřit obecnému užívání, nemůže jim v tom bránit ani jejich vůli rozporovat.

[50] Žalovaný k odvolání žalobců korigoval odůvodnění prvostupňového rozhodnutí i tím, že ze spisu skutečně nevyplývá, že by J. S. a D. Ž. byl navrácen pozemek p. č. XJ v restituci – z náhledu do katastru nemovitostí je zřejmé, že jej získali do svého vlastnictví na základě smluv o převodu nemovitostí. To samo o sobě však podle žalovaného neznamena, že mohli se svým majetkem volně nakládat, neboť před rokem 1989 bylo toto jejich právo do značné míry omezeno. Z pohledu žalovaného lze proto v určitých případech posuzovat dispoziční právo s pozemkem do roku 1989 tak, jako by byla nemovitost vrácena na základě restitučního zákona.

[51] Obecné užívání dotčeného pozemku p. č. XJ podle žalovaného nezaložilo ani to, že byly některé pozemky přiděleny přídělčům. To, že je cesta užívána vlastníkem sousedního pozemku, samo o sobě totiž neříká, že by byla svěřena obecnému užívání. Zároveň žalovaný podotknul, že žádným způsobem z uvedeného ani nevyplývá, že pozemky musely být skutečně nutně obhospodařovány z cesty na pozemku p. č. XJ a žádným jiným způsobem. Na leteckých snímcích z let 1949 a 1953 je totiž zřejmé, že pozemky nad i pod cestou byly obhospodařovány jako celek a přístup na ně mohl být realizován v podstatě odkudkoliv po jejich obvodu.

[52] Žalovaný shrnul, že se v řízení prokázalo, že cestu užívají žalobci, vlastníci pozemku p. č. XJ, paní M. B., která má přístup ošetřen smluvně, a paní G. Z., která má též přístup částečně řešen smluvně. Z pohledu žalovaného se jedná o užívání jasně vymezeným okruhem uživatelů, nikoliv veřejností. Tomu nasvědčují i historické letecké snímky, ze kterých je zřejmý vznik a užívání cesty, který nepopíratelně souvisel s usedlostí č. p. XAA. Z obsahu spisu pak nevyplývá, že by J. S. souhlasil s veřejným užíváním cesty na pozemku p. č. XJ, který spoluvlastnil. V řízení se tak neprokázal souhlas předchozího vlastníka s obecným užíváním cesty a žalovaný současně ani neshledal, že by se skutečně jednalo o obecné užívání ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. Žalovaný uzavřel, že je možné, že noví vlastníci dotčených pozemků budou mít na užívání jejich cesty jiný názor a že v budoucnu pozemek p. č. XJ svěří obecnému užívání. K tomu však v této věci zatím nedošlo. Pokud cesta jako celek nespĺňuje všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace, nemůže být jako taková deklarována.

[53] Krajský soud tedy shrnuje, že odůvodnění napadeného rozhodnutí je založeno na tom, že v řízení nebylo prokázáno, že by vlastníci dotčených pozemků (zejména pokud jde o vlastníky pozemku p. č. XJ) výslovně svěřili své pozemky obecnému užívání ani že by konkludentně souhlasili s užíváním pozemní komunikace veřejností. Tento svůj závěr žalovaný logicky a srozumitelně odůvodnil, přičemž precizně a systematicky reagoval i na odvolací argumentaci žalobců.

[54] K historickému období 50 let (s největší pravděpodobností se má jednat převážně o druhou polovinu 20. století), o které se žalobci opírají, pak žalovaný uvedl, že ani tehdy pozemek p. č. XJ nebyl obecně užíván veřejností, nýbrž pouze osobami, které k tomu byly oprávněny na základě soukromého práva. Zde krajský soud nemůže dát za pravdu žalobcům, že by se žalovaný zabýval pouze jednáním jednoho vlastníka některého z dotčených pozemků v období od 90. let 20. století, neboť žalovaný se zabýval vývojem vlastnických vztahů v dotčené lokalitě již od konce 19. století.

[55] Krajskému soudu nezbyvá než zde žalobcům připomenout, že veřejná účelová komunikace nevznikne právě v případech, kdy je komunikační spojení mezi nemovitostmi zajištěno soukromoprávním institutem, jako například zřízením věcného břemene (služebnosti) či prostřednictvím individuálních souhlasů (k tomu viz náleze ÚS sp. zn. II. ÚS 268/06), byť by v zásadě byly splněny její definiční znaky. Je-li tedy přístup veřejnosti od počátku zajištěn soukromoprávní cestou (typicky služebností, např. ve prospěch vlastníka jediné nemovitosti, která je důvodem užívání komunikace veřejností, např. prodejny, autoservisu apod.), není již žádný důvod k souběžnému omezení vlastnického práva též veřejnoprávním institutem veřejně přístupné účelové komunikace, jelikož potřeba dotčené veřejnosti je saturována soukromoprávním titulem. Teprve pokud by pozemek začal být užíván veřejností i z jiného důvodu, pro nějž existující soukromoprávní titul nedostačuje, a vlastník s tím souhlasil či to bez předchozího protestu toleroval, mohly by být z hlediska ústavní ochrany vlastnického práva splněny důvody pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace doplňující stávající soukromoprávní titul. Veřejnost (předem nedefinovaným neurčitým okruhem osob) přitom nejsou návštěvy, poštovní doručovatelé nebo popeláři a podobné osoby, zajišťující obsluhu nemovitostí a osob v nich pobývajících.

[56] Žalobci proto nemohli uspět ani s argumentací, že se v dané věci měl aplikovat právní názor, že komunikace, u níž již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků veřejnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací (samozřejmě za současného naplnění dalších znaků; srov. rozsudky NSS čj. 5 As 27/2009-66 či čj. 1 As 76/2009-60). Dokazování v projednávané věci totiž bylo zaměřeno i na zjištění, zda spornou cestu fakticky dlouhodobě užívala veřejnost (tj. neurčitý okruh osob) a zda s tím vlastník pozemní komunikace aktivně vyjádřil nesouhlas. V obou případech však žalovaný dospěl k závěru pro žalobce nepříznivému. Stran šíře okruhu uživatelů pozemní komunikace, který představuje ono zásadní dělítko mezi veřejným věnováním a pouhou soukromoprávní výprosou nebo jiným soukromoprávním ujednáním (viz rozsudky NSS čj. 6 As 213/2015-14, a ze dne 30. 5. 2019, čj. 8 As 254/2018-59), žalovaný vysvětlil, že se jednalo pouze o úzce a konkrétně vymezený okruh uživatelů, který pojmu veřejnost neodpovídá.

[57] Stran nesouhlasu s veřejným užíváním pak žalovaný ve shodě se silničním správním úřadem vyzdvihl jednání J. S. coby jednoho ze spoluvlastníků pozemku p. č. XJ, který již od 90. let 20. století, kdy poprvé v důsledku budování zahrádkářské kolonie (následně živelně přeměňované na rodinné domy) započala snaha osob bez soukromoprávního titulu užívat cestu na pozemku p. č. XJ, aktivně brojil v rámci zahájených řízení před stavebním úřadem proti tomu, aby jím spoluvlastněný pozemek sloužil jako přístup na sousední (dotčené) pozemky. V řízení přitom nebylo žalobci prokázáno, že by před rokem 1990 dotčené pozemky využívala (a vůbec měla potřebu využívat) veřejnost. S výjimkou vlastníků nemovitostí patřících k domům č. p. XAA a XG, jejichž užívání se opíralo o vlastnické právo a zapsanou služebnost, jiné osoby tuto komunikaci nepotřebovaly, protože jejich pozemky (v té době ještě nerozdělené) byly přístupné z pozemních komunikací na pozemcích p. č. XN a X. I kdyby snad i přesto využívaly z důvodu snadnějšího přístupu k části pozemku za potokem též pozemku p. č. XJ (což se žalobci snažili prokázat jen opožděným důkazním návrhem v podobě čestného prohlášení B. V.), jednalo by se o individuální užívání jediného pozemku, a nikoliv užívání veřejnosti.

[58] Nadto krajský soud poznamenává, že z výpisu z pozemkové knihy k „usedlosti č. p. XAA“ předloženého ve správním řízení J. S. a zachycujícího zápis služebnosti cesty ve prospěch vlastníka domu č. p. XG ve spojení s příloženou kopií mapy pozemkového katastru se jeví, že v dálnější minulosti patrně existoval přístup k pozemkům za potokem, jehož trasa se od dob původního mapování posunula, též přes pozemky ústící do prostoru nyní označovaného N. N. V situaci, kdy ale žalobci ke svým tvrzením včas nenavrhli příslušné důkazy, by bylo nadbytečné se otázkou nutné komunikační potřeby ve vztahu k přístupu k dřívějším pozemkům p. č. XA, XK

a XL, fakticky dle leteckých fotografií před rokem 1990 obhospodařovaným jako jeden celek, podrobněji zabývat a věst k nim dokazování.

[59] Krajský soud též považuje za potřebné poznamenat, že konkludentní souhlas v zásadě nelze dovozovat tam, kde osoby i přes prokázané protesty vlastníka jeho vůli ignorují a např. v době, kdy není přítomen, cestu proti jeho zřetelně vyjádřené vůli nadále využívají. Podstatné je především to, že se vlastník již na počátku proti užívání třetími osobami vyslovil a že tento názor výslovně nezměnil. Byť i změnu dříve vysloveného zákazu si lze představit konkludentní formou, v případě prosté pozdější pasivity by se muselo jednat o pasivitu opravdu dlouhodobou a vztahující se k případům užívání, o nichž vlastník bezpochyby musel vědět.

[60] I krajský soud proto důvodně pochybuje o tom, že pozemek p. č. XJ (ve spojení s dalšími dotčenými pozemky) byl historicky objektivně užíván veřejností, tedy nespécifikovaným okruhem osob způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny pozemní komunikace. Znak obecného užívání sporné cesty od nepaměti tak ani z pohledu krajského soudu nebyl naplněn, přičemž v řízení bylo jasně prokázáno, že hned od roku 1990 (kdy podle žalobci nepochybněného tvrzení vznikala zahrádkářská kolonie) se J. S. jako spoluvlastník pozemku p. č. XJ proti neoprávněnému užívání pozemku se právní cestou vymezoval a důsledně v tom setrval i v době pokusů o legalizaci nově budovaných rodinných domů, a to až do té míry, že žalobou a podněty k přezkumnému řízení napadal stavební povolení vycházející z předpokladu možného přístupu ke stavbám po pozemku p. č. XJ.

[61] Na úplný závěr krajský soud zdůrazňuje, že skutečnost, jak je či byl pozemek zanesen v katastru nemovitostí či v územním plánu, není z hlediska vzniku a existence veřejně přístupné účelové komunikace rozhodující (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007-128, č. 1486/2008 Sb. NSS, a rozsudek NS ze dne 13. 10. 2011, sp. zn. 22 Cdo 1733/2009), neboť může sloužit pouze jako dílčí důkaz, jak bylo na určitý pozemek nahlíženo v minulosti. Navíc v dané věci spoluvlastníci nikdy nepochybovali, že by pozemek měl dopravní funkci. O skutečnosti, zda pozemek sloužil jako soukromá nebo veřejná cesta, však údaj v katastru nemovitostí nic nevyovídá. Stejně tak to, zda obec takové komunikaci dala nějaký název, nemůže na jejím režimu nic změnit.

[62] I kdyby snad pozemku p. č. XJ město chtělo přiřknout režim veřejného prostranství ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), nelze přehlížet, že i tento režim vzniká naplněním definičních znaků daných zákonem (obecním zřízením), a nikoliv konstitutivním rozhodnutím např. zastupitelstva města. Pojem veřejné prostranství je širším pojmem, jehož podmnožinou jsou i veřejně přístupné účelové komunikace, přičemž i pro vznik veřejného prostranství je nezbytný alespoň konkludentní souhlas vlastníka pozemku s jeho veřejným užíváním. Regulace pozemku v územním plánu není pro vznik veřejného prostranství určující (srov. rozsudky NS ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 22 Cdo 2378/2016, nebo ze dne 5. 1. 2021, sp. zn. 28 Cdo 3483/2020). Žalobci ve správním řízení netvrdili, že by bylo vydáno, a ani nepředložili pravomocné rozhodnutí, jímž by příslušný správní orgán např. v řízení dle § 142 správního řádu deklaroval, že dotčené pozemky jsou veřejným prostranstvím, z něž by případně mohl žalovaný dovodit, že veřejné věnování již bylo v tomto jiném řízení, jehož účastníky by byly patrně shodné osoby (popř. jejich právní předchůdci), řádně prokázáno.

[63] Samotný názor města na to, zda komunikace byla užívána veřejností, je pak pouze názorem účastníka řízení, popř. nezávazným vyjádřením jiného správního orgánu. Záleží na tom, jestli pro své tvrzení takový účastník předložil nějaké důkazy, či nikoliv, resp. jestli je vyjádření dotčeného orgánu podloženo konkrétními skutečnostmi. Je-li vyjádření správního orgánu aktivně rozporováno účastníky řízení, kteří za tím účelem i předkládají důkazy hovořící o opaku, nelze z takového vyjádření ve sporné otázce bez dalšího vycházet.

[64] Krajský soud proto ve shodě se žalovaným a silničním správním úřadem dospěl k závěru, že žalobci ve správním řízení skutečně neprokázali, že by byly naplněny všechny definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace, konkrétně pak, že by vlastníci pozemku p. č. XJ vyslovili souhlas s jeho veřejným užíváním. Takový souhlas vlastníků zbylých tří dotčených pozemků nedostačuje, neboť tyto pozemky samy o sobě nejsou schopny s ohledem na stávající trasu komunikace v terénu zajistit bez pozemku p. č. XJ napojení pozemků žalobců na komunikační síť.

[65] Z výše uvedeného tak vyplývá, že výrok prvostupňového rozhodnutí potvrzený napadeným rozhodnutím obstojí, neboť krajský soud neshledal důvodnými žalobní námitky, jimiž se žalobci snažili zpochybnit závěr obou správních orgánů o neprokázání souhlasu všech vlastníků s veřejným užíváním pozemní komunikace.

Důchodové pojištění: invalidní důchod pro tzv. invaliditu z mládí; souběžné dávky v invaliditě

k § 38 a násl. a § 42 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění

k čl. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (v textu jen „nařízení č. 883/2004“)

Splnění podmínek pro přiznání tzv. invalidního důchodu z mládí podle § 42 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, vylučuje současné přiznání „řádného“ invalidního důchodu podle § 38 a násl. téhož zákona, a to i v případě, že žadatel o řádný invalidní důchod získal (např. na základě dobrovolného přihlášení se k důchodovému pojištění podle téhož zákona ve znění účinném do 31. 1. 2018) potřebnou dobu pojištění. Na základě principu asimilace faktů podle čl. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení dopadá stejný důsledek i na situaci, ve které o přiznání českého řádného invalidního důchodu žádá poživatel např. slovenského invalidního důchodu z mládí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2022, čj. 10 Ads 525/2021-34)

Prejudikatura: č. 2048/2010 Sb. NSS a č. 2814/2013 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 166/2008 Sb. a č. 30/2020 Sb.

Věc: I. H. proti České správě sociálního zabezpečení o invalidní důchod, o kasační stížnosti žalované.

V této věci se Nejvyšší správní soud zabýval podmínkami pro získání invalidního důchodu podle § 39 a § 42 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění (ve znění účinném do 31. 1. 2018) a výkladem čl. 5 (tzv. princip asimilace faktů) a čl. 44 nařízení č. 883/2004. Konkrétně Nejvyšší správní soud řešil otázku, zda tzv. invalidní důchod z mládí přiznaný na Slovensku vylučuje, aby žalobkyně mohla získat český „řádný“ invalidní důchod (resp. tzv. dílčí důchod) poté, co se v Česku po dobu jednoho roku dobrovolně účastnila důchodového pojištění, ale jinou dobu pojištění v Česku nezískala.

Žalobkyně byl na Slovensku v roce 1994 přiznán invalidní důchod nezávislý na době pojištění (tzv. invalidní důchod z mládí). Od roku 2009 má v Česku trvalý pobyt a v roce 2016 získala české občanství. Od března 2016 do února 2017 se dobrovolně účastnila českého systému důchodového pojištění. V polovině února 2017 podle § 6 zákona o důchodovém pojištění uhradila pojištění jednorázovou částkou. Dne 22. 2. 2017 požádala o přiznání řádného invalidního důchodu. Žalovaná však zamítla jak její žádost, tak i následné námítky proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Podle žalované přiznání invalidního důchodu z mládí na Slovensku vylučovalo (samo o sobě) v Česku nejenom přiznání invalidního důchodu z mládí, ale též přiznání řádného invalidního důchodu.

Proti rozhodnutí žalované se žalobkyně úspěšně bránila žalobou u Městského soudu v Praze, který toto rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 10. 11. 2021, čj. 2 Ad 8/2018-55. Přiznání invalidního důchodu z mládí na Slovensku může totiž podle nařízení č. 883/2004 v Česku vyloučit jen přiznání dalšího (zde českého) invalidního důchodu z mládí, nikoli řádného invalidního důchodu. Podle městského soudu nařízení chápe invalidní důchod z mládí a řádný invalidní důchod jako dva různé typy důchodů a nevylučuje jejich současné pobírání. Podmínky pro přiznání řádného invalidního důchodu žalobkyně tedy splnit přinejmenším mohla, žalovaná se ale jejich splněním nezabývala. Městský soud proto žalované uložil, aby v dalším řízení posoudila, zda žalobkyně získala dostatečnou dobu pojištění jako podmínku pro přiznání řádného invalidního důchodu.

Žalovaná (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Trvala na tom, že přiznání slovenského invalidního důchodu z mládí znemožňuje získání českého řádného invalidního důchodu, byť jde o různé kategorie důchodů podle nařízení č. 883/2004. Vysvětlila, že český invalidní důchod z mládí vylučuje přiznání českého řádného invalidního důchodu. Dobrovolné přihlášení k důchodovému pojištění na tom nemůže nic změnit - § 42 zákona o důchodovém pojištění je speciální ustanovení. Osoby s invalidním důchodem

z mládí koneckonců ani nemají žádnou pracovní schopnost, kterou by bylo možné změřit a použít pro posouzení nároku na řádný invalidní důchod. Stejný efekt jako český invalidní důchod z mládí má podle stěžovatelky na základě čl. 5 nařízení č. 883/2004 i slovenský invalidní důchod z mládí. Rozsudku městského soudu stěžovatelka též vytkla, že z něj nebylo patrné, jaká ustanovení zákona vlastně porušila.

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

Z odůvodnění:

[10] Nejvyšší správní soud předepisuje, že v nynější věci není spor o stěžovatelčin zdravotní stav ani jeho hodnocení. Žalobkyně je invalidní od třetího roku věku (mj. má Downův syndrom) a je závislá na jiných lidech, především své opatrovnici. Sama stěžovatelka přiznává, že nebyť „souběhu“ slovenského a českého důchodu, žalobkyně by spadala pod třetí stupeň invalidity a bylo by namísto jí přiznat český invalidní důchod z mládí podle § 42 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění. Sporné není ani to, že žalobkyně kvůli přiznání slovenského invalidního důchodu z mládí nemůže získat jeho český ekvivalent. Naopak žalobkyně a stěžovatelka se neshodnou na tom, zda může žalobkyně za nynějších okolností získat český řádný invalidní důchod (tedy důchod založený mj. na získání doby pojištění).

[11] Žalobkyně během správního řízení uvedla, že jí slovenská strana nevyplácí invalidní důchod z mládí získaný na Slovensku do České republiky. Chtěla proto získat alespoň nějaký příjem z českého důchodového systému. V řízení před městským soudem blíže vysvětlovala, že podle slovenského zákona o důchodovém pojištění se doba, po kterou pobírala slovenský invalidní důchod z mládí (od jeho přiznání v roce 1994 až do února 2017), považuje za dobu pojištění. Nutno dodat, že správností uvedeného názoru se stěžovatelka dosud nezabývala (byť je patrné, že s ním spíše nesouhlasí). Žalobkyně též využila možnosti se dobrovolně na rok přihlásit k českému důchodovému pojištění ještě předtím, než nabylo účinnosti nové znění zákona o důchodovém pojištění. Novela provedená zákonem č. 259/2017 Sb. totiž od 1. 2. 2018 samotnou dobrovolnou přihláškou podmínila získáním jednoho roku doby pojištění podle § 11 či § 13 zákona o důchodovém pojištění. Obě doby pojištění chtěla žalobkyně využít pro získání řádného invalidního důchodu (resp. patrně v podobě tzv. dílčího důchodu podle pravidel v § 61).

[12] Článek 44 odst. 1 nařízení č. 883/2004 (někdy zvané též „koordinační nařízení“) rozlišuje právní předpisy upravující čerpání důchodů na předpisy „typu A“ a předpisy „typu B“. Do první skupiny patří *všechny právní předpisy, podle nichž výše dávek v invaliditě nezávisí na trvání dob pojištění nebo bydlení a které příslušný členský stát výslovně zařadil do přílohy VI*, do druhé skupiny pak všechny ostatní předpisy. Jak český, tak slovenský invalidní důchod z mládí jsou v příloze VI uvedeny a spadají tak do skupiny důchodů upravené právními předpisy „typu A“.

[13] Podle čl. 44 odst. 2 nařízení č. 883/2004 pak platí, že *osoba, na kterou se postupně nebo střídavě vztahovaly právní předpisy dvou nebo více členských států a která získala doby pojištění nebo bydlení výlučně podle právních předpisů typu A, má nárok pouze na dávky poskytované institucí toho členského státu, jehož právní předpisy byly platné v době, kdy došlo k pracovní neschopnosti*. Jak již Nejvyšší správní soud výše uvedl, nařízení tak v případě žalobkyně vylučuje, aby vedle slovenského invalidního důchodu současně pobírala český invalidní důchod z mládí. Podobný souběh však nařízení nevylučuje u důchodů „typu A“ a důchodů „typu B“ – podle čl. 46 odst. 1 nařízení při souběhu těchto druhů důchodů obecně platí pravidla v kapitole 5 nařízení č. 883/2004 (která obsahuje bližší postupy pro přiznávání dávek). Ani stěžovatelka tento souběh obecně nezpochybnuje.

[14] Současně se v nařízení č. 883/2004 uplatňuje tzv. princip asimilace faktů (princip stejného posuzování skutečností), dle něhož s některými skutečnostmi a událostmi, které nastaly na území jiného členského státu, má být zacházeno tak, jako by nastaly na území členského státu, jehož právní předpisy jsou použitelné (obecně k tomuto principu viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2013, čj. 3 Ads 25/2012-41, č. 2814/2013 Sb. NSS). Podle čl. 5 písm. a) nařízení platí, že *nestanoví-li toto nařízení jinak a s ohledem na zvláštní prováděcí předpisy, jsou-li podle právních předpisů příslušného členského státu pobírání dávek sociálního zabezpečení a jiného příjmu přiznávány určitě právní účinky, příslušná ustanovení těchto právních předpisů se použijí také na pobírání rovnocenných dávek získaných podle právních předpisů jiného členského státu a na příjem získaný v jiném členském státě*. Podle čl. 5 písm. b)

nařízení též platí, že *jsou-li podle právních předpisů příslušného členského státu právní účinky připisovány existenci některých skutečností nebo událostí, přiblíží tento členský stát k podobným skutečnostem nebo událostem, které nastaly v kterémkoli členském státě tak, jako by k nim došlo na jeho území*. Jinak řečeno, právě čl. 5 nařízení č. 883/2004 „přenáší“ případné účinky českého invalidního důchodu z mládí i na pobírání jeho slovenského ekvivalentu. Nutno dodat, že právě čl. 5 nařízení č. 883/2004 městský soud v řízení o žalobě vůbec nevzal v úvahu.

[15] Je proto klíčové, zda český invalidní důchod z mládí podle § 42 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění má účinek, který mu přisuzuje stěžovatelka, tedy že znemožňuje získání řádného invalidního důchodu podle zákona o důchodovém pojištění. Nejvyšší správní soud znovu opakuje, že podle stěžovatelky by totiž žalobkyně (pokud by již nezískala slovenský invalidní důchod z mládí) podmínky § 42 odst. 1 českého zákona bezpochyby naplnila.

[16] Zjednodušeně řečeno, pro získání „klasického“ invalidního důchodu podle § 38 a § 39 zákona o důchodovém pojištění je potřeba, aby se žadatel o důchod 1) stal invalidním a 2) získal potřebnou dobu pojištění (vyjma situace, kdy je invalidita následkem pracovního úrazu). Podstatné je, že invalidita se v těchto případech posuzuje jako *pokles pracovní schopnosti* o určitý počet procent. Zcela konkrétně se podle § 39 odst. 3 věty druhé zákona o důchodovém pojištění poklesem pracovní schopnosti rozumí *pokles schopnosti vykonávat výdělečnou činnost v důsledku omezení tělesných, smyslových a duševních schopností ve srovnání se stavem, který byl u pojištěnce před vznikem dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu*.

[17] Invalidní důchod z mládí funguje ve více ohledech jinak. Podle § 42 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění (věty první) platí, že *na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně má nárok též osoba, která dosáhla aspoň 18 let věku, má trvalý pobyt na území České republiky a je invalidní pro invaliditu třetího stupně, jestliže tato invalidita vznikla před dosažením 18 let věku a tato osoba nebyla účastna pojištění po potřebnou dobu*. Pro získání invalidního důchodu z mládí podle § 42 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění tedy není potřeba získat dobu pojištění. Jde o výjimku z jinak běžného pravidla. Koneckonců smyslem tohoto typu důchodu je právě pokrýt situace, kdy člověk ani nedostane možnost dobu pojištění získat (k tomu srov. též rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2009, čj. 4 Ads 70/2008-34, č. 2048/2010 Sb. NSS).

[18] Odlišnému charakteru invalidního důchodu také odpovídá i odlišné posuzování invalidity. Byť zákon o důchodovém pojištění od novely provedené zákonem č. 306/2008 Sb. v první větě § 42 odst. 1 hovoří též o třetím stupni invalidity (který sám o sobě není definován jinde než v § 39 jako pokles pracovní schopnosti v porovnání s předchozím stavem), současně uvádí, že se za invaliditu třetího stupně považuje též *takové omezení tělesných, smyslových nebo duševních schopností, které má za následek neschopnost soustavné přípravy k pracovnímu uplatnění*. Zároveň, na rozdíl od § 39 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění, se podle poslední věty § 42 odst. 1 pro posouzení invalidity třetího stupně podle věty první *neprovádí srovnání se stavem, který byl u osoby uvedené ve větě první před vznikem dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu*. Jak k tomu již dodal Nejvyšší správní soud: „U těch, co by se za normálních okolností připravovali na budoucí povolání, se totiž nedá správně hovořit o poklesu pracovní schopnosti podle kritérií obsažených v § 39 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění a vyjádřit to procentní sazbou.“ (rozsudek ze dne 21. 4. 2020, čj. 8 Ads 94/2018-72, bod 15).

[19] Invalidní důchod z mládí podle § 42 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění tedy slouží jako speciální ustanovení, jakási „záchytná síť“ pro ty, kteří by se jinak kvůli brzkému vzniku invalidity nemohli soustavně ani připravovat na práci. Současně předpoklady přiznání invalidního důchodu z mládí (tj. vznik invalidity před 18. rokem věku) budou typicky vylučovat posouzení poklesu pracovní schopnosti podle § 39 odst. 3 zákona, a to jednoduše proto, že před vznikem invalidity u žadatelů o invalidní důchod ještě žádná pracovní schopnost nevznikla.

[20] To je případ i nynější žalobkyně. Nejvyšší správní soud uznává, že žalobkyně získala skrze dobrovolné zapojení do českého důchodového systému jeden rok doby pojištění a tvrdí, že další roky se jí přenáší ze Slovenska [žalobkyně jako žadatelka starší 28 let by pro přiznání řádného invalidního důchodu musela získat podle § 40 odst. 1 písm. f) zákona o důchodovém pojištění alespoň pět let doby pojištění, a to podle § 40 odst. 2 téhož zákona *v kterémkoliv období deseti roků dokončeném po vzniku invalidity*]. Nejvyšší správní soud též chápe, že se žalobkyně legitimně snažila využít v roce 2016 a 2017 existující úpravy. Nutno ale dodat, že zákon o důchodovém

pojištění původně umožňoval dobrovolnou účast na důchodovém pojištění jen za podmínky získání doby aspoň jednoho roku pojištění z titulu výkonu výdělečné činnosti a od 1. 2. 2018 se k tomuto požadavku navrátil [jak vysvětluje důvodová zpráva k již citovanému zákonu č. 259/2017 Sb., k odstranění této podmínky došlo při přijetí zákona č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů (zákon o dobrovolnické službě), hlavně z důvodu zjednodušení právní úpravy; k navrácení podmínky naopak zákonodárce přistoupil kvůli zneužívání dobrovolné účasti k získání zdravotního pojištění a příspěvku na péči; srov. důvodovou zprávu k části třetí, čl. V, bodu 5 novely]. V případě žalobkyně ale především ani není možné srovnat pokles pracovní schopnosti oproti stavu před vznikem invalidity. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl (bod [10]), vznik invalidity byl u žalobkyně určen ke třem rokům věku – v takovém případě ale žádné posouzení poklesu pracovní schopnosti není dobře možné, jelikož se u ní žádná pracovní schopnost nemohla ani rozvinout.

[21] Městský soud tedy sice správně vyšel z rozdělení invalidních důchodů podle nařízení č. 883/2004 a vyhodnotil jejich možné souběhy, opomenul se však zabývat čl. 5 tohoto nařízení. Právě čl. 5 nařízení „přenáší“ důsledky přiznání českého invalidního důchodu z mládí (resp. předpokladů pro získání takového důchodu) podle § 42 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění i na situace, kdy žadatel či žadatelka o český řádný invalidní důchod pobírá invalidní důchod z jiného členského státu EU, např. ze Slovenska.

[22] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že samozřejmě nezlehčuje zdravotní stav žalobkyně ani důvody, pro které se pokusila získat řádný invalidní důchod. Soudy však nemohou přiznat žalobkyni důchod, pokud to zákon neumožňuje. Je třeba zdůraznit, že sociální práva nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů, jak stanoví čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Sociální práva jsou závislá zejména na ekonomické situaci státu. V rámci ústavním pořádkem stanovených mezí má zákonodárce poměrně širokou možnost upravit provedení jednotlivých sociálních práv. Soudy nemohou volně přepisovat význam právních předpisů či jít proti textu zákona, pokud z něj nevyplývá nárok na určitou sociální dávku (srov. k tomu obecně např. nálezy ÚS ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, č. 166/2008 Sb., nebo nověji ze dne 17. 12. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 31/17, č. 30/2020 Sb., bod 24).

[23] K patrně prvotnímu důvodu pro žádost žalobkyně (který však nyní Nejvyšší správní soud nemohl nijak ověřit) – tj. tomu, že slovenská strana jí údajně nevyplácí slovenský invalidní důchod do ciziny – Nejvyšší správní soud odkazuje na čl. 7 nařízení č. 883/2004. Ten totiž podobný postup zapovídá: *nestanovi-li toto nařízení jinak, peněžité dávky náležející podle právních předpisů jednoho nebo více členských států nebo podle tohoto nařízení nelze snížit, změnit, pozastavit, odejmout nebo konfiskovat z toho důvodu, že příjemce nebo jeho rodinní příslušníci bydlí v jiném členském státě než ve státě, ve kterém se nachází instituce odpovědná za poskytování dávek.*

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí. Městský soud bude dále vycházet z toho, že získání invalidního důchodu podle § 42 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění vylučuje získání řádného invalidního důchodu podle téhož zákona. Tento důsledek se pak na základě čl. 5 nařízení č. 883/2004 přenáší i na situaci, kdy žadatelka o řádný invalidní důchod již získala a pobírala invalidní důchod z mládí z jiného členského státu EU, nyní ze Slovenska.

Daň z přidané hodnoty: nespolehlivý plátc; rozhodování ve věcech „trestního obvinění“; posuzování porušení povinností plátce daně

k § 106a odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (v textu jen „zákon o DPH“)

k čl. 6 a čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; v textu jen „Úmluva“)

k čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.; v textu jen „Protokol č. 7 k Úmluvě“)

I. Rozhodnutí, že plátce daně z přidané hodnoty je nespolehlivým plátcem (§ 106a odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty), není rozhodováním ve věcech „trestního obvinění“, spojeným se zárukami spravedlivého procesu a zákazem trestu bez zákona podle čl. 6 a čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), resp. zákazem nebýt stíhán a potrestán dvakrát za stejný „trestný čin“ (čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě).

II. Správce daně nesmí používat § 106a odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, paušálně a obecně, ale naopak musí posoudit každý případ individuálně se zřetelem ke všem jeho specifikům. Jednotlivé porušení povinností plátce daně z přidané hodnoty je třeba posuzovat zejména s ohledem na osobu plátce, dosavadní zkušenosti správce daně s tímto plátcem a s ohledem na to, jakou míru rizika pro veřejné rozpočty porušení dané povinnosti představuje.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2022, čj. 10 Afz 513/2021-48)

Prejudikatura: č. 605/2005 Sb. NSS, č. 1383/2007 Sb. NSS, a č. 3073/2014 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 22/2012 Sb., č. 81/2018 Sb. a č. 274/2022 Sb.; rozsudky velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 7. 2001, *Ferrazzini proti Itálii* (stížnost č. 44759/98), ze dne 23. 11. 2006, *Jussila proti Finsku* (stížnost č. 73053/01), ze dne 15. 11. 2016, *A a B proti Norsku* (stížnosti č. 24130/11 a 29758/11), ze dne 6. 11. 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalsku* (stížnosti č. 55391/13, č. 57728/13 a č. 70401/13) a ze dne 3. 11. 2022, *Vegotex International S.A. proti Belgii* (stížnost č. 49812/09) a rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, *Engel a ostatní proti Nizozemsku* (stížnost č. 5100/71 a další), ze dne 30. 6. 2020, *Saqueti Iglesias proti Španělsku* (stížnost č. 50514/13) a ze dne 4. 10. 2022, *De Legé proti Nizozemsku* (stížnost č. 58342/15).

Věc: M. B. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o označení za nespolehlivého plátce daně z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobce.

Případ přinesl především důležitou otázku, jakou povahu má rozhodnutí o nespolehlivém plátcí daně z přidané hodnoty, konkrétně zda jde o rozhodnutí trestní povahy ve smyslu záruk Úmluvy. Nejvyšší správní soud dále posoudil možnost daňové správy sjednotit praxi správců daně vnitřní metodikou při výkladu neurčité normy obsažené v § 106a odst. 1 zákona o DPH, a konečně posoudil zákonitost rozhodnutí správce daně v této individuální kauze. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že správce daně nesmí používat § 106a odst. 1 zákona o DPH paušálně a obecně, ale naopak musí posoudit každý případ individuálně se zřetelem ke všem jeho specifikům.

Žalobce se stal na základě rozhodnutí Finančního úřadu pro Ústecký kraj ze dne 3. 8. 2017 nespolehlivým plátcem DPH dle § 106a odst. 1 zákona o DPH. Stalo se tak poté, co finanční úřad vydal v květnu 2017 zajišťovací příkazy a uložil žalobci povinnost uhradit jistotu k zajištění úhrady dosud nestanovené DPH ve výši více než 1,3 milionu Kč. V odůvodnění zajišťovacích příkazů finanční úřad uvedl, že se žalobce zapojil do obchodního řetězce, ve kterém nebyla odvedena DPH v zákonné výši. Žalobce jistotu ve lhůtě stanovené zajišťovacími příkazy nezaplátil, neboť, jak sám uvedl, celková zajištěná daň přesáhla jeho finanční možnosti (ke dni vydání rozhodnutí finančního úřadu o nespolehlivém plátcí uhradil částku 557 829 Kč, tedy méně než polovinu dlužné částky). Právě tato skutečnost vedla finanční úřad k vydání rozhodnutí o nespolehlivém plátcí. Finanční úřad k tomu uvedl, že žalobce závažným způsobem porušil své povinnosti vztahující se ke správě daně, neboť neuhradil částku vyžadovanou zajišťovacími příkazy.

Žalobce se proti rozhodnutí finančního úřadu o nespolehlivém plátcí bránil odvoláním u žalovaného, se kterým nebyl úspěšný. Žalovaný v rozhodnutí ze dne 17. 9. 2018 mj. zdůraznil, že se žalobce zapojil do obchodování v podvodném řetězci, kde existuje obava, že nebude odvedena DPH. Ze spisu dle žalovaného nevyplynuly žádné zvláštní okolnosti, pro které by neměl být žalobce jako nespolehlivý plátce označen. Finanční úřad také správně vyšel z dosavadní daňové historie a platební morálky žalobce (již několikrát mu byla v minulosti doměřena daňová povinnost na základě daňové kontroly), vzal v potaz i jeho majetkovou situaci a významný nárůst

dlužů v poslední době. Tyto skutečnosti, které měly význam pro vydání zajišťovacích příkazů, mají význam též pro posouzení individuální situace žalobce při rozhodování o statusu nespolehlivého plátce.

Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, který ji rozsudkem ze dne 24. 11. 2021, čj. 15 Af 69/2018-66, zamítl. Krajský soud se mj. věnoval vztahu § 106a odst. 1 zákona o DPH a informace Generálního finančního ředitelství (dále jen „GFR“) ze dne 4. 1. 2013, čj. 101/13-121008-506729. Zákon o DPH pouze obecně říká, že správce daně rozhodne, že nespolehlivým plátcem je ten, kdo závažným způsobem poruší své povinnosti vztahující se ke správě daně. Informace GFR je interním normativním aktem, který sjednocuje metodiku jednotlivých finančních úřadů. Informace mj. označuje za porušení ve smyslu § 106a zákona o DPH nezaplacení zajišťovacích příkazů ve lhůtě, pokud hrozí nezaplacení DPH. Dle názoru krajského soudu zákon obsahuje neurčitý právní pojem a informace GFR jej pouze konkretizuje. Neuhrzení zajišťovacích příkazů bylo natolik závažné, že naplňovalo nejen podmínky informace GFR, ale především skutkovou podstatu § 106a zákona o DPH.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, ve které zpochybňoval ústavnost § 106a zákona o DPH o nespolehlivém plátcí. Označení za nespolehlivého plátce je podle stěžovatele sankcí, a to sankcí trestní. Co je a co není trestné, může stanovit pouze zákon, nikoli orgán moci výkonné v interních pokynech. Nadto musí být podmínky pro rozhodnutí o nespolehlivém plátcí stanoveny v zákoně v souladu se zásadou *žádný zločin bez jasného zákona* jasně a dostatečně. Do úvahy připadá též porušení zásady zákazu dvojího trestání. Zákon nesmí obsahovat vágní pojmy jako *závažné porušení povinností plátce*. Neurčitost zákona nesmí být korigována tím, že znaky skutkové podstaty právní normy doplní až interní předpis daňové správy. Informace GFR v podstatě supluje zákon. Sekci metodiky a výkonu daní GFR, která informaci vydala, nepřísluší pravomoc vydávat právní předpisy.

Stěžovatel dále kritizoval, že není jasné, co by se stalo, pokud by například zajišťovací příkazy byly posléze správním soudem zrušeny – proměny skutkového a právního stavu poté, co bylo vydáno napadené správní rozhodnutí, totiž nemají zásadně vliv na výsledek soudního přezkumu. Podle námítky v doplnění kasační stížnosti měl žalovaný při vydání svého rozhodnutí přihlídnout k tomu, že stěžovatel v mezidobí dlužnou částku na zajišťovacím příkazu uhradil.

Žalovaný upozornil na to, že kasační námitka o protiústavnosti právní úpravy nebyla přípustná, jelikož ji stěžovatel neuplatnil již před krajským soudem. Nad rámec pak odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která žádný ústavní problém v úpravě nespolehlivého plátce nenašla. Ve zbytku navrhl kasační stížnost zamítnout. Mimo jiné upozornil, že zajišťovacími příkazy požadovanou jistinu neuhradil stěžovatel dobrovolně, ale tato jistina byla uhrazena z nadměrných odpočtů stěžovatele.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...) [12] Nejvyšší správní soud nejprve podrobně reaguje na námitku protiústavnosti § 106a odst. 1 zákona o DPH a posuzuje, zda lze na rozhodnutí o nespolehlivém plátcí nahlížet jako na trest (část **III.A**). Dále Nejvyšší správní soud posuzuje dostatečnou určitost zákonné úpravy § 106a zákona o DPH a vztah zákona a informace GFR (část **III.B**). Konečně Nejvyšší správní soud k argumentaci stěžovatele zváží, zda v daném případě byly důvody pro použití § 106a odst. 1 zákona o DPH (část **III.C**).

III.A K otázce ústavnosti § 106a zákona o DPH

[13] I když stěžovatel ústavnost § 106a zákona o DPH v řízení před krajským soudem výslovně nespochybnil, Nejvyšší správní soud se ústavností právní úpravy zabývat musí. Je totiž povinností soudu používat jen právní předpisy, které jsou v souladu s ústavním pořádkem. Pokud obecný soud dojde k závěru o neústavnosti na věc použitelného zákona, musí předložit Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona pro protiústavnost. Opačný výklad by ohrozil naplnění účelu článku 95 odst. 2 Ústavy.

[14] V nynějším případě krajský soud obsáhle § 106a zákona o DPH vykládal, musel být tedy přesvědčen o jeho ústavnosti. Současně se nemusel výslovně k otázce ústavnosti vyjadřovat, protože žádnou konkrétní argumentaci v tomto směru stěžovatel v žalobě neuvedl. Prvá námitka tak je přípustná, není však důvodná.

[15] Stěžovatel mj. odkazuje na pravidlo obsažené v čl. 39 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dle něhož *jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest lze za jeho spáchání uložit*. Toto pravidlo však na nynější případ nedopadá. Vztahuje se totiž jen na trestné činy takto označené v trestním zákoníku (srov. např. nález ÚS ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09, č. 22/2012 Sb., bod 29; více k tomu Kmec, J. Zásada zákonnosti trestného činu a trestu. In: Kühn, Z.; Kratochvíl, J.; Kmec, J.; Kosář, D. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 1534 a násl.).

[16] Komplikovanější je naopak otázka, zda na úpravu prohlášení nespolehlivým plátcem daně dopadají záruky spravedlivého procesu Úmluvy. Konkrétně jde o to, zda lze na rozhodování podle § 106a odst. 1 zákona o DPH pohlížet jako na rozhodování ve věcech „trestního obvinění“, na které se uplatní záruky spravedlivého procesu a požadavek zákazu trestu bez zákona podle čl. 6 a čl. 7 Úmluvy, respektive zákaz nebýt stíhán a potrestán dvakrát za stejný „trestný čin“ (čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě). Pojem „trestního obvinění“ ve smyslu Úmluvy (angl. „*criminal charge*“, franc. „*accusation en matière pénale*“) stejně jako pojem „trestného činu“ (angl. „*criminal offence*“, franc. „*infraction pénale*“) má totiž autonomní význam, nezáleží tedy na tom, zda je určité jednání v právním řádu členského státu označeno jako trestněprávní povahy (nedávno např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 6. 11. 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalsku*, stížnosti č. 55391/13, č. 57728/13 a č. 70401/13, bod 122; případně rozsudek ESLP ze dne 30. 6. 2020, *Saqueti Iglesias proti Španělsku*, stížnosti č. 50514/13, bod 22).

[17] K zodpovězení této otázky je třeba nejprve stručně vysvětlit význam § 106a odst. 1 zákona o DPH.

[18] Podle § 106a odst. 1 zákona o DPH ve znění účinném od 1. 1. 2013 *poruší-li plátcé závažným způsobem své povinnosti vztahující se ke správě daně, správce daně rozhodne, že tento plátcé je nespolehlivým plátcem*. Skutečnost, že daná osoba je nespolehlivým plátcem, zveřejní správce daně způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 106ab odst. 4 zákona o DPH).

[19] Nespolehlivého plátce vnesla do českého práva novela zákona o DPH č. 502/2012 Sb. Tento institut nahradil dřívější zrušení registrace k DPH. Zrušení registrace k DPH totiž není efektivním opatřením u těch problematických plátců, kteří by se s ohledem na svůj obrat stali plátcí DPH fakticky okamžitě znovu, a to ze zákona. Jak k tomu uváděla důvodová zpráva k novele č. 502/2012 Sb., po změně koncepce plátcovství DPH *„je zapotřebí upravit situace, kdy plátcé neplní své povinnosti [což do konce roku 2012 řešil § 106 odst. 7 písm. b), tedy zrušení registrace k DPH]. Podle dosavadní právní úpravy je možné neplnění povinností plátce sankcionovat zrušením registrace plátce. Se změnou plátcovství ex lege však musí dojít k přehodnocení tohoto systému, neboť konstitutivní zrušení registrace již není z povahy věci možné. I kdyby totiž správce daně zrušil registraci plátce, který neplní své povinnosti, avšak dosahuje požadovaného obrátu, stal by se takový plátcé fakticky okamžitě plátcem znovu, a to ze zákona [...]“* (zvláštní část důvodové zprávy k § 106a).

[20] Je třeba zdůraznit, že samotný § 106a zákona o DPH konkrétní důsledky prohlášení za nespolehlivého plátce nestanoví. Zákonodárce tyto důsledky rozvádí v jiných normách. Proto i další úvahy o významu této právní regulace závisí na aktuálním stavu zákona (a naopak při nějaké významnější změně právní úpravy směrem k sankčním důsledkům by se logicky musely změnit i dále uvedené závěry). Jediným *přímým* důsledkem pro nespolehlivého plátce je, že má zdaňovací období vždy kalendářní měsíc (§ 99a zákona o DPH). Naopak další důsledky neplynou přímo pro něj, ale pro jeho obchodní partnery. Především tak platí, že věřitel není oprávněn provést opravu základu daně v případě nedobytné pohledávky, pokud dlužník byl nespolehlivým plátcem (§ 46 odst. 1, 3 zákona o DPH). Asi nejcitelnějším dopadem je ručení příjemce zdanitelného plnění za nezaplacenou daň z tohoto plnění, pokud je o poskytovateli zdanitelného plnění zveřejněna na internetu skutečnost, že je nespolehlivým plátcem (§ 109 odst. 3 zákona o DPH; k eurokonformnímu výkladu však srov. rozsudky NSS ze dne 22. 2. 2021, čj. 3 Afs 114/2018-87, *Legios Loco*, bod 29, respektive ze dne 24. 8. 2021, čj. 2 Afs 382/2019-33, *ABC Kovopit-engineering*, bod 30).

[21] Status nespolehlivého plátce není navždy. Nespolehlivý plátce může požádat správce daně o vydání rozhodnutí, že není nespolehlivý; žádost může podat nejdříve po uplynutí 1 roku ode dne nabytí právní moci původního rozhodnutí. Správce daně na žádost nespolehlivého plátce rozhodne, že není nespolehlivý, pokud po dobu 1 roku závažným způsobem neporušuje své povinnosti vztahující se ke správě daně (§ 106ab odst. 1, 3 zákona o DPH).

[22] Zda lze považovat sankci (nejen v daňové oblasti) za trest ve smyslu čl. 6 a 7 Úmluvy, je třeba posuzovat na základě tří kritérií: (1) právní kvalifikace deliktu podle vnitrostátních právních předpisů, (2) povahy deliktu (analýzy povahy porušení práva, za něž je sankce ukládána) a (3) závažnosti sankce, která daně osobě hrozí. Tato kritéria Evropský soud pro lidská práva poprvé uvedl v rozsudku ze dne 8. 6. 1976, *Engel a ostatní proti Nizozemsku*, stížnost č. 5100/71 a další, bod 82, proto se hovoří též o tzv. Engelově testu.

[23] První kritérium (zda spornou sankci vnitrostátní právo formálně označuje jako trestní) je pouze výchozím bodem úvah a samo o sobě bez spojení se zbývajícími kritérii nemá význam. Druhá dvě kritéria jsou alternativní, tj. stačí naplnění jednoho z nich. Na druhou stranu není vyloučeno – zejména v komplikovaných případech – hodnocení obou kritérií ve vzájemné souvislosti. Při posuzování druhého a třetího kritéria se bere v úvahu mj. účel sankce, tj. zda cílem je např. peněžní kompenzace škody, anebo zda sankce je uložena jako trest s odstrašujícím a represivním účinkem a zda hrozící sankce je podstatná (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 11. 2015, č. 4 Afs 210/2014-57, č. 3348/2016 Sb. NSS, *Odeř Agrar*, body 46 až 53; rozšířený senát zde vycházel z obsáhle citované judikatury ESLP, zejména pak z rozsudku velkého senátu ze dne 23. 11. 2006, *Jussila proti Finsku*, stížnost č. 73053/01; srov. k tomu později shodně např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 15. 11. 2016, *A a B proti Norsku*, stížnosti č. 24130/11 a 29758/11, body 105 až 107, event. zcela nedávno rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 3. 11. 2022, *Vegotex International S.A. proti Belgii*, stížnost č. 49812/09, bod 67 a násl.).

[24] Uvedený Engelův test již krajské soudy k posouzení povahy rozhodnutí o nespolehlivém plátcí použily, ovšem jejich judikatura není k této otázce jednotná (pro názor, že nejde o trest, srov. např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 12. 2017, čj. 30 Af 63/2016-48, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 11. 2020, čj. 31 Af 77/2018-107, bod 42; pro opačný názor, tedy že o trestní sankci jde, viz zejména poctivě vyargumentovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2020, čj. 10 Af 81/2016-49, body 10 až 18). Nejvyšší správní soud se zatím k této otázce finálně nevyjádřil (srov. např. rozsudek ze dne 3. 10. 2019, čj. 8 Afs 71/2018-38, *AMPM*, bod 25). V nynější věci je proto je třeba, aby Nejvyšší správní soud rozpornou judikaturu krajských soudů sjednotil.

[25] Předně platí, že z hlediska prvního (podpůrného) kritéria Engelova testu není rozhodnutí o nespolehlivém plátcí formálně označeno jako trest ve smyslu trestního práva. To však není samo o sobě rozhodující.

[26] Co se týče povahy a účelu tohoto rozhodnutí, smyslem institutu nespolehlivého plátce je především ochrana fiskálních zájmů státu (slovy důvodové zprávy k novele č. 502/2012 Sb. „*veřejný zájem na řádném výběru daně z přidané hodnoty*“) a ochrana dalších účastníků obchodních transakcí. Zákon se tím snaží předcházet vzniku nedobytných dluhů na DPH, a to mj. právě zakotvením jejich ručení za budoucí daňové dluhy nespolehlivého plátce. Zveřejnění statusu nespolehlivého plátce ve veřejném seznamu má sloužit též k obezřetnosti potenciálních obchodních partnerů nespolehlivého plátce. Účelem naopak není trestat nespolehlivého plátce za jeho předchozí jednání.

[27] Označení daňového subjektu za nespolehlivého plátce je tak administrativním opatřením správce daně, jehož cílem není trestat, ale předcházet problémům s výběrem daní v budoucnu. Jak k tomu říká důvodová zpráva (s. 68, závěr obecné části důvodové zprávy), toto „*opatření je vhodným nástrojem k boji s daňovými úniky a má především charakter prevence*“ (srov. k tomu již citovaný rozsudek ESLP ve věci *Saqueti Iglesias proti Španělsku*, bod 27, kde ESLP staví do kontrastu proti tam posuzované situaci rozhodnutí o nepřijatelnosti ze dne 27. 6. 2002, *Butler proti Spojenému království*, stížnost č. 41661/98, a vysvětluje, že na rozdíl od rozhodnutí ve věci *Butler proti Spojenému království* ve španělské kauze skutečným účelem peněžité sankce za utajený vývoz peněz v hotovosti nebyla žádná prevence, např. ochrana státu před vývozem kapitálu, ale mnohem spíše odrazení a potrestání osob za porušení ohlašovací povinnosti).

[28] Nejde ani o žádný zákaz podnikání (to by nesporně trest byl). Nespolehlivý plátcem může nadále podnikat, obchodní partneři s ním mohou nadále obchodovat apod., nicméně musí počítat i s negativními dopady, pokud nespolehlivý plátcem nesplní daňové povinnosti (viz mj. shora zmíněné ručení za nezaplacenou daň). Po dobu, po kterou je status nespolehlivého plátce zveřejněn, proto pro něj bude podnikání komplikovanější, neboť obchodní partneři budou mnohem obezřetnější při navazování nebo rozvíjení obchodních styků s takovýmto plátcem (to je právě onen „difamující“ efekt, o kterém mluví důvodová zpráva citovaná v bodě [33] níže). Ovšem nespolehlivý plátcem má do značné míry sám možnost zabránit jakýmkoli negativním vlivům na své obchodní partnery tím, že bude řádně platit daňové dluhy a vůbec se chovat daňově „vzorně“ (a tím si též udržet dobrou pověst). Rozhodnutí podle § 106a odst. 1 zákona o DPH toliko zajišťuje silnější pozici správce daně ohledně vymahatelnosti budoucích dluhů nespolehlivého plátce (ovšem ani daňové ručení není použitelné automaticky, viz judikaturu cit. v bodě [20] shora). Takovoto „sankce“ *tedy nepůsobí na nespolehlivého plátce přímo*, ale jen zprostředkovaně. Ostatně podnikání reálně ovlivňuje celá řada daňových faktorů, včetně toho, zda je, či není daná osoba plátcem DPH, spotřební daně apod. (a jistě nikdo nebude tvrdit, že například „sankční“ zrušení dobrovolné registrace k DPH je sankcí trestní). Fakticky tak má přímé účinky na nespolehlivého plátce jen to, že jeho zdaňovacím obdobím je vždy kalendářní měsíc, což ovšem již vůbec nemůže mít „trestní“ povahu (srov. § 99a zákona o DPH).

[29] Při úvahách o tom, zda je rozhodnutí o nespolehlivém plátcem rozhodnutím trestní povahy ve smyslu Úmluvy, nelze odhlédnout ani od toho, že spory v oblasti daní tvoří součást „*tvrdého jádra výsad veřejné moci*“ (angl. „*hard core of public authority prerogatives*“, franc. „*noyau dur des prérogatives de la puissance publique*“; rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 12. 7. 2001, *Ferrazzini proti Itálii*, stížnost č. 44759/98, bod 29; potvrzeno nedávno rozsudkem velkého senátu ESLP ve věci *Vegotex International S.A. proti Belgii*, bod 66). Jakkoli též některá rozhodnutí z oblasti daňového práva lze dle okolností považovat za rozhodnutí trestní povahy (příkladem jsou různá penále – viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ve věci *Odeř Agrar* nebo rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Vegotex International S.A. proti Belgii*, body 68 až 70), i nadále je třeba vykládat „trestní“ povahu obvinění v oblasti daňového práva restriktivně. Ostatně i tam, kde se Úmluva na daňové penále či obdobné pokuty výjimečně použije, takové specifické „trestné činy“ či „trestní obvinění“ nespádají do „*tvrdého jádra trestního práva Úmluvy*“, proto se na ně nepoužijí striktně ani všechny trestněprávní záruky Úmluvy (viz rozsudek ESLP ze dne 4. 10. 2022, *De Legé proti Nizozemsku*, stížnost č. 58342/15, bod 62, zde k zákazu sebeobviňování v kontextu daňových deliktů).*

[30] Je jistě rozdíl mezi rozhodnutím o nespolehlivém plátcem, které samo o sobě nemá plátcem trestat, ale působit především preventivně a chránit fiskální zájmy státu a zdravé podnikání, a rozhodnutím o daňovém penále, které má za cíl finančně potrestat daňového dlužníka (srov. k tomu citovaný rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Vegotex International S.A. proti Belgii*, bod 69; srov. k tomu též detailní analýzu v usnesení rozšířeného senátu NSS ve věci *Odeř Agrar*, body 55 až 61).

[31] Opačné závěry nelze činit ani ze záměru zákonodárce v okamžiku přijetí nové úpravy nespolehlivého plátce, na který lze usuzovat mj. z textu důvodových zpráv. Důvodová zpráva k novele č. 502/2012 Sb. k tomu v obecné části uvádí, že „[z]avedením institutu tzv. nespolehlivého plátce dojde k omezení nelegální činnosti takovýchto subjektů. Toto opatření je vhodným nástrojem k boji s daňovými úniky a má především charakter prevence.“ (s. 68). Nepochybným záměrem zákonodárce pro zakotvení nového institutu nespolehlivého plátce bylo nahradit dřívější možnost zrušit registraci plátce, který závažným způsobem neplnil své povinnosti, avšak dosahoval zákonem požadovaného obrátu (srov. k tomu bod [19] výše).

[32] Pokud důvodová zpráva k novele č. 502/2012 Sb. hovoří o tom, že rozhodnutí o nespolehlivém plátcem podle § 106a zákona o DPH je sankcí, je zjevné, že se tím nemíní sankce trestní. Důvodová zpráva totiž hovoří o sankci velmi široce a jako „sankční“ označuje v podstatě jakékoli rozhodnutí v oblasti DPH. Za sankci tak výslovně označuje nejen novou úpravu nespolehlivého plátce, ale také předchozí systém zrušení registrace k DPH z důvodů neplnění povinností podle § 106 odst. 7 zákona o DPH ve znění účinném do konce roku 2012 (srov.

*) „The Court has found that cases concerning tax surcharges – or tax fines – differ from the hard core of criminal law for the purposes of the Convention, and that, consequently, the guarantees of Article 6 under its criminal head will not necessarily apply with their full stringency“.

k tomu též citaci v bodě [19] shora) nebo nový systém zrušení registrace k DPH u dobrovolných plátců podle aktuálního znění § 106 odst. 2 zákona o DPH.

[33] Zvláštní část důvodové zprávy přímo k novému § 106a uváděla mj. toto: „*Zatímco v případě dobrovolných plátců je sankcí za neplnění povinností zrušení registrace (viz nové znění § 106 odst. 2), tak v případě těch, kterým plátcovství vzniká ex lege, je potřeba zvolit sankci jinou. Proto se navrhuje vytvořit nový právní institut ‚nespolehlivého plátce‘, který bude na tuto situaci reagovat. Tento institut má sloužit především jako efektivní nástroj při boji s daňovými úniky, který působí nejen represivně, ale i preventivně. Protože není možné uvedeným plátcům zrušit registraci, budou tito plátcé označeni jako ‚nespolehliví plátcé‘, tj. zůstanou plátcé, ovšem bude jim přidělen zvláštní status (označení). Sankční povahu tak bude mít již samotné označení ‚nespolehlivým plátcem‘, neboť tento údaj bude zveřejněn a každý si tak bude moci ověřit, zda daný plátcé byl, či nebyl takto označen. Záměrně je použit termín ‚nespolehlivý plátcé‘, který by měl být dostatečně difamující. Dalšími sankčními důsledky toho, že plátcé získá status nespolehlivého plátce, je nemožnost změnit zdaňovací období podle § 99a, a skutečnost, že ten, kdo přijímá zdanitelná plnění od nespolehlivého plátce, ex lege ručí za nezaplacenou daň z tohoto plnění (§ 109 odst. 3).“*

[34] Nic z právě uváděných „sankcí“ ale trestem ve smyslu Úmluvy být nemůže. Jenom proto, že důvodová zpráva o těchto rozhodnutích hovoří jako o „sankcích“, proto nelze dovozovat, že na všechna tato rozhodnutí měl zákonodárce v úmyslu hledět jako na „trestní“ ve smyslu Úmluvy. Důvodová zpráva tím mnohem spíše myslí tradiční tripartici (trojčlennou složku) právní normy, tedy strukturu normy „hypotéza – dispozice – sankce“. Jak k tomu případně uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, při širokém výkladu slova „sankce“ je „*totiž sankcí ve smyslu konstrukce právních pravidel jakýkoli negativní následek spojený s porušením primární povinnosti perfektní právní normy; [t]radičně se za skladebné prvky právní normy považují hypotéza, tj. podmiňující skutková část, dispozice, tj. normativní část, která vyjadřuje, co má být, nastane-li hypotéza, a sankce, tj. další normativní část, která vyjadřuje, co má být, nastane-li hypotéza a nebude-li splněna dispozice (Knapp, V. Teorie práva. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 155). Při výkladu finančních institutů bez materiálního posouzení jejich povahy a účelu by tak mohl být ad absurdum považován za trestní sankci i úrok z prodlení, ačkoli jeho ekonomický účel nemá zjevně povahu trestu (pokud ovšem není jeho výše přemrštěná).“ (usnesení ve věci *Odeř Agrar*, bod 45).*

[35] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že kritéria Engelova testu nemohou vést k tomu, že bude množina potenciálního trestání podle čl. 6 nebo 7 Úmluvy libovolně expandovat daleko nad rámec toho, co lze ještě rozumně považovat za trest, byť v autonomním významu dle Úmluvy. Při jiném výkladu by se vytratil smysl práva na spravedlivý proces nebo zákazu trestu bez zákona, jak je podávají čl. 6 a 7 Úmluvy (případně též čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě – zákaz dvojího stíhání či trestání) a na ně navazující judikatura. Vytratil by se totiž smysl zvláštního nakládání s tresty a trestáním – trestem by bylo téměř vše, což by však paradoxně smysl ochrany poskytované Úmluvou z logiky věci oslabilo. Obdobnou logikou by totiž jinak bylo možné za trestní sankci považovat i zveřejnění v insolvenčním rejstříku nebo třeba zrušení registrace k dani (§ 106 zákona o DPH), tedy otázky, které zjevně trestem ve smyslu štrasburské judikatury být nemohou.

[36] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že rozhodnutí o nespolehlivém plátcé podle § 106a zákona o DPH není sankcí trestní povahy, a proto na toto rozhodnutí nepřipadá do úvahy použití pravidel upravených v článkách 6 a 7 Úmluvy, eventuálně v Protokolu č. 7 k Úmluvě. Proto se ani použitím těchto pravidel na nynější věc nemusel Nejvyšší správní soud zabývat.

III.B K stanovení povinností abstraktní zákonnou normou a k možnosti specifikovat zákonnou normu interním aktem daňové správy

[37] Pokud institut nespolehlivého plátce není „trestem“ ve smyslu Listiny či Úmluvy, ještě to neznamená, že zákonodárce může nakládat s těmito pravidly zcela libovolně. Jak správně říká stěžovatel, v každém případě se uplatní základní ústavní principy, zejména že *povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod* (čl. 4 odst. 1 Listiny), respektive že *státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví* (čl. 2 odst. 2 Listiny). Proto se Nejvyšší správní soud dále věnuje stěžovatelově argumentaci, že pravidla o nespolehlivém plátcé nemají dostatečný zákonný základ a že obsah zákona je protiústavně dotvořen až interní normotvorbou daňové správy.

[38] Stěžovatel má pravdu, že zákonná úprava je v tomto ohledu vskutku strohá. Současně by jistě bylo možno si představit zákonnou úpravu podstatně srozumitelnější či přehlednější. Soud však není zákonodárce a nemůže tedy zpochybňovat ústavnost právní úpravy jen proto, že by si dovedl představit právní úpravu přehlednější či proto, že v jiných zemích je právní úprava možná lepší [pro zajímavé komparativní příklady a kritiku české právní úpravy srov. Balcar, V. Status (ne)spolehlivosti daňových subjektů ve vybraných státech EU. *Bulletin advokacie*, 2022, č. 3, s. 20 a násl.].

[39] Nejvyšší správní soud opakuje, že zákon neříká nic více, než že *poruší-li plátce závažným způsobem své povinnosti vztahující se ke správě daně, správce daně rozhodne, že tento plátce je nespolehlivým plátcem* (§ 106a odst. 1 zákona o DPH). „Závažný způsob“ porušení povinností vztahujících se ke správě daně je neurčitý právní pojem, který zákon o DPH ani jiný zákon nijak neupřesňuje. Závažná porušení povinností zpřesňuje až informace GFŘ. V době rozhodování daňových orgánů to byla informace ze dne 4. 1. 2013 k aplikaci § 106a zákona o DPH, čj. 101/13-121002-506729.

[40] Neurčitost právních pojmů není v právním řádu ničím neobvyklým a ve své podstatě plyne ze samotné povahy právních norem. Sama o sobě proto nezakládá protiústavnost právního předpisu. Za rozpornou s požadavkem právní jistoty, jenž je jedním z komponentů právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), by však mohla být považována tehdy, jestliže by její intenzita vylučovala možnost stanovit normativní obsah právního předpisu pomocí obvyklých interpretačních postupů. Prostor pro případný derogační zásah Ústavního soudu by byl dán *„jen v případě, kdy se současně jedná o porušení ústavního pořádku a nepřesnost, neurčitost a nepředvidatelnost právní úpravy extrémně narušuje základní požadavky na zákon v podmínkách právního státu“* (srov. k tomu náleží ÚS ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 7/17, č. 81/2018 Sb., *zákaz kouření v restauracích*, bod 71, s citací početné starší judikatury, případně náleží ÚS ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 30/21, č. 274/2022 Sb., *zakládání svěřenských fondů jako vinklaření*, bod 35).

[41] Vzhledem k tomu, že výklad neurčitých právních pojmů spadá pod plnou kontrolu správních soudů (k tomu viz bod [47] níže), nemůže si daňová správa počínat libovolně, ale musí výklad každého „závažného“ porušení povinnosti v individuálním případě dostatečně vysvětlit.

[42] Neurčitý právní pojem obsažený v § 106a odst. 1 zákona o DPH daňová správa podstatně konkrétněji rozvedla v informaci GFŘ k aplikaci § 106a zákona o DPH ze dne 4. 1. 2013. Tato informace sice dílem jen rekapituluje jiná ustanovení zákona o DPH (srov. části 2 až 5 informace), v části 1 však podává konkrétnější výčet situací, které lze považovat za závažná porušení plnění povinností plátce pro účely § 106a odst. 1 zákona o DPH.

[43] S uvedenou konkretizací počítala již výše mnohokrát citovaná důvodová zpráva k novele č. 502/2012 Sb. Jakkoli by jistě bylo možno uvažovat o tom, že vhodnější by bylo alespoň příklady některých kritérií rozhodování správců daně dát do zákona (srov. Balcarovu stať citovanou v bodě [38] shora), sjednocování správní praxe vnitřní metodikou daňové správy nepředstavuje samo o sobě ústavní problém (srov. již starší judikaturu, např. rozsudky NSS ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57, č. 605/2005 Sb. NSS, zde ve vztahu k pokynům Ministerstva financí řady „D“, či ze dne 23. 8. 2007, čj. 7 Afs 45/2007-251, č. 1383/2007 Sb. NSS, ve vztahu k interním aktům celní správy).

[44] Podobně jako jiné tzv. interní normativní akty ani informace GFŘ není právním předpisem, není pramenem práva. Je vnitřním předpisem, metodikou, která zavazuje jen správce daně uvnitř struktury daňové správy. GFŘ jakožto nadřízený orgán touto metodikou sjednocuje celorepublikovou praxi finančních úřadů. Takové sjednocení není obecně problematické, pokud nejde nad rámec zákona (*praeter legem*) nebo proti zákonu či jeho smyslu nebo nestanovuje přísnější pravidla. Pokud ale informace GFŘ zákonu nijak neodporuje a naopak jej konkretizuje, měly by se podřízené finanční úřady touto metodikou řídit (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2020, čj. 3 Afs 208/2018-56, *Trávníček-Svitavy*, body 26 až 28; podobně rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2022, čj. 7 Afs 334/2020-26, *green-mystery*, bod 26).

[45] Z pohledu daňových subjektů je neváže informace GFŘ, ale jen zákon. Informace však daňovým subjektům poskytuje autoritativní předpověď, jak budou správci daně v určitých typových věcech rozhodovat. Smyslem informace je totiž zvýšit právní jistotu tím, že se stanoví hlediska a kritéria, jež mají všichni správci daně při rozhodování o nespolehlivosti plátce posuzovat. Odchýlit se od informace by mohlo dle okolností znamenat, že

správce daně rozhodl v rozporu se zákazem libovůle a zásadou rovného zacházení. Takového odchýlení by se pak mohl dotčený daňový subjekt dovolat. Daňové orgány a následně soudy však v každém případě rozhodují nejen s ohledem na splnění podmínek informace GFR, ale v prvé řadě s ohledem na samotný § 106a zákona o DPH a jeho smysl (srov. k tomu např. rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2022, čj. 6 Afs 343/2020-43, *ML Group*, bod 15, nebo citovaný rozsudek NSS ve věci *green-mystery*, bod 27).

[46] Nejvyšší správní soud taktéž chválí, že metodika není paušalizující (ve stylu naplnění některého z vypočtených důvodů automaticky založí povinnost vydat rozhodnutí o nespolehlivém plátcí), ale naopak správně zavazuje správce daně vždy zohlednit „osobu plátce a jeho dosavadní zkušenosti s tímto plátcem. Správce daně při posuzování porušení plnění zákonných povinností vždy zohlední také objektivní důvody hodné zvláštního zřetele, které vedly k nesplnění zákonných povinností plátce. Může se jednat například o živelné pobromy, závažné zdravotní důvody, důvody vzniku platební neschopnosti či jiné objektivní překážky, které plátcí bránily v řádném plnění daňových povinností.“ Důležité tedy je, aby správce daně každý případ poctivě individualizoval. To je v souladu s tím, proč § 106a odst. 1 zákona o DPH volí abstraktní (obsahově neurčitý) termín porušení povinnosti vztahující se ke správě daně *závažným způsobem*.

[47] K debatě mezi stěžovatelem a žalovaným, zda má při výkladu § 106a odst. 1 zákona o DPH správce daně správní uvážení, je třeba dát za pravdu žalovanému, že zákon daňovým orgánům správní uvážení nedává. Jak totiž vysvětluje rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, o správním uvážení „*lze hovořit všude tam, kde zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích určitý volný prostor k rozhodnutí. Tento prostor, v němž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek a zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po uvážení daných okolností jedno z více řešení předvidaných právní normou, bývá typicky vymezen formulací „správní orgán může“, „lze“ apod.“* (usnesení ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, *FERRERO*, bod 14).

[48] Právě uvedené je však – v rozporu s tím, co si myslí stěžovatel – ve prospěch ochrany práv daňových subjektů, které byly označeny za nespolehlivého plátce. Přezkum správního uvážení správním soudem zákon významně omezil (§ 78 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ovšem zákon o DPH žádné takovéto uvážení správci daně nedává. Pokud totiž jsou naplněny podmínky hypotézy § 106a odst. 1 zákona o DPH, rozhodnutí správce vydat musí. Stěžovatel má ale pravdu, že i v tomto případě, při posuzování „závažnosti“ porušení povinnosti, má správce určitou volnost úvahy, ta se ovšem zaměřuje na skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Výsledkem je pak závěr, který nemá alternativu. Závěry daňového orgánu v těchto otázkách přezkoumává soud v rámci námitek uplatněných v žalobě v plném rozsahu (usnesení rozšířeného senátu NSS ve věci *FERRERO*, body 15 a 24).

[49] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že nevidí nic ústavně problematického, pokud daňová správa konkretizovala neurčitá slova zákona vnitřní metodikou.

[50] Nejvyšší správní soud doplňuje, že není třeba se zabývat čistě hypotetickou námitkou stěžovatele, který kritizuje nejasnost toho, jaký dopad na rozhodnutí o nespolehlivém plátcí by mělo eventuální pozdější zrušení zajišťovacích příkazů správním soudem. Byť není jasné, zda to stěžovatel mínil jako plnohodnotnou kasační námitku (uvozuje ji totiž v samém závěru kasační stížnosti slovy „*pro úplnost dlužno dodat*“), Nejvyšší správní soud se touto námitkou nyní zabývat nemusí. Bylo by to totiž bez významu pro nynější věc. Nikdo totiž netvrdí, že snad soud zajišťovací příkazy zrušil (právě naopak, krajský soud v napadeném rozsudku v bodě 25 poznamenal, že zajišťovací příkazy rovněž přezkoumal a dovedl jejich zákonnost).

III.C K otázce, zda v daném případě byly dány podmínky § 106a odst. 1 zákona o DPH

[51] Stěžovatel konečně zpochybňuje, že by v jeho případě byly dány důvody pro použití § 106a odst. 1 zákona o DPH. V tomto bodě však zmiňuje toliko to, že požadovanou částku nakonec uhradil, byť nikoli ve lhůtě vyžadované zajišťovacími příkazy. Stalo se tak sice po vydání rozhodnutí finančního úřadu o nespolehlivém plátcí, ovšem ještě před rozhodnutím žalovaného.

[52] Nejvyšší správní soud k tomu připomíná, že k naplnění hypotézy § 106a odst. 1 zákona o DPH je zapotřebí závažně porušit povinnosti vztahující se ke správě daně z přidané hodnoty. Správce daně tedy nesmí přihlídnout k porušení jakékoli povinnosti, ale k porušení povinnosti, které musí mít určitou intenzitu. Zákon

to ostatně vyjadřuje adjektivem „závažný“. Jak k tomu uváděla zde již mnohokrát citovaná důvodová zpráva k novele č. 502/2012 Sb., „[z]a závažné porušení povinnosti vztahující se ke správě daně z přidané hodnoty lze považovat takové porušení zákonem stanovené povinnosti, které svou intenzitou ohrožuje veřejný zájem na řádném výběru daně z přidané hodnoty.“ Nepůjde tedy o „formální porušení povinností stanovených zákonem (např. opomenutí údajů v přihlášce k registraci či daňovém přiznání), které z hlediska správy a výběru daně by nemělo prakticky žádný negativní dopad.“ Daný institut by měl dopadat pouze na takové porušování povinností, ve kterém lze spatřovat riziko daňových úniků. Správce daně by tak měl tento nástroj využívat uvážlivě a střídě nikoli jako nástroj pro sankcionování běžných plátců, kteří jinak plní řádně své daňové povinnosti. Jednotlivé porušení povinností plátce je třeba posuzovat „zejména s ohledem na osobu plátce, dosavadní zkušenosti správce daně s tímto plátcem a s ohledem na to, jakou míru rizika pro veřejné rozpočty porušení daně povinností představuje“ (tamtéž).

[53] Z těchto východisek v podstatě vyšel též krajský soud a v jejich duchu vypořádal danou žalobní námitku. Dospěl totiž k závěru, že zapojením do problematických obchodů ve spojitosti s neuhrazením zajišťovacích příkazů ve stanovené lhůtě stěžovatel závažně porušil povinnosti plátce DPH a naplnil § 106a odst. 1 zákona o DPH. Správce daně měl důvodné obavy, že stěžovatel v budoucnu neuhradí DPH, a proto vydal zajišťovací příkazy. Takovou typovou situaci předvíдалa shora uvedená informace GŘ, a to v části 1 písm. b): „Dochází k ohrožení veřejného zájmu na řádném výběru daně z přidané hodnoty, neboť plátce se zapojil do obchodů, u kterých existuje odůvodněná obava, že z nich nebude uhrazena daň z přidané hodnoty, a proto správce daně po 1. 1. 2013 vydal u tohoto plátce zajišťovací příkaz, který nebyl ve lhůtě uhrazen.“

[54] Pokud tedy stěžovatel stanovenou jistinu včas a v celé výši neuhradil, byl ohrožen veřejný zájem na řádném výběru DPH. Podobný závěr ostatně Nejvyšší správní soud zaujal ve skutkově srovnatelné věci řešené rozsudkem ze dne 10. 9. 2020, č. 8 Afs 205/2018-59, *JP servis-OIL*, bod 28. Podle tohoto judikátu nesložení depozitu na účet správce daně v situaci, kdy tato povinnost byla pravomocně stanovena kvůli existenci důvodné obavy, že DPH nebude uhrazena, bude typicky závažným porušením povinností plátce ve smyslu § 106a odst. 1 zákona o DPH (srov. k tomu bod 31 napadeného rozsudku krajského soudu).

[55] Stěžovatel s použitelností rozsudku ve věci *JP servis-OIL* na svou vlastní situaci nesouhlasí a upozorňuje, že sám zajišťovací příkazy uhradil, byť pozdě. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že škodlivost chování stěžovatele však spočívá právě v tom, že nebyly zajišťovací příkazy uhrazeny ve stanovené lhůtě. Samotné vydání zajišťovacího příkazu svědčí o možném problematickém vybírání DPH – proto jej správce vůbec vydává. Nadto, což není pro tuto věc bez významu, stěžovatel neuhradil dluh sám dobrovolně, ale jistina byla uhrazena z jeho nadměrných odpočtů (na což správně upozornil ve vyjádření žalovaný). Ani to však samo o sobě pro použitelnost § 106a odst. 1 zákona o DPH nestačí. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že daňové orgány i krajský soud správně přihlíželi též k dalším individuálním okolnostem této věci (např. finanční poměry stěžovatele, jeho negativní daňová historie, včetně toho, že několikrát byly jeho daňové nedoplatky vymáhány v daňové exekuci, blíže k tomu obsažný popis v bodě 32 napadeného rozsudku). Se správností těchto úvah však stěžovatel nepolemizuje.

[56] Nejvyšší správní soud je tak přesvědčen, že daňové orgány jen bezduše a mechanicky nepřevzaly obsah části 1 písm. b) informace GŘ, ale naopak vzaly dostatečně na zřetel též všechny významné okolnosti tohoto případu. Se zřetelem na to pak ani opožděné uhrazení požadované částky za těchto okolností nemůže „přebít“ skutečnosti pro stěžovatele negativní.

Řízení před soudem: přezkum rozhodnutí o jmenování nejvyššího státního zástupce

Státní zastupitelství: předpoklady pro jmenování do funkce nejvyššího státního zástupce

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

k § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství

I. Jmenování a odvolávání nejvyššího státního zástupce vládou je výkonem veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a správní soudy mají pravomoc tento postup přezkoumávat.

II. Jmenování nejvyššího státního zástupce je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

III. Nejvyšším státním zástupcem může být jmenována pouze osoba, která vykonává funkci státního zástupce [§ 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, čj. 6 As 68/2022-70)

Prejudikatura: č. 720/2005 Sb. NSS, č. 905/2006 Sb. NSS, č. 1043/2007 Sb. NSS, č. 1717/2008 Sb. NSS, č. 1981/2010 Sb. NSS, č. 2484/2012 Sb. NSS, č. 2703/2012 Sb. NSS, č. 2941/2014 Sb. NSS, č. 3579/2017 Sb. NSS, č. 3840/2019 Sb. NSS, č. 3931/2019 Sb. NSS, č. 4040/2020 Sb. NSS, č. 4061/2020 Sb. NSS, č. 4062/2020 Sb. NSS a č. 4178/2021 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 159/2006 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 53/06), č. 139/2007 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 87/06) a č. 147/2019 Sb. ÚS (sp. zn. II. ÚS 2398/18).

Věc: V. V. proti vládě o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v tom, že žalovaná (vláda) dne 12. 7. 2021 jmenovala do funkce nejvyššího státního zástupce JUDr. Igora Stríže mimo otevřeně výběrové řízení na základě veřejného vyjádření ministryně spravedlnosti, že důležitými kritérii pro výběr nejvyššího státního zástupce jsou 1) vyšší věk, 2) bezpečnostní prověrka, 3) vykonávání funkce státního zástupce a 4) zachování kontinuity s bývalým vedením Nejvyššího státního zastupitelství. Tato kritéria žalobce považoval za diskriminační. Upřesnil, že nebrotí proti formální neexistenci výběrového řízení na funkci nejvyššího státního zástupce, ale proti tomu, že materiálně nemá možnost ucházet se o volné místo nejvyššího státního zástupce v otevřeném, transparentním, důvěryhodném a nediskriminačním řízení.

Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 6. 2. 2022, čj. 8 A 98/2021-76, zamítl. Konstatoval, že projednávaná věc se týkala práva žalobce na přístup k veřejné funkci za rovných podmínek. Žalobci však nespědí veřejné subjektivní právo být jmenován státním zástupcem, tím méně pak nejvyšším státním zástupcem. Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, neukládá konání výběrového řízení na obsazení funkce nejvyššího státního zástupce. Žalobci tedy nespědí ani veřejné subjektivní právo účastnit se takového výběrového řízení. Kritéria pro výběr nejvyššího státního zástupce nebyla oficiálně stanovena, ministryně spravedlnosti pouze uváděla vlastní hlediska, která brala v úvahu při výběru kandidáta a která nelze považovat za diskriminační, neboť jde o standardní kvalifikační předpoklady pro výkon vrcholné funkce ve státní službě. V samotném jmenování JUDr. Igora Stríže pak městský soud neshledal známky svévole.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítl jeho nepřezkoumatelnost. Podrobně zopakoval své žalobní námitky, že byl nepřipustně diskriminován v možnosti ucházet se o funkci nejvyššího státního zástupce. S těmito námitkami se městský soud nijak nevypořádal, nevyložil, proč neaplikoval zásadu přenesení důkazního břemene v řízeních týkajících se diskriminace a nevyzval vládu, aby prokázala, že stěžovatel nebyl diskriminován z důvodu věku a světového názoru. Městský soud rovněž nereagoval na námitky, že nebylo prokázáno, že JUDr. Igor Stríž má aktualizované lustrační osvědčení, a splňuje tak podmínku pro jmenování státním zástupcem, a že vláda byla ve střetu zájmů z důvodu trestního stíhání tehdejšího předsedy vlády Ing. Andreje Babiše.

Stěžovatel též zpochybnil názor městského soudu, že se na jmenování nejvyššího státního zástupce neaplikuje zákaz diskriminace, zásada rovného zacházení, férovosti a otevřeného řízení. Tato veřejná subjektivní práva stěžovatele vláda i městský soud popřely. Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, čj. 6 As 199/2018-71, č. 3840/2019 Sb. NSS, ze kterého vyplývá, že v řízení o jmenování státního zástupce je zakázána svévole a libovůle. Vláda, respektive ministryně spravedlnosti, přitom libovolně vyhlásila diskriminační kritéria pro jmenování nejvyšším státním zástupcem a jednala ve prospěch JUDr. Igora Stríže. Stěžovatel netvrdil, že má veřejné subjektivní právo být jmenován státním zástupcem, avšak trval na tom, že má právo zúčastnit se za rovných a transparentních podmínek řízení o jmenování státním zástupcem, včetně funkce nejvyššího státního zástupce. Pokud by vláda neuzila diskriminační kritéria, mohl se stěžovatel ucházet o funkci nejvyššího státního zástupce.

Vláda ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na svá vyjádření v řízení před městským soudem. Nepovažovala za potřebné se k věci znovu komplexně vyjadřovat, neboť stěžovatel jen opakoval dříve uplatněné námitky a vyjadřoval nesouhlas s tím, jak je vypořádal městský soud.

Nejvyšší správní soud v průběhu řízení vyzval JUDr. Igora Stříže, aby ve stanovené lhůtě sdělil, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, a vyzval jej i účastníky řízení, aby se vyjádřili k otázce, zda může být nejvyšším státním zástupcem jmenován někdo, kdo v okamžiku jmenování nevykonává funkci státního zástupce.

JUDr. Igor Stříž odmítl uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, byť označil kasační stížnost za nedůvodnou. K otázce vymezené Nejvyšším správním soudem odkázal na odborné stanovisko Unie státních zástupců, které zároveň přiložil ke svému podání. Vzhledem k jeho procesnímu stanovisku však k jeho podání Nejvyšší správní soud dále nijak nepřihlížel.

Žalovaná upozornila, že zákon o státním zastupitelství nestanoví žádné minimální požadavky na osobu nejvyššího státního zástupce. Ustanovení, které upravuje jeho jmenování, však nelze vykládat izolovaně od ostatních částí zákona a dovozovat z něj, že nejvyšším státním zástupcem může být jmenován kdokoli. Z § 3 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, podle něhož *věci svěřené do působnosti státního zastupitelství vykonávají státní zástupci*, vyplývá, že nejvyšší státní zástupce musí být státním zástupcem. Nelze nevidět provázanost základních zásad činnosti státního zastupitelství, povinností státního zástupce a na to navazující skutkové podstaty kárného provinění. Pokud by nejvyšší státní zástupce nebyl státním zástupcem, nemohla by se na něj tato ustanovení vztahovat. Žalovaná dále upozornila na skutečnost, že zánik funkce vedoucího státního zástupce nemá vliv na funkci státního zástupce. Zároveň zdůraznila, že jmenováním do funkce vedoucího státního zástupce nevzniká funkce státního zástupce. Zákon tedy nepředpokládá, že by nejvyšším státním zástupcem mohla být jmenována osoba, která není státním zástupcem. Výklad, že by zákon na osobu nejvyššího státního zástupce nekladl žádné požadavky (např. právnické vzdělání), považovala žalovaná za neudržitelný.

Žalovaná dále podotkla, že uvedené neznamena, že by nejvyšší státní zástupce musel mít určitou délku praxe jako státní zástupce. Je možné osobu jmenovat státním zástupcem a poté nejvyšším státním zástupcem. K takové situaci došlo v případě Mgr. Marie Benešové, která v roce 1996 rezignovala na funkci státní zástupkyně a nadále vykonávala advokátní praxi. Na konci roku 1998 ji ministr spravedlnosti znovu jmenoval státní zástupkyní, a teprve poté ji vláda jmenovala do funkce nejvyšší státní zástupkyně.

Stěžovatel ve svém vyjádření uvedl, že v zákoně o státním zastupitelství není stanoveno, že by vláda mohla nejvyšším státním zástupcem jmenovat pouze osobu z řad státních zástupců. Právní úpravu lze vyložit tak, že jmenováním nejvyšším státním zástupcem se kandidát stává i státním zástupcem. Relevantní je, zda se stěžovatel mohl reálně ucházet o funkci nejvyššího státního zástupce a následně ji vykonávat. Zejména však má právo podat žalobu jako *actio popularis*, a upozornit tak na nezákonný postup veřejné moci.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

III.1 Pravomoc správních soudů k přezkumu rozhodnutí o jmenování nejvyššího státního zástupce

[16] Nejprve Nejvyšší správní soud posuzoval, zda mají správní soudy vůbec pravomoc rozhodnout o žalobě týkající se procesu jmenování nejvyššího státního zástupce. Městský soud se tímto aspektem případu výslovně nezabýval, ačkoli vláda ve vyjádření k žalobě namítala její nepřipustnost s argumentem, že jmenování nejvyššího státního zástupce je její čistě politické rozhodnutí.

[17] Z rozsudku městského soudu vyplývá, že svou pravomoc dovodil z toho, že jádrem sporu je veřejné subjektivní právo stěžovatele na přístup k veřejné funkci ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Městský soud však nevzal v úvahu, že § 2 s. ř. s., který správním soudům ukládá poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob, není jediné ustanovení upravující pravomoc správních soudů. Neméně důležitý je § 4 s. ř. s. (zařazený do rubriky označené *Pravomoc soudů*), podle něhož *soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem,*

pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, d) kompetenčních žalobách. Z citovaného ustanovení je zřejmé, že správní soudy mohou poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům pouze tam, kde do nich správní orgány zasahují rozhodováním (v širším slova smyslu) v oblasti veřejné správy. Vláda přitom namítala, že jmenování nejvyššího státního zástupce nemá charakter správního rozhodnutí, což v kontextu její další argumentace nelze chápat jinak, než že tvrdila, že nejde o výkon veřejné správy.

[18] Opomenutí některého z argumentů žalovaného správního orgánu sice nezakládá nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2009, čj. 1 As 64/2009-153, bod 26), otázka pravomoci soudu k přezkumu jmenování nejvyššího státního zástupce je však významná, dosud nezodpovězená a nikoli triviální, a proto je nutné se jí podrobněji zabývat; ostatně Nejvyšší správní soud se otázkou soudní pravomoci, jejíž nedostatek by způsobil zmatečnost řízení před městským soudem, musí zabývat z úřední povinnosti i v případě, že kasační stížnost takovou námitku neobsahuje [viz § 109 odst. 4 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[19] Nejvyšší správní soud připomíná, že „[j]ednotná a ustálená definice veřejné správy neexistuje s ohledem na nemožnost komplexně postihnout tak složitý jev, jakým je správa“ (rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 As 102/2010-80, č. 2484/2012 Sb. NSS, bod 29). Existuje však početná judikatura ke konkrétním formám činnosti orgánů veřejné moci. A právě některé z těchto případů mohou sloužit jako východisko pro ten nyní projednávaný.

[20] Nejvyšší správní soud již před mnoha lety dovedl pravomoc správních soudů přezkoumávat postup prezidenta republiky při jmenování soudců (rozsudek ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 As 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS) s tím, že jde o rozhodování v oblasti veřejné správy, neboť vrchnostenské rozhodování o jmenování kandidátů do funkcí soudců bude vždy posuzováno jako činnost, která má zákonný rámec a děje se ve veřejném zájmu (rozsudek ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS). Především s odkazem na tuto judikaturu Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku čj. 6 As 199/2018-71 připustil i přezkum procesu jmenování státních zástupců (ačkoli pravomocí správních soudů se tehdy výslovně nezabýval, mlčky ji předpokládal).

[21] Nejpodstatnější jsou však rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, čj. 9 As 94/2008-77, č. 1981/2010 Sb. NSS, ze dne 27. 10. 2009, čj. 9 As 2/2009-59, ze dne 12. 11. 2009, čj. 1 As 9/2009-86, a ze dne 12. 6. 2012, čj. 1 As 51/2012-242, č. 2703/2012 Sb. NSS, z nichž vyplývá, že odvolání z funkce vedoucího státního zástupce je výkonem veřejné správy a podléhá přezkumu ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud mimo jiné vyzdvihl veřejný zájem na řádném výkonu řídicích a organizačních pravomocí vedoucího státního zástupce, do nichž má být zasahováno pouze z předvídatelných zákonem stanovených důvodů, bez možnosti nahodilosti a svévole. Zásah do obsazení funkce vedoucích státních zástupců může být motivován pouze ochranou veřejného zájmu na řádném chodu státního zastupitelství jako veřejnoprávní instituce. Rozhodování o vedení jednotlivých složek státního zastupitelství je tedy výkonem veřejné správy.

[22] Nejvyšší správní soud považuje za logické, že mají-li správní soudy pravomoc přezkoumávat odvolání z funkce vedoucího státního zástupce, nelze z jejich dosahu vyjímát spory související se vznikem této funkce (k nutnosti soudního přezkumu výběru kandidátů na veřejnou funkci srov. již citovaný rozsudek NSS čj. 6 As 199/2018-71), neboť důvody ve prospěch závěru o pravomoci správních soudů shrnuté v předchozích odstavcích se plně uplatní, i pokud jde o jmenování do funkce vedoucího státního zástupce.

[23] Ani jeden z citovaných případů se sice netýkal nejvyššího státního zástupce, z § 8 odst. 1 zákona o státním zastupitelství je však zřejmé, že nejvyšší státní zástupce je – stejně jako vrchní, krajský a okresní státní zástupci – vedoucím státním zástupcem. S výjimkou některých dalších kompetencí, daných do značné míry jeho rolí „hlavy“ soustavy státního zastupitelství, zákon jeho postavení od ostatních vedoucích státních zástupců nijak neodlišuje (ostatně ani kompetence vrchních, krajských a okresních státních zástupců nejsou vymezeny zcela totožně – ve vztahu ke státní správě státních zastupitelství viz § 13f až § 13h zákona o státním zastupitelství). Nejvyššího státního zástupce sice jmenuje a odvolává vláda na rozdíl od ostatních vedoucích státních zástupců, které jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti (§ 9 oproti § 10 zákona o státním zastupitelství), to však samo o sobě nestačí pro závěr, že by obsazení funkce nejvyššího státního zástupce, na rozdíl od funkcí vrchních, krajských či okresních státních zástupců, nepodléhalo ochraně ve správním soudnictví. Vztah státu k osobám vykonávajícím

funkci vedoucího státního zástupce (nebo osobám, které o výkon této funkce usilují) je totiž stále stejný, mění se pouze orgán (úd), jehož prostřednictvím stát vůči těmto osobám jedná, přičemž toto jednání má stále povahu výkonu veřejné správy.

[24] K závěru, že by správní soudy neměly pravomoc posuzovat odvolání (a jmenování) nejvyššího státního zástupce, nemůže vést ani nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06, č. 159/2006 Sb. ÚS, jímž vyhověl ústavní stížnosti Ivy Brožové proti rozhodnutí tehdejšího prezidenta republiky Václava Klause, kterým ji odvolal z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu. Z citovaného nálezu totiž nevyplývá, že by se Iva Brožová nemohla proti rozhodnutí o svém odvolání z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu bránit před správními soudy; ostatně sama tehdy vedle ústavní stížnosti podala také žalobu k Městskému soudu v Praze. Ústavní soud s ohledem na význam sporu o obsazení ústavní funkce předsedy Nejvyššího soudu mezi předsedkyní Nejvyššího soudu a prezidentem republiky dovodil, že ústavní stížnost svým významem přesahovala vlastní zájmy stěžovatelky [§ 75 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu], pročez netrval na vyčerpání jiných prostředků ochrany, které tak implicitně připustil, byť otázku pravomoci správních soudů rozhodnout o takové věci označil za problém podústavního práva [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Jiný prostředek ochrany než správní žaloba k Městskému soudu v Praze (v jehož obvodu sídlí prezident republiky) ani nepřicházel v úvahu. Krom toho Městský soud v Praze již v jednom případě odvolání předsedkyně (nižšího) soudu z funkce přezkoumal (rozsudek ze dne 24. 6. 2005, čj. 5 Ca 37/2005-42, zmínovaný ve výše citovaném rozsudku NSS čj. 1 As 9/2009-86).

[25] Obsazení funkce předsedy soudu (rozhodnutí o jmenování do funkce předsedy soudu i rozhodnutí o odvolání z funkce předsedy soudu) je tedy také přezkoumatelné soudy ve správním soudnictví. I rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. 3. 2020, čj. Nad 8/2019-65, č. 4062/2020 Sb. NSS, poznamenal, že by správní soudy mohly přezkoumávat zákonost jmenování předsedy soudu (bod 47; nutno však podotknout, že tuto zmínku učinil bez hlubšího rozboru této otázky, zřejmě proto, že to nepovažoval za sporné).

[26] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že správní soudy mají pravomoc přezkoumávat proces jmenování (a odvolávání) nejvyššího státního zástupce.

III.2 Žalobní typ – žaloba proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[27] Podle § 82 s. ř. s. se může ochrany před nezákonným zásahem domáhat každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. Jedním z definičních znaků zásahu ve smyslu citovaného usnesení tedy je, že nejde o rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. (z četné judikatury věnující se rozdílu mezi zásahy a rozhodnutími viz např. rozsudky NSS ze dne 17. 10. 2013, čj. 6 Ans 1/2013-66, č. 2941/2014 Sb. NSS, ze dne 20. 2. 2018, čj. 9 As 336/2017-18, a ze dne 7. 5. 2020, čj. 6 Afs 129/2019-55, č. 4061/2020 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, a ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS). Zásahová žaloba je vůči žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. subsidiární (rozsudek ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS) a směřuje-li proti rozhodnutí, je nepřipustná (§ 85 s. ř. s.).

[28] Stěžovatel napadl jmenování nejvyššího státního zástupce jako nezákonný zásah, tento úkon však má formu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Tato skutečnost jednoznačně vyplývá z dosavadní judikatury: ve věci, která skončila výše citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ans 9/2007-197, se žalobce bránil proti nečinnosti prezidenta republiky při jmenování soudce žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s., jíž se lze domáhat pouze vydáním rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2004, čj. 1 Ans 1/2003-50; nečinností žaloba může směřovat i k vydání osvědčení, to však v projednávané věci nepřipadá v úvahu). Jmenování soudce je tedy rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., stejně jako odvolání vedoucího státního zástupce (srov. například výše citovaný rozsudek NSS čj. 1 As 51/2012-242), přičemž Nejvyšší správní soud nevidí žádný důvod nahlížet na jmenování (nejvyššího) státního zástupce odlišně.

[29] Je tedy zřejmé, že stěžovatel zvolil nesprávný žalobní typ. V takové situaci mají soudy povinnost žalobce na tuto skutečnost upozornit a umožnit mu úpravu žaloby (rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2018, čj. 6 As 357/2017-26, rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 6. 2020, čj. 1 Afs 22/2020-34, č. 4040/2020 Sb. NSS, nálezn ÚS ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, č. 147/2019 Sb. ÚS).

[30] Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k závěru, že žaloba by nemohla být věcně projednána ani za předpokladu, že by žalobní typ odpovídal formě napadeného úkonu, a proto není namístě věc městskému soudu vracet, aby stěžovateli umožnil změnu žaloby. Stěžovatel totiž, jak vyplývá z následujících odstavců, postrádá aktivní procesní legitimaci ke zpochybnění jmenování nejvyššího státního zástupce.

III.3 Osoba oprávněná podat žalobu proti rozhodnutí o jmenování nejvyššího státního zástupce

[31] Aktivní procesní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí i žaloby na ochranu před nezákonným zásahem se odvíjí od tvrzení, že byl žalobce napadeným úkonem zkrácen na svých právech. Musí však jít o tvrzení alespoň plausibilní. Je-li zjevné a nepochybné, že žalobce nemůže být nositelem práva, do něhož dle žalobního tvrzení správní orgán zasáhl, je namístě žalobu bez věcného projednávání odmítnout jako návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. 4 As 50/2004-59, č. 1043/2007 Sb. NSS).

[32] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že funkce vedoucího (a tedy i nejvyššího) státního zástupce je veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny, a že tedy občanům svědčí ústavou zaručené základní právo na přístup k této funkci za rovných podmínek. Ostatně k témuž závěru dospěl i městský soud. Ustanovení čl. 21 odst. 4 Listiny přitom zjevně předpokládá, že přístup k veřejným funkcím bude vázán na splnění nějakých dalších podmínek, které musí být stanoveny zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny). Přístup k většině veřejných funkcí je přirozeně podmíněn nejrůznějšími kvalifikačními kritérii stanovenými zákonem, podle toho, o jakou funkci se jedná a jaká poslání má nositel funkce plnit a jaké činnosti má vykonávat. Současně platí, že stanovené zákonné podmínky musí být na všechny uplatňovány stejně (to je onen přístup k funkci za rovných podmínek, jak jej má na mysli citovaný čl. 21 odst. 4 Listiny). A protože jde o ústavou zaručené základní právo, podle čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny zde musí být prostředek soudní ochrany pro případ, že by měl někdo *nerovný* nebo řekněme s literární aluzí *rovnější* přístup k veřejné funkci než jiní, tj. že by nesplňoval zákonem stanovené podmínky nebo byl nezákonně upřednostněn na úkor těch, kteří takové podmínky splňovali a kteří tak ztratili šanci veřejnou funkci získat.

[33] V tomto ohledu městský soud i účastníci řízení pominuli stěžejní otázku, a sice zda může být nejvyšším státním zástupcem jmenována osoba stojící vně soustavy státního zastupitelství, tedy osoba, která v okamžiku jmenování nevykonává funkci státního zástupce. Pokud by nejvyšším státním zástupcem mohl být jmenován jen ten, kdo v okamžiku jmenování vykonává funkci státního zástupce, nemohl by být stěžovatel, který tuto funkci nevykonává, nezákonně zkrácen na svých právech procesem výběru nejvyššího státního zástupce jednoduše proto, že nesplňuje kvalifikační kritérium pro přístup k této funkci, což mu brání ucházet se o ni s vidinou potenciálního úspěchu (podobně by se nemohl ochrany před nezákonným zásahem souvisejícím se jmenováním řadového státního zástupce domáhat někdo, kdo například nemá právní vzdělání nebo není bezúhonný).

[34] Jinými slovy stěžovatel by v takovém případě postrádal aktivní procesní legitimaci zpochybňovat zákonost jmenování nejvyššího státního zástupce. Je přitom třeba odmítnout stěžovatelův názor, že by mohl „*podat žalobu ve věci a upozornit tak na nezákonný postup veřejné moci jako actio popularis, ve veřejném zájmu, když není jiného orgánu, který by tak učinil*“. Úkolem správních soudů je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Jak Nejvyšší správní soud opakovaně uvedl, soudní řád správní (až na výslovné výjimky v řízení o žalobě proti rozhodnutí – § 66 s. ř. s.) nepřípouští „veřejnou žalobu“ k ochraně práv jiných osob než žalobce nebo k ochraně veřejného zájmu (např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 82, či rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2022, č. 6 As 251/2021-54, bod 13).

[35] Jmenování nejvyššího státního zástupce se věnuje jediné zákonné ustanovení, které na předestřenou otázku samo o sobě přímo odpověď nedává: podle § 9 odst. 1 zákona o státním zastupitelství jmenuje nejvyššího státního zástupce vláda na návrh ministra spravedlnosti. Jak však správně upozorňovala žalovaná, toto ustanovení nelze vykládat izolovaně od ostatních ustanovení zákona.

[36] Zákon o státním zastupitelství předpokládá, že věci svěřené do působnosti státního zastupitelství vykonávají pouze státní zástupci (§ 3 odst. 1; výjimkou jsou úkony, na kterých se mohou podílet vyšší úředníci státního zastupitelství, asistenti státních zástupců a právní čekatelé – srov. § 3 odst. 2). Zároveň nejvyššího státního

zástupce označuje za *vedoucího státního zástupce* stojícího v čele Nejvyššího státního zastupitelství [§ 8 odst. 1 písm. a)]. Již z toho lze dovodit, že nejvyšší státní zástupce musí být zároveň státním zástupcem. Nutno též poukázat na § 11 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, z něhož vyplývá, že funkce vedoucího (tedy i nejvyššího) státního zástupce je na funkci státního zástupce nezávislá (*vzdání se funkce vedoucího státního zástupce anebo odvolání z této funkce nemá za následek zánik funkce státního zástupce*).

[37] Žalovaná též správně upozorňovala na skutečnost, že pokud by nejvyšší státní zástupce nebyl státním zástupcem, nedosáhl by na něj § 27 zákona o státním zastupitelství upravující kárnou odpovědnost státních zástupců, který na rozdíl od zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), nerozlišuje mezi kárnou odpovědností řadových a vedoucích státních zástupců (srov. § 87 odst. 2 zákona o soudech a soudcích vymezující zvláštní skutkovou podstatu kárného provinění soudních funkcionářů).

[38] Z citovaných ustanovení zákona o státním zastupitelství tak nelze učinit jiný závěr, než že nejvyšší státní zástupce musí být zároveň státním zástupcem. K témuž závěru dospívá i odborná literatura – viz např. Pavlík, J. § 9. In: Lata, J.; Pavlík, J.; Zezulová, J. *Zákon o státním zastupitelství. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020: „*Byť to není v zákoně výslovně stanoveno, jmenovat jako nejvyššího státního zástupce lze jen osobu, která je státním zástupcem. To samozřejmě znamená, že zákonu bude podle stávající právní úpravy učiněno za dost, i pokud by se osoba stala státním zástupcem a bezprostředně poté by byla jmenována i nejvyšším státním zástupcem.*“ Jmenování nejvyššího státního zástupce pouze z řad státních zástupců též odpovídá výběru předsedů soudů, které lze jmenovat pouze z řad soudců (§ 102 až § 105 zákona o soudech a soudcích).

[39] K opačnému závěru nemůže vést ani legislativní vývoj zákona o státním zastupitelství. Ustanovení § 9 odst. 1 tohoto zákona, podle něhož jmenuje nejvyššího státního zástupce vláda na návrh ministra spravedlnosti, se nezměnilo od 1. 3. 2002, kdy nabyl účinnosti zákon č. 14/2002 Sb. (předtím bylo obdobné ustanovení obsaženo v § 22 zákona o státním zastupitelství). Vládní návrh uvedeného zákona počítal s tím, že po citovaném § 9 odst. 1 bude následovat odstavce 2 ve znění: *Nejvyšším státním zástupcem může být jmenován státní zástupce, který ke dni jmenování vykonával funkci státního zástupce nejméně po dobu sedmi let a se jmenováním souhlasí* (sněmovní tisk č. 879/0, 3. volební období, www.psp.cz). Toto ustanovení bylo vypuštěno v průběhu projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně, přičemž, jak vyplývá z vyjádření poslance Marka Bendy, důvodem byla podmínka předchozího sedmiletého výkonu funkce státního zástupce (srov. stenoprotokol z obecné rozpravy k návrhu zákona, která proběhla dne 24. 10. 2001 na 39. schůzi Poslanecké sněmovny, dostupný na www.psp.cz). Nic tedy nesvědčí o tom, že by úmyslem zákonodárce bylo umožnit jmenovat do funkce nejvyššího státního zástupce i osobu, která v okamžik jmenování nevykonává funkci státního zástupce.

[40] Nejvyšší správní soud zároveň odmítá výklad, že by jmenování do funkce nejvyššího státního zástupce implicitně obsahovalo i jmenování do funkce „řadového“ státního zástupce, který naznačil stěžovatel. Pravomoc jmenovat státní zástupce má pouze ministr spravedlnosti (na návrh nejvyššího státního zástupce, § 18 odst. 2 zákona o státním zastupitelství) a vláda jej v tomto ohledu nemůže „suplovat“. Obdobně Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 9. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 87/06, č. 139/2007 Sb. ÚS, bod 35, shledal, že pravomoc prezidenta republiky jmenovat předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu v sobě nezahrnuje pravomoc přidělit soudce k Nejvyššímu soudu, která náleží ministru spravedlnosti (se souhlasem předsedy Nejvyššího soudu).

[41] Nejvyšší správní soud přisvědčuje i argumentu žalované, že při výkladu, podle něž nejvyšší státní zástupce nemusí být v okamžik jmenování státním zástupcem, by nebylo zřejmé, zda zákon vůbec na osobu státního zástupce klade nějaká kvalifikační kritéria (podmínky, které musí splnit uchazeč o funkci státního zástupce, zákon vymezuje až v části šesté, která se jmenováním nejvyššího státního zástupce systematicky nijak nesouvisí) – hypoteticky by se tak nejvyšším státním zástupcem mohla stát osoba bez právního vzdělání či osoba nikoli bezúhonná. Takový výklad je třeba odmítnout coby absurdní a nežádoucí.

[42] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že ze zákona o státním zastupitelství jednoznačně vyplývá, že nejvyšším státním zástupcem může být jmenována pouze osoba, která vykonává funkci státního zástupce.

[43] Stěžovatel označil výběr nejvyššího státního zástupce pouze z řad státních zástupců za diskriminační, aniž tuto námitku dále rozvedl. Nejvyšší správní soud k tomu jen stručně podotýká, že o zakázanou diskriminaci

jít nemůže, neboť stěžovatel (obecně řečeno osoba, která není státním zástupcem) není při výběru nejvyššího státního zástupce ve stejném ani srovnatelném postavení jako státní zástupci. Z výše provedeného rozboru zákona o státním zastupitelství je zřejmé, že nejvyšší státní zástupce musí být „zároveň“ i státním zástupcem, neboť pouze státní zástupci mohou vykonávat působnost svěřenou státnímu zastupitelství. Jelikož nelze dovodit, že by v sobě jmenování nejvyššího státního zástupce zahrnovalo i jmenování do funkce státního zástupce (neboť kompetence ke každému jmenování je svěřena jinému orgánu veřejné moci – srov. výše bod [40]), musí být osoba jmenovaná do funkce nejvyššího státního zástupce v okamžik jmenování státním zástupcem. Tuto konstrukci, která se opírá o zákon, nelze považovat za svévolnou ani nerozumnou, je naopak logické, že funkci hlavy státního zastupitelství zastává osoba „ze soustavy“.

[44] Nejvyšší správní soud uzavírá, že pouze osoba, která bezprostředně splňuje zákonné kvalifikační předpoklady pro jmenování do funkce nejvyššího státního zástupce, v daném případě tedy především osoba, která je státním zástupcem, může (za splnění dalších procesních podmínek) napadat žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. rozhodnutí o jmenování jiné osoby do funkce nejvyššího státního zástupce například z důvodu protiústavní svévole, diskriminace či jiných závažných vad, pro které jí samé bylo znemožněno se o funkci nejvyššího státního zástupce v daný okamžik ucházet. Jelikož stěžovatel tento předpoklad zjevně nesplňuje (což ani on sám nezpopchybuje), je osobou zjevně neoprávněnou k podání takové žaloby. (...)

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Výše provedené úvahy lze shrnout tak, že městský soud neměl žalobu vůbec věcně projednat, neboť stěžovatel byl osobou zjevně neoprávněnou k jejímu podání [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud proto zrušil rozsudek městského soudu a zároveň sám odmítl žalobu, neboť již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody (§ 110 odst. 1 věta první za středníkem s. ř. s.).

Kompetenční spory: smlouva o přístupu k poštovní infrastruktuře

k § 34 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách) k části páté občanského soudního řádu

Právní vztah mezi držitelem poštovní licence a jiným poskytovatelem poštovních služeb ze smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře podle § 34 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách, je vztahem soukromého práva. Nabylo-li rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu ve sporu o úpravě vzájemných práv a povinností z tohoto vztahu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v řízení podle části páté občanského soudního řádu.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 7. 12. 2022, čj. Konf 4/2022-10)

Prejudikatura: č. 4251/2021 Sb. NSS.

Věc: Spor o pravomoc mezi Obvodním soudem pro Prahu 1 a Městským soudem v Praze, za účasti 1) žalobkyně První novinové společnosti a.s., 2) žalované České pošty, s.p., a 3) Českého telekomunikačního úřadu, ve věci úpravy vzájemných práv a povinností držitele poštovní licence a jiného poskytovatele poštovních služeb.

Návrhem ze dne 29. 3. 2022 se Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „navrhovatel“) domáhal, aby zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodl tvrzený kompetenční spor ve věci vedené u Obvodního soudu pro Prahu 1 pod sp. zn. 21 C 163/2020.

Žalobkyně, jakožto nástupnická společnost společnosti Mediaservis, s.r.o. (která byla účastnicí řízení před Českým telekomunikačním úřadem i Městským soudem v Praze), a žalovaná podnikají na trhu poštovních služeb. Žalovaná je držitelkou poštovní licence ve smyslu § 21 a násl. zákona o poštovních službách, což jí dává

výsadní postavení na trhu poštovních služeb, jelikož je povinna poskytovat tzv. *základní poštovní služby* dle § 3 zákona o poštovních službách na celém území České republiky, na druhé straně pak dostává z veřejných prostředků finanční prostředky na kompenzaci tzv. *nespravedlivé finanční zátěže*, kterou jí tato veřejná služba může působit. Zákon o poštovních službách v § 34 odst. 5 předpokládá, že držitel poštovní licence (žalovaná) a jiný poskytovatel poštovních služeb (žalobkyně) uzavřou dobrovolně na základě konsensu písemnou smlouvu o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury držitele poštovní licence. V případě, že se tak nestane ani dva měsíce po zahájení jednání o smlouvě, má pravomoc rozhodnout o jejím obsahu na návrh některé ze stran Český telekomunikační úřad.

Žalobkyně dlouhodobě usilovala o uzavření smlouvy o přístupu k prvkům poštovní infrastruktury. Vzhledem k tomu, že ani téměř roční vyjednávání s žalovanou nevedlo k výsledku, obrátila se žalobkyně na Český telekomunikační úřad s návrhem na uzavření předmetné smlouvy. Český telekomunikační úřad vedl řízení o dvou částech, přičemž o části předmětu řízení, jež je relevantní pro řízení před Obvodním soudem pro Prahu 1, rozhodl předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu rozhodnutím ze dne 5. 5. 2017, čj. ČTÚ-7 312/2014-606/CII.vyř., tak, že uložil žalované povinnost uzavřít se žalobkyní Dodatek č. 1 ke Smlouvě o přístupu ke zvláštním službám a prvkům poštovní infrastruktury minimálně ve zde specifikovaném rozsahu. K rozkladům obou účastníků Rada Českého telekomunikačního úřadu rozhodnutím ze dne 8. 11. 2017, čj. ČTÚ-35 513/2017-603, pouze formulačně změnila výrok I rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu, ve zbytku rozklady zamítla a rozhodnutí předsedy Rady Českého telekomunikačního úřadu potvrdila. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně správní žalobu.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 3. 8. 2020, čj. 6 A 11/2018-114, žalobu odmítl. Ve svém odůvodnění odkázal na právní názor obsažený v usnesení zvláštního senátu ze dne 24. 6. 2009, čj. Konf 24/2008-21, č. 1932/2009 Sb. NSS, který považoval za plně aplikovatelný i na projednávanou věc a uvedl, že žalobkyně i Česká pošta jsou podle něj soukromoprávními subjekty, které mají zákonem uloženou povinnost uzavřít spolu soukromoprávní smlouvu, na jejímž základě vznikne soukromoprávní vztah. Na tom nic nemění ani skutečnost, že smluvní subjekty nemají kontraktní volnost, neboť zákon může regulovat (typicky na ochranu slabší smluvní strany, např. spotřebitelské smlouvy) jak obsah soukromoprávní smlouvy, tak i povinnost jejího uzavření. Aby bylo právo na uzavření smlouvy možné realizovat, stanovil zákon o poštovních službách také správní orgán (Český telekomunikační úřad), který rozhoduje o sporných částech a tím smlouvu dotvoří. Ingerence správního orgánu nemůže negovat soukromoprávní základ právního vztahu. Jediným veřejným subjektivním právem obou účastníků sporu před Českým telekomunikačním úřadem je právo na vydání rozhodnutí v zákonné lhůtě, což však není předmětem žaloby. Městský soud tak žalobu odmítl a poučil žalobkyni o možnosti podat žalobu k obvodnímu (okresnímu) soudu.

Kasační stížnost Českého telekomunikačního úřadu proti usnesení městského soudu Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 5. 5. 2021, čj. 4 As 300/2020-44, odmítl s odůvodněním, že Český telekomunikační úřad, jako správní orgán, je v tomto případě osobou zjevně neoprávněnou k jejímu podání. Nevyhoví-li totiž krajský soud žalobě, „*ať již z důvodů procesních či meritorních, neděje se z právního hlediska nic ve vztahu k žalovanému správnímu orgánu, a to bez ohledu na to, jak přesně takové řízení skončilo, se specifickou výjimkou spočívající v zastavení řízení z důvodu uspokojení navrhovatele.*“ (bod 8). „*Usnesením o odmítnutí žaloby městský soud z procesních důvodů žalobě nevyhověl, v důsledku čehož zůstalo žalobou napadené rozhodnutí nedotčeno a stěžovatel neutrpěl v řízení před městským soudem žádnou újmu. Ta by mu naopak mohla vzniknout za situace, kdy by městský soud ve shodě s kasačními námitkami učinil závěr o převažující veřejnoprávní povaze rozhodnutí rady stěžovatele o odvolání a po jeho meritorním posouzení by jej zrušil. Stěžovatel se tak v podstatě dovolává jiného výsledku žalobního řízení, který je pro něho potenciálně méně příznivý než výsledek skutečný a který mu může z právního hlediska způsobit újmu. Pro stěžovatele, jehož rada vydala žalobou napadené rozhodnutí, bylo proto za dané procesní situace objektivně nejpříznivějším výsledkem řízení před městským soudem odmítnutí žaloby s poučením žalobkyně o možnosti podání žaloby podle části páté o. s. ř. k věcně příslušnému soudu. I v tomto případném řízení vedeném před civilním soudem sice může být rozhodnutí rady stěžovatele o odvolání dotčeno, nicméně z hlediska oprávněnosti správního orgánu podat kasační stížnost je podstatně porovnání jím požadovaného výsledku řízení ve správním soudnictví s dosaženým výsledkem, který*

je však pro něho příznivější, s ohledem na okolnosti případu objektivně nejlepší a nezpůsobující mu žádnou újmu.“ (bod 9).

Žalobkyně následně dle poučení městského soudu podala žalobu podle části páté o. s. ř. k Obvodnímu soudu pro Prahu 1, jíž se domáhala, aby soud v souladu s § 250j o. s. ř. nahradil rozhodnutí Rady Českého telekomunikačního úřadu ze dne 8. 11. 2017 tak, že rozhodne o obsahu smlouvy zajišťující žalobkyni přístup k poštovní infrastruktuře žalované, resp. obsahu Dodatku č. 1 ke Smlouvě o přístupu ke zvláštním službám a prvkům poštovní infrastruktury dle návrhu žalobkyně obsaženého v žalobě.

Obvodní soud pro Prahu 1 v návrhu na řešení záporného kompetenčního sporu uvedl, že není k projednání žaloby věcně příslušný, přičemž se ztotožnil s právním posouzením obsaženým v rozsudku městského soudu ze dne 26. 7. 2021, čj. 14 A 87/2018-58, v němž tento soud rozhodl (jako správní soud) meritorně právě o žalobě proti rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o obsahu smlouvy o umožnění přístupu k poštovní infrastruktuře. Městský soud měl v tomto rozsudku za to, že se „jedná o věc s převažujícím veřejnoprávním prvkem. Z právní úpravy poskytování poštovních služeb na území České republiky plyne řada povinností a omezení, která dopadají zejména na žalobkyni [Českou poštu] jakožto držitele poštovní licence a největšího tuzemského poskytovatele poštovních služeb, ale i na další poskytovatele poštovních služeb. Žalovaný [Český telekomunikační úřad] pak vykonává dohled nad dodržováním těchto povinností a omezení a za tím účelem je nadán řadou vrchnostenských oprávnění. Uvedené se promítá i do právní úpravy uzavírání smluv o přístupu k poštovní infrastruktuře, jež do značné míry omezuje svobodu volby na straně držitele poštovní licence, předně z toho důvodu, že uzavření takové smlouvy je pro držitele poštovní licence povinností, zatímco pro ostatní provozovatele je uzavření smlouvy nárokem. Již z uvedeného je jednoznačně zřejmá nerovnováha mezi stranami smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře. Obsahem smlouvy samotné je umožnění přístupu k poštovní infrastruktuře, přičemž podmínky jsou stanoveny veřejnoprávními předpisy a při uzavírání smlouvy podle § 34 zákona o poštovních službách navrhovatel a odpůrce nemají rovné postavení (na rozdíl od vztahů občanskoprávních). Držiteli poštovní licence pak není uložena pouze povinnost smlouvu o přístupu uzavřít, ale nadto musí pro případné zájemce vypracovat a zveřejnit návrh takové smlouvy, přičemž žalovaný je dle § 34 odst. 3 zákona o poštovních službách oprávněn z moci úřední rozhodnout o změně návrhu smlouvy. Žalovaný tedy z pohledu právní úpravy nevystupuje jako orgán, který by bez dalšího rozhodl spor mezi smluvními stranami, nýbrž sám může do kontraktačního procesu, respektive jeho výsledku, zasáhnout. Rovněž cena za přístup k poštovní infrastruktuře podléhá veřejnoprávní regulaci, neboť dle § 34 odst. 8 zákona o poštovních službách musí být nákladově orientovaná, a napadené rozhodnutí tak v důsledku představuje rozhodnutí o ceně, tj. rozhodnutí ve své podstatě veřejnoprávní (k tomu přiměřeně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2006, čj. 3 As 48/2004-82). Soud proto uzavřel, že v situaci, kdy nebylo Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 6 A 11/2018 ani obecně v rámci jeho rozhodovací činnosti rozhodnuto jinak, a kdy dle soudu napadené rozhodnutí vykazuje jasnou a zásadní převahu aspektů veřejnoprávních, je dána k projednání a rozhodnutí věci příslušnost soudů rozhodujících ve správním soudnictví.“ (bod 15).

Usnesení zvláštního senátu čj. Konf 24/2008-21, z něhož vyšel městský soud ve věci 6 A 11/2018, považoval navrhovatel za nepřiléhavé, neboť se týká situace, kdy správní orgán rozhoduje o úpravě vzájemných práv a povinností vlastníků provozně souvisejících vodovodů a kanalizací, kdy žádná ze stran nevystupuje vůči druhé ve zvláštním postavení, resp. nacházejí se v rovném postavení (nestanoví se zde povinnost jedné strany uzavřít smlouvu na žádost druhé strany) a smlouva je uzavírána v zájmu obou, přičemž správní orgán nemá právo do jejich kontraktačního procesu zasahovat. Právo na přístup k poštovní infrastruktuře však je jednostranným právem ostatních provozovatelů poštovních služeb vůči držiteli poštovní licence, který je vůči nim v nerovném postavení.

Zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí ve věci týkající se úpravy vzájemných práv a povinností držitele poštovní licence a jiného poskytovatele poštovních služeb je soud v občanském soudním řízení.

Z odůvodnění:

(...) [13] Podle § 1 odst. 1 zákona o poštovních službách *tento zákon zpracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje podmínky pro podnikání v oblasti poštovních služeb, podmínky pro poskytování a provozování poštovních služeb, práva a povinnosti, které při této činnosti vznikají, jakož i zvláštní práva a zvláštní povinnosti těch*

provozovatelů poštovních služeb, kteří mají povinnost poskytovat a zajišťovat základní služby, a výkon státní správy a regulaci v oblasti poštovních služeb.

[14] Podle § 34 zákona o poštovních službách držitel poštovní licence je povinen transparentním a nediskriminačním způsobem na základě písemné smlouvy umožnit přístup ostatním provozovatelům k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury (dále jen „poštovní infrastruktura“). Poštovní infrastruktura zahrnuje databázi adres s informacemi o adresátech, kteří požádali o dodávání na jiné než odesílateli uvedené adrese a o jejich nových adresách, poštovní příbrádky, dodávací schránky, službu dosilky, službu vrácení odesílateli, službu dodání na adresy uvedené na poštovních zásilkách (odstavec 1). Držitel poštovní licence je povinen uveřejnit na svých internetových stránkách informace týkající se přístupu k poštovní infrastruktuře; držitel poštovní licence vždy uveřejní podmínky uzavření smlouvy a návrh smlouvy obsahující alespoň identifikační údaje držitele poštovní licence, rozsah a specifikaci přístupu k poštovní infrastruktuře včetně podmínek, technických parametrů a ceny, a to v členění podle jednotlivých prvků a služeb (odstavec 2). Úřad [ČTÚ] může z moci úřední rozhodnout o změně návrhu smlouvy podle odstavce 2, pokud tento návrh nesplňuje podmínky podle odstavců 1, 2 a 8; držitel poštovní licence je povinen změněný návrh smlouvy uveřejnit na svých internetových stránkách (odstavec 3). Držitel poštovní licence může odmítnout návrh na uzavření smlouvy podle odstavce 1, pokud by plnění z této smlouvy mohlo vést k obrožení činnosti související s poskytováním a zajišťováním základních služeb, které jsou obsaženy v jeho poštovní licenci, nebo k obrožení bezpečnosti provozu poštovní infrastruktury (odstavec 4). Nedojde-li k uzavření smlouvy podle odstavce 1 do 2 měsíců ode dne zahájení jednání o návrhu smlouvy, Úřad rozhodne spor o úpravě vzájemných práv a povinností na základě návrhu kterékoliv smluvní strany. Součástí návrhu smluvní strany na rozhodnutí sporu musí být návrh smlouvy se specifikací jeho sporných částí. Je-li předmětem sporu cena za přístup k poštovní infrastruktuře, Úřad v rámci rozhodnutí sporu stanoví tuto cenu podle odstavce 8. Lhůta pro vydání rozhodnutí o sporu činí 4 měsíce, ve zvláště složitých případech 6 měsíců. Rozhodnutí sporu uveřejní Úřad v Poštovním věstníku a způsobem umožňujícím dálkový přístup (odstavec 5).

[15] Předně je třeba konstatovat, že zákon o poštovních službách není předpisem obsahujícím výlučně jen veřejnoprávní normy. Předmětem úpravy v něm obsažené jsou totiž *podmínky pro podnikání v oblasti poštovních služeb, podmínky pro poskytování a provozování poštovních služeb, práva a povinnosti, které při této činnosti vznikají, jakož i zvláštní práva a zvláštní povinnosti těch provozovatelů poštovních služeb, kteří mají povinnost poskytovat a zajišťovat základní služby, a výkon státní správy a regulace v oblasti poštovních služeb* (§1 odst. 1). Jinými slovy, zákon obsahuje normy jak veřejnoprávní (vymezení základních služeb, úprava podmínek podnikání v oblasti poštovních služeb, obecných povinností provozovatelů poštovních služeb, udělení, změny, zániku a odnětí poštovní licence, povinnosti držitele poštovní licence včetně obsahu poštovní povinnosti, stanovení a financování čistých nákladů na provozování základních služeb, úprava podmínek sdílení zvláštních služeb a prvků poštovní infrastruktury držitele poštovní licence, regulace cen základních služeb, podmínky vydávání a užívání poštovních známek, úprava výkonu státní správy a regulace v oblasti poštovních služeb a vymezení skutkových podstat přešupků a sankcí za ně), tak i soukromoprávní povahy (ustanovení týkající se uzavření poštovní smlouvy, obsahu poštovních podmínek, úprava práv a povinností provozovatele poštovních služeb a uživatelů poštovních služeb při poskytování poštovních služeb, jakož i zvláštní úprava promlčecí doby a komplexní úprava odpovědnosti za škodu). Rozhodujícím kritériem pro rozlišení, o jaký vztah se jedná, je metoda úpravy, tedy, zda jde o úpravu vztahů postavených na rovnosti jeho stran, tj. např. vztahy mezi poskytovateli poštovních služeb a jejich zákazníky, nebo o vztahy ryze vrchnostenského charakteru, kam patří např. rozhodování ve věcech udělení, změny, zániku či odnětí licence.

[16] Důvodem vytvoření zákonem garantovaného práva provozovatelů poštovních služeb na přístup k poštovní infrastruktuře držitele poštovní licence je zájem na rozvoji konkurence. Zákon o poštovních službách tak vychází z toho, že „pošta nebude nadále úřadem, ale ekonomickým subjektem – podnikem poskytujícím služby na ekonomickém základě“. Zatímco starý zákon vymezoval zvláštní povahu pošty, nový zákon upravil zvláštní povahu služeb, které pošta poskytuje. Nový zákon též převedl poskytování poštovních služeb z předchozí úpravy veřejnoprávní do úpravy soukromoprávní. Tím formálně otevřel provozování poštovních služeb i pro provozovatele odlišné od České pošty.“ (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 9. 2021, čj. 8 As 70/2018-100, č. 4251/2021 Sb. NSS).

[17] „*Tohoto cíle je dosahováno prostřednictvím povinnosti držitele poštovní licence umožnit ostatním provozovatelům přístup k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury, v rozsahu odpovídajícím rozsahu poštovní povinnosti držitele poštovní licence. Povinný rozsah přístupu k prvkům poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury, který je držitel poštovní licence povinen na základě smlouvy o přístupu zabezpečit, je jednak vymezen výčtem prvků poštovní infrastruktury uvedeným v § 34 odst. 1 [zákona o poštovních službách], jednak je dán rozsahem jeho poštovní povinnosti. [...] Držitel poštovní licence povinně umožňuje přístup k těm prvkům své poštovní infrastruktury a k zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury, jejichž prostřednictvím zajišťuje všeobecnou dostupnost základních služeb. Držitel poštovní licence naproti tomu není povinen zajistit přístup k těm prvkům poštovní infrastruktury a k těm zvláštním službám souvisejícím s provozováním poštovní infrastruktury, které poskytují nad rámec poštovní povinnosti (např. služby elektronického avizování zásilek, dodávání balíků s váhou nad 10 kg atd.). Zároveň samozřejmě platí, že nic nebrání smlouvou rozšířit rozsah přístupu nad zákonem stanovený povinný rámec.“ (Buzek, L. *Zákon o poštovních službách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 323).*

[18] „*Povinné obsahové náležitosti návrhu na uzavření smlouvy o přístupu zahrnují identifikační údaje držitele poštovní licence, rozsah a specifikaci přístupu k poštovní infrastruktuře, včetně podmínek, technických parametrů a ceny, a to v členění podle jednotlivých prvků a služeb. Důvodová zpráva k zákonu č. 319/2015 Sb., kterým byla do zákona o poštovních službách doplněna ustanovení § 34 odst. 2 a 3 [zákona o poštovních službách] specifikuje, že smlouva musí obsahovat specifikaci jednotlivých prvků poštovní infrastruktury a služeb, k nimž bude umožněn přístup, zejména popis charakteristik jednotlivých prvků nebo služeb. Technickými parametry se podle charakteru jednotlivých prvků nebo služeb rozumí zejména umístění přístupových míst/bodů včetně vymezení možné doby přístupu a kapacity jednotlivých přístupových míst/bodů, způsob přístupu k poštovním příhradkám a dodávacím schránkám, formát databáze adresátů, frekvence jejich aktualizací apod. Cena za přístup musí být v návrhu smlouvy stanovena pro jednotlivé prvky a služby, nelze ji tedy stanovit jako cenu úhrnnou. Cena musí splňovat požadavek nákladové orientace podle § 34 odst. 8 [zákona o poštovních službách]. Povinný obsah návrhu smlouvy z větší části vyplývá z praktických potřeb úpravy vzájemného vztahu držitele poštovní licence a přístupujícího provozovatele poštovních služeb. Rámcově bude obsah návrhu vymezen předmětem smlouvy a výše naznačeným rozsahem, v němž je držitel poštovní licence povinen umožnit přístupujícímu provozovateli přístup k poštovní infrastruktuře.“ (tamtéž, s. 329).*

[19] „*Konečná podoba smlouvy je vždy výsledkem jednání obou smluvních stran, přičemž pouze v případě, že dohoda není možná, resp. jednání o uzavření smlouvy se neúměrně prodlužují, zákon umožňuje stranám obrátit se s návrhem na rozhodnutí sporných otázek na ČTÚ. Pokud nedojde k uzavření smlouvy o přístupu k poštovní infrastruktuře do dvou měsíců ode dne zahájení jednání o návrhu smlouvy, může být podle § 34 odst. 5 [zákona o poštovních službách] za stanovených podmínek podán návrh na rozhodnutí sporu ČTÚ. [...] Součástí návrhu na rozhodnutí sporu musí být návrh smlouvy se specifikací jeho sporných částí. Aktivně legitimován k návrhu na zahájení správního řízení je držitel poštovní licence nebo provozovatel poštovních služeb usilující o přístup k poštovní infrastruktuře. Základním procesním požadavkem na návrh na zahájení správního řízení je, aby vymezení předmětu řízení obsažené v návrhu bylo provedeno tak jednoznačně, aby na jeho základě mohl být formulován výrok, kterým budou odstraněny překážky bránící uzavření smlouvy. Obsahem výroku rozhodnutí bude povinnost držitele poštovní licence uzavřít s přístupujícími provozovateli poštovních služeb na jeho žádost ve stanovené lhůtě smlouvu o přístupu ve znění určeném ČTÚ. Nutno nicméně podotknout, že ani pravomocné rozhodnutí nebrání stranám sporu uzavřít dohodu v odlišném znění.“ (tamtéž, s. 332).*

[20] Na tomto základě dospěl zvláštní senát k závěru, že byt oblast poskytování poštovních služeb podléhá významné veřejnoprávní regulaci (srov. shora bod [15]), právní vztah mezi držitelem poštovní licence a jiným poskytovatelem poštovních služeb ohledně umožnění přístupu k poštovní infrastruktuře je postaven na rovnosti jeho účastníků, kteří mají smluvní volnost, a to dokonce i poté, co Český telekomunikační úřad k případnému návrhu jedné ze stran svým rozhodnutím obsah smlouvy stanoví. Smlouva žalobkyně a žalované o přístupu k poštovní infrastruktuře je tedy soukromoprávním aktem. Nejedná se o veřejnoprávní smlouvu dle § 159 a násl. správního řádu. Pokud Český telekomunikační úřad nedostatek dohody smluvních stran nahrazuje svým rozhodnutím podle § 34 odst. 5 zákona o poštovních službách, rozhoduje jako správní orgán o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá ze soukromoprávních vztahů. Obdobně například Energetický regulační úřad rozhoduje

soukromoprávní spory o *uzavření smlouvy podle tohoto zákona mezi držiteli licencí nebo mezi držitelem licence a zákazníkem* [§ 17 odst. 7 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)] – viz k tomu například usnesení zvláštního senátu ze dne 12. 10. 2022, čj. Konf 1/2022-8, a tam citovanou judikaturu.

[21] K argumentaci navrhovatele, že právo na přístup k poštovní infrastruktuře je jednostranným právem ostatních provozovatelů poštovních služeb vůči držiteli poštovní licence, který je vůči nim v nerovném postavení, lze poznamenat, že obdobnou výhradu by bylo možno uplatnit i vůči celé řadě smluv uzavíraných adhezním způsobem (§ 1798 a násl. občanského zákoníku), typicky smlouvám spotřebitelským, zvláště je-li omezený počet subjektů (či jediný subjekt), s nimiž může slabší strana požadovanou smlouvu uzavírat. Nicméně ani adhezní způsob uzavírání smluv nemění nic na jejich soukromoprávním charakteru. V nynější věci se přitom ani nepředpokládá, že by smlouva byla uzavírána adhezním způsobem, byť držitel poštovní licence je povinen uveřejnit podmínky uzavření smlouvy a návrh smlouvy s minimálním zákonem daným obsahem, a z ničeho ani nevyplývá, že by smlouva měla být jednostranně výhodná, neboť se jedná o smlouvu úplatnou. Rovněž tak okolnost, že jedna ze smluvních stran je z rozličných důvodů fakticky silnější, nevylučuje soukromoprávní charakter takových smluv (typicky v oblasti pracovněprávní). I v rámci soukromoprávních vztahů existuje zákonná regulace smluvní volnosti, a to na ochranu slabší smluvní strany, která je ostatně jednou ze základních zásad soukromého práva [srov. § 3 odst. 2 písm. c) občanského zákoníku].

[22] O předmětné žalobě tak nemá rozhodovat soud ve správním soudnictví, ale soud v občanském soudním řízení dle části páté o. s. ř. (§ 7 odst. 1 a 2 o. s. ř.).

4430

Hazardní hry: bonusy poskytované provozovatelem

k § 4 odst. 1 písm. c) a § 7 odst. 4 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách

Pokud účastník hazardní hry uplatňuje bonusy poskytované provozovatelem hazardní hry za registraci k takové účasti, s nimiž ovšem účastník hazardní hry nemůže libovolně disponovat jako s majetkovou hodnotou, nejedná se o přijímání nepeněžních vkladů nebo sázek provozovatelem hazardní hry podle § 7 odst. 4 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách. Uplatněním podobných bonusů v rámci hry nedochází k vložení sázky ani jiného vkladu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách účastníkem hazardní hry, tedy ani k přijímání vkladů nebo sázek provozovatelem hazardní hry.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2022, čj. 7 As 184/2022-28)

Prejudikatura: č. 1258/2007 Sb. NSS a č. 4136/2021 Sb. NSS; nálezn Ústavního soudu č. 293/2011 Sb.; rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 6. 3. 2007, *Placanina a další*, (C-338/04, C-359/04 a C-360/04), a rozsudky Soudního dvora ze dne 24. 3. 1994, *Schindler* (C-275/92), ze dne 21. 10. 1999, *Zenatti* (C-67/98), a ze dne 6. 11. 2003, *Gambelli a další* (C-243/01); rozsudky velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. 11. 1996, *Cantoni proti Francii* (stížnost č. 17862/91), ze dne 12. 2. 2008, *Kafkaris proti Kypru* (stížnost č. 21906/04), a ze dne 21. 10. 2013, *Del Río Prada proti Španělsku* (stížnost č. 42750/09).

Věc: SYNOT TIP, a.s. proti Ministerstvu financí o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobkyně provozovala hazardní hry na internetových stránkách www.synottip.cz. V době od června do října 2018 poskytovala osobám za registraci k účasti na hazardní hře na uvedených internetových stránkách tzv. *Benefit body*, které bylo možno „prosázet“ v rámci internetových hazardních her. Žalovaný na základě provedené kontroly dospěl k závěru, že žalobkyně tyto *Benefit body* přijímala jako sázky v rámci hazardních her. Tím porušila zákaz upravený v § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Dopustila se tak přestupku podle § 123 odst. 1 písm. h) zákona o hazardních hrách.

Městský soud v Praze na základě žaloby podané žalobkyní rozsudkem ze dne 8. 6. 2022, čj. 8 Af 5/2020-81, zrušil jak prvostupňové rozhodnutí žalovaného, tak zamítavé rozhodnutí ministryně o rozkladu žalobkyně. Žalovaný rozsudek městského soudu napadl kasační stížností. Namítl nesprávný výklad § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Nejvyšší správní soud se musel vypořádat s výkladem relevantních ustanovení zákona o hazardních hrách a posoudit, zda jednání žalobkyně bylo v rozporu s § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách, a zda se tak žalobkyně dopustila výše uvedeného přestupku.

Z napadeného rozsudku městského soudu a ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující:

Dne 23. 8. 2018 zahájil žalovaný kontrolu ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Jejím předmětem bylo dodržování pravidel zákona o hazardních hrách, především dodržování § 7 odst. 4 a § 10 odst. 1 zákona o hazardních hrách. Kontrolovanou osobou byla žalobkyně.

Podklad kontrolních zjištění tvořil záznam o úkonech předcházejících kontrole ve smyslu § 3 odst. 1 kontrolního řádu provedených na internetové stránce www.synottip.cz, prostřednictvím které žalobkyně provozovala hazardní hry. V rámci těchto úkonů si kontrolující osoba na internetových stránkách www.synottip.cz mimo jiné založila uživatelské konto, prostřednictvím kterého se účastnila internetových hazardních her provozovaných žalobkyní, ohledala znění podmínek provozování hazardních her a pokusila se o převod prostředků z uživatelského konta na bankovní účet.

Žalovaný dospěl v protokolu o kontrole mimo jiné ke zjištění, že žalobkyně poskytovala za předpokladu registrace a zřízení uživatelského konta účastníkům hazardní hry plnění v podobě bonusu za registraci, tzv. *Benefit body*. Tento bonus mohl být podle žalovaného použit k úhradě sázek. Přímý převod bonusových bodů na peněžní prostředky a následně na bankovní účet však nebyl umožněn. Účastník hry mohl peněžní prostředky z bonusových prostředků získat až jako případnou výhru generovanou ze vsazených bonusových bodů. Žalovaný proto bonusové body považoval za nepeněžitý poukaz, jehož využití je účelově vázáno a který – v případě jeho využití coby sázky – představuje nepeněžitě plnění. Na tomto základě pak žalovaný učinil kontrolní závěr, že kontrovaná osoba provozovala hazardní hru v rozporu s § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách, *neboť v rámci hazardních her přijímala nepeněžitě vklady*.

Na základě námitek žalobkyně proti kontrolnímu zjištění provedl žalovaný došetření věci. Žalovaný znovu provedl ohledání internetových stránek www.synottip.cz a tam uvedených podmínek provozování hazardní hry. Možnost výběru bonusových prostředků jako prostředků peněžních zjišťoval telefonickým a emailovým dotazem na příslušné kontakty žalobkyně. Neshledal přitom důvody odchýlit se od původních kontrolních zjištění. Potvrdil kontrolní závěr, že žalobkyně provozovala hazardní hru v rozporu s § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách.

S ohledem na závěry provedené kontroly žalovaný zahájil přestupkové řízení pro podezření ze spáchání přestupku podle § 123 odst. 1 písm. h) zákona o hazardních hrách, kterého se měla žalobkyně dopustit tím, že v rozporu s § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách přijala nepeněžitě vklady nebo sázky. Žalovaný shledal stav věci za dostatečně zjištěný a prokázány z podkladů shromážděných ve správním spise. Rozhodnutím ze dne 10. 6. 2019 žalovaný uznal žalobkyni vinnou ze spáchání výše uvedeného přestupku a uložil jí pokutu ve výši 100 000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně podala rozklad, který ministryně financí rozhodnutím ze dne 11. 11. 2019 zamítla.

Žalobkyně proti rozhodnutí ministryně brojila správní žalobou u městského soudu. V té namítala zaprvé nesprávná skutková zjištění žalovaného týkající se způsobu využívání *Benefit bodů*. Poukazovala na to, že v souladu s podmínkami provozování hazardní hry (podmínkami akce „Benefit klub“) bylo možné *Benefit body* mj. přeměnit na peníze a převést z uživatelského konta na registrovaný bankovní účet. Konečně žalobkyně vyjádřila nesouhlas se závěrem žalovaného, že provozovala hazardní hru v rozporu s § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách, který žalobkyně považovala za překvapivý.

Městský soud se neztotožnil s právním posouzením věci, které učinil žalovaný. Přitom se zaměřil na využití bonusových bodů (*Benefit bodů*) při přijímání vkladů nebo sázek, které žalovaný kvalifikoval jako nepeněžení. Městský soud nepovažoval za podstatnou nemožnost volně nakládat s těmito prostředky jako s penězi. Rozhodně podle něj naopak bylo, zda vsazení *Benefit bodů* představovalo přijetí nepeněžitě vkladu či sázky. V tomto

směru zaprvé dovodil, že *Benefit body* nepocházely z majetku účastníka hry a jejich vsazení tudíž nepředstavovalo *příjeti* nepeněžitého vkladu *od účastníka* ve smyslu § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Vsazení *Benefit bodů* v tomto konkrétním případě, za druhé, nebylo možno považovat ani za *nepeněžitý* vklad ve smyslu téhož ustanovení. Podle městského soudu totiž v momentě zahájení hry došlo k převodu *Benefit bodů* na koruny české v kurzu 1:1. Jelikož takto v okamžiku, kdy se hráč rozhodoval o provedení sázky, byly prostředky jeho uživatelského konta vyjádřeny v Kč, vkladem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách nebyly body, ale koruny české, a jednalo se tudíž o peněžitý vklad.

Uvedené závěry městský soud podpořil poukázáním na účel § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách, jímž je podle městského soudu ochrana majetku účastníků hazardních her odlišného peněz. *Benefit body* však z majetku hráče nepocházejí, byly darovány žalobkyni. Obecné ochraně před vznikem závislosti na hazardních hrách a negativním jevům s tím spojeným přitom § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách (na rozdíl od § 7 odst. 3 tohoto zákona) neslouží, jakkoli je taková ochrana dle městského soudu žádoucí. Zároveň městský soud poukázal na analogickou situaci, kdy by provozovatel hazardní hry účastníkovi daroval namísto bonusových bodů skutečné peníze, které by bylo stejně jako v případě bonusových prostředků možno použít jako sázku do hry. V takovém případě by dle městského soudu bylo problematické usuzovat na nepeněžitou povahu vkladu pouze ze skutečnosti, že s darovanými prostředky uživatel hazardní hry nemůže volně disponovat.

Žalovaný (stěžovatel) se kasační stížností domáhal, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Napadenému rozsudku vytýkal nezákonnost spočívající v nesprávné aplikaci § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách. Podle stěžovatele se výklad dovozený městským soudem přičítá jak jazykovému znění tohoto ustanovení, tak účelu v něm obsažené právní normy. Nepeněžitý bonus poskytovaný žalobkyni proto podle stěžovatele bylo třeba podřadit pod zákaz upravený v § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách.

Stěžovatel nejprve poukázal na svoji ustálenou praxi posuzovat plnění získaná uživatelem od provozovatele hazardních her, která lze uplatnit pouze k určitému účelu, jako poukaz na využití služeb v určité hodnotě, který není peněžním plněním. Takový poukaz podle stěžovatele spočívá v poskytnutí výhody provozovatelem hazardní hry v podobě slevy na jeho služby vyjádřené v penězích nebo počtu sázek v určité hodnotě. Účast hráče na hazardní hře v tomto případě neprobíhá na základě peněžního vkladu (sázky), ale na základě uplatnění poukazu na služby v určité hodnotě. Poukaz má sice hodnotu vyjádřenou penězi, nejde však o peněžní prostředek, neboť postrádá základní definiční znak peněz v podobě všeobecně přijímaného prostředku směny a plateb. Uplatněním takového poukazu přitom nedojde k jeho přeměně na peněžní prostředek, nýbrž ke spotřebě provozovatelem poskytované služby. Žalobkyně navíc neumožňovala volnou dispozici s bonusovými prostředky, ale jejich využití omezovala právě na spotřebu jí poskytovaných služeb.

Stěžovatel svůj závěr, že bonusové prostředky poskytované žalobkyni nelze považovat za peněžní plnění, podporoval dále srovnáním s právní povahou kryptoměny *Bitcoin*. Tu podle judikatury správních soudů nelze považovat za peněžní prostředky ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 370/2017 Sb., o platebním styku, (dále jen „zákon o platebním styku“), ani podřazovat pod pojem *peníze*. Tím spíše podle stěžovatele nelze za peněžní prostředky považovat poukaz poskytovaný žalobkyni. Stěžovatel poukázal rovněž na závěr dovozený v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 4. 2022, čj. 10 Af 6/2021-67, podle něhož „[b]onus měl sice v uživatelském prostředí podobu virtuálních peněz, v době přidělení účastníkovi a následujících her [však] bonusové prostředky peněžní hodnotu neměly, tu by získaly až splněním podmínek protočení [...]. Jednalo se tedy stále jen o nepeněžní prostředek[, neboť] ze strany účastníka nebyl krytý žádnou vlastní finanční částkou a žalobkyně je za peněžní prostředky vůči účastníkovi hodlala proměnit až splněním podmínek tzv. protočení.“

Rozpor přijímání bonusových prostředků s § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách podle stěžovatele plyne rovněž z účelu a systematického zařazení tohoto ustanovení. Obecným účelem zákonných omezení upravených § 7 zákona o hazardních hrách je zajištění větší ochrany účastníků hazardní hry před rizikem vytvoření nebo udržování závislosti na hazardní hře. Bonusový program žalobkyně však v hráčích vytvářel pocit, že jim hrou nehrozí žádná přímá ekonomická ztráta. Stěžovatel citoval z důvodové zprávy k zákonu o hazardních hrách, podle níž z důvodu posílení ochrany účastníků hazardní hry byla zvolena regulace v podobě zákazu jakýchkoli výhod poskytovaných v souvislosti s hazardními hrami. Rozdíl mezi § 7 odst. 4 a § 7 odst. 3 zákona o hazardních hrách přitom podle stěžovatele spočívá v tom, že druhé uvedené ustanovení, které zakazuje poskytování výhod v podobě

potravín, nápojů, tabákových výrobků a jiných povzbuzujících látek, míří primárně na kamenné provozovny. Účelem zákazu v § 7 odst. 4 je proto mimo jiné zamezit poskytování nepeněžitých bonusů ve formě poukázky.

Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítla výklad § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách zastávaný stěžovatelem. Ztotožnila se s názorem městského soudu. Stěžovatel podle žalobkyně pominul způsob využití *Benefit bodů* popsany v pravidlech na internetových stránkách www.synottip.cz. Tyto body jsou dle žalobkyně automaticky převedeny na peněžní prostředky před jejich vsazením hráčem. V okamžiku, kdy se hráč rozhoduje o vložení prostředků do hry, se proto již jedná o peněžní prostředky. *Benefit body* dále mohou být hráčem vybrány v hotovosti nebo přeměněny na věcnou odměnu a uplatněny formou poukázky v partnerském obchodě. Hráč tudíž mohl volně disponovat peněžními prostředky získanými z *Benefit bodů*, které mu darovala žalobkyně. Skutečnost, že výběr těchto prostředků lze realizovat jen v nevýhodném kurzu, žalobkyně považovala za irelevantní ve vztahu k posouzení věci. Poukázala rovněž na odlišnost jejího případu od věci, v níž rozhodl městský soud výše zmíněným rozsudkem sp. zn. 10 Af 6/2021, a na nepřiléhavost analogie *Benefit bodů* s kryptoměnou *Bitcoin* dovozované žalovaným.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

IV. 1. Přípustnost kasační stížnosti a úvodní poznámky

(...) [20] Stěžovatel namítá především nesprávný výklad § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách provedený městským soudem. Z kasační stížnosti je ovšem patrné, že brojí i proti právní kvalifikaci jednání žalobkyně, které podle městského soudu nepředstavovalo přijímání nepeněžitých vkladů nebo sázek ve smyslu uvedeného ustanovení. Výklad zákonného ustanovení, jehož účelem je poznání skutečného smyslu a obsahu právního pravidla, přitom nelze ztotožňovat s následnou právní kvalifikací určitého jednání, v rámci níž je takové jednání subsumováno pod výkladem vymezené pravidlo (zpravidla pod jeho hypotézu). Nejvyšší správní soud proto musí přezkoumat jak samotný výklad § 7 odst. 4 provedený městským soudem, tak jeho použití v konkrétním případě žalobkyně.

[21] Nejvyšší správní soud zároveň připomíná, že v posuzované věci jde o soudní přezkum správního rozhodnutí, jímž byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupku podle § 123 odst. 1 písm. h) zákona o hazardních hrách. Odpovědnost za přestupky sestává jednak ze základu odpovědnosti v podobě spáchání přestupku (respektive viny za přestupek), jednak z následku v podobě sankce či jiné reakce veřejné moci na spáchání přestupku. Naplnění formálních znaků skutkové podstaty přestupku, v tomto případě porušení zákazu upraveného v § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách, představuje nutnou podmínku odpovědnosti za přestupek žalobkyně. Nejvyšší správní soud proto při přezkumu napadeného rozsudku musí postupovat rovněž v souladu s principy správního trestání, především se zásadou *nullum crimen sine lege*.

[22] V řízení před městským soudem mezi stranami nebylo sporu o tom, že kontrolující osoba se prostřednictvím internetových stránek registrovala k účasti na hazardní hře provozované žalobkyní. Na základě takové (prvo) registrace poskytla žalobkyně kontrolní osobě tzv. *Benefit body*, jejichž výše se zobrazovala jako součást zvláštního bodového konta („Benefit konto“) v internetovém rozhraní, skrze které kontrolující osoba následně přistupovala k hazardním hrám. Nesporné bylo také to, že kontrolující osoba mohla uvedené *Benefit body* uplatňovat ve hře, že se internetových her účastnila a že jí provozovatelem hazardní hry byla vyplacena výhra získaná v rámci uvedených her.

[23] Stěžovatel a žalobkyně se nicméně názorově rozcházejí především v otázce *peněžitě či nepeněžitě* povahy plnění, které měla kontrolující osoba jako účastník hazardní hry vkládat do hry, a které tudíž měla žalobkyně přijmout.

[24] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit závěru městského soudu, že bonusové prostředky byly po zahájení hry proměněny na koruny české a že z tohoto důvodu „[v]kladem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) zákona tedy nebyly body, ale koruny české“, a jednalo se proto o peněžitý vklad. Peněžitou, nebo nepeněžitou povahou plnění určuje jeho předmět. Aby se v posuzované věci jednalo o přijímání peněžitého plnění, musely tudíž být do hry jako vklad (sázka) poskytovány účastníkem (sázejícím) peníze. Městský soud v tomto ohledu zřejmě vycházel z toho, že *Benefit body* a transakce s nimi prováděné byly v uživatelském rozhraní internetové hazardní hry vyjádřeny

pomocí označení „CZK“ nebo „Kč“. Takové vyjádření je však samo o sobě zcela nedostatečné pro kvalifikaci bonusových prostředků jako peněz. K přeměně bonusových prostředků na peníze by došlo teprve v okamžiku, kdy by majetková hodnota představující bonusové prostředky skutečně splňovala definiční charakteristiky peněz. Tak by tomu bylo, pokud by účastník hazardní hry s touto hodnotou mohl disponovat jako s penězi a tato hodnota by představovala univerzální protiplnění v ekonomické směně.

[25] Ze spisu se ovšem nepodávají žádné skutečnosti svědčící pro takový závěr. Pokud žalobkyně skutečně umožňovala směnu *Benefit bodů* na peníze, k takové směně případně došlo až na základě projevu vůle účastníka hazardní hry, jímž takovou směnu jako jeden ze způsobů uplatnění *Benefit bodů* požadoval, a splnění dalších podmínek, a to v kurzu 100 *Benefit bodů* ku 1 koruně české. Do té doby byly *Benefit body* evidovány v uživatelském rozhraní internetových hazardních her žalobkyně ve zvláštní kategorii „Benefit konto“, a to vždy jako „body“. Pouze po zahájení konkrétní hry se hodnota *Benefit bodů* zobrazovala jako „kredit v CZK“, přičemž internetové rozhraní zároveň uvádělo informaci „K dispozici 200,00 (0,00 Kč nebo 200,00 b.)“. Po skončení konkrétní hry se však (zbylé) *Benefit body* nadále evidovaly v kategorii „Benefit konto“, byly vyjádřeny jako „body“ a účastník měl stejně omezenou dispozici s těmito bonusovými prostředky jako po jejich prvotním připsání.

[26] Tvrzení městského soudu, že do hry byly jako sázka vkládány peníze, navíc ve spojení s jeho dalším závěrem, že provozovatel nepřijímal vklady nebo sázky od kontrolující osoby jako účastníka hazardní hry, vede k paradoxním důsledkům. Podle § 3 odst. 1 zákona o hazardních hrách je jedním z pojmových znaků hazardní hry vložení sázky sázejícím, sázejícím ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) zákona o hazardních hrách je účastník hazardní hry, který zaplatil sázku. Pokud tedy v daném případě do hry bylo vloženo peněžní plnění, ale zároveň nebylo přijato od kontrolující osoby, sázejícím nemohla být kontrolující osoba jako účastník hazardní hry, nýbrž zřejmě provozovatel sám, který peněžní plnění vkládané do hry podle městského soudu poskytoval. V protikladu k tomuto závěru však sázejícím mohla být případně jediné kontrolující osoba, neboť ta uplatnila nárok na výhru ze hry (srov. § 10 odst. 5 a 6, § 54 odst. 2 zákona o hazardních hrách) a nepochybně jí byla umožněna účast na hře. Pokud se tedy jednalo o hazardní hru, již se kontrolující osoba účastnila a v rámci níž uplatňovala nároky plynoucí z postavení sázejícího, provozovatel musel její vklad ve formě sázky v protikladu k závěru městského soudu přijmout.

[27] Bonus poskytnutý provozovatelem hazardní hry nemá tedy povahu peněžitého plnění. Nejvyšší správní soud proto musí dále posoudit, zda kontrolující osoba za účelem účasti na hazardní hře *vložila* nepeněžní *sázku* nebo *jiný vklad* ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) zákona o hazardních hrách, a zda tedy žalobkyně takový vklad nebo sázku ve smyslu § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách přijala.

IV.2. Účel a systematika § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách

[28] Podle § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách se *v rámci hazardních her provozovateli zakazuje přijímat nepeněžní vklady nebo sázky*. Nejvyšší správní soud se nejprve zaměřil na smysl a účel tohoto zákazu. Podle stěžovatele § 7 odst. 4 slouží ochraně účastníků hazardní hry před vytvořením či udržováním závislosti na hazardní hře, a to pomocí zákazu poskytování výhod v on-line prostředí, tj. i nepeněžitých bonusů ve formě poukázky, na rozdíl od materiálních výhod poskytovaných ve fyzických hernách, které zakazuje § 7 odst. 3 zákona o hazardních hrách.

[29] Důvodová zpráva k § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách uvádí: „*Nová právní úprava přistoupla i k zákazu nepeněžitých vkladů a sázek, a to z důvodu zajištění větší ochrany účastníků hazardní hry (např. patologický hráč vložil hmotný majetek, často za neadekvátních podmínek) a do jisté míry i zamezení spojení oblasti hazardních her s trestnou činností.*“ Citovaná pasáž takto speciálně zmiňuje patologické hráče a jejich hmotný majetek. Právě patologické hráčství je totiž zákonodárcem považováno za výrazně negativní sociální jev s vysokými společenskými náklady (viz důvodovou zprávu k zákonu o hazardních hrách, I. obecná část, body 1.2.1., 1.5. a 2.1.). Proto jako jeden z hlavních cílů zákona o hazardních hrách zákonodárce zamýšlel snížit počet patologických hráčů a zároveň mírnit negativní společenské dopady, které takové hráčství přináší.

[30] Zároveň však citovaná pasáž jako účel zákazu podle § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách uvádí ochranu účastníků hazardní hry obecně, což koresponduje s obecným cílem zákona o hazardních hrách přispět k ochraně spotřebitelů a osob mladších 18 let, jakož i k ochraně sázejících a jejich okolí (srov. důvodovou zprávu k zákonu

o hazardních hrách, I. obecná část, bod 1.5., anebo II. zvláštní část, k § 7). Přestože „běžná“ účast na hazardních hrách neskýtá taková společenská rizika jako patologické hráčství, je nutno i takovou účast na určitých druzích hazardních her považovat za rizikovou. V nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, č. 293/2011 Sb., uvedl Ústavní soud mimo jiné: „*Je notorietou, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okrajích společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí.*“

[31] Podobně hazardní hry nahlíží i řada právně nezávazných aktů orgánů práva Evropské unie, například doporučení Komise 2014/478/EU ze dne 14. července 2014 o zásadách pro ochranu spotřebitelů a hráčů služeb hazardních her online a pro prevenci hraní hazardních her online nezletilými osobami (srov. jeho preambuli), Zelená kniha o online hazardních hrách na vnitřním trhu ze dne 24. 3. 2011, KOM(2011) 128, nebo usnesení Evropského parlamentu 2016/C 093/06 ze dne 10. září 2013 o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu (2012/2322(INI)). V uvedených aktech jsou zároveň formulována doporučení přijmout regulaci s cílem ochrany veřejného pořádku a ochrany spotřebitelů, a to především s ohledem na vysoký a častý výskyt patologického hráčství a nezastavitelný technologický vývoj (zejména rostoucí využívání internetu). Jedná se zároveň o cíle, v zájmu jejichž dosahování členské státy Evropské unie mohou přijmout regulaci hazardních her omezující svobodu poskytování služeb ve smyslu čl. 51 a 52 Smlouvy o fungování EU (srov. např. rozsudky Soudního dvora ze dne 24. 3. 1994, *Schindler*, C-275/92, ze dne 21. 10. 1999, *Zenatti*, C-67/98, ze dne 6. 11. 2003, *Gambelli a další*, C-243/01, a rozsudek velkého senátu ze dne 6. 3. 2007, *Placanina a další*, C-338/04, C-359/04 a C-360/04). I s ohledem na tato doporučení zákonodárce přistoupil k nové regulaci hazardních her v podobě zákona o hazardních hrách (viz výše, dále srov. důvodovou zprávu k zákonu o hazardních hrách, II. zvláštní část, k § 1).

[32] Cílem současné zákonné regulace hazardních her je proto (mimo jiné) jednak omezit vznik patologického a problémového hráčství, jednak poskytovat ochranu osobám – především, ale nikoli výlučně, účastníkům hazardní hry – před újmou, která by jim mohla vzniknout v souvislosti s hazardními hrami. Za účelem toho zákonodárce reguluje a omezuje společensky rizikové aktivity v podobě provozování hazardní hry a účasti na ní.

[33] Podstatná část takových omezení a ochranných regulatorních opatření je soustředěna v § 7 zákona o hazardních hrách, včetně zákazu nepřijímat nepeněžní vklady a sázky. Jednotlivé dílčí zákazy upravené v § 7 však míří na *různé rizikové aspekty* hazardních her. Jinak řečeno: zatímco celý zákon o hazardních hrách sleduje jeden obecný makro účel, jednotlivé zákazy v něm obsažené dále sledují své vlastní, specifické mikro účely. Například § 7 odst. 3 zákon o hazardních hrách míří na takové formy podpory účasti na hazardních hrách, jejichž účelem je prodloužit a „přijemnit“ čas strávený v provozovně hazardních her, respektive motivovat k další účasti na hazardních hrách. Již zmiňovaný § 7 odst. 2 písm. f) zákona o hazardních hrách zase chrání potenciální účastníky hazardní hry před tím, aby se hry účastnili za nevýhodných podmínek, respektive aby byli k propagaci účasti na hazardní hře využíváni stávající účastníci.

[34] V této souvislosti je *konkrétním účelem* § 7 odst. 4 jednak omezovat určitý aspekt patologického hraní v podobě kompulzivního a neuváženého zásahu do majetkové sféry účastníka hazardní hry, jednak i ochrana majetkové sféry ostatních osob. Jak plyne z důvodové zprávy, záměrem zákonodárce zde bylo omezit excesivní a neuvážené hraní, v rámci něhož účastník hazardní hry zasáhne do nepeněžitých aktiv svého majetku, zejména poskytne hmotné movité či nemovité věci. Zároveň zákonodárce hodlal předcházet spojení hazardních her s trestnou činností, typicky tedy vložení kradené věci. Proto není rozhodné, zda plnění představující vklad nebo sázka pocházelo z majetkové sféry účastníka hazardní hry, nebo třetí osoby.

[35] Z uvedeného vyplývá, že zákaz upravený v § 7 odst. 4 míří na *ochranu majetkové sféry účastníka hazardní hry* a dalších osob. Nejvyšší správní soud proto nemůže přisvědčit názoru stěžovatele, že účel tohoto zákazu je obdobný zákazu podle § 7 odst. 3 zákona o hazardních hrách, že tudíž § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách zakazuje samotné poskytování nepeněžitých bonusů účastníkům provozovatelem hazardní hry a míří rovněž na poskytování výhod, jen v internetovém prostředí. Ačkoli jak § 7 odst. 3, tak § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách mají společný obecný cíl v podobě ochrany účastníků hazardních her a omezování rizik patologického hráčství (makro účel), oba zákazy mají odlišný konkrétní rozsah (mikro účel). Jak již bylo řečeno, § 7 odst. 4 dopadá na poskytování plnění přímo vázaného na umožnění účasti na hazardní hře účastníkem hazardní hry. Oproti tomu

u poskytování výhod jde o nepřímou motivaci k takové účasti, tedy o poskytnutí plnění, které není nijak vázáno na umožnění účasti na hazardní hře, provozovatelem hazardní hry.

[36] Z tohoto důvodu je pro výklad § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách irelevantní stěžovatelem předložený argument *a fortiori*, tedy že jsou-li zakázány výhody v podobě potravin, tím spíše jsou zakázány výhody v podobě nepeněžních poukazů. Byť se samotným obsahem tohoto argumentu lze souhlasit, jeho relevance je dána případně pouze ve vztahu k § 7 odst. 3 upravujícímu zákaz poskytování výhod v podobě potravin, nápojů či povzbuzujících látek, nikoli k § 7 odst. 4, upravujícím typově jiné situace. Interpretace navrhaná stěžovatelem by navíc popřela smysl zákazu podle § 7 odst. 3. Neboť pokud by měl § 7 odst. 4 zakazovat nepeněžité výhody, musel by obsáhnout i nepeněžité výhody zakázané podle § 7 odst. 3 zákona o hazardních hrách. Zákaz podle § 7 odst. 3 však zjevně míří na typově jiné situace než § 7 odst. 4, neboť zakazuje samotné poskytnutí ke hře motivujícího plnění bez nutnosti vkladu takového plnění do hry.

[37] Nejvyšší správní soud proto nesdílí názor stěžovatele, že účelem § 7 odst. 4 je zakázat poskytování bonusových plnění provozovatelem hazardní hry. Ani případné vkládání plnění, které provozovatel hazardní hry záměrně jako formu motivace poskytuje účastníkovi hazardní hry, do hazardní hry jako takové neodporuje účelu ochrany poskytované § 7 odst. 4, neboť tím nedochází k zásahu do nepeněžitých aktiv účastníka hazardní hry či třetích osob, natož k újmě na majetku způsobené kompulzivním patologickým hraním.

IV.3 Výklad § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách a posouzení jednání žalobkyně

[38] Nejvyšší správní soud rovněž nemůže odhlédnout od jazykového znění § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách, který zakazuje *přijímání nepeněžních vkladů nebo sázek v rámci hazardních her*. Pojmy *hazardní hra*, *vklad* a *sázka* jsou přitom výslovně definovány zákonem o hazardních hrách. Nejvyšší správní soud tak musel rovněž posoudit, zda uplatňování *Benefit bodů* v rámci internetové hry představovalo sázku či jiný vklad v rámci hazardní hry, a dospěl k závěru, že nikoli. Ačkoli nemá pochybnost o tom, že žalobkyně kontrolující osobě umožnila účast na internetové hře, v daném případě se nejednalo o účast na *hazardní hře* ve smyslu zákona o hazardních hrách. V posuzované věci totiž absentuje základní definiční znak hazardní hry v podobě *vložení sázky sázejícím*.

[39] Nejvyšší správní soud nejprve připomíná definici hazardní hry podle § 3 odst. 1 zákona o hazardních hrách jako (a) *hry, sázky nebo losu, do nichž* (b) *sázející vloží sázku, jejíž návratnost se nezaručuje, a v nichž* (c) *o výhře nebo prohře rozhoduje zcela nebo zčásti náhoda nebo neznámá okolnost*. Z uvedené definice Nejvyšší správní soud především zdůrazňuje podmínku *vložení sázky sázejícím*, kterým je ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) účastník hazardní hry, který zaplatil sázku.

[40] Pojmy *vklad* a *sázka* zákon o hazardních hrách definuje v § 4 odst. 1 písm. c) a d). Vkladem je obecně *jakékoli plnění opravňující k účasti na hazardní hře*. Demonstrativně zákon jako typy takových plnění jmenuje:

1. *jednu nebo více sázek;*
2. *další plnění stanovená provozovatelem, která kromě sázky opravňují účastníka hazardní hry k účasti na hazardní hře.*

Sázkou se rozumí *sázejícím dobrovolně určené nevratné plnění, které bude porovnáváno s výsledkem hazardní hry*.

[41] V posuzované věci žalobkyně jako provozovatel hazardní hry za účelem účasti na hře nestanovovala žádné vklady odlišné od sázek (typicky manipulační poplatky) ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) bod 2 zákona o hazardních hrách. Kontrolující osoba za účelem účasti na hazardní hře neposkytovala ani žádné další vklady ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) tohoto zákona nad rámec sázek nebo vkladů stanovených provozovatelem. Kontrolující osoba se tak hazardní hry účastnila případně pouze na základě sázek, což je zároveň nutným definičním znakem hazardní hry. Sázky jsou zákonem o hazardních hrách vymezeny jako druh vkladů, které sázející poskytuje dobrovolně za účelem účasti na hazardní hře, které jsou nevratné, jejichž návratnost (bonifkace) závisí na výsledku hazardní hry, a které zpravidla vstupují do určení případné výhry (srov. důvodová zpráva k zákonu o hazardních hrách, II. zvláštní část, k § 4).

[42] Společnou charakteristiku vkladů představuje plnění poskytované osobou provozovateli hazardní hry za účelem účasti na hazardní hře. Sázky i ostatní vklady jsou tedy zákonem o hazardních hrách vymezeny mimo jiné

jako *plnění*. Pojem plnění je třeba vykládat s ohledem obsah, který mu náleží v soukromém právu. Plnění coby předmět závazkových právních vztahů musí mít především majetkovou povahu (§ 1722 občanského zákoníku). Majetková povaha vyjadřuje ocenitelnost plnění (jeho předmětu) penězi, tedy schopnost být předmětem směny v soukromém či ekonomickém styku. Předmětem plnění mohou být peníze, ale i jakékoli jiné nepřímé předměty právních vztahů, tj. věci v právním smyslu a jiné majetkové hodnoty. Podle svého předmětu se plnění zároveň člení na peněžité a nepeněžité.

[43] Podle Nejvyššího správního soudu povaha *Benefit bodů* vylučuje, aby byly jako takové poskytovány účastníkem hazardní hry jako vklad či sázka do hazardní hry. Pokud se dále v případě „uplatnění“ *Benefit bodů* za účelem účasti na hazardní hře jedná o poukaz, a tedy o závazek bezplatného poskytnutí služby ze strany provozovatele hazardní hry, touto službou není nic jiného než samotné umožnění účasti na hře. Bezplatnému umožnění účasti na hře tudíž jako podmínka nepředchází žádné *sázejícím poskytnuté plnění z majetkové sféry sázejícího nebo třetí osoby*. Sázející se naopak v takovém případě hry účastní zcela bezplatně, a to v rozsahu umožněném provozovatelem hazardní hry. Tento rozsah bezplatně umožněné účasti na hře je pouze kvantitativně vyjádřen a omezen jednotkami v podobě „bodů“, které zároveň vstupují do určení výše případné výhry. *Benefit body* v tomto případě představují pouze způsob určení rozsahu bezplatně poskytované účasti na hře provozovatelem hazardní hry.

[44] Ani uplatnění poukazu nelze považovat za vklad do hazardní hry. Stejně jako u bezplatného poukazu na obdržení určité hmotné movité věci neznamená uplatnění *Benefit bodů* jakožto poukazu na bezplatnou účast na hře poskytnutí majetkové hodnoty účastníkem (oprávněným z poukazu) provozovateli (dlužníkoví), tj. vložení sázky. Na základě uplatnění poukazu je pouze provozovatel hazardní hry povinen plnit, tj. umožnit bezplatnou účast na hazardní hře. Považovat uplatnění *Benefit bodů* coby poukazu účastníkem hry za vkládanou „protihodnotu“ by popíralo samotnou podstatu plnění provozovatele hazardní hry, které poskytuje účastníkoví v rámci poukazu, tj. *bezplatně* umožnění účasti na hře. Žalobkyně tudíž účast na hře nepodmiňovala plněním vloženým účastníkem (sázejícím) a ani kontrolující osoba žádné plnění – majetkovou hodnotu – za účelem účasti na hře nevkládala. v tomto směru lze souhlasit s tvrzením městského soudu, že v dané věci *účastník hazardní hry ze svého majetku do hry ničeho neuložil*.

[45] Z uvedených důvodů v posuzované věci *absentuje základní znak hazardní hry* v podobě vložení sázky sázejícím. Takový závěr přitom není překvapivý. Obdobně se k bonusovým plněním, a to dokonce v peněžité formě, již dříve vyjádřila odborná literatura: „*Spíše se zdá, že bonusy, které spočívají ve zpřístupnění klasické hazardní hry zdarma, jsou v rozporu se zákonem o hazardních hrách. [...] Podle § 3 odst. 1 herního zákona se hazardní hra rozumí hra, sázka nebo los, do nichž sázející vloží sázku. Podle § 4 odst. 1 písm. b) je sázejícím účastník hazardní hry, který zaplatil sázku. Podle § 4 odst. 1 písm. d) se sázkou rozumí sázejícím, dobrovolně určené nevratné plnění. Pokud tedy sázející pouze vyčerpává bonus v peněžitém vyjádření, [...], fakticky nic nevkládá, jde jen o otázku, zda se hry zúčastní, zda výhody využije, či nikoli. Žádná z uvedených podmínek/definic pak není naplněna.*“ (Rajchl, J.; Kramář, K.; Malíř, J.: *Právní aspekty hazardních her*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 193).

[46] Žalobkyně tudíž zákaz podle § 7 odst. 4 nemohla porušit, neboť *nepřijímala sázky* ani jiné vklady jakožto plnění opravňující k účasti na hazardní hře. Účast na jí provozovaných internetových hrách totiž žalobkyně umožňovala bezplatně, proto v daném případě nešlo *stricto sensu* ani o provozování *hazardní hry*.

[47] Nejvyšší správní soud konstatuje, že zákonodárce zřejmě s případy poskytování podobných bonusů při tvorbě zákona o hazardních hrách nepočítal. Ostatně v důvodové zprávě zmínka o podobných bonusech či jiných reklamních či marketingových poukazech zcela absentuje. Motivací k účasti na hře formou zdarma poskytovaných bodů a podobných bonusů tak z hlediska jazykového smyslu a záměru zákonodárce nelze podřadit pod žádný ze zákazů upravených v § 7 zákona o hazardních hrách.

IV.4. *Nullum crimen sine lege (certa)*

[48] Výše uvedeným Nejvyšší správní soud nijak nepopírá, že případný zákaz poskytování bonusů v podobě bezplatné účasti na hazardní hře by naplňoval *obecný účel* zákona o hazardních hrách v podobě omezení patologického hráčství a poskytování ochrany spotřebitelům a jiným osobám před újmou, která by jim mohla vzniknout v souvislosti s hazardními hrami. Ostatně takový zákaz by sledoval obdobný účel jako zákaz poskytování výhod ve smyslu § 7 odst. 3 zákona o hazardních hrách. Tyto virtuální bonusy totiž představují nežádoucí

motivaci k účasti na hazardní hře, a to za současného vytvoření pocitu, že účastníkovi hry nehrozí ekonomická ztráta – v tomto směru Nejvyšší správní soud sdílí názor městského soudu vyslovený v napadeném rozsudku, bod [45] odůvodnění.

[49] Problémem v posuzované věci však zůstává, že takto charakterizovaný „boj proti návykovosti“ hráčství není možné podřadit pod žádnou *konkrétní, specifickou* skutkovou podstatu, kterou by aplikovatelný zákon o hazardních hrách obsahoval. Výklad podřazující poskytování bonusů k účasti na hazardní hře pod § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách je příliš extenzivní. Rozšiřuje totiž zákaz přijímání nepeněžitých majetkových hodnot od osoby za účelem účasti na hazardní hře na situace, kdy provozovatel hry přislíbí a následně umožní účast na hře bezplatně. V konečné fázi se tak zakazuje provozovateli poskytovat a zároveň sám od sebe přijímat něco, co vlastně není ani vkladem, ani sázkou.

[50] Podobná míra „interpretační kreativity“ je však v kontextu správního trestání již za hranou přípustného. Ostatně míru „dotváření“ textu zákona ze strany stěžovatele dobře dokládá situace, že by vlastně bylo jednodušší rozšířit pro podobné případy zákaz upravený v § 7 odst. 3 zákona o hazardních hrách na *jakékoli výhody poskytované účastníkovi hazardní hry*, tj. ignorovat slova *v podobě potravin, nápojů, tabákových výrobků nebo povzbuzujících látek*, popřípadě tento výčet považovat za demonstrativní. Takto extenzivní interpretaci však Nejvyšší správní soud nemůže akceptovat, a to obzvlášť v oblasti správního trestání, pokud jde o naplnění formálních znaků přestupku.

[51] Jak připomněl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 12. 2020, čj. 1 As 255/2020-72, č. 4136/2021 Sb. NSS, a to rovněž v kontextu přestupků v oblasti hazardních her, v oblasti hmotného přestupkového práva se projevuje obecná zásada zákonitosti zásadami *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege*. K výkladu zásady *nullum crimen sine lege* zakotvené v čl. 39 Listiny základních práv a svobod a čl. 7 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“) Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 4. 2007, čj. 2 Afs 176/2006-96, č. 1258/2007 Sb. NSS, uvedl: „*Definování skutkové podstaty [...] musí být dostatečně určité, konkrétní a jednoznačné, neboť jen tak bude odpovídat ústavní kaucele vyjádřené explicitně pro trestné činy v čl. 39 Listiny základních práv a svobod a v čl. 7 [Úmluvy], již však v zásadě není důvodu nepoužít i na správní delikty. [...] Aby postih za správní delikt odpovídal požadavku předvídatelnosti právní regulace a umožnil každému předem ‚volit‘ mezi jednáním v souladu se zákonem (za které nebude postižen) a jednáním v rozporu se zákonem, za něž mu hrozí postih veřejnoprávní sankcí, musí mít dostatečnou možnost předem rozpoznat, jaké jednání je zákonem či judikaturou považováno za zákonné a jaké za protiprávní.*“

[52] Rovněž čl. 7 Úmluvy (jak je interpretován Evropským soudem pro lidská práva) vyžaduje kromě dostupnosti zákonné úpravy trestnosti činů (vč. přestupků) i její předvídatelnost. Jednotlivec tak musí ze znění zákonného ustanovení a případně s pomocí výkladu v judikatuře nebo po obdržení odpovídající právní rady vědět, jaké jednání a/nebo opomenutí jej činí odpovědným za takový čin (srov. např. rozsudky velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. 11. 1996, *Cantoni proti Francii*, stížnost č. 17862/91, ze dne 12. 2. 2008, *Kafkaris proti Kypru*, stížnost č. 21906/04, a ze dne 21. 10. 2013, *Del Río Prada proti Španělsku*, stížnost č. 42750/09).

[53] Z těchto důvodů proto nelze bonus poskytovaný provozovatelem hazardní hry typu *Benefit bodů* kvalifikovat jako jednání porušující § 7 odst. 4 zákona o hazardních hrách, a tudíž rovněž ne jako přestupek podle § 123 odst. 1 písm. h) zákona o hazardních hrách. Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbyvá než zákonodárci doporučit, aby svůj legitimní záměr postihovat uvedené formy podpory hazardního hraní do budoucna vyjádřil srozumitelnou, určitou, a tudíž předvídatelnou právní úpravou, a to s ohledem mimo jiné na výše vyložená definiční ustanovení zákona o hazardních hrách.

k § 13 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty

I. Osoba, na niž je převedeno právo nakládat se zbožím jako vlastník podle § 13 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, může činit rozhodnutí, která ovlivňují právní situaci zboží, prostřednictvím zmocněnce. V takovém případě je však třeba, aby tato osoba měla současně možnost alespoň rámcově ovlivnit jednání zmocněnce stran tohoto zboží. Předpokladem pro to je, že tato osoba ví, o jaké zboží se jedná, tj. čeho se budou týkat právní jednání zmocněnce, a že má reálnou možnost udílet zmocněnci pokyny stran zboží a reagovat na případné překročení zástupčího oprávnění. V opačném případě zmocněnec se zbožím fakticky nakládá, jako by byl jeho vlastníkem podle § 13 odst. 1 téhož zákona. Rozhoduje totiž o právní situaci daného zboží zcela o své vůli, byť formálně jménem zastoupeného.

II. Při převodu vlastnického práva ke zboží nedojde k převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník podle § 13 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, jestliže se nabyvatel již v okamžiku nabytí vlastnictví na základě dohody se zcizitelem vzdává výkonu podstatných práv vlastníka, která umožňují rozhodovat o právním osudu zboží, ve prospěch zcizitele. Právo nakládat se zbožím jako vlastník podle § 13 odst. 1 téhož zákona si v takovém případě ponechá zcizitel.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2022, čj. 8 Afs 206/2020-60)

Prejudikatura: č. 2365/2011 Sb. NSS, č. 3901/2019 Sb. NSS, č. 4354/2022 Sb. NSS; rozsudky Soudního dvora ze dne 8. 2. 1990, *Shipping and Forwarding Enterprise Safe* (C-320/88), ze dne 23. 4. 2020, *Herst* (C-401/18) a ze dne 19. 12. 2018, *AREX CZ* (C-414/17).

Věc: LYNX Invest s.r.o. proti Odvolacímu finančnímu ředitelství o vyměření daně, o kasační stížnosti žalobkyně.

Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda na žalobkyni (stěžovatelku) bylo převedeno právo nakládat s mobilními telefony značky Apple, se sluchátky a s pouzdry na mobilní telefony (dále jen „zboží“) jako vlastník podle § 13 odst. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném pro níže uvedená zdaňovací období (dále jen „zákon o DPH“), od společnosti ELKO TRADING, spol. s r.o.

Finanční úřad pro Středočeský kraj (dále jen „správce daně“) pěti platebními výměry ze dne 19. 6. 2015 vyměřil stěžovatelce DPH za zdaňovací období září a prosinec 2013 a leden až březen 2014 v celkové výši 453 055 Kč. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání stěžovatelky proti těmto platebním výměrům a rozhodnutí správce daně potvrdil. Podle žalovaného na stěžovatelku nepřešlo právo nakládat se zbožím jako vlastník. Nárok na odpočet daně proto nelze uznat. Stěžovatelka fakticky zboží neprodávala, neboť jej prodávala společnost ELKO. Protože zboží nebylo stěžovatelce dodáno od společnosti ELKO, nemohla jej dodat do jiného členského státu.

Proti rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka žalobu. Žalobu podala také proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2018. Řízení o těchto žalobách Krajský soud v Praze spojil výrokem I. rozsudku ze dne 26. 2. 2019, čj. 48 Af 34/2016-109, 43 Af 29/2018-44, ke společnému řízení. Výrokem II. tohoto rozsudku krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2016. Výrokem III. zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2018 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Výrokem IV. krajský soud rozhodl o povinnosti žalovaného zaplatit stěžovatelce náhradu nákladů řízení. Proti výroku II. tohoto rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 5. 2020, čj. 8 Afs 74/2019-68, *LYNX Invest I*, zrušil výrok II. a IV. (výrok o nákladech byl závislý na výroku II., jímž bylo rozhodnuto o věci samé) rozsudku krajského soudu ze dne 26. 2. 2019. Krajský soud totiž nerefletoval vývoj judikatury týkající se dodání zboží podle § 13 odst. 1 zákona o DPH, a to rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 12. 2018, *AREX CZ*, C-414/17, a na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, čj. 9 Afs 137/2016-176, č. 3901/2019 Sb. NSS, *AREX CZ* (dále jen „rozsudek NSS *AREX CZ*“). Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku uvedl, že převod práva nakládat s věcí jako vlastník sice nelze zcela ztotožnit s převodem vlastnického práva podle příslušných vnitrostátních předpisů, ale ve většině případů k dodání zboží dochází převodem vlastnického práva. Z tohoto obecného pravidla existují výjimky, pokud jsou na nabyvatele převedena taková práva, která ho opravňují nakládat se zbožím v obdobném rozsahu, jako může činit vlastník, ačkoliv na něj vlastnické právo podle vnitrostátního práva

převedeno nebylo. Převod vlastnického práva tedy zásadně představuje „dodání zboží“, ale nevyčerpává je. Závěr krajského soudu, že by se k vnitrostátní úpravě převodu vlastnictví za žádných okolností nemělo přihlížet, byl proto chybný. Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu výrok II. napadeného rozsudku zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení s tím, aby posoudil, zda na stěžovatelku přešlo vlastnické právo ke zboží a zda došlo k dodání zboží.

Krajský soud v Praze v dalším řízení opětovně shledal žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2016 nedůvodnou a rozsudkem ze dne 22. 9. 2020, čj. 48 Af 34/2016-145, ji zamítl.

Krajský soud poukázal na to, že došlo k dalšímu vývoji judikatury ohledně pojmu *dodání zboží* podle § 13 odst. 1 zákona o DPH. Odkázal v tomto směru na rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 4. 2020, *Herst*, C-401/18. Z něj vyplývá, že převod práva nakládat se zbožím jako vlastník nelze ztotožnit s převodem vlastnického práva. Podle krajského soudu tak samotné zjištění, že došlo k převodu vlastnického práva, nemůže vést k závěru, že došlo k dodání zboží. Ne každý převod vlastnického práva představuje převod práva nakládat se zbožím jako vlastník. Může dojít k převodu vlastnického práva, při němž si původní vlastník ponechá právo rozhodovat o právním osudu zboží. Nabyvatel tak sice získá vlastnické právo, ale nikoliv reálné právo nakládat se zbožím jako vlastník. Tak tomu bylo v případě stěžovatelky.

Stěžovatelka v transakcích sloužila jen jako subjekt umožňující společnosti ELKO dosáhnout na vyšší úvěrový rámec u úvěrující banky. Se zbožím však nijak nenakládala. Společnost ELKO si ponechala veškerá dispoziční práva ke zboží, stěžovatelka ji pověřila k veškerým transakcím se zbožím a současně tato společnost měla zboží po celou dobu fyzicky pod kontrolou ve svých skladech. Přestože stěžovatelka mohla dávat ELKO pokyny, jak naložit se zbožím, od počátku bylo dohodnuto, že veškeré obchody bude nadále provádět ELKO svými zaměstnanci. Stěžovatelka s ohledem na tyto okolnosti mohla nabyt k mobilním telefonům vlastnické právo. Reálně jej však nevykonávala a souhlasila s tím, že se zbožím bude nakládat na základě smluvního ujednání a vystavené plné moci dosavadní vlastník, tj. společnost ELKO. Rozhodné je, že před převodem vlastnického práva bylo sjednáno, že veškeré dispoziční právo ke zboží bude nadále vykonávat ELKO. Stěžovatelka převzala nanejvýš holé vlastnictví ke zboží. Nečinila žádná rozhodnutí ovlivňující právní situaci zboží a ani k tomu nebyla s ohledem na smlouvu o vzájemné spolupráci oprávněna. Nadto o zboží, k němuž nabyla vlastnické právo, byla informována až poté, kdy již bylo prodáno odběratelům a kdy již k němu svá teoretická dispoziční práva nemohla uskutečnit. Z hlediska DPH je rozhodující objektivní stav. Právo rozhodovat o právním osudu zboží si zachovala společnost ELKO. Přestože tak na stěžovatelku bylo převedeno vlastnické právo ke zboží, právo nakládat se zbožím jako vlastník nenabyla. Vztah mezi ELKO a stěžovatelkou nebyl z hlediska DPH založen dodáním zboží, nýbrž poskytnutím služby.

Stěžovatelka namítala, že krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu závěru, že jí nebylo zboží dodáno. Věc řešená v rozsudku *Herst* je skutkově odlišná od nyní projednávané věci. Stěžovatelka neobchodovala se zbožím s podmíněným osvobozením od spotřební daně. Nepodléhala proto režimu propuštění zboží do volného oběhu. Podmínka, že má mít možnost činit rozhodnutí, která mohou ovlivnit právní situaci zboží, se tak na ni nevztahuje. Stěžovatelka nadto tuto podmínku splnila. Po nabytí vlastnického práva totiž realizovala své panství na koupeném zboží. To, že rozhodování o jednotlivých obchodních případech stěžovatelka delegovala smlouvou o vzájemné spolupráci na jiné osoby, svědčí o tom, že stěžovatelka realizovala své oprávnění rozhodovat o dalším osudu zboží prostřednictvím pověřených osob. Nabyli-li stěžovatelka ke zboží vlastnické právo, pak je z titulu vlastníka způsobilá rozhodovat o jeho dalším osudu. Krajský soud sám uvedl, že převod práva nakládat s hmotným majetkem jako vlastník nevyžaduje, aby strana, na níž je tento majetek převáděn, uvedené zboží fyzicky držela, ani aby k ní bylo uvedené zboží fyzicky přepraveno či ho fyzicky obdržela. Podle rozsudku NSS *AREX CZ* sice pojem dodání zboží nelze zcela ztotožnit s převodem vlastnického práva podle vnitrostátních předpisů, nicméně ve většině obchodních transakcí k dodání zboží dochází převodem vlastnického práva.

Stěžovatelka a společnost ELKO ne zvolily svůj obchodní postup z daňových důvodů, neboť ten jim nepřišel daňovou výhodou. Neohrozily proto zájem státu na výběru daní. Skutkové zjištění, že si společnost ELKO ponechala veškerá dispoziční práva ke zboží, nemá oporu ve správním spisu. Stěžovatelka neposkytovala společnosti ELKO službu v právním slova smyslu. Krajský soud svou úvahu neodůvodnil. Žádnému právnímu předpisu neodporuje záměr plátce daně pověřit třetí osobu, aby jeho jménem uskutečňovala právní jednání.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek *Herst* je použitelný i na případ stěžovatelky. Stěžovatelka neovlivňovala obchodování se zbožím, o uskutečněné nákupy a prodej zboží se nezajímala a ani nerozhodovala o konkrétních obchodech. Souhrnné informace o prodeji zboží byly sděleny pouze účetní stěžovatelky po konci daného měsíce. Jediným účelem daných transakcí bylo, aby společnost ELKO dosáhla na vyšší úvér. Motivací stěžovatelky tak nebylo zapojení se do obchodování se zbožím, ale získání poloviční obchodní marže. Stěžovatelka neměla žádný prostor k rozhodování o právním osudu zboží. Právo nakládat se zbožím jako vlastník nelze zaměňovat s nabytím vlastnického práva. Stěžovatelce nebylo kladeno k tíži, že by popsany postup zvolila z daňových důvodů. Nebyla však schopna prokázat naplnění podmínek pro odpočet DPH.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

III.1 Přípustnost kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud se nejdříve musel zabývat přípustností podané kasační stížnosti, jelikož jde v pořadí již o druhou podanou kasační stížnost v dané věci. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřijatelná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem soudu.

[14] Právým smyslem výše uvedeného ustanovení je zamezit tomu, aby se Nejvyšší správní soud musel zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil. Ostatně i soud je svým předchozím vysloveným právním názorem vázán, jestliže rozhoduje za jinak nezměněných poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. K výkladu uvedeného ustanovení se vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, *Ateliér pro životní prostředí*, ve kterém uvedl, že „[z]e zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. [...] Lze tedy shrnout, že ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným.“

[15] Rozsudek krajského soudu ze dne 26. 2. 2019 byl v výroku II. a IV. ke kasační stížnosti stěžovatelky zrušen rozsudkem *LYNX Invest I* z toho důvodu, že krajský soud chybně vyložil pojem *dobání zboží* podle § 13 odst. 1 zákona o DPH, dospěl-li k závěru, že se nemá k vnitrostátní úpravě převodu vlastnictví za žádných okolností přihlížet. Nejvyšší správní soud proto věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém měl krajský soud s ohledem na rozsudek NSS *AREX CZ* posoudit, zda na stěžovatelku bylo převedeno vlastnické právo ke zboží. Proti posouzení této otázky krajským soudem stěžovatelka brojí v nyní podané kasační stížnosti. Ta je proto přípustná, neboť touto otázkou se Nejvyšší správní soud dosud věcně nezabýval.

III.2 Rozsudek *Herst*

[16] Stěžovatelka předně namítá, že na ni nedopadají závěry rozsudku *Herst*. Neobchodovala totiž se zbožím s podmíněným osvobozením od spotřební daně. Nepodléhala proto režimu propuštění zboží do volného oběhu. Podmínka, že má mít možnost činit rozhodnutí, která mohou ovlivnit právní situaci zboží, se tak na ni nevztahuje. Tato námitka není důvodná.

[17] Podle § 13 odst. 1 zákona o DPH platí, že *dobáním zboží se pro účely tohoto zákona rozumí převod práva nakládat se zbožím jako vlastník*.

[18] Podle čl. 14 odst. 1 směrnice Rady 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty (dále jen „směrnice o DPH“) platí, že „*dobáním zboží se rozumí převod práva nakládat s hmotným majetkem jako vlastník*.“

[19] Soudní dvůr již v rozsudku *AREX CZ* dospěl k závěru, že „[v] rámci tohoto celkového posouzení však okolnost, že se přeprava pohonných hmot, o něž jde ve věci v původním řízení, uskutečnila v režimu s podmíněným osvobozením od spotřební daně, nemůže být rozhodujícím prvkem pro určení, kterému z řetězových pořízení dotčených ve věci v původním řízení musí být uvedena přeprava přičtena. [...] Je přitom třeba připomenout, že směrnice 92/112 a 2008/118 zavádějí obecný režim spotřební daně zatěžující výrobky podléhající spotřební dani. Přestože tyto směrnice za tímto účelem stanoví zejména požadavky použitelné na přepravu v režimu s podmíněným osvobozením od spotřební daně, nedotýkají se v žádném případě podmínek upravujících převod vlastnického práva ke zboží nebo převod práva nakládat s tímto zbožím jako vlastník. Soudní dvůr již judikoval, že zdanitelným plněním v oblasti DPH, kterým jsou naplněny nezbytné právní předpoklady pro vznik daňové povinnosti, je dodání nebo dovoz zboží, a nikoli výběr spotřebních daní z tohoto zboží (rozsudek ze dne 14. července 2005, *British American Tobacco a Neuman Shipping*, C 435/03, EU:C:2005:464, bod 41).“ (body 73, 76 a 77 rozsudku Soudního dvora *AREX CZ*). To, zda zboží podléhá spotřební dani a zda bylo přepravováno v režimu s podmíněným osvobozením od spotřební daně, tak nemá vliv na převod práva nakládat s tímto zbožím jako vlastník podle čl. 14 odst. 1 směrnice o DPH. Tyto závěry následně potvrdil Soudní dvůr v rozsudku *Herst* (viz body 50 a 58 rozsudku *Herst*), na který správně odkázal krajský soud v napadeném rozsudku.

[20] Závěr Soudního dvora, podle kterého „[p]řevod práva nakládat s hmotným majetkem jako vlastník ostatně znamená, že strana, na niž je toto právo převedeno, má možnost činit rozhodnutí, která mohou ovlivnit právní situaci daného zboží, zejména rozhodnutí o jeho prodeji.“ (bod 40 rozsudku *Herst*), se proto plně uplatní i na věc stěžovatelky. Pro výklad pojmu dodání zboží podle čl. 14 odst. 1 směrnice o DPH totiž není rozhodné, zda zboží bylo přepravováno v režimu s podmíněným osvobozením od spotřební daně či nikoliv.

[21] Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že Soudní dvůr v rozsudku *AREX CZ* nezotožnil převod práva nakládat se zbožím jako vlastník toliko s převodem vlastnického práva, jak uvedl krajský soud v bodě 37 napadeného rozsudku. Naopak z rozsudku *AREX CZ* a z předchozí judikatury Soudního dvora vyplývá, že „právo nakládat se zbožím jako vlastník nelze vykládat tak, že se jedná vždy pouze o převod vlastnického práva. Musí se nicméně jednat o převod nějakého práva. Zpravidla bude oprávněn se zbožím nakládat jako vlastník právě jeho vlastník. Spíše výjimečně nepůjde o převod vlastnického práva, ale o převod jiných práv, která dovolí nabyvateli nakládat se zbožím v obdobném rozsahu, jako kdyby na něj vlastnické právo bylo převedeno. Některé hraniční případy upravuje přímo směrnice o DPH, například nepřiblížení k vyhradě vlastnictví, neboť v takovém případě se v souladu s čl. 14 odst. 2 písm. b) považuje za dodání zboží již skutečné předání zboží. Převod vlastnického práva podle vnitrostátních předpisů proto hraje důležitou roli při posouzení, kdo nabyl právo nakládat s věcí jako vlastník ve smyslu směrnice o DPH.“ (body 107 až 110 rozsudku *NSS AREX CZ* a v nich shrnutá judikatura Soudního dvora). Přestože tak převod vlastnického práva hraje důležitou roli, není vyloučeno, že nastane situace, kdy nedojde k převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o DPH, přestože vlastnické právo ke zboží bylo převedeno. Rozhodné totiž je, jak správně uvedl krajský soud, zda má strana, na niž je určité právo převedeno, možnost činit rozhodnutí, která mohou ovlivnit právní situaci daného zboží, což bylo opět potvrzeno v rozsudku *Herst*.

III.3 Dodání zboží

[22] Stěžovatelka dále namítá, že po nabytí vlastnického práva uskutečnila své panství nad zbožím. Krajský soud chybně vyložil čl. II bod 3 smlouvy o vzájemné spolupráci. To, že rozhodování o obchodních případech bylo přeneseno touto smlouvou na jiné osoby, svědčí o tom, že stěžovatelka uskutečňovala své oprávnění rozhodovat o dalším osudu zboží prostřednictvím zmocněných osob. Tato námitka není důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu následující skutečnosti podstatné pro nyní projednávanou věc. Stěžovatelka se společností ELKO uzavřela dne 11. 6. 2013 smlouvu o vzájemné spolupráci, jejímž předmětem byla spolupráce při prodeji zboží v obchodech uskutečňovaných pomocí bankovního úvěru. Stěžovatelka souhlasila s tím, aby pracovníci společnosti ELKO na základě plné moci prodávali zboží jejím prostřednictvím. Zavázala se k vystavení plné moci na tyto pracovníky tak, aby mohli provádět veškeré činnosti samostatně, a ke zřízení samostatného bankovního účtu pro účely této smlouvy (čl. II bod 1 této smlouvy). Společnost ELKO se zavázala k vystavování faktur za zboží prodané stěžovatelce se splatností 90 dní, k faktickému provádění obchodů prostřednictvím svých zaměstnanců ve svých prostorech a k obezřetnému, pečlivému a opatrnému provádění

těchto obchodů (čl. II bod 2 této smlouvy). Stěžovatelka se společností ELKO dále dohodla na tom, že o jednotlivých obchodních případech budou rozhodovat pouze kvalifikovaní pracovníci společnosti ELKO (čl. II bod 3 této smlouvy). Stěžovatelka dne 1. 8. 2013 udělila plnou moc Ing. G., který byl v té době zaměstnancem společnosti ELKO, k zastupování ve všech věcech týkajících se vývozu zboží stěžovatelky, včetně vydávání a přijímání souvisejících dokumentů, jednání s dopravci, celními úřady a ostatními společnostmi a institucemi s výjimkou orgánů finanční správy, k podepisování za stěžovatelku a k užívání razítka. Dne 12. 8. 2013 stěžovatelka udělila plnou moc společnosti ELKO k vystavování daňových dokladů podle § 28 odst. 5 zákona o DPH.

[24] Z notářských zápisů o prohlášení zaměstnanců a jednatele společnosti ELKO (blíže rekapitulovány v bodě 25 napadeného rozsudku) dále vyplývá, že stěžovatelka neurčovala, jaké množství zboží bude od společnosti ELKO koupeno a komu bude následně prodáno. Tato rozhodnutí činili zaměstnanci společnosti ELKO v návaznosti na pokyn jejího jednatele stran obratu, který měl být v daném měsíci proveden pro stěžovatelku. Ve správním spise jsou založeny faktury vystavené společností ELKO, ve kterých je jako odběratel zboží uvedena stěžovatelka, a faktury vystavené stěžovatelkou, jako dodavatelem. Stěžovatelka však nebyla o prováděných obchodech jakkoliv průběžně informována. Až po skončení měsíce byly odevzdány účetní stěžovatelky vystavené a přijaté daňové doklady. Nejvyšší správní soud již v rozsudku *LYNX Invest I* k tomu uvedl, že „ze skutkových okolností plyne, že zaměstnanci ELKO vykonávali všechny činnosti spojené s prodejem zboží samostatně a to bez nároku na odměnu. Stěžovatelka jim nedávala konkrétní pokyny a po konci měsíce pouze dostávala soubhrnou informaci o uskutečněných obchodech. Zaměstnanci ELKO tedy jednali relativně nezávisle“ (bod 17 rozsudku *LYNX Invest I*).

[25] Z výše uvedeného tak vyplývá, že zaměstnanci společnosti ELKO formálně jménem stěžovatelky nakupovali zboží pro stěžovatelku od společnosti ELKO, což vyplývá z vystavených faktur, a následně ho dále prodávali, aniž by o tom stěžovatelka měla v době uskutečnění obchodů jakékoliv povědomí. Společnost ELKO za stěžovatelku vystavovala daňové doklady, které posléze předávala účetní stěžovatelky. Přestože má Nejvyšší správní soud pochybnosti o rozsahu udělených zmocnění a o jednání jménem stěžovatelky zaměstnanci společnosti ELKO, podstatné pro nyní projednávanou věc je to, že stěžovatelka nevěděla o tom, jaké zboží a v jakém množství od společnosti ELKO nakoupila, a nevěděla ani o tom, komu jej následně prodala. Tyto informace získala až z předložených daňových dokladů po skončení měsíce.

[26] V tomto ohledu je lichá námitka stěžovatelky, že o uskutečněných obchodech věděla, o čemž má svědčit e-mailová zpráva mezi ní a společností ELKO, na základě které žalovaný ve zdaňovacím období srpen 2013 dospěl k závěru, že k převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník došlo. Předmětem tohoto řízení je totiž zdaňovací období září a prosinec 2013 a leden až březen 2014. Stěžovatelka však netvrdí, že by v tomto období probíhala mezi ní a společností ELKO jakákoliv vzájemná komunikace ohledně obchodů se zbožím. Stěžovatelka se tak o uskutečněných obchodech v tomto období dozvíдалa až zpětně, jak správně uvedl krajský soud v bodě 42 napadeného rozsudku.

[27] Obecně není vyloučeno, aby osoba, na níž je převedeno určité právo, se kterým se pojí možnost činit rozhodnutí, která mohou ovlivnit právní situaci zboží (např. vlastnické právo), tato rozhodnutí činila prostřednictvím zmocněnce. V takovém případě je však nezbytné, aby tato osoba měla současně možnost alespoň rámcově ovlivnit jednání zmocněnce stran tohoto zboží. Předpokladem pro to je, že tato osoba ví, o jaké zboží se jedná, tj. čeho se budou týkat právní jednání zmocněnce, a že má reálnou možnost udílet zmocněnci pokyny stran tohoto zboží a reagovat na případné překročení zástupčího oprávnění [§ 33 zákona č. 40/1964, občanský zákoník, ve znění do 31. 12. 2013, a § 440 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“)]. V opačném případě zmocněnec se zbožím fakticky nakládá, jako by byl jeho vlastníkem, neboť rozhoduje o právní situaci daného zboží zcela o své vůli, byť formálně jménem zastoupeného (stov. rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 2. 1990, *Shipping and Forwarding Enterprise Safe*, C-320/88, ve kterém Soudní dvůr řešil situaci, kdy nedošlo k převodu vlastnického práva k nemovitostem podle holandského práva, ale daná osoba získala právo získávat jakékoliv výnosy z nich plynoucí, byla povinna nést veškeré náklady s nimi související, byla oprávněna kdykoliv požádat o převod vlastnického práva a za tím účelem jí byla udělena neodvolatelná plná moc k činění jakýchkoliv souvisejících úkonů).

[28] Právo nakládat se zbožím jako vlastník totiž nelze vykládat tak, že se jedná vždy pouze o převod vlastnického práva. Musí se jednat o převod nějakého práva. Zpravidla bude oprávněn se zbožím nakládat jako vlastník

právě jeho vlastník. Spíše výjimečně nepůjde o převod vlastnického práva, ale o převod jiných práv, která dovolí nabyvateli nakládat se zbožím v obdobném rozsahu, jako kdyby na něj vlastnické právo bylo převedeno (viz body 108 až 114 rozsudku NSS *AREX CZ* a v něm shrnutou judikaturu Soudního dvora a rozsudky NSS ze dne 27. 4. 2022, čj. 8 Afs 15/2020-85, č. 4354/2022 Sb. NSS, *AUTOTRANS PETROL*, bod 27, a ze dne 30. 11. 2022, čj. 8 Afs 114/2020-72, *Lucky CS GOLD*, bod 32). K převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník proto dojde za situace, kdy si vlastnické právo ponechá zcizitel, avšak na nabyvatele budou převedena jiná práva, která mu dovolí nakládat se zbožím v obdobném rozsahu (viz výše citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci *Shipping and Forwarding Enterprise Safe*).

[29] Stejně tak, jako může vlastník převést právo nakládat s věcí jako vlastník na jiného a ponechat si jen formálně existující vlastnické právo, může nastat i situace do jisté míry zrcadlová. V ní sice dojde k převodu vlastnického práva, avšak nedojde k převodu práva nakládat se zbožím jako vlastník ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o DPH, jak správně uvedl krajský soud v napadeném rozsudku. Zcizitel si v takovém případě ponechá tato jiná práva, která mu umožní rozhodovat o právním osudu zboží (ve smyslu rozsudku *Herst*), při současném převodu vlastnického práva (omezeného o tato práva) na nabyvatele. Na nabyvatele tak bude převedeno toliko formální vlastnictví, které ho však nebude opravňovat k rozhodování o právním osudu zboží. Právo nakládat se zbožím jako vlastník si tak ponechá zcizitel. V takovém případě musí náležet zciziteli taková práva od počátku. Nabyvatel se již v okamžiku nabytí vlastnictví na základě dohody se zcizitelem vzdává výkonu podstatných práv vlastníka ve prospěch zcizitele. Není proto na něj v tomto případě převedeno právo nakládat se zbožím jako vlastník podle § 13 odst. 1 zákona o DPH.

[30] Se stěžovatelkou lze souhlasit v tom, že z čl. II bodu 3 smlouvy o vzájemné spolupráci bez dalšího nevyplývá, že by stěžovatelka nebyla oprávněna činit žádná rozhodnutí ovlivňující právní situaci zboží. Na druhou stranu však smlouva o vzájemné spolupráci počítala s tím, že stěžovatelka žádná taková rozhodnutí činit nebude, neboť podle čl. II bodu 1 této smlouvy stěžovatelka souhlasila s tím, že bude zboží prodávat prostřednictvím zaměstnanců společnosti ELKO, a zavázala se vystavit za tímto účelem plnou moc tak, aby tito zaměstnanci mohli provádět veškeré činnosti samostatně (viz bod [23] výše). Smlouvu o vzájemné spolupráci je třeba vykládat i s přihlédnutím k tomu, jakou praxi mezi sebou strany následně zavedly (§ 266 odst. 3 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, a § 556 odst. 2 občanského zákoníku). Měli-li podle této smlouvy nakládat se zbožím toliko zaměstnanci společnosti ELKO, přičemž z následné praxe stran vyplývá, že tyto obchody uskutečňovali zaměstnanci společnosti ELKO bez jakéhokoliv vědomí stěžovatelky (viz bod [24] výše), tak je zřejmé, že si společnost ELKO zjevně ponechala dispoziční práva ke zboží, jak správně uvedl krajský soud v napadeném rozsudku. To, že se tak formálně případně dělo na základě plných mocí udělených stěžovatelkou (o jejichž rozsahu má Nejvyšší správní soud pochybnosti), nemá na výše uvedeně vliv. Při chybějícím vědomí stěžovatelky o prováděných obchodech je totiž vyloučeno, aby stěžovatelka mohla jakkoliv uplatňovat svou vůli na prodávané zboží a aby mohla ovlivnit jeho právní osud (viz bod [27] výše).

[31] Stěžovatelka neměla žádnou možnost ovlivnit právní osud zboží. O jeho nakoupení byla informována až zpětně, kdy již bylo zboží prodáno (formálně jejím jménem) odběratelům. Tento prodej nemohla stěžovatelka žádným způsobem ovlivnit, neboť ani nevěděla, že v dané chvíli zboží od společnosti ELKO nakoupila. Právo nakládat se zbožím jako vlastník tak po celou dobu náleželo společnosti ELKO, i pokud by zboží bylo formálně prodáno stěžovateli a následně jejím odběratelům (k tomu viz bod [33] níže). Pouze zaměstnanci společnosti ELKO v návaznosti na pokyny jejího jednatele stran obratu, který měl být stěžovatelkou při obchodech učiněn, rozhodovali o tom, kolik a jaké zboží se formálně prodá stěžovateli a komu bude následně stěžovatelkou prodáno. Právo nakládat se zbožím jako vlastník tak vykonávali po právu zaměstnanci společnosti ELKO namísto stěžovatelky. Stěžovatelka nemohla činit rozhodnutí, která by mohla ovlivnit právní situaci zboží, jestliže nevěděla kolik, kdy a jaké zboží nakoupila a komu bylo následně prodáno.

[32] Ze všech výše uvedených skutkových okolností proto vyplývá, že společnost ELKO na základě smlouvy o spolupráci a s ní souvisejících vystavených plných mocí nikdy nepozbyla právo nakládat se zbožím jako vlastník, dokud jej neprodala odběratelům ve třetích zemích, formálně jménem stěžovatelky. Stěžovatelka totiž nijak nemohla ovlivnit právní osud zboží, o němž stále rozhodovala společnost ELKO prostřednictvím svých zaměstnanců. Ta totiž rozhodovala, jaké zboží komu prodá a v jakém množství. Nejvyšší správní soud tak s ohledem

na výše uvedené uzavírá, že na stěžovatelku nebylo převedeno právo nakládat se zbožím jako vlastník podle § 13 odst. 1 zákona o DPH. Závěr krajského soudu a žalovaného je proto správný.

[33] Nad rámec vypořádání kasačních námitek Nejvyšší správní soud dodává, že má pochybnosti i o tom, zda bylo na stěžovatelku vůbec převedeno vlastnické právo ke zboží. To, že jsou ve spise založeny faktury, totiž ještě nic nevypovídá o tom, zda stěžovatelka se společností ELKO uzavřela kupní smlouvu na zboží a kdy na ni mělo být vlastnické právo převedeno. Stěžovatelka v tomto ohledu nic bližšího netvrdí. Na vystavených fakturách je naopak dokonce uvedeno, že zboží je do úplného zaplacení majetkem společnosti ELKO. K zaplacení zboží pak docházelo až s výrazným časovým odstupem poté, kdy již bylo prodáno třetím osobám. Podle toho by tedy stěžovatelka měla nabýt vlastnické právo v době, kdy jej už mít nemohla, neboť vlastníkem byla třetí osoba.

[34] Nejvyšší správní soud se pro nadbytečnost nezabýval tím, zda vztah mezi stěžovatelkou a společností ELKO nebyl z hlediska DPH založen poskytnutím služby, jak uvedl krajský soud v bodě 43 napadeného rozsudku. Nárok na odpočet DPH totiž nebyl stěžovatelce správními orgány uznán z toho důvodu, že na ni nebylo převedeno právo nakládat se zbožím jako vlastník. Není proto podstatné, zda obchodní vztah mezi stěžovatelkou a společností ELKO nemohl představovat poskytnutí služby. Rozhodné pro nyní projednávanou věc bylo totiž pouze to, zda došlo k dodání zboží ve smyslu § 13 odst. 1 zákona o DPH či nikoliv.

4432

Rozšířený senát: přípustnost zásahové žaloby

k § 65 a § 85 soudního řádu správního

Přípustnosti zásahové žaloby podle § 85 s. ř. s. proti jednání správního orgánu odvíjejícímu se od nicotného rozhodnutí nebrání skutečnost, že určení nicotnosti takového rozhodnutí se žalobce mohl domáhat žalobou podle § 65 s. ř. s.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2022, čj. 9 Afs 314/2019-78)

Prejudikatura: č. 2837/2013 Sb. NSS a č. 3579/2017 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 177/2015 Sb.

Věc: Vyšší odborná škola zdravotnická, managementu a veřejnosprávních studií, s. r. o., proti Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně (stěžovatelka) se kasační stížností domáhala zrušení usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2019, čj. 5 A 188/2016-75, jímž byla podle § 85 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pro nepřipustnost odmítnuta její žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spatřovaným v nevyplacení části dotace. Stěžejní otázkou sporu bylo, zda žalovaný ve věci vydal rozhodnutí o definitivním snížení dotace podle § 14e odst. 1 věty první zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015 (dále jen „rozpočtová pravidla v rozhodném znění“), a kdy se tak stalo.

Stěžovatelka měla za to, že takové rozhodnutí vydáno nebylo; v úvahu připadající akty považovala za součást opakovaně vyměňované korespondence, které nemají náležitosti rozhodnutí, a rozhodnutími tedy nejsou. Domnívala se proto, že je jí část dotace zadržována nezákonně.

Městský soud naopak dospěl k závěru, že takové rozhodnutí existuje. Jedná se o „Oznámení příjemci podpory rozhodnutí Řídicího orgánu OP VK ve věci nezpůsobilosti výdaje projektu“ ze dne 17. 6. 2014, jehož obsahem je definitivní stanovisko žalovaného o nezpůsobilosti jednoho z uplatněných výdajů projektu a nevyplacení příslušné části dotace stěžovatelce. Prostředkem obrany proti tomuto rozhodnutí je žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s., nikoli zásahová žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s.

Devátý senát Nejvyššího správního soudu tento závěr vyhodnotil jako souladný s konstantní judikaturou, ztotožnil se s ním, a kasační stížnost proto zamítl rozsudkem ze dne 14. 1. 2021, čj. 9 Afs 314/2019-38. Tento

rozsudek však byl k ústavní stížnosti stěžovatelky zrušen náležen Ústavního soudu ze dne 18. 5. 2021, sp. zn. IV. ÚS 690/21, pro porušení základního práva stěžovatelky na zákonného soudce zaručeného podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Devátý senát byl Ústavním soudem zavázán k tomu, aby věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu, neboť mezi tříčlennými senáty Nejvyššího správního soudu (druhým a devátým) existuje rozpor ohledně výkladu závěrů rozšířeného senátu přijatých v usnesení ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, *Jihočeská univerzita*, v důsledku kterého byla rozdílně hodnocena povaha oznámení ze dne 17. 6. 2014.

Devátý senát postoupil věc rozšířenému senátu usnesením ze dne 24. 6. 2021, čj. 9 Afs 314/2019-69. Poulkázal na závěry usnesení rozšířeného senátu ve věci *Jihočeská univerzita* a na navazující judikaturu Nejvyššího správního soudu a setrval na názoru, že úkon žalovaného ze dne 17. 6. 2014 je rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. ve smyslu usnesení ve věci *Jihočeská univerzita*. S ohledem na závazný právní názor Ústavního soudu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2020, čj. 2 Afs 167/2018-38, se devátý senát na rozšířený senát obrátil s otázkou, zda úkon žalovaného ze dne 17. 6. 2014 označený jako „Oznámení příjemci podpory rozhodnutí Řídícího orgánu OP VK ve věci nezpůsobilosti výdaje projektu“ je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

III.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[7] Stejně jako devátý senát je i rozšířený senát vázán závěrem nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 690/21. Ten, mimo jiné, konstatoval: „*Rozhodující je, že v obou řízeních byla (s rozdílným výsledkem) posuzována povaha stejného oznámení ze dne 17. 6. 2014. Proto nepředložil-li 9. senát věc rozšířenému senátu a ve věci sám rozhodl, uplatnil státní moc v rozporu s čl. 38 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, čímž zatížil řízení vadou nesprávně obsazeného soudu, jež v rovině ústavněprávní představuje porušení ústavního práva na zákonného soudce.*“

[8] Rozšířenému senátu proto nepřislouší posuzovat, zda se závěry druhého senátu ve věci sp. zn. 2 Afs 167/2018 a devátého senátu v nyní projednávané věci skutečně vylučují, případně v jakém rozsahu a smyslu, neboť tím by polemizoval s kasačně závaznými závěry Ústavního soudu. Pravomoc rozšířeného senátu je dána s ohledem na závazný právní názor Ústavního soudu.

III.2 Právní názor rozšířeného senátu

a) Východiska

[9] Podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel v rozhodném znění platilo, že *poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.*

[10] Podle § 14e odst. 2 téhož zákona *v případě, že poskytovatel provede při proplácení dotace opatření podle odstavce 1, informuje o něm písemně příjemce a příslušný finanční úřad, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění.*

[11] Podle § 14e odst. 4 pak platilo, že *na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.* Ústavní soud náležen ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, č. 177/2015 Sb., vyslovil, že výluka ze soudního přezkumu byla protiústavní.

[12] Výkladem citované úpravy se rozšířený senát zabýval již v usnesení ve věci *Jihočeská univerzita*, v němž dospěl k následujícím závěrům. Nevyplatí-li poskytovatel příjemci část dotace podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel v rozhodném znění, má povinnost to příjemci oznámit a tento jeho úkon je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (body 57 až 59). Zatímco v některých případech je poskytovatel oprávněn tímto způsobem rozhodnout toliko o dočasném nevyplácení části dotace, v jiných může být jeho rozhodnutí i definitivní. Rozsah oprávnění poskytovatele, pokud jde o konečné posouzení, se s ohledem na zákonné vymezení porušení rozpočtové

kázně odvíjí od toho, zda je porušení pravidel spatřováno ve vztahu k již vyplaceným finančním prostředkům dotace nebo její části, nebo ve vztahu k prostředkům, které vyplaceny nebyly.

[13] Pokud již byly vyplaceny prostředky, v jejichž použití příjemcem je spatřováno porušení pravidel, může poskytovatel svým rozhodnutím toliko dočasně pozastavit výplatu další části dotace. Případně *porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie* by totiž představovalo porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 rozpočtových pravidel, které je oprávněn posuzovat pouze příslušný správce daně (usnesení ve věci *Jihočeská univerzita*, body 61 až 74). Závěry správce daně jsou pro poskytovatele závazné a odvíjí se od nich i konečný dopad rozhodnutí poskytovatele o nevyplacení části dotace (bod 76). „*Dojde-li správce daně k závěru, že se příjemce porušení rozpočtové kázně nedopustil, musí poskytovatel platbu dotace, která byla pozastavena [...], vyplatit. Nevyplacení dotace bylo skutečně jen dočasné. Konstatuje-li však správce daně porušení rozpočtové kázně a vyměřit odvod za její porušení, k proplacení dotace nedojde, protože nevyplacená část dotace se započte na vyměřený odvod [...]. Nevyplacení dotace poskytovatelem je ve spojení s vyměřeným odvodem za porušení rozpočtové kázně jejím trvalým snížením.*“ (bod 77).

[14] Pokud naopak porušení pravidel souvisí s dosud nevyplacenými prostředky z dotace, nemohlo k porušení rozpočtové kázně ještě pojmově dojít a správce daně nemůže do věci vstupovat. Rozhodnutí poskytovatele o finálním nevyplacení části dotace je v takové situaci jediným a konečným rozhodnutím (usnesení ve věci *Jihočeská univerzita*, body 80 až 87). „*Domníval-li se poskytovatel dotace, že došlo k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně (peněžní prostředky nebyly vyplaceny), měl [dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel v rozhodném znění] pravomoc rozhodnout s konečnou platností o nevyplacení dotace či její části. Takový úkon poskytovatele je rozhodnutím správního orgánu přezkoumatelným ve správním soudnictví na základě žaloby dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního.*“ (bod 93).

[15] Jak vyplývá z výše uvedeného, mezi oběma situacemi je tedy v případě konečného rozhodnutí třeba rozlišovat na základě toho, zda poskytovatelem spatřované porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek souvisí s použitím již vyplacených prostředků dotace, nebo naopak s prostředky, které dosud vyplaceny nebyly. Naopak sama skutečnost, že v důsledku rozhodnutí poskytovatele dotace podle § 14e rozpočtových pravidel příjemce dotace část přiznaných dotačních prostředků neobdrží, rozlišovacím kritériem být nemůže.

[16] Rozšířený senát neshledal důvod, pro který by bylo namíste se od výše shrnutých závěrů odchýlit.

b) Aplikace na posuzovanou věc

[17] Městský soud při posuzování přípustnosti žaloby proti zásahu spočívajícímu v zadržování části dotace dospěl k závěru, že žalovaným vydané oznámení příjemci dotace ze dne 17. 6. 2014 je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Při posouzení povahy tohoto úkonu se však neřídil kritérii vymezenými v usnesení ve věci *Jihočeská univerzita*. Ačkoliv na toto usnesení odkázal, nezabýval se otázkou, zda se poskytovatelem spatřované porušení pravidel při zadávání veřejné zakázky týkalo použití již vyplacených prostředků dotace, nebo dosud nevyplacených.

[18] Jak vyplývá ze správního spisu, stěžovatelce byla dotace poskytnuta rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 12. 2011, a to v celkové výši 4 054 699,48 Kč. Podle rozhodnutí měla být první část dotace ve výši 1 419 144 Kč poskytnuta stěžovatelce ve formě zálohy určené na hrazení nákladů projektu, a to na účelově vázaný projektový účet do 30 dnů od obdržení podepsaného prohlášení příjemce dotace. Další části dotace měly být poskytovány na základě žádostí o platbu, a to ve výši odpovídající prokázaným způsobilým výdajům. Ze zprávy o daňové kontrole vyplývá, že na projektový účet stěžovatelky jako příjemce dotace byla dne 16. 3. 2012 skutečně převedena částka ve výši 1 419 144 Kč.

[19] Podle zprávy o daňové kontrole žalobce z tohoto účtu dne 7. 8. 2012 uhradil fakturu dodavateli veřejné zakázky ve výši 797 949,60 Kč. Rovněž z dokumentu „Hlášení nesrovnalosti“, tvořícího přílohu podnětu žalovaného ze dne 7. 5. 2013 příslušnému správci daně vyplývá, že žalobce z tohoto účtu dne 7. 8. 2012 uhradil fakturu dodavateli za zakázku „Dodávka zařízení a vybavení pro podporu výuky studijních oborů dálkové formy studia zavedením e-learningové podpory a zařízení a vybavení pro tvorbu e-learningových podpor“ ve výši

797 949,60 Kč. Právě v souvislosti s touto platbou, spolu s na ni navázanými nepřímými náklady ve výši 18 %, poskytovatel dotace konstatoval porušení pravidel ve smyslu § 14e rozpočtových pravidel v rozhodném znění.

[20] Obsah spisu nasvědčuje tomu, že přinejmenším částka představující přímé náklady byla uhrazena z dotačních prostředků na projektovém účtu. To by znamenalo, že se jednalo o nakládání s vyplacenými dotačními prostředky s následujícími důsledky pro posuzovanou věc.

[21] Domníval-li se žalovaný jako poskytovatel, že při vynaložení těchto prostředků došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, mohl rozhodnout toliko o dočasném pozastavení výplaty další části dotace. Pouze správce daně však měl pravomoc posoudit, zda k porušení těchto pravidel a rozpočtové kázně skutečně došlo.

[22] Jak je navíc zřejmé ze zprávy o daňové kontrole ze dne 10. 7. 2013, správce daně dospěl k opačnému závěru, totiž že k porušení rozpočtové kázně nedošlo, neboť zakázka nebyla zadána diskriminačním způsobem. Tento závěr byl pro žalovaného jako poskytovatele závazný (usnesení ve věci *Jihočeská univerzita*, body 75 až 77).

[23] Především ale v dané situaci neměl žalovaný pravomoc k vydání rozhodnutí o definitivním krácení dotace. I pokud by tedy oznámení příjemci dotace ze dne 17. 6. 2014, obsahující konečné stanovisko poskytovatele dotace o nezpůsobilosti dotčených výdajů, splňovalo jak obsahová, tak formální kritéria pro závěr, že jde o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., jednalo by se o rozhodnutí nicotné.

[24] Stěžovatelka nebyla povinna se namísto zásahové žaloby domáhat vyslovení nicotnosti takového rozhodnutí v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s., jak dovodil městský soud, neboť ani úspěch v tomto řízení by jí nepřinesl účinnou ochranu jejích práv. Tu, v podobě příkazu žalovanému ze strany soudu, aby jí zadržované prostředky vyplatil, mohla poskytnout pouze zásahová žaloba podle § 82 s. ř. s. V řízení o ní je na soudu, aby případnou nicotnost rozhodnutí správního orgánu posoudil jako předběžnou otázku. Na nicotné rozhodnutí se totiž nevztahuje presumpce platnosti a správnosti, naopak se na ně „*vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé, nezakládající žádné právní následky, a proto nemusí být respektováno a veřejnou mocí dokonce ani nesmí být vynucováno*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb. NSS, bod 32). Přípustnosti zásahové žaloby podle § 85 s. ř. s. proti jednání správního orgánu odvíjejícího se od nicotného rozhodnutí nebrání skutečnost, že určení nicotnosti takového rozhodnutí se žalobce mohl domáhat žalobou podle § 65 s. ř. s.

[25] Rozšířený senát připouští, že nelze zcela vyloučit, že přímé náklady na úhradu sporné veřejné zakázky nebyly uhrazeny z dotačních prostředků. Tak by tomu bylo například tehdy, pokud by dotační prostředky převedené na projektový účet byly vyčerpány na jiná plnění a pro úhradu sporné zakázky byly využity vlastní prostředky stěžovatelky (převedené za tím účelem na projektový účet). Spis žalovaného však pro takovou skutkovou verzi neposkytuje ani nejmenší oporu a ani účastníci řízení nic takového netvrdili ani neprokázali.

[26] Pokud jde o nepřímé náklady, ze spisu není zřejmé, zda došlo k jejich skutečnému čerpání z projektového účtu, tedy zda byly uhrazeny z dotačních prostředků a zda byla i tato část dotace vyčerpána. Je opět na účastnících řízení, aby relevantní okolnosti tvrdili a prokázali. Není vyloučeno ani to, že v případě zadržování částky odpovídající nepřímým nákladům bude namíste učinit odlišný závěr než v případě nákladů přímých. Zatímco zadržování částky odpovídající přímým nákladům může představovat nezákonný zásah, o nevyplacení nepřímých nákladů mohl být žalovaný oprávněn vydat rozhodnutí.

[27] Napadené usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby proti tvrzenému nezákonnému zásahu je však v každém případě nezákonné. Městský soud totiž otázku, zda ve věci bylo vydáno rozhodnutí, které by činilo zásahovou žalobu nepřipustnou, posoudil v rozporu s výše uvedenými hledisky plynoucími z usnesení ve věci *Jihočeská univerzita*. Nezkoumal totiž, zda se žalovaným spatřované porušení pravidel při zadávání veřejné zakázky vztahuje k již vyplaceným prostředkům dotace, či nikoliv.

[28] Usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu je tudíž nezákonné a je dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Jelikož devátý senát by při vázanosti výše vyloženým právním názorem nemohl dospět k jinému závěru, rozšířený senát věc projednal a rozhodl sám z důvodu hospodárnosti řízení v souladu s § 71 odst. 1 jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

Volba prezidenta republiky: podání kandidátní listiny před vyhlášením volby

k čl. 56 odst. 8 Ústavy

k § 3 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)

Podání kandidátní listiny před vyhlášením volby prezidenta republiky předsedou Senátu (čl. 56 odst. 8 Ústavy, § 3 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky) nemůže vyvolat žádné právní účinky, neboť jde o úkon učiněný mimo právní režim pro něj určený.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2022, čj. Vol 16/2022-48)

Prejudikatura: č. 2752/2013 Sb. NSS, č. 2796/2013 Sb. NSS, č. 2798/2013 Sb. NSS a č. 3716/2018 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb., č. 211/2007 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 924/06), č. 2/2013 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 27/12) a usnesení Ústavního soudu č. 29/2003 Sb. ÚS. (sp. zn. I. ÚS 699/02).

Věc: Senátoři Miroslav Balatka, Michael Canov, Jiří Drahoš, Zdeněk Hraba, Pavel Kárník, Marek Oštdal, Miroslav Plevný, Přemysl Rabas, David Smoljak, Adéla Šípová, Petr Štěpánek, Ivo Trešl a Karel Zitterbart, za účasti 1) Ministerstva vnitra a 2) Mgr. Denisy Rohanové, o zrušení registrace kandidátní listiny.

Nejvyšší správní soud obdržel dne 30. 11. 2022 návrh, jímž se skupina senátorů, kteří jako navrhující senátoři (§ 21 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky) podali kandidátní listinu Marka Hilšera, domáhali zrušení rozhodnutí o registraci kandidátní listiny Denisy Rohanové, tj. rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 25. 11. 2022.

Navrhovatelé uvedli, že návrh na registraci kandidátní listiny Denisy Rohanové byl podán dne 21. 10. 2021 a podpořili jej poslanci zvolení ve volbách do Poslanecké sněmovny konaných ve dnech 20. a 21. 10. 2017, z nichž žádný nebyl opětovně zvolen ve volbách konaných ve dnech 8. a 9. 10. 2021. Volby prezidenta republiky, pro něž byla Denisa Rohanová zaregistrována, byly vyhlášeny rozhodnutím předsedy Senátu ze dne 27. 6. 2022, č. 207/2022 Sb. Navrhovatelé měli za to, že návrh na registraci kandidátní listiny Denisy Rohanové nebyl způsobilý vyvolat jakékoli účinky ve vztahu k volbám vyhlášeným až po jeho podání. Odkázali na čl. 56 odst. 8 Ústavy, který stanoví nejzazší termín pro vyhlášení volby prezidenta republiky, což dle jejich názoru nemůže být samoúčelné. Pravidlo o vyhlášení volby stanoví základní procesní rámec pro celý průběh volby prezidenta upravený v čl. 56 Ústavy. Podání návrhu na registraci kandidátní listiny se tak logicky musí odehrát v časovém rámci vymezeném na jedné straně vyhlášením volby a na druhé straně volbou samotnou. Návrh na registraci kandidáta je tedy možný až po vyhlášení volby. Toto pravidlo nijak nemění ani zákon o volbě prezidenta republiky, z jeho struktury lze dovodit totéž jako z Ústavy. Časový rámec volby (vyhlášení, registrace, volba) je vymezen již v úvodních ustanoveních tohoto zákona a proces registrace kandidátů, který samozřejmě začíná podáním návrhu, podléhá tomuto rámci. Navrhovatelé dále upozornili, že okamžik konání volby není až do jejího vyhlášení zřejmý, předseda Senátu má v tomto směru určitou diskreci. Možnost přihlásit kandidáta do procesu, jehož parametry nejsou dány, je pro navrhovatele obtížně přijatelná. V některých případech může být termín volby určující i například pro splnění podmínek volitelnosti (věk). Přibližný termín volby je samozřejmě dán, avšak může nastat událost, která vynutí konání dřívější volby, a to před vyhlášením volby i po ní. Platí pak ale domněnka, že dokud není volba vyhlášena, neví se, kdy se bude konat – a naopak. Má-li Ústavou předepsané vyhlášení volby přinést aktérům nějakou právní jistotu, musí veřejná moc důsledky těchto domněnek respektovat a nepřihlížet k úkonům, které jsou učiněny před vyhlášením volby. Navrhovatelé dále rozvíjeli přístup Ministerstva vnitra *ad absurdum* s tím, že by takto bylo možné nechat si podepsat i kandidátní listinu pro volby konané v letech 2028 a 2033.

Navrhovatelé též položili otázku, jak bylo v návrhu kandidatury Denisy Rohanové vymezeno, pro jakou volbu prezidenta je určen, a zda byl návrh v tomto směru dostatečně určitý. Uzavřeli, že jelikož je možné podat návrh až od okamžiku vyhlášení volby, je registrace kandidátní listiny Denisy Rohanové nepochybně nezákonná.

Navrhovatelé (pouze na okraj) dodali, že mandát poslanců, kteří podali kandidátní listinu Denisy Rohanové, vznikl zvolením dne 21. 10. 2017 a zanikl uplynutím čtyř let, tedy dne 20. 10. 2021. Návrh v této věci byl však podán až o den později, což podtrhuje nezákonnost napadeného rozhodnutí.

Ministerstvo vnitra ve vyjádření k návrhu uvedlo, že mu zákon o volbě prezidenta republiky ukládá rozhodnout o odmítnutí registrace kandidátní listiny pouze v případech výslovně stanovených zákonem; ten však neuvádí, kdy nejdříve může být kandidátní listina podána. Právě chybějící zákonné omezení považuje ministerstvo za klíčové, neboť odmítnutí registrace kandidátní listiny zcela zásadně zasahuje do pasivního volebního práva. Registrační úřad nemůže nahrazovat činnost zákonodárce. Ministerstvo rovněž odkázalo na čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a nutnost volit výklad příznivější pro adresáta, v daném případě pro kandidující subjekt. Na uvedeném nic nemění ani skutečnost, že v době podání kandidátní listiny nebyla vyhlášena volba prezidenta republiky. Vyhlášení voleb je zejména organizační úkon, nelze mu přiznat obecný konstitutivní účinek ve vztahu k volbám jako takovým (což lze dovodit i z usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 2/21). Řádný termín voleb je rámcově znám ihned na začátku volebního období, na které bude nové zvolení navazovat. Například sběr podpisů na podporu kandidatury lze zahájit daleko před vyhlášením voleb, což nikdo nezpochybňuje. V minulých volbách obdrželo ministerstvo kandidátní listiny již před vyhlášením voleb. Vždy je odmítlo, nikoli však z důvodu předčasného podání. Předseda Senátu není při vyhlášení voleb vázán žádnou lhůtou. Povinnost vázat podání kandidátní listiny na vyhlášení voleb by tak mohla vést k tomu, že vyhlášovatel bude určovat, kteří zákonodárci budou moci vykonat své právo navrhnout kandidáta na prezidenta republiky, což se nejvíce jako vhodná konstrukce i z důvodu právní jistoty kandidáta. Zákon o volbě prezidenta republiky výslovně počítá s tím, že mandát poslance či senátora může po podání kandidátní listiny zaniknout. Navrhovatelé předpokládají, že navrhující skupina poslanců či senátorů má být aktuální, současná situace však ukazuje, že ani vyhlášení voleb takový stav nedokáže zajistit, neboť až po vyhlášení voleb se uskutečnily volby do Senátu.

Hypotetické úvahy navrhovatelů ohledně časového rámce pro podání kandidátních listin pro volbu prezidenta republiky ve vzdálenější budoucnosti označilo ministerstvo za bezpředmětné. Z označení kandidátní listiny v této věci jednoznačně vyplývá, že byla podána pro volbu prezidenta republiky konanou v roce 2023.

Kandidátka Denisa Rohanová ve vyjádření k návrhu uvedla, že požadavek na podání kandidátní listiny z Ústavy nevyplývá. I zákon o volbě prezidenta republiky jednoznačně vymezuje pouze nejpozdější den, kdy lze kandidátní listinu podat. Zároveň Ústava i zákon o volbě prezidenta republiky požadují pouze to, aby osoba, která podepisuje a navrhuje kandidátní listinu, byla v tomto okamžiku poslancem, přičemž k zániku mandátu po podání kandidátní listiny se nepřihlíží. Měl-li by platit výklad navrhovatelů, pak by se stejné pravidlo mělo uplatnit i pro petice na podporu kandidátů navrhovaných občany. Mělo by se tudíž kontrolovat, zda občan petici podepsal až po vyhlášení voleb a zda k datu podání kandidátní listiny měl právo volit prezidenta republiky. Taková kontrola přitom není reálně proveditelná. Navrhovatelé uvedli, že před vyhlášením voleb není jistý její termín, ten však není stoprocentně jistý ani po jejím vyhlášení. Kandidátní listina byla svým označením určena pro řádný termín konání voleb v roce 2023, čemuž vyhlášená volba odpovídá. Úvahy navrhovatele o možnosti nechat si podepsat kandidátní listinu pro volby v letech 2028 či 2033 jsou spekulativní. Účastnice řízení byla přesvědčena, že pokud požadavek jednoznačně nevyplývá ze zákona, nebylo možné ji s pouhým poukazem na obecnou úpravu vyloučit z voleb prezidenta republiky. Naopak bylo namísto uplatnit zásadu *in dubio pro libertate* a přihlídnout k čl. 2 odst. 3 Listiny, dle něhož může každý činit vše, co není zákonem zakázáno. Považovala za nutné přihlídnout také k tomu, že ministerstvo již předtím, než podávala kandidátní listinu, prezentovalo stanovisko, že takový postup bude akceptovat.

Denisa Rohanová dále uvedla, že kandidátní listinu zaslala prostřednictvím zmocněnce ministerstvu e-mailem již dne 20. 10. 2021 a následně ji doručila osobně dne 21. 10. 2021. S ohledem na § 37 odst. 4 správního řádu, který je třeba analogicky aplikovat, byla tedy kandidátní listina podána dne 20. 10. 2021. I následující den však ještě trval mandát poslanců, kteří ji podepsali.

Navrhovatelé v replice označili argumentaci ministerstva za nelogickou s tím, že argumentuje pouze částí zákona o volbě prezidenta republiky a pomíjí jeho celek i rámec daný Ústavou. Konstrukce, že již složením slibu stávajícího prezidenta začíná běžet lhůta pro registraci kandidátní listiny, nemá oporu v zákoně a neobstojí v konkurenci s výkladem zastávaným navrhovateli. Možnost zneužít institut vyhlášení voleb pro zúžení okruhu

navrhujících poslanců či senátorů nemůže výklad navrhovatelů *a priori* vyloučit. Navrhovatelé dále rozebrali odlišné postavení občanů podepisujících petici na podporu určitého kandidáta a navrhujících poslanců či senátorů. Argumentaci *ad absurdum* považovali za zcela legitimní. Pravidlo, že občan může činit vše, co mu zákon nezakazuje, se neuplatní, neboť jde primárně o postup ministerstva, které naopak může postupovat pouze v mezích zákona.

Nejvyšší správní soud rozhodnutí o registraci kandidátní listiny Denisy Rohanové zrušil.

Z odůvodnění:

(...)

II.2 Časový úsek pro podávání kandidátních listin

[15] Podle § 21 odst. 3 věty první zákona o volbě prezidenta republiky se kandidátní listina podává *nejpozději 66 dnů přede dnem volby prezidenta*. Zákon zde stanoví nejzazší termín pro podání kandidátní listiny, avšak výslovně neuvádí (a nečiní tak ani na žádném jiném místě), *od kdy* lze kandidátní listinu podat.

[16] Nabízí se proto výklad, že kandidátní listinu lze podat kdykoli, nejpozději však 66 dnů přede dnem volby prezidenta. Tento výklad by byl vstřícnější vůči (potenciálním) kandidátům a odpovídal by čistě jazykovému výkladu zákona o volbě prezidenta republiky (zejména citovaného § 21 odst. 3). Ústavní soud i Nejvyšší správní soud však již mnohokrát judikovaly, že jazykový výklad je pouze jednou z interpretačních metod (oním „*prvotním přiblížením se k aplikované právní normě*“ dle nálezů Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 33/97. „*Pro správný a funkční výklad právní normy (jejíž formulace není zcela jednoznačná, a vylučuje tedy výklady alternativní) proto zpravidla nepostačuje toliko znalost jejího přesného znění, výbrž je zapotřebí toto znění vykládat v souladu s účelem dané normy, s jejím systematickým začleněním, je nutno hledat její logické opodstatnění, vazbu na normy jiné a pomínout nelze ani výklad pomocí tzv. historického zákonodárce*“ (usnesení NSS ze dne 13. 12. 2012, čj. Vol 13/2012-36, č. 2796/2013 Sb. NSS, Bobošíková), přičemž „*vylučný a jednoznačný smysl a účel zákona je třeba upřednostnit před vylučným a jednoznačným zněním zákona*“ (rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2015, čj. 6 As 153/2014-108).

[17] Nejvyšší správní soud přitom shledal, že jsou tu závažnější a přesvědčivější argumenty pro závěr, že časový úsek (lhůta) pro podávání kandidátních listin není omezen jen koncem, nýbrž i začátkem.

[18] Na úvod Nejvyšší správní soud uvádí, že vzal v úvahu znění čl. 22 Listiny, podle něhož *zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti*. Toto ustanovení však nelze interpretovat jednoduše jako pravidlo „v pochybnostech ve prospěch“. Takový závěr nelze učinit ani z nálezů Ústavního soudu ze dne 15. 10. 1996, sp. zn. IV. ÚS 275/96, č. 104/1996 Sb. ÚS, na který ve svém vyjádření odkazovalo ministerstvo. Ústavní soud zde sice skutečně uvedl, že „*[j]estliže tedy účelem zákona o volbách do Parlamentu ČR je realizovat a blíže upravit základní politické právo volit a být volen, pak sporná ustanovení musí vždy být vykládána k tomuto právu vstřícně – tedy tak, aby pokud možno bylo umožněno volit či být volen a ne naopak*“, učinil tak však v kontextu konkrétního případu. Tehdy soudy rozhodovaly ve věci odmítnutí registrace kandidátní listiny pro volby do Senátu, a to z důvodu nepředložení dokladu o státním občanství za situace, kdy stěžovatel bezesporu byl státním občanem České republiky, předložil příslušnému orgánu občanský průkaz, avšak nikoli požadované osvědčení o státním občanství. Zákon však jednoznačně nestanovil, jakým dokladem se mělo státní občanství prokazovat. Předmětem řízení tedy bylo vylučně pasivní volební právo odmítnutého kandidáta, a je tak logické, že Ústavní soud právě na něj kladl důraz.

[19] Nyní probíhající řízení má však jinou povahu. Nejde v něm pouze o pasivní volební právo Denisy Rohanové, ale též dalších, řádně zaregistrovaných kandidátů (v tomto případě Marka Hilšera, jehož práva hájí senátoři, kteří podali jeho kandidátní listinu). Tito kandidáti mají právo na to, aby se volebního klání účastnili jen ti, kteří se do něj přihlásili v souladu se zákonem [ochrana takového práva je základním smyslem řízení podle § 89 odst. 1 písm. c) a § 89 odst. 4 s. ř. s., jak vyplývá mimo jiné z usnesení ÚS ze dne 16. 12. 2003, sp. zn. I. ÚS 699/02, č. 29/2003 Sb. ÚS]. V tomto případě jde konkrétně o to, aby se volby prezidenta republiky účastnili pouze kandidáti, za kterými stojí aktuální a relevantní politická nebo občanská podpora (v podrobnostech viz níže bod [30]).

[20] Případný není ani odkaz Denisy Rohanové na čl. 2 odst. 3 Listiny (jemuž obsahově odpovídá čl. 2 odst. 4 Ústavy). Podle tohoto ustanovení *každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*. V tomto případě však Nejvyšší správní soud níže provedeným teleologickým výkladem čl. 56 Ústavy a zákona o volbě prezidenta republiky dospěl k závěru, že kandidátní listiny lze podávat až po vyhlášení volby prezidenta. Účastníci řízení tudíž není bráněno v něčem, co jí zákon nezakazuje, nýbrž se po ní požaduje, aby přijala pravidla pro podání kandidátní listiny, jež zákon stanoví dle níže podaného výkladu.

[21] Z obdobného důvodu nelze v tomto případě uplatnit ani zásadu výkladu *in favorem libertatis* (která ostatně vyvěrá – mimo jiné – právě z čl. 2 odst. 3 Listiny). Uvedenou zásadu lze použít v případě, kdy přichází v úvahu vícero výkladů právního předpisu (nález ÚS ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 924/06, č. 211/2007 Sb. ÚS), o samotném výkladu však pochybnosti mít nelze (platí, že soud zná právo). V tomto případě však Nejvyšší správní soud, i přes nejednoznačnost samotného textu zákona o volbě prezidenta republiky, shledal, že v úvahu rozumně přichází pouze jediný výklad. V tomto směru nelze ztráct ze zřetele, že předmětem tohoto řízení je proces konstituování veřejné moci ve státě, při kterém má být obsazena funkce hlavy státu, tedy nejvyšší ústavní funkce. Nelze k němu proto přistupovat stejně jako ke klasickým vztahům občana a státu, jimiž se Nejvyšší správní soud zabývá v rámci své obecné agendy (či dokonce jako ke vztahům soukromoprávním, kde je jednoznačně upřednostněna autonomie vůle jednotlivce). Naopak je třeba klást důraz na dodržování pravidel, která zohledňují smysl a účel tohoto procesu, respektive jeho jednotlivých fází.

[22] Na základě těchto obecných východisek dospívá Nejvyšší správní soud k následujícím závěrům.

[23] Základní právní rámec pro volbu prezidenta republiky vyplývá z čl. 56 Ústavy. Relevantní jsou zejména ustanovení, podle nichž je oprávněn navrhnout kandidáta *každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 000 občany České republiky oprávněnými volit prezidenta republiky. Navrhovat kandidáta je oprávněno nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů* (odst. 5), *volba prezidenta republiky se koná v posledních šedesáti dnech volebního období úřadujícího prezidenta republiky, nejpozději však třicet dnů před uplynutím volebního období úřadujícího prezidenta republiky. Uvolní-li se úřad prezidenta republiky, koná se volba prezidenta republiky do devadesáti dnů* (odst. 7), a *volbu prezidenta republiky vyhlásuje předseda Senátu nejpozději devadesát dnů před jejím konáním. Uvolní-li se úřad prezidenta republiky, vyhlásí předseda Senátu volbu prezidenta republiky nejpozději do deseti dnů poté a zároveň nejpozději osmdesát dnů před jejím konáním* (odst. 8). Těmto ustanovením v zákoně o volbě prezidenta republiky odpovídají § 21 (podání kandidátní listiny) a § 3 (vyhlášení volby a časový rámec pro uskutečnění volby – v užším slova smyslu, tedy spíše hlasování a zjišťování výsledků volby).

[24] Klíčovým východiskem pro další úvahy je skutečnost, že volby (v případě prezidenta republiky volba) nejsou proces, který by probíhal permanentně, tedy bez jasně vymezeného počátku, až do samotného hlasování, respektive vyhlášení výsledků. Takové pojetí, které zjevně zastává ministerstvo, by znamenalo, že v okamžiku zvolení jednoho prezidenta by ihned začínala volba dalšího, nebo by dokonce procesy volby všech budoucích prezidentů, které by neměly žádný konkrétní počátek, probíhaly současně, což je zcela absurdní. Při takovém výkladu by skutečně bylo teoreticky možné podat již nyní kandidátní listinu pro volby, které by se měly konat například v roce 2033, jak správně namítali navrhovatelé. Jedním z nežádoucích důsledků takové situace by bylo například riziko permanentní volební kampaně, což by popřelo zjevnou snahu zákonodárce o jisté časové ohraničení volební kampaně – a to právě dnem vyhlášení voleb na straně jedné a vyhlášením celkových výsledků voleb na straně druhé (viz § 35 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky a totožná ustanovení v dalších volebních zákonech), jakož i smysl a účel relativně nového širšího právního rámce, který cílí na regulaci a kultivaci volebních kampaní (viz novelizaci volebních zákonů provedenou zákonem č. 322/2016 Sb.). V extrémním případě by permanentní kampaň mohla dokonce paralyzovat ústavní systém (podobně jako příliš krátká volební období, viz Bartoň, M. Čl. 21. In: Husseini, F.; Bartoň, M.; Kokeš, M.; Kopa, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021).

[25] Proces volby prezidenta, který je předmětem regulace zákona o volbě prezidenta republiky, tedy musí v určitém okamžiku začít. Nejvyšší správní soud souhlasí s navrhovateli, že tento okamžik nastává právě při vyhlášení volby.

[26] Volební zákony předepisují pro většinu úkonů činěných v rámci přípravy voleb a hlasování určité lhůty – počítané zpravidla zpětně ode dne voleb (v případě volby prezidenta republiky je takovým dnem první den volby prezidenta – viz § 2 odst. 5 zákona o volbě prezidenta republiky). To je i případ lhůty pro podání kandidátní listiny (obdobně je konstruována například lhůta pro delegování členů okrskových volebních komisí v § 18 odst. 2 či pro vydávání voličských průkazů v § 33). Přesný termín volby však není znám dříve, než je vyhlášena. Článek 56 odst. 7 Ústavy sice vymezuje určitý časový rámec, v němž se volba musí konat, uvnitř něj však má předseda Senátu diskreci omezenou pouze dny hlasování pevně stanovenými v § 2 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky. Navrhovatelé navíc správně upozorňovali na to, že v průběhu volebního období stávajícího prezidenta může dojít k řadě událostí, v jejichž důsledku se úřad prezidenta republiky uvolní a volba bude muset proběhnout dříve (ostatně výše citovaný čl. 56 odst. 8 Ústavy s takovou situací výslovně počítá). Argument ministerstva, že termín voleb je rámcově znám ihned na začátku volebního období, na které bude nové zvolení navazovat, je proto rovněž nepřesný a zavádějící v tom, že do aktuálně probíhajícího volebního období prezidenta republiky může vstoupit řada nepředvídatelných skutečností, které nakonec povedou ke zkrácení volebního období. Před konkrétním vyhlášením volby se tak jedná o proměnnou, kterou nelze jednoznačně předvídat. Nelze ani vyloučit ústavní změnu, například návrat k nepřímé volbě hlavy státu. Není proto validní ani argument, že alespoň rok volby prezidenta republiky je předem znám. V jistém smyslu sice lze souhlasit s argumentem Denisy Rohanové, že ani po vyhlášení volby není termín jejího konání stoprocentní, avšak skutečnosti, které by mohly tento termín ovlivnit, nastanou spíše až po podání kandidátních listin (v úvahu zde přichází především odložení volby v důsledku zásahu volebního či Ústavního soudu do registračního procesu). Pro nynější úvahy tudíž tato možnost nemá význam.

[27] Z uvedeného vyplývá, že vyhlášení volby jednoznačně a přesně fixuje časový průběh volby prezidenta. Zároveň jde bezesporu o úkon, bez kterého volba nemůže proběhnout. Jde proto o zcela klíčový úkon, a dokud není učiněn, volby (v tomto případě volba prezidenta republiky) vůbec neprobíhají. Nejvyšší správní soud nesouhlasil s výkladem ministerstva, že jde o čistě organizační úkon. Také Ústavní soud v nedávné době potvrdil, že vyhlášení voleb může zasáhnout do práv a povinností účastníků volebního procesu (viz usnesení ÚS ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 2/21, a ze dne 2. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 4/21, týkající se rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 28. 11. 2020 o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, č. 611/2020 Sb.; obdobně rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2012, čj. 1 Aps 7/2012-50, č. 2752/2013 Sb. NSS, k vyhlášení voleb do zastupitelstva obce ministrem vnitra).

[28] Vyhlášení volby je tedy prvním úkonem v procesu, který lze označit jako volba prezidenta republiky (v širším smyslu, nikoli ve smyslu užším, jak tento pojem používá § 2 zákona o volbě prezidenta republiky, který se fakticky týká spíše hlasování), tedy úkonem, který tento proces zahajuje. Také doktrína označuje vyhlášení voleb za jejich počátek (Filip, J. Základní otázky volebního práva. In: Šimíček, V. (eds.) *Volby v demokracii. Soubor přednášek*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1995, s. 30 a 31). Význam vyhlášení volby prezidenta podtrhuje i skutečnost, že je jako jeden z mála úkonů spojených s tímto procesem upraven přímo v Ústavě, a to poměrně podrobně.

[29] Uvedené pak nutně vede k závěru, že „volební“ (volebně relevantní) úkony lze činit právě až po vyhlášení voleb, což platí jak pro volební orgány, tak pro voliče, kandidáty i další subjekty, které mají ve volebním procesu nějakou úlohu. Konkrétně podání kandidátní listiny je úkonem, který zahajuje registrační řízení (§ 21 odst. 3 věta druhá zákona o volbě prezidenta republiky). Takové řízení však nemůže být zahájeno v době, kdy ještě volební proces neběží, respektive nebyl zahájen. Podání kandidátní listiny před vyhlášením voleb tedy nemůže vyvolat žádné právní účinky.

[30] Tento závěr odpovídá i smyslu a účelu požadavku na podání kandidatury nejméně deseti senátory či dvaceti poslanci (nebo občanem, jehož prostřednictvím petice podpoří dalších 50 000 občanů). Jak Nejvyšší správní soud uvedl již v usnesení ze dne 13. 12. 2012, čj. Vol 6/2012-28, č. 2798/2013 Sb. NSS, *Kesner I*, „*podpora desítky senátorů či dvacítky poslanců je odrazem toho, že kandidaturu předmětného kandidáta podporuje relativně podstatná část politické reprezentace vzešlé z přímých voleb*“ (obdobně usnesení NSS ze dne 13. 12. 2012, čj. Vol 8/2012-28, *Světnička*, bod 11, a nález ÚS ze dne 7. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12, č. 2/2013 Sb. ÚS, *Okamura*, bod 53). Taková podpora musí vycházet z aktuální politické reprezentace společnosti (tedy nikoli z Poslanecké

sněmovny, která byla zvolena ještě před minulou volbou prezidenta republiky a jejíž volební období skončilo tři čtvrtě roku před vyhlášením nyní probíhající volby a rok a čtvrt před samotnou volbou, jako tomu je v případě Denisy Rohanové).

[31] Poslanci a senátoři navrhující určitého kandidáta na prezidenta republiky totiž reprezentují určité hodnotové, názorové a morální postoje (usnesení ze dne 13. 12. 2017, čj. Vol 84/2017-175, č. 3716/2018 Sb. NSS, *Holovská*, bod 92), které se mohou v čase měnit (což názorně ilustruje případ poslanců za ČSSD a KSČM, kteří podpořili právě kandidaturu Denisy Rohanové a jejichž politické strany se do stávající Poslanecké sněmovny, zvolené v roce 2021, nedostaly). To, jaké hodnoty, názory a postoje reprezentovali dřívější poslanci a senátoři, pokud je nevtělili do přijatých zákonů, již nemůže být relevantní; jejich dnešní politická legitimita je nulová (a v případě poslanců či senátorů, kteří se neúspěšně pokusili obhájit svůj mandát, svým způsobem „záporná“). Nemohou doufat, že se jim „chytračením“ na poslední chvíli podaří natahovat svůj odcházející politický vliv na měsíce nebo dokonce na léta za svůj časově omezený mandát. Takový absurdní důsledek (zjevně rozporný s ústavním principem vlády na čas) nemohl ani konstituovaný ústavodárce, ani odvozený zákonodárce předpokládat. Nemůže být proto ani relevantním argumentem, že mu výslovnou právní úpravou nebránil (samozřejmějnosti upravovat zpravidla netřeba).

[32] Cílem ústavodárce zároveň bylo, aby počet kandidátů nebyl extrémně vysoký (již citované usnesení NSS ve věci *Světnička*, bod 10, nebo obdobně usnesení NSS ve věci *Holovská*, bod 94). Umožnit podání kandidátní listiny poslancům, jejichž mandát zanikl před vyhlášením volby, však tento cíl popírá, neboť by hypoteticky (při kompletní obměně Poslanecké sněmovny) mohlo počet poslaneckých kandidátů až zdvojnásobit. Samozřejmě může nastat i situace, že se složení Poslanecké sněmovny či Senátu změní až po vyhlášení volby (ostatně přesně to se stalo v důsledku voleb do Senátu proběhlých v říjnu tohoto roku), ovšem s tím zákon výslovně počítá (podle § 26 odst. 9 zákona o volbě prezidenta republiky se k zániku mandátů navrhujících poslanců nebo senátorů, ke kterému došlo po podání kandidátní listiny, nepřihlíží). Zároveň platí, že volba se vyhlašuje zpravidla v časovém úseku nikoli tak vzdáleném samotné volbě (otázku možného zneužití tohoto institutu ve smyslu nastiňovaném ministerstvem ponechává Nejvyšší správní soud stranou, neboť k ničemu takovému v tomto případě nedošlo). Poslanci a senátoři, jejichž mandát zanikl až po vyhlášení volby, tak reprezentují stále ještě relativně aktuální společenské postoje. O poslancích, kteří navrhli kandidaturu Denisy Rohanové, však nic takového říci nelze.

[33] Nejvyšší správní soud dále ve shodě s navrhovatelem poukazuje na skutečnost, že je-li podána kandidátní listina předtím, než je konkrétní volba vyhlášena, nemusí být zcela jisté, pro kterou volbu je vlastně podávána (k tomu srov. v bodě [24] nastíněnou možnost podávat kandidátní listiny pro libovolnou volbu v budoucnu). Zákon o volbě prezidenta republiky vyžaduje uvést rok konání volby prezidenta pouze na podpisových arších petice na podporu kandidáta navrhovaného občanem (§ 25 odst. 3). Takový požadavek je logický, neboť podpisy na petici lze sbírat i před vyhlášením volby, a tím pádem musí být zřejmé, pro jakou – dosud nevyhlášenou – volbu se podpisy sbírají. Opačný výklad, který pro případ přijetí argumentace navrhovatelů předestírá účastnice řízení, totiž že i petice lze podepisovat až po vyhlášení volby, nelze přijmout, neboť nezohledňuje rozdíl mezi navrhovatelí kandidátů na prezidenta republiky – jimiž může být nejméně dvacet poslanců, nejméně deset senátorů či občan – a petenty, tj. občany, kteří prostřednictvím podpisu na petici pouze podporují kandidátní listinu podávanou občanem.

[34] Petice je přílohou, nikoli součástí kandidátní listiny jako takové (§ 25 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky a výše citované usnesení NSS ve věci *Světnička*, bod 21). Petice samotná nemůže v režimu zákona o volbě prezidenta republiky vyvolat žádné právní účinky. V kontextu nyní prováděných úvah je tedy rozhodující okamžik podání kandidátní listiny občanem (které lze stejně jako v případě poslanců a senátorů učinit až po vyhlášení volby), nikoli okamžik podpisu na petici (Nejvyšší správní soud v tomto směru odkazuje na registraci kandidátů v roce 2012, kdy ministerstvo a následně implicitně i soudy akceptovaly i petice podepisované ještě před nabytím účinnosti zákona o volbě prezidenta republiky, k němuž došlo dne 1. 10. 2012, a tím pádem i před vyhlášením volby, které proběhlo o dva dny později rozesláním rozhodnutí předsedy Senátu č. 322/2012 Sb.).

[35] Ze zákona naopak neplyne, že by povinnou náležitostí kandidátní listiny mělo být časové určení volby, na kterou je podávána. Při respektování logiky Ústavy a zákona o volbě prezidenta republiky toto časové určení totiž musí být zcela zřejmé. Vzorový formulář, který je přílohou vyhlášky č. 294/2012 Sb., o provedení některých

ustanovení zákona o volbě prezidenta republiky, takovou položku sice předepíše, jde však o požadavek nad rámec zákona, který nemůže být rozhodující pro jeho výklad. Ministerstvo tedy musí akceptovat i kandidátní listiny, které takto časově konkretizovány nejsou. Problémy to nečiní, postupuje-li ministerstvo v souladu s podaným výkladem.

[36] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že kandidátní listina Denisy Rohanové byla označena jako „Kandidátní listina pro volbu prezidenta republiky (řádný termín voleb r. 2023)“, a popsany problém se jí tudíž přímo netýká. Nejvyšší správní soud jej však při výkladu zákona o volbě prezidenta republiky nemůže zcela přehlížet, neboť při popsání konstrukce zákona by mohl nastat. Je nezadatelným úkolem volebního soudu a jeho povinností přispívat k ochraně voleb v jejich objektivním i subjektivním smyslu. Přitom má soud mít na zřeteli, že kultivaci volebního procesu napomůže nejen tím, že do voleb zasáhne zrušovacím rozhodnutím, nýbrž také přesným, rozumným a předvídatelným výkladem právních norem (srov. usnesení ÚS ze dne 11. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 73/06). Soudní judikatura má totiž v těchto případech i funkci preventivní a symbolickou.

[37] Z porovnání požadavků na petiční archy na jedné straně a kandidátní listiny na straně druhé lze dovodit, že zatímco petiční archy musejí být specifikovány co do roku konání volby prezidenta, neboť je lze podepisovat i před vyhlášením volby, kandidátní listiny (*a contrario*), které takto označeny být nemusejí, lze podávat až po vyhlášení volby, kdy bude jednoznačně určitelné, pro kterou volbu jsou podávány.

[38] K již uvedenému lze doplnit, že není zcela zřejmé, proč ministerstvo o kandidátní listině Denisy Rohanové informovalo až s blížícím se koncem lhůty pro podání kandidátních listin, a nikoli bezprostředně po jejím podání (jiná otázka je posouzení jejich náležitostí, na kterou má ministerstvo pevně stanovenou lhůtu 66 až 60 dnů přede dnem volby, viz § 26 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky). Pokud ministerstvo od počátku zastávalo názor, že kandidátní listiny lze podávat kdykoli do 66. dne přede dnem volby, nevidí Nejvyšší správní soud důvod, proč podání kandidátních listin a zahájení registračního řízení před veřejností tajilo (resp. neinformovalo o nich). Takový postup rozhodně nepřispívá k transparentnosti volebního procesu, naopak může vyvolat zbytečnou nedůvěru k registračnímu orgánu, který teprve na samém sklonku registrační fáze obrazně řečeno „provětrá své skříň“ a vytáhne kandidáty, kteří se přihlásili před několika lety, respektive byli navrženi zákonodárci, kteří již dávno nedisponují jakoukoli demokratickou legitimitou. Jde přece o obsazení nejvyššího státního úřadu, a proto by mělo být samozřejmostí (a to i v případě kandidátních listin podaných řádně po vyhlášení volby), že ministerstvo bezprostředně informuje veřejnost přiměřeným způsobem o tom, kdo a na návrh koho se o úřad hlavy státu uchází (srov. čl. 17 Listiny).

[39] Na základě uvedeného lze učinit následující závěr: podání kandidátní listiny před vyhlášením voleb nemůže vyvolat žádné právní účinky, neboť jde o úkon učiněný mimo právní režim pro něj určený.

[40] Tvrzení Denisy Rohanové, že ještě před podáním její kandidátní listiny prezentovalo ministerstvo stanovisko, že takový postup bude akceptovat, není nijak podložené. Touto otázkou se proto Nejvyšší správní soud nebude zabývat.

[41] S ohledem na přijatý závěr již není nutné hodnotit ani to, zda byla kandidátní listina podána dne 20., nebo 21. 10. 2021 (na základě argumentace Denisy Rohanové), ani otázku, kdy přesně poslancům zvoleným v roce 2017 zanikl mandát (na základě námítky navrhovatelů).

[42] Zbývá posoudit, jak mělo ministerstvo s kandidátní listinou Denisy Rohanové procesně naložit. Nejvyšší správní soud souhlasí s ministerstvem, že ji nemohlo odmítnout, neboť nebyl naplněn žádný z důvodů pro takový postup předvídaných v § 26 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky. V obecném režimu správního řízení v této situaci by bylo namístě zastavit řízení pro zjevnou právní nepřípustnost návrhu [§ 66 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Takový postup však v režimu zákona o volbě prezidenta republiky nepřichází v úvahu, neboť je zde aplikace správního řádu obecně vyloučena (§ 72 zákona o volbě prezidenta republiky). Nejvyšší správní soud proto odkazuje na výše provedenou úvahu, že kandidátní listina podaná mimo proces volby prezidenta republiky nemůže vyvolat žádné účinky (bod [29] rozsudku). Z toho vyplývá, že k ní ministerstvo vůbec nemělo přihlížet.

[43] S ohledem na principy dobré správy, respektive základní zásady činnosti správních orgánů (zejména povinnost šetřit oprávněné zájmy dotčených osob dle § 2 odst. 3 správního řádu a pojetí veřejné správy jako

služby veřejnosti dle § 4 správního řádu), které se uplatní i při postupech dle zákona o volbě prezidenta republiky (§ 177 odst. 1 správního řádu), však nebylo namíste tuto kandidátní listinu ponechat bez jakékoli reakce. V podobných případech, které by se mohly naskytnout v budoucnu, by mělo ministerstvo ty, kteří kandidátní listinu podali (tj. zejména zmocněnce osob oprávněných podat kandidátní listinu, popřípadě navrhujícího občana, pokud zmocněnce nemá), o neúčinnosti jejich podání vyrozumět, čímž by jim zároveň umožnilo podat kandidátní listinu řádně, až bude volba prezidenta republiky vyhlášena.

4434

Volba prezidenta republiky: přezkum rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny; břemeno tvrzení a důkazní; kontrola petice; presumpce správnosti údajů

k § 25 odst. 5 a 6 a § 65 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)

I. V řízení o přezkumu rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny podle § 65 odst. 1 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, unese navrhovatel břemeno tvrzení a důkazní tak, že v návrhu označí konkrétní skutečnosti (indicie) vyvolávající pochybnost o správnosti výsledků kontroly petice.

II. Kontrola petice k podpoře kandidátní listiny podle § 25 odst. 5 a 6 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, je založena na presumpci správnosti údajů o podepsaných občanech a důkazní břemeno k prokázání toho, že údaje jsou nesprávné, leží na Ministerstvu vnitra. Nepostačuje proto, pokud ministerstvo v rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny uvede, že osoba petenta nebyla v příslušných evidencích nalezena, je-li v nich podle uváděných údajů dohledatelná. V takovém případě musí ministerstvo uvést konkrétní důvod, který vedl k neuznání a nezapočítání podpisu občana.

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2022, čj. Vol 9/2022-38)

Prejudikatura: č. 2795/2013 Sb. NSS, č. 2796/2013 Sb. NSS, č. 3682/2018 Sb. NSS a č. 3716/2018 Sb. NSS; náleží Ústavního soudu č. 68/2013 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 27/12).

Věc: Mgr. Karel Janeček, MBA, Ph.D., proti Ministerstvu vnitra o registraci kandidátní listiny.

Navrhovatel se coby kandidát na funkci prezidenta republiky uvedený na odmítnuté kandidátní listině domáhal toho, aby Nejvyšší správní soud podle § 65 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky a § 89 odst. 2 s. ř. s. uložil Ministerstvu vnitra povinnost jeho kandidátní listinu registrovat.

Dne 8. 11. 2022 podal V. Š. jako navrhující občan kandidátní listinu navrhovatele jakožto kandidáta na funkci prezidenta republiky pro volbu konanou ve dnech 13. a 14. 1. 2023. Rozhodnutím ze dne 25. 11. 2022 ministerstvo odmítlo kandidátní listinu podle § 26 odst. 2 písm. d) zákona o volbě prezidenta republiky z důvodu, že přiložená petice na podporu kandidatury obsahovala po kontrole provedené podle § 25 odst. 5 a 6 zákona méně než požadovaných 50 000 podpisů občanů.

Navrhující občan připojil ke kandidátní listině petici s celkem 13 128 podpisovými archy, obsahujícími 74 208 záznamů. Ministerstvo nezapočítalo podle § 25 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky do celkového počtu občanů podepsaných na petici 2 380 občanů, neboť u nich chyběl některý ze zákonem požadovaných údajů (jméno a příjmení, datum narození, adresa místa trvalého pobytu, číslo občanského průkazu nebo cestovního pasu a vlastnoruční podpis občana), nebo byl uveden neúplně, případně šlo o záznamy na petičním archu přeškrtnuté. Před započítáním namátkové kontroly správnosti údajů na petici tak zůstalo 71 828 občanů. Postupem podle § 25 odst. 5 zákona o volbě prezidenta republiky zjistilo ministerstvo v rámci prvního náhodně vybraného vzorku 8 500 občanů chybovost 33,494 %, a přistoupilo proto ke kontrole dalšího stejně velkého vzorku, u něhož zjistilo chybovost 32,6 %. Podle § 25 odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky tak od celkového počtu 71 828 občanů odečetlo takový počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních vzorcích,

konkrétně 23 737 občanů. Ministerstvo tak konstatovalo, že výsledný počet občanů podepsaných na petici je 48 091, tedy nižší než vyžadovaných 50 000. Z toho důvodu rozhodlo o odmítnutí kandidátní listiny.

Navrhovatel následně shrnul, že považuje systém výběru kontrolních vzorků za rozporný se zákonem a postup ministerstva při kontrole a vyhodnocení podpisů občanů za nedostatečný, nesprávný a vedoucí k nedůvodnému odmítnutí kandidátní listiny. Současně označil zákonnou úpravu volby prezidenta republiky, zejména pokud jde o ustanovení o podání, náležitostech, kontrole a registraci kandidátní listiny, za netransparentní, nesrozumitelnou, zakládající právní nejistotu a nerovnost mezi kandidáty, a to v takové intenzitě, která zakládá i její protiučinnost a znemožňuje řádné konání voleb. Tato volba je historicky již třetí přímou volbou prezidenta republiky, konanou podle této právní úpravy, přesto se vyskytují a přetrvávají zásadní otázky, nesrovnalosti, nejistoty a nespravedlnosti.

Konkrétně měl navrhovatel za to, že právní úprava vytváří nerovné prostředí ve volební a politické soutěži a omezuje kandidáty navrhované občany v přístupu k veřejným funkcím. Ustanovení § 21 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky nepřiměřeně upřednostňuje postavení poslanců a senátorů, resp. váhu jejich podpisu na podporu kandidáta. Takový kandidát je výrazně zvýhodněn při ohlášení kandidatury co do termínu oznámení své kandidatury, neboť může kandidaturu ohlásit až na poslední chvíli před podáním kandidátní listiny, zatímco kandidáti navrhovaní občanem a shromažďující podpisy občanů ji musí zveřejnit o několik měsíců dříve. Zvýhodněn je také co do vynaložených nákladů, neboť nemusí použít finanční prostředky na shromažďování podpisů a také se dříve může věnovat volební kampani namísto organizace a administrace sběru podpisů pod petici. To vše významně ztěžuje, až znemožňuje nezávislou „občanskou“ kandidaturu a nahrává kandidátům s podporou politiků a různých vlivových skupin.

Nedůvodné je podle navrhovatele i to, že zákon o volbě prezidenta republiky požaduje rozdílný rozsah povinných údajů u navrhujících poslanců a senátorů oproti podepisujícím se občanům. Zatímco poslanec a senátor je povinen připojit pouze jméno, příjmení, funkci a podpis, občan musí vedle jména a příjmení připojit také údaj o datu narození, adrese trvalého bydliště, číslu občanského průkazu či cestovního dokladu. Tento odlišný rozsah není odůvodněn, a je proto významně složitější a náročnější získat jeden podpis občana oproti jednomu podpisu poslance či senátora.

Další nerovnost vyplývá z § 26 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky a z toho, že kandidát předkládající podpisy zákonodárců je oprávněn ve lhůtě do 50 dnů přede dnem volby odstranit vady kandidátní listiny, tedy opravit nesprávnosti v údajích o poslancích a senátorech, případně jejich jména doplnit, zatímco kandidát podpořený peticí občanů tuto možnost nemá.

Zákon o volbě prezidenta republiky je pak podle navrhovatele neústavní také proto, že neumožňuje ověřit skutečnou vůli občana, který svým podpisem na petici podpořil kandidaturu. Podpis občana je jednou z povinných náležitostí petice, avšak není ze strany ministerstva nijak kontrolován. Zákonodárci tak rezignovali na jakoukoliv kontrolu vlastnoručních podpisů jako projevu vůle, což je v rozporu s čl. 56 odst. 5 Ústavy. Kontrola petice se tak omezuje jen na kontrolu úplnosti a v omezené míře správnosti vyplněných kolonek a údajů. Snaha „občanského“ kandidáta o získání podpory občanů se tak proměňuje ve snahu nashromáždit předepsaný počet správných osobních údajů.

Navrhovatel byl dále přesvědčen, že ústavodárci předpokládali kontrolu všech podpisů občanů na předložené petici, nikoliv pouze kontrolu namátkovou, jak ji vymezuje § 25 odst. 5 a 6 zákona o volbě prezidenta republiky. Požadavek Ústavy na dosažení počtu nejméně 50 000 podporujících občanů je zcela zřejmý a není možné jej nahradit způsobem, který zjišťuje dosažení této „mety“ pouze pravděpodobně a zhruba. Z ústavněprávních hledisek proto nemůže namátková kontrola sama o sobě obstát. Její konstrukce podle § 25 odst. 5 a 6 zákona o volbě prezidenta republiky je však problematická i z jiného hlediska. Jestliže kontrolovaný vzorek vykazuje menší chybovost než 3 %, odečte ministerstvo pouze absolutní počet chyb zjištěný v tomto vzorku, a zákon tak předpokládá správnost všech ostatních údajů mimo kontrolovaný vzorek, což nemusí odpovídat skutečnosti, a jistě neodpovídá. Tedy presumuje správnost ve prospěch kandidáta. Pokud první vzorek vykáže vyšší chybovost, ale druhý vzorek menší než 3 %, odečte se opět pouze absolutní počet chyb v obou vzorcích a zákon předpokládá správnost všech ostatních údajů, tedy opět jde o konstrukci ve prospěch kandidáta. Naopak však platí, že

pokud oba vzorky mají chybovost vyšší než 3 %, odečte se od celkového počtu údajů počet údajů procentuálně odpovídajících chybovosti v obou vzorcích. V tomto případě tak zákon předpokládá chybovost i ve zbývajících částech petice dovozenou z chybovosti v obou kontrolních vzorcích, presumuje tak nesprávnost údajů v neprospech kandidáta. Navrhovatel v této souvislosti odkázal na odlišné stanovisko soudců Josefa Baxy, Radana Malíka a Jana Passera k usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, čj. Vol 11/2012-77, č. 2795/2013 Sb. NSS, *Okamura*, podle něhož mimo jiné není zřejmé, proč 2,99% chybovost prvního vzorku vede k předpokladu, že zbývajících údaje jsou správné, a proč naopak chybovost v obou vzorcích nad 3 % vede k předpokladu, že zbývajících část je ve stejném rozsahu nesprávná.

Tato konstrukce může vést dle navrhovatele k absurdnímu výsledku, který lze ilustrovat na příkladu, kdy kandidát shromáždí 49 000 podpisů, o nichž ví, že jsou v pořádku a správné, a to díky neoprávněnému přístupu do evidence obyvatel. K nim vědomě přidá 1 400 podvodných, zcela vymyšlených podpisů a odevzdá petici podpořenou celkem 50 400 občany. Odevzdaných 1 400 podvodných podpisů představuje 2,77 % všech podpisů. Ministerstvo při kontrole vzorku 8 500 podpisů zjistí 236 chybných podpisů, tj. 2,77 %. Výsledkem kontroly bude, že odečte od celkového počtu pouze těchto 236 podpisů a kandidát s výsledkem 50 164 uznávaných podpisů bude připuštěn k volbě. Tento příklad dle navrhovatele dokládá absurdnost systému, který tak umožňuje kandidovat těm, kdo vědomě podvádějí a objektivně neodevzdali požadovaný počet platných podpisů.

Z těchto důvodů proto navrhovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložil věc Ústavnímu soudu k posouzení ústavní konformity aplikované právní úpravy.

Pokud by Nejvyšší správní soud tomuto návrhu nevyhověl, pak navrhovatel zpochybnil zákonnost rozhodnutí ministerstva o odmítnutí kandidátní listiny a vytknul mu nesprávný postup. Ministerstvu vytýkal nevhodnou a nesprávnou metodiku pro výběr a zpracování náhodných vzorků. Kontrola provedená namátkově podle § 25 odst. 5 a 6 zákona o volbě prezidenta republiky vede pouze k předpokladu a odhadu a její výsledek nemůže odpovídat skutečnosti. To podle navrhovatele předpokládá kontrolu údajů v celém rozsahu.

Vedle toho byl však postup ministerstva při výběru vzorků a jejich vyhodnocení nedostatečný a chybný. Obavy navrhovatele byly intenzivnější proto, že již při předchozích volbách došlo k závažným pochybením v procesu kontroly vzorků. V této volbě pak představovalo vyhodnocení vzorků u jednotlivých kandidátů značný exces na obě strany. Byli zde kandidáti (D. Nerudová a P. Pavel) s výrazně nízkou chybovostí, kterou statisticky nelze podložit, a navrhovatel a další dva kandidáti (K. Diviš a T. Březina) s vysokou chybovostí, která rovněž neodpovídala statistické pravděpodobnosti.

Právní úprava neumožňuje kandidátům údaje uváděné občany na petičních listinách jakkoliv ověřovat a navrhovatel se musel spolehnout na dobrou vůli občanů a důvěřovat, že údaje uvedli ve všech detailech správně. Namísto zohlednění tohoto složitého postavení kandidátů byla neúměrně zvýšena chybovost v rámci kontrolovaných vzorků, a tudíž i v nekontrolované části archů. Nemožnost ověřovat údaje získané od občanů tak opět vytváří nepříjemný stav, který může vést kandidáta až k tomu, že ve snaze odstranit pochyby o správnosti údajů získá přístup k údajům z některého z veřejně nedostupných registrů a evidencí a údaje na petici si zkontroluje. Navrhovatel poukazuje na to, že například kandidátka D. Nerudová dle svých slov sama vyřadila až 20 000 z celkového počtu 100 000 podpisů. Důvodem podle navrhovatele mohla být buď nečitelnost či nekompletnost údajů, nebo také vědomí o jejich nesprávnosti, k čemuž lze dospět pouze porovnáním údajů s registry. Podle navrhovatele neexistuje z hlediska matematické logiky jiné vysvětlení, než že tým D. Nerudové musel mít přístup do těchto neveřejných registrů. Tento systém je tak nespravedlivý a staví kandidáty, kteří chtějí být čestní a nezískají možnost ověřovat údaje získané od občanů s údaji v neveřejných registrech a evidencích, do zásadní nevýhody.

Tak jako právní úprava nedává kandidátům možnost ověřovat správnost údajů získaných od občanů, neumožňuje jim ani zkontrolovat správnost postupu ministerstva při vyhodnocení jednotlivých podpisů, zejména jak vybralo kontrolní vzorky a jak jednotlivé údaje kontrolovalo. Metodické pokyny úředníkům jsou navíc stanoveny pouze neveřejným vnitřním předpisem (pokynem č. 2 náměstka ministra vnitra pro řízení sekce legislativy a státní správy ze dne 18. 10. 2022, dále jen „pokyn náměstka č. 2“). Takový postup je podle navrhovatele netransparentní a v rozporu s § 69 písm. b) bodem 1 zákona o volbě prezidenta republiky.

Navrhovatel konstatoval, že v jeho případě ministerstvo nejprve vyřadilo 2 380 občanů z důvodu, že jejich údaje byly neúplné, a uznalo jako celkový počet pouze 71 828. Trval však na tom, že petice obsahovala celkem 73 037 řádných záznamů, a navrhl, aby soud překontroloval údaje u všech 2 380 vyřazených občanů, kteří nebyli zahrnuti do kontroly. I kdyby se vycházelo z počtu 71 828, pak muselo ministerstvo prokázat alespoň 21 829 chybných podpisů, které od celkového počtu odečetlo. Ve skutečnosti totiž zjistilo pouze 5 618 chybných údajů, které vztáhlo na zbývající část petice.

Jako konkrétní případ flagrantního pochybení pak navrhovatel uvedl to, jak ministerstvo vyhodnotilo údaje o jeho vlastní osobě. Na petičním archu označeném jako č. 15007353 totiž navrhovatel připojil i vlastní údaje a podpis, avšak při kontrole byly údaje vyhodnoceny jako chybné. Navrhovatel fotokopii svého občanského průkazu doložil, že všechny údaje o jeho osobě uvedené na archu jsou naopak správné. Z toho dovodil, že postup ministerstva byl zřejmě nesprávný, což zakládá pochybnosti o tom, zda úředníci nepostupovali stejně i ve všech ostatních případech. S ohledem na to navrhovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby překontroloval všechny údaje všech občanů na petici, a to nejméně v takovém rozsahu, dokud nezjistí alespoň 21 829 chybných podpisů.

Navrhovatel byl přesvědčen, že postup ministerstva byl neústavní, nezákonný a nesprávný, a navrhl proto, aby mu Nejvyšší správní soud uložil povinnost kandidátní listinu registrovat.

Ministerstvo ve svém vyjádření k návrhu zdůraznilo, že při kontrole petic se musí řídit platnou právní úpravou. Tato úprava mu ukládá ověřit správnost údajů na náhodně vybraném kontrolním vzorku čítajícím 8 500 podpisů, případně ještě na druhém vzorku, a stanoví pravidla, na základě kterých ministerstvo odečítá příslušný počet podpisů z celkového počtu. Jakékoliv úvahy o tom, jaký postup by byl *de lege ferenda* spravedlivější, jsou však pro přezkoumávaný výsledek registračního řízení irelevantní.

Také metodika ke kontrole petic, která je přílohou pokynu náměstka č. 2 a která byla Nejvyššímu správnímu soudu na jeho výzvu předložena, se pohybuje v mantinelech ústavní a zákonné úpravy. Byla vydána ve formě interního aktu řízení a jejím hlavním smyslem bylo, aby všechny osoby zapojené do kontroly petic postupovaly podle stejných pravidel a principů. Námitka navrhovatele, že takový postup by měl být stanoven obecně závazným právním předpisem (vyhláškou), nemá oporu v zákoně o volbě prezidenta republiky. Ustanovení § 69 písm. b) bodu 1 zákona o volbě prezidenta republiky se týká postupu při sestavování registru kandidátů, nikoliv kontroly správnosti údajů na petičích.

Navrhovatel pak formuloval toliko obecnou domněnku, že postup při kontrole byl nedostatečný a chybný, což dovozoval z některých pochybení ministerstva při volbě před 10 lety. Jedná se o obecná a hypotetická nařčení, na něž nemůže ministerstvo reagovat. Dále navrhovatel opíral svou argumentaci o excesy ve zjištěné chybovosti. Nízká chybovost pod 3 % však nebyla ničím neobvyklá, například v rámci registračního řízení v roce 2017 měli dva kandidáti (J. Drahoš a M. Horáček) zjištěnou chybovost menší než 3 %. Zjištění chybovosti až desetkrát větší pak nebylo chybou ministerstva a nestála za ní ani snaha některého z kandidátů zvýhodnit či naopak poškodit. Navrhovateli však bylo možné přisvědčit v tom, že kandidátům podporovaným občany neposkytuje zákon žádné podpůrné prostředky pro předběžné ověření existence podepsaných petentů a kontrolu správnosti údajů. Objektivní podmínky jsou však pro všechny tyto kandidáty stejné a je jejich věcí, jak se s nimi vypořádají a jakou zvolí organizaci sběru podpisů.

Jestliže navrhovatel nesouhlasil s prvotním vyřazením 2 380 podpisů, které vůbec nebyly započítány do celkového počtu podpisů na petici, pak ministerstvo uvedlo, že v rozhodnutí uvedlo důvody pro jejich vyřazení. Navrhovatel se sice domáhal po Nejvyšším správním soudu jejich překontrolování, avšak neuvedl konkrétní důvod, na jehož základě vyřazení zpochybňoval. Stejně tak, pokud požadoval kontrolu celé petice, vycházelo to buď z nepochopení § 25 odst. 5 a 6 zákona o volbě prezidenta republiky, nebo se navrhovatel domáhal toho, aby Nejvyšší správní soud postupoval v souladu s jeho představou o spravedlivém vyhodnocení petice, ale v rozporu se zákonem.

K pochybení, které navrhovatel zmínil ve svém vlastním případě, ministerstvo uvedlo, že záznam nebyl automatizovaně ztotožněn (software sloužící pro převod ručně psaného textu do textu strojového převedl údaje v podobě, která neodpovídala existujícímu záznamu osoby v evidencích), a postoupil tak do manuálního ověřování.

Petent (v tomto případě totožný s osobou navrhovatele) nebyl „operátorem“ manuálního ztotožňování ověřen z důvodu uvedení nesprávného údaje, konkrétně čísla dokladu (zcela korektně však nebyla zapsána ani adresa). „Operátor“ pak dospěl k závěru o uvedení nesprávného čísla dokladu na základě porovnání elektronického obrazu řádku z petičního archu s údaji nalezenými v evidenci obyvatel. Přestože některé číslice z čísla dokladu uvedeného petentem nebyly jednoznačně čitelné, neboť u první číslice nebylo zřejmé, zda se jedná o „1“, nebo „2“, a u číslice „1“ na páté pozici se její psaní neshodovalo se zapsáním stejné číslice na ostatních údajích o petentovi (byla psána se „zobáčkem“, zatímco v tomto případě pouze s čárkou), uznalo ministerstvo, že „operátor“ postupoval v tomto případě příliš formalisticky.

Ministerstvo však zastávalo názor, že optikou tohoto jednoho doloženého hraničního případu, kdy záznam měl být spíše uznán, nelze nahlížet na dalších neuznaných 2 733 záznamů z prvního vzorku a 2 549 ze vzorku druhého. Z jediné sporné situace nebylo možné usuzovat na systémové pochybení ve vztahu k dalším nesprávným a neuznaným záznamům a nemohlo to vést automaticky k požadavku na kompletní kontrolu ze strany Nejvyššího správního soudu. Ostatně přístup, který by byl založen na presumpci nesprávnosti, sám navrhovatel principiálně odmítá.

Ministerstvo dále uvedlo, že mu nepřísluší, aby se vyjadřovalo k namítané protiústavnosti zákona o volbě prezidenta republiky. K tomu je povolán podle čl. 95 odst. 2 Ústavy pouze soud. K otázce přiměřenosti požadavku na 50 000 podpisů v porovnání s počty podpisů navrhujících poslanců a senátorů se však již vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 7. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12, č. 68/2013 Sb. ÚS, *Okamura*.

Ministerstvo se konečně ohradilo proti námitce, že zcela rezignovalo na kontrolu vlastnoručních podpisů petentů. Zákon o volbě prezidenta republiky nepožaduje úředně ověřený podpis a ministerstvo nemá žádnou zákonnou oporu a nástroj k tomu, aby mohlo věrohodně zjišťovat, zda se petenti vlastnoručně podepsali. Skutečnost, že podpis na petici je opravdu projevem vůle petenta, je do jisté míry zaručena tím, že mezi požadovanými údaji je i číslo dokladu totožnosti (občanského průkazu nebo cestovního pasu).

Navrhovatel reagoval na vyjádření ministerstva replikou, v níž setrval na svém návrhu a uplatněných argumentech. Zdůraznil, že ministerstvo ve vyjádření uznalo nesprávný postup při kontrole jeho vlastních údajů na petici. Tím i přiznalo, že „operátor“ nepostupoval v souladu s metodikou ke kontrole petic, podle níž mělo ministerstvo postupovat tak, aby se v maximální míře pokusilo petenta ztotožnit.

Navrhovatel nesouhlasil s tím, že tento případ byl pouhým excesem a že z jediné sporné situace nelze vyvozovat systémové pochybení. Klade otázku, jak velká je pravděpodobnost, že by právě a pouze tento jeden podpis byl ministerstvem jako jediný vyhodnocen nesprávně. Byl tak přesvědčen, že i tento jeden příklad vedl k důvodným pochybám o řádném postupu ministerstva při kontrole podpisů. Navzdory svým omezeným možnostem, jak ověřovat údaje na petici, poukázal na další případ, kdy ministerstvo záznam nesprávně vyhodnotilo. Jednalo se o záznam na archu č. 15008524, řádek 1, na němž byly uvedeny všechny údaje o občanovi správně, přesto jej ministerstvo neuznalo (k tomu navrhovatel opět připojil kopii občanského průkazu občana a kopii záznamu v petičním archu). Rekapituloval z vyjádření ministerstva, že uchazečům o úřad prezidenta na základě podpory občanů neposkytuje zákon žádné podpůrné prostředky pro předběžné ověření existence petentů či kontrolu správnosti jimi uvedených údajů. O to víc je však podle navrhovatele žádoucí, aby ministerstvo postupovalo v souladu s vlastní metodikou a proklamacemi, vyjádřeními v rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny. Tyto příklady jednoznačně ukázaly, že ministerstvo tak nepostupovalo.

S ohledem na časové a technické možnosti tak navrhovatel předložil dostatečně zřetelné důkazy a tvrzení pro to, aby Nejvyšší správní soud podrobil postup ministerstva revizi a údaje na peticích překontroloval. Jen tak podle něj bylo možné určit, zda byl postup excesem, nebo systémovým pochybením.

Pokud jde o tvrzení ministerstva, že ke všem tzv. občanským kandidátům přistupovalo věcně a bez jakéhokoliv náznaku některého z nich zvýhodnit či poškodit, navrhovatel netvrdil, že některého z nich zvýhodnilo. Poukázal na nerovné podmínky pro všechny kandidáty před odevzdáním petičních archů. Pokud kandidátka D. Nerudová vyřadila podle svého prohlášení 20 000 podpisů, muselo se jednat o tisíce celých petičních archů. Ke zjištění, že jde o falešné údaje, musel mít její tým přístup do některé z databází či evidencí, neboť jejich

validitu nelze v drtivé většině případů jiným způsobem ověřit. Případy na první pohled prokazatelně falešných archů, například pro stejný rukopis a podpisy, jsou podle navrhovatele ojedinělé.

Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

Z odůvodnění:

[36] Sám navrhovatel rozdělil svou argumentaci do dvou částí, v nichž napadá ústavní konformitu právní úpravy obsažené v zákoně o volbě prezidenta republiky (zejména § 25 a 26) a nezákonnost a vadnost postupu ministerstva při ověřování správnosti údajů na petici připojené ke kandidátní listině a z toho vyplývající nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí registrace kandidátní listiny podle § 26 odst. 2 písm. d) zákona o volbě prezidenta republiky. Nejvyšší správní soud ctil strukturu této argumentace a jednotlivé navrhovatelovy námitky vypořádá ve stejném pořadí.

V.1 Soulad právní úpravy s ústavním pořádkem

[37] Jak připomněl sám navrhovatel, současná volba prezidenta republiky je historicky již třetí přímou volbou probíhající podle právní úpravy obsažené v čl. 56 Ústavy, ve znění ústavního zákona č. 71/2012 Sb., a v zákoně o volbě prezidenta republiky. Nejvyšší správní soud i Ústavní soud tak již měly příležitost se k celé řadě sporných otázek, a to včetně ústavní konformity, vyjádřit. Konkrétní navrhovatelovy námitky zpochybňující soulad aplikované právní úpravy s ústavním pořádkem tak nejsou nijak převratně nové; naopak, s většinou z nich se již oba soudy vypořádaly ve své předchozí judikatuře, především v usnesení Nejvyššího správního soudu ve věci *Okamura* a v nálezu Ústavního soudu ve věci *Okamura*. Většinu z nich navrhovatel převzal a také výslovně reprodukoval z odlišného stanoviska soudců připojeného k výše uvedenému usnesení Nejvyššího správního soudu; Nejvyšší správní soud však připomíná, že v jejich hodnocení je vázán samotným usnesením, k němuž dospěla tehdejší většina volebního senátu, jakož i závěry vyplývajícími z výše uvedeného nálezu Ústavního soudu.

[38] Navrhovatel zpochybnil soulad právní úpravy s ústavním pořádkem z několika důvodů, které lze shrnout do následujících celků. Namítá, že rozlišení kandidátů navrhovaných poslanci a senátory na straně jedné a občany na straně druhé zakládá jejich nerovnost v přístupu k volené funkci. Mají nerovné postavení při splnění podmínek registrace kandidátní listiny, z hlediska zákonem vyžadovaných údajů o navrhujících poslancích a senátorech a podporujících občanech, časové a finanční náročnosti sběru podpisů a je s nimi konečně nerovně zacházeno i v procesu odstraňování vad kandidátní listiny. Další neústavnost spatřuje navrhovatel v právní úpravě ověřování správnosti údajů na petici podle § 25 odst. 5 a 6, která je pouze namátková, a navíc není zaměřena na ověření pravosti podpisu.

[39] Otázkou nerovného postavení kandidátů navrhovaných poslanci a senátory a občanem se již zabýval jak Nejvyšší správní soud, tak i soud ústavní. Ten v nálezu ve věci *Okamura* především zdůraznil, že toto rozlišení je stanoveno již v samotném ústavním pořádku (čl. 56 odst. 5 Ústavy), přičemž v podmínkách parlamentní formy vlády má objektivní odůvodnění a je přiměřené (bod 53 nálezu).

[40] Za požadavkem doložení alespoň 50 000 občanů podporujících občanskou kandidaturu (tedy kandidátní listinu kandidáta podanou občanem jako navrhovatelem) a neúměrně menšího počtu navrhovatelů z řad poslanců (dvacet) a senátorů (deset) stojí nezbytnost zjistit politickou relevantnost takové kandidatury a její vážnost. Zatímco v případě návrhu poslanců a senátorů vyplývá taková relevantnost již ze skutečnosti, že vykonávají mandát vzešlý z voleb, v případě kandidáta navrhovaného občanem zvolil sám ústavodárce kritérium podpory ze strany 50 000 občanů. Výjimečnost postavení poslance či senátora spočívá právě v tom, že je reprezentantem lidu zvoleným do zastupitelského sboru, v němž zastupuje a hájí určité hodnotové, názorové a morální postoje (usnesení ze dne 13. 12. 2017, čj. Vol 84/2017-175, č. 3716/2018 Sb. NSS, *Holovská*, bod 92). Každému z potenciálních kandidátů na funkci prezidenta je však otevřena možnost, aby se dle své vlastní úvahy ucházel o podporu přímo u občanů, anebo aby ji hledal u poslanců a senátorů; v tom jsou „startovní“ pozice všech potenciálních kandidátů stejné (usnesení ze dne 13. 12. 2012, čj. Vol 8/2012-28, *Světnička*). Odlišné postavení těchto dvou kategorií kandidátů, resp. jejich navrhovatelů (poslanci, senátoři, jednotlivý občan), z pohledu faktické, časové či finanční náročnosti splnění podmínek zákona pak vyplývá již z povahy věci. V tom však nelze shledávat diskriminaci založenou právní úpravou. Ostatně i kandidát navrhovaný občanem může dle svého vlastního rozhodnutí

přistoupit ke splnění zákonných podmínek různě, ať už se spolehne na shromažďování podpisů na dobrovolnické bázi, což by zřejmě nejlépe odpovídalo občanskému charakteru takové kandidatury, nebo angažuje profesionální agentury, které sbírají podpisy občanů podle objednávky takřkajíc „na klíč“; zákon tyto metody nepředepisuje ani nezakazuje (srov. náleze ÚS ve věci *Okamura*, bod 53).

[41] Navrhovatel namítá, že nerovnost spočívá také v tom, že od poslanců a senátorů jakožto navrhovatelů se vyžaduje jiný (menší) rozsah osobních údajů (jméno, příjmení, uvedení údaje, zda jde o poslance, či senátora, a podpis), než je tomu u navrhujícího občana (jméno, příjmení, datum narození, adresa trvalého pobytu a podpis) a podporovatelů petice (jméno, příjmení, datum narození, adresa trvalého pobytu, číslo občanského průkazu nebo cestovního pasu a podpis). Tento rozdíl však opět vyplývá ze specifického postavení poslanců a senátorů, kteří jsou navrhovateli z titulu výkonu svého mandátu; jedná se o ústavní činitele a veřejně známé osoby, u nichž je podstatné doložit právě a jenom výkon mandátu; jejich osobní údaje vyjma jména a příjmení jsou nepodstatné, resp. v pochybnostech snadno a rychle ověřitelné.

[42] Naopak u navrhujícího občana a petentů je třeba ověřit přinejmenším to, že skutečně existují a že jsou sami oprávněni volit prezidenta republiky, což je opět přímo požadavek čl. 56 Ústavy. Odlišný rozsah zákonem vyžadovaných údajů sleduje legitimní účel a je objektivně odůvodněný. Ostatně také další zákony upravující shromažďování podpory v podobě petice vyžadují uvádět jméno, příjmení a bydliště (§ 4 odst. 1 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním), a tam, kde je třeba podrobněji ověřovat oprávněnost petenta, i další osobní údaje [například datum narození – viz § 11 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, § 11 odst. 2 zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů, či § 61 odst. 2 písm. d) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů].

[43] Pokud jde o tvrzení týkající se nerovného zacházení s kandidáty při odstraňování vad kandidátních listin, navrhovatel se mylí v tom, že po uplynutí lhůty pro podání kandidátní listiny lze (oproti podpisům na petici) doplňovat navrhovatele z řad poslanců a senátorů, resp. jejich podpisy. Ani v jejich případě to totiž možné není; v podrobnostech viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2022, čj. Vol 17/2022-26, *Hrančík*.

[44] Nejvyšší správní soud i Ústavní soud se pak v minulosti již vyjádřily k ústavnosti metody kontroly údajů na petici na základě náhodného výběru jednoho až dvou vzorků čítajících celkem až 17 000 záznamů. Nejvyšší správní soud v usnesení ve věci *Okamura* konstatoval, že ústavnímu požadavku 50 000 podpisů na petici neodpovídá jen norma zavazující ministerstvo ke kontrole správnosti všech podpisů. Článek 56 odst. 5 Ústavy nemá jen jednu správnou zákonnou implementaci a zákonodárce zvolil s ohledem na počet 50 000 podporujících občanů metodu náhodného výběru dvou vzorků. Kontrola až 17 000 petentů, samozřejmě při zachování nahodilosti výběru, umožňuje určit chybovost celé petice s vysokou mírou určitosti. Kontrola však musí být založena na presumpci správnosti uváděných údajů (k tomu viz dále, bod [71] tohoto usnesení). U každého navhovatele předkládajícího petici nutno předpokládat přesvědčení o její správnosti a úplnosti; podáním návrhu s přílohou v podobě petičních archů splnil vůči ministerstvu „břemeno tvrzení“, důkazní břemeno opaku pak leží na ministerstvu (usnesení NSS ze dne 13. 12. 2012, čj. Vol 13/2012-36, č. 2796/2013 Sb. NSS, *Bobošíková*, bod 34). Nejvyšší správní soud za ústavněprávně přípustnou považoval také presumpci nesprávnosti údajů na peticích, založenou na „extrapolaci“ (vztažení) skutečně zjištěné chybovosti v kontrolovaných vzorcích na zbývající část petice (§ 25 odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky), pokud je vykládána a používána restriktivně a s jednoznačnou oporou v zákoně (bod 39 usnesení ve věci *Bobošíková*). Jako ústavně konformní pak akceptoval metodu ověřování správnosti údajů na peticích také Ústavní soud (bod 58 nálezu ve věci *Okamura*).

[45] To se konečně týká i otázky ústavního deficitu, který má podle navhovatele spočívat v tom, že se nijak neověřuje autenticita podpisů jednotlivých občanů. Ověřovat, zda je připojený podpis vskutku skutečným podpisem občana a projevem jeho skutečné vůle, by předpokládalo požadavek předchozí legalizace, tedy úředního ověření, každého podpisu, což by při Ústavu vyžadovaném počtu 50 000 občanů sběr takřkajíc „v terénu“ ještě více znesnadnilo a představovalo by naopak značnou překážku v přístupu k „občanské“ (oproti „parlamentní“) kandidatuře. Dodatečná kontrola ministerstvem bez požadavku předchozí legalizace by byla v podstatě nemožná, zvláště v časovém rámci, který je pro ověření správnosti údajů zákonem stanoven (usnesení NSS ve věci *Okamura*, bod 31). Zkoumání pravosti podpisů nad rozsah kontroly správnosti uváděných údajů by mohlo vést ke zjištění

ještě větší chybovosti a pro navrhovatele, resp. kandidáty, by bylo nakonec méně příznivé (nález ÚS ve věci *Okamura*, bod 61). To však neznamená, že by bylo nepostižitelné, pokud by se zjistilo, že někdo opravdu padělal podpisy na petičích podporujících kandidaturu. Takové jednání by mohlo naplnit skutkovou podstatu trestného činu maření přípravy a průběhu voleb a referenda podle § 351 třetí alinea trestního zákoníku. Pokud by takové jednání bylo prokázáno v řízení před ministerstvem nebo před soudem, pak by samozřejmě takové podpisy také nemohly být uznány. Zákon pouze vychází z toho, že se nekontrolují apriorně.

[46] Příklad uváděný navrhovatelem k doložení údajné absurdity a nespravedlnosti systému namátkové kontroly vychází z předpokladu, že navrhovatel kandidátní listiny má přístup do neveřejných registrů a evidencí, a proto získá jistotu, že předkládaná část údajů nevykazuje žádné chyby. Tato úvaha tedy předpokládá, že navrhovatel si nezákonně zajistil přístup do neveřejných systémů a že jedná nejen nepoctivě, ale i protiprávně, dokonce v rovině trestního práva. Takové východisko navrhovatelových úvah však soud nemůže přijmout a považuje tuto argumentaci za ryze spekulativní.

[47] Nejvyšší správní soud shrnuje, že navrhovatel postavil svoji argumentaci o neústavnosti právní úpravy na námitkách, s nimiž se již soudy v minulosti vypořádaly. Soud proto neshledal důvody k přerušení řízení a podání návrhu Ústavnímu soudu na posouzení souladu aplikované právní úpravy s ústavním pořádkem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a mohl přistoupit k posouzení části návrhu, v níž navrhovatel zpochybnil nesprávný a nezákonný postup ministerstva při kontrole petice.

V.2 Nesprávný a nezákonný postup ministerstva

[48] V další části návrh zpochybňuje správnost postupu ministerstva a jeho rozpor se zákonem. Navrhovatel poukazuje na to, že navrhující občan předložil petici obsahující údaje a podpisy celkem 73 037 občanů, a trvá na tom, že v jejich případě nebylo důvodu pochybovat o jejich správnosti. Ministerstvo před započítáním kontroly správnosti vyřadilo 2 380 občanů podle § 25 odst. 4 zákona o volbě prezidenta republiky a uznalo toliko 71 828 jako celkový počet občanů podporujících petici. Navrhovatel proto Nejvyšší správní soud žádá, aby překontroloval všech těchto 2 380 záznamů.

[49] Dále navrhovatel zpochybnil průběh a vlastní výsledek kontroly dvou vybraných vzorků čítajících celkem 17 000 petentů. V nich ministerstvo shledalo celkem 5 283 chybových záznamů (2 734 v prvním vzorku a 2 549 ve druhém), na jejichž základě postupem podle § 25 odst. 6 zákona o volbě prezidenta republiky vyřadilo z petice dalších 21 829 údajně chybných záznamů, a uznalo tak pouze 48 091 občanů coby podporovatelů petice. Ministerstvo tak ve skutečnosti zjistilo pouze 5 283 chybných údajů a zbývající chybovost dovozuje na základě presumpce nesprávnosti zbytku petice. V této části navrhovatel po Nejvyšším správním soudu proto požaduje, aby fakticky překontroloval správnost celé petice, tedy údajů o 71 828 občanech, resp. minimálně v takovém rozsahu, dokud skutečně nezjistí 21 829 vadných záznamů.

V.2.1 Procesní podmínky přezkumu volebním soudem a jeho rozsah

[50] Předtím, než Nejvyšší správní soud přistoupí k věcnému posouzení této části návrhu, musí předeslat následující. Již ve věci *Okamura* byl Nejvyšší správní soud konfrontován se stejným návrhem na ověření správnosti údajů o všech petentech a přepočítání výsledků kontroly bez ohledu na znění § 25 odst. 5 a 6 zákona o volbě prezidenta republiky. Dospěl přitom k závěru, že ze subsidiarity soudní ochrany plyne, že Nejvyšší správní soud ověřuje toliko stejný postup, který před ním dle zákonné úpravy uplatnilo ministerstvo. Bylo by vskutku absurdní a technicky nemožné, aby ministerstvo bylo povoláno k namátkové kontrole petic, zatímco soud byl v rámci přezkumu jeho postupu – za situace, kdy metoda namátkové kontroly a „extrapolace“ jejích výsledků na zbývající část petice byla i ze strany Ústavního soudu shledána ústavně konformní – povinen provést kontrolu celé petice v neomezeném rozsahu.

[51] Nejvyšší správní soud, stejně jako ministerstvo, je vázán ústavním příkazem pohybovat se v mezích zákonem stanovené pravomoci (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), a pokud je zákonná úprava v souladu s ústavním pořádkem, nelze svěřenou pravomoc rozšiřovat nad rozsah zákona. Pokud postup podle § 25 odst. 5 a 6 zákona o volbě prezidenta republiky v minulosti aproboval Ústavní soud jako ústavně konformní a akceptoval, aby ministerstvo vykonávalo kontrolu pouze omezené části petice, pak není

důvodu, aby soud v rámci přezkumu postupu a rozhodování ministerstva prováděl nad rozsah zákona kontrolu faktické správnosti celé petice. Nejvyšší správní soud se proto může pohybovat pouze ve stejných mezích stanovených zákonem.

[52] Dále je třeba připomenout, že i ve volebních věcech stíhá navrhovatele břemeno tvrzení a důkazní. V řízeních týkajících se přezkumu výsledků voleb dospěl Nejvyšší správní soud v minulosti k závěru, že s ohledem na to, že navrhovatel nemá přístup k volební dokumentaci, postačí, nabídne-li soudu toliko indicie vyvolávající pochybnosti o správnosti výsledků zjištěných volebními orgány (usnesení ze dne 19. 11. 2017, čj. Vol 58/2017-187, č. 3682/2018 Sb. NSS). V nynějším řízení o přezkumu registrace kandidátní listiny sice navrhovatel má přístup do dokumentace, která je podkladem registračního řízení, avšak jeho možnosti předkládat tvrzení a navrhnout důkazy jsou velmi omezené. Zjištění ministerstva nemá sám možnost ověřit, zejména je konfrontovat s neveřejnými registry a evidencemi, které ministerstvo při kontrole užilo podle § 8 odst. 3 zákona o volbě prezidenta republiky.

[53] Lze si představit, že kandidát, navrhující občan, případně členové jejich týmu, začnou objíždět jednotlivé vyřazené petenty podle uvedených adres trvalého pobytu a žádat je o předložení občanského průkazu za účelem konfrontace se závěry ministerstva. Ve lhůtě pro podání návrhu na soudní ochranu proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny (dva pracovní dny ode dne doručení rozhodnutí) však zjevně mohou stihnout takto ověřit jen nepatrný počet vyřazených podpisů. Petenti navíc nemusí být na adresách trvalého pobytu zrovna v danou chvíli k zastížení, mohou bydlet na jiných adresách, v mezidobí se přestěhovat či zemřít. Mohou mít i nedůvěru k cizím lidem, kteří se náhle objeví u jejich dveří a budou požadovat předložení jejich dokladů totožnosti. Je to totiž zcela jistě jiná situace, než když své údaje původně poskytli dobrovolně u petičního stánku. Pokud bude ministerstvo chybovat ve vyhodnocení většího počtu záznamů, je nereálné, aby kandidát nebo navrhující občan ve lhůtě pro podání návrhu doložili, že jde o údaje správné. Jistě lze namítnout i to, že pokud kandidát nebyl dostatečně pečlivý a ministerstvo mu vyřadilo velké množství podpisů, jde o jeho problém. Tato myšlenka by však byla správná jen za předpokladu, že ministerstvo vyřadilo velké množství podpisů po právu. To však nelze v době podání návrhu ještě zjistit, neboť právě to, zda a případně kolik podpisů bylo vyřazeno po právu, je předmětem sporu. Pokud by ministerstvo vyřadilo nedůvodně i jen nižší stovky podpisů, které jsou však klíčové pro překročení hranice 50 000 podpisů, kandidát či navrhující občan by fakticky neměl žádnou možnost unést své důkazní břemeno.

[54] Přesto lze očekávat, že pokud by ministerstvo skutečně ve větší míře chybovalo, pak se alespoň u několika jednotlivců podaří poukázat na to, že jejich údaje byly vyhodnoceny chybně. I za této situace tedy má navrhovatel při zpochybnění správnosti postupu ministerstva možnost, a proto i povinnost, předložit soudu alespoň některé konkrétní indicie vyvolávající závažné pochybnosti o správnosti postupu a závěrů ministerstva. Typicky pak takovými indiciemi bude právě označení konkrétních osob, které ve skutečnosti uvedly správné údaje, ačkoliv ministerstvo dospělo k opačnému závěru. Nepostačuje tak pouze ničím nepodložené a paušální tvrzení, že údaje na petici má navrhovatel za správné, ale je třeba soudu předložit konkrétní příklady zakládající alespoň rozumnou míru pochybnosti. Ty teprve mohou vést k tomu, že po ověření správnosti těchto indicií soud přistoupí k dalšímu zkoumání.

[55] Podle rozsahu indicií pak soud buď může usoudit, že už samy o sobě představují dostatečně závažnou pochybnost o tom, že nejde jen o pochybení zcela výjimečná, nebo pro učinění takového závěru ověří přiměřeně rozsáhlý vzorek vyhodnocených podpisů, aby indicie buď potvrdil, nebo vyvrátil. Teprve pokud soud nabude skutečně závažných pochybností o postupu ministerstva, provede hlubší a širší přezkum. Pokud by totiž soud měl provádět přezkum ve velkém rozsahu i při zpochybnění být jen jediného podpisu, který by dále nebyl jakkoliv potvrzen, přestal by být orgánem přezkumným. Fakticky by dubloval kontrolu petic, kterou však má podle zákona provádět ministerstvo, které je k tomu proto také vybaveno jak technickými prostředky, tak personálními kapacitami, jež soud z povahy věci nemá k dispozici.

[56] V daném případě považoval Nejvyšší správní soud za nedostatečné paušální tvrzení to, v němž navrhovatel zpochybnil prvotní vyřazení 2 380 záznamů. V tomto případě jde navíc o výsledek postupu ministerstva, který je pro navrhovatele snadno ověřitelný – v rozhodnutí o odmítnutí registrace totiž výslovně a přesně odkázalo na záznamy, které takto *a priori* neuznalo, přičemž důvodem je zcela chybějící údaj vyžadovaný zákonem

nebo přeškrtnutí tohoto záznamu ze strany petenta či navrhovatele kandidátní listiny. Navrhovatel proto nic nebránilo v tom, aby tyto záznamy v petici sám porovnal a Nejvyššímu správnímu soudu předložil konkrétní argumenty, proč postup ministerstva považuje v této části za nesprávný. K tomu navrhovatel nepotřeboval přístup do neveřejných databází.

[57] Jinak je tomu v případě ověření správnosti výsledků vlastní, obsahové, kontroly petice ve dvou vybraných vzorcích, čítajících celkem 17 000 občanů. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, v jejich případě má navrhovatel pouze velmi omezené možnosti ověřit správnost postupu a závěrů ministerstva, a soud se tak musí spokojit pouze s předložením konkrétních indicií. Za takovou indicii v daném případě považuje navrhovatelovo tvrzení, že ministerstvo neuznalo v petici údaj o samotném navrhovateli, a to z důvodu, že nebyl v evidenci nalezen. Navrhovatel soudu označil přímo petiční arch, v němž se údaje o jeho osobě a jeho podpis nacházejí, a doložil, že se shodují s údaji, které má uvedeny v občanském průkazu. Samo ministerstvo pak ve vyjádření uvedlo, že šlo sice o hraniční případ, ale uznalo vlastní pochybení, byť pouze v tomto – navrhovatelem doloženém – případě. Ten pak navrhovatel – byť až v replice k vyjádření ministerstva – podpořil dalším takovým případem (k oběma viz dále, bod [67]).

V.2.2 Posuzování správnosti údajů o petentech – obecná východiska

[58] Východiskem pro hodnocení zákonnosti postupu ministerstva je výklad § 25 odst. 3 až 6 zákona o volbě prezidenta republiky. Ten totiž v odstavci 3 vyjmenovává údaje, které musí být nezbytnou součástí každé petice a podpisového archu. V případě údajů o petentech se jedná o jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu nebo údaj, že občan trvalý pobyt na území ČR nemá, číslo občanského průkazu nebo cestovního pasu s údajem, o jaký druh dokladu se jedná, a vlastnoruční podpis. Následující ustanovení pak vyžadují, aby údaje byly úplné a správné. Neúplnost údajů vede k nezapočítání občana do celkového počtu petentů ještě před započítáním námtkové kontroly, nesprávnost kteréhokoliv údaje zjištěná v rámci kontroly pak k neuznání tohoto občana jakožto podporovatele kandidátní listiny. Samotný zákon je tak na dodržení všech náležitostí petice velmi přísný, což ovšem má rovněž opodstatněný důvod. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ve věci *Okamura* (bod 67), „[j]e-li účelem petice zjištění relevantní podpory a serióznosti kandidatury, nelze je realizovat toliko způsobem, z něhož není zřejmé, zda petent uvedl skutečně svoje vlastní údaje a k nim připojil svůj vlastnoruční podpis, či zda neuvedl údaje svých rodinných příslušníků či dalších osob, jejichž osobní údaje v rozsahu požadovaném zákonem o volbě prezidenta republiky zná“. Požadavek správnosti všech údajů tak má snížit toto riziko, tj. aby kdokoliv vyplňoval údaje o dalších osobách, jejichž osobní údaje si v minulosti opatřil či si je pamatuje. Zákon tak předpokládá, že je to sám občan, který by měl bez dalšího a třeba i kdekoli v „terénu“ (na ulici, náměstí a kdekoli jinde) být schopen rozsah požadovaných údajů bez větších obtíží poskytnout. Je-li pak mezi nimi i číslo průkazu totožnosti, které si většina občanů jistě nepamatuje, bylo zjevně snahou zákonodárce (*nota bene* v reakci právě na zkušenosti z první přímé volby a kritiku ze strany Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu – viz novelu provedenou zákonem č. 90/2017 Sb., kterým se mění volební zákony a některé další zákony, a důvodovou zprávu k ní, podrobněji viz dále v bodě [64]), aby v terénu přivodil situaci, kdy petent bude potřebovat při zjišťování tohoto údaje průkaz skutečně vytáhnout, jeho číslo opsat a v ideálním případě předložit osobě sbírající podpisy ke kontrole všech údajů.

[59] Klíčový je tedy výklad toho, jaký údaj lze považovat za nesprávný a nezpůsobilý započítání. V případě pojmů *správnost* a *nesprávnost údajů* se jedná o neurčité právní pojmy, u nichž existuje prostor pro uvážení a které je třeba naplnit obsahem a významem až jejich interpretací v konkrétní věci. „Při výkladu neurčitých právních pojmů se uvážení orgánu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení. Objasní si význam neurčitého právního pojmu a jeho rozsah a hodnotí skutečnosti konkrétního případu z toho hlediska, zda je lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu.“ (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 80 až 81). Ministerstvo vyložilo tento pojem v pokynu náměstka č. 2, zejména v jeho příloze 2.

[60] Navrhovatel tento pokyn zpochybnil s tím, že se jedná o interní a neveřejný dokument a podle § 69 písm. b) bodu 1 zákona o volbě prezidenta republiky měl mít formu prováděcí vyhlášky. Touto otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval již v usnesení ve věci *Okamura* (body 49 a 50) a dospěl v něm k závěru, že z tohoto zmocňovacího ustanovení nevyplývá, že by mu měla podléhat i kontrola petic. Vztahuje se pouze ke kandidátním

listinám, resp. k údajům samotných kandidátů, a to za účelem vytvoření jejich registru a kontroly správnosti údajů o kandidátech. Z toho vyplývá, že ministerstvo nemá k dispozici žádné zmocňovací ustanovení, které by mu umožňovalo jakoukoliv podrobnější metodiku kontroly petic upravit podzákonným právním předpisem. Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy však může ministerstvo upravit podrobnosti formou vyhlášky pouze tehdy, je-li k tomu zákonem výslovně zmocněno. Lze proto akceptovat, pokud za této situace upravilo postup vnitřním pokynem za účelem sjednocení přístupu úředníků a jejich správní praxe.

[61] Nelze pak bez dalšího souhlasit s navrhovatelem ani v tom, že by tento pokyn byl neveřejný. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, svou povahou se sice jedná o vnitřní řídicí pokyn vůči úředníkům ministerstva, avšak s ohledem na jeho význam pro samotný volební proces, resp. registraci kandidátů pro volbu prezidenta republiky, neshledává soud žádný kolidující zájem, který by bránil jeho zveřejnění. Ostatně i podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jsou důvody nezveřejnění (neposkytnutí) těchto vnitřních aktů řízení pouze fakultativní (povinný subjekt může omezit poskytnutí takové informace). Jejich nezveřejnění je možné pouze tehdy, pokud by tomu bránil konkurující veřejný zájem a jejich neposkytnutí by bylo proporcionální právu veřejnosti na informace. V daném případě má soud za to, že tyto podmínky splněny nejsou a že by jej ministerstvo, bylo-li by kýmkoliv podle zákona o svobodném přístupu k informacím o poskytnutí pokynu požádáno, mělo poskytnout a následně jako poskytnutou informaci zveřejnit. Bylo by však do budoucna žádoucí, aby tak postupovalo automaticky a tuto metodiku předem zveřejnilo, neboť je jak v jeho zájmu, tak v zájmu kandidátů a navrhujících občanů, aby to, jak bude ministerstvo vykládat pojmy *správný* a *nesprávný údaj*, bylo pro širokou veřejnost předvídatelné.

[62] Nejvyšší správní soud si od ministerstva pokyn náměstka č. 2 vyžádal a dospěl k závěru, že jím nastavená pravidla respektují jak požadavek zákona na správnost všech údajů v petici, tak na druhé straně odrážejí i požadavky dosavadní judikatury na presumpci správnosti údajů a na výklad, který vede v pochybnostech ve prospěch správnosti údajů, a tedy navrhovaného kandidáta. Doslovný výklad zákona by sice umožňoval neuznání jakéhokoli údaje, který je v petici zapsán nesprávně, tj. například i přepis v jedné číslici, pokud jde o číslo občanského průkazu. Ministerstvo však legitimně vyložilo pojem *nesprávnost* úžeji, benevolentně. Z přílohy 2 pokynu náměstka č. 2 plyne, že úředníci ministerstva provádějící vyhodnocování údajů neměli tyto případy automaticky vyřadit, nýbrž podrobit další kontrole a dohledávání. Tak kupříkladu měli postupovat v případě uvedení zkratky jména („Fr.“ namísto „František“) nebo zdrobněliny jména či jeho hovorové podoby („Honza“ namísto „Jan“). To se týkalo i nečitelných částí jmen, příjmení či adres trvalého pobytu. Dokonce v případě uvedení rodného čísla namísto data narození to dle pokynu rovněž nemělo vést k neuznání záznamu; úředník měl i tak osobu dohledat podle data narození dovozeného z uvedeného rodného čísla. Konečně to platí i pro nečitelnou část čísla občanského průkazu (přepsal-li se petent v čísle dokladu, případně nějaké číslo vynechal, není to podle pokynu sám o sobě důvod k neuznání záznamu).

[63] Na druhou stranu metodika správně uvádí, že při ztotožňování petenta je třeba k souboru údajů poskytnutých petentem přistupovat s otázkou, zda poskytují záruku blížící se jistotě, že jde skutečně o údaje osoby, která se na petici podepsala. Jak již bylo totiž rozvedeno shora v bodu [58], tyto údaje nepřímým potvrzují, že petici podepsala právě osoba, která je v petici uvedena.

[64] Oproti právní úpravě, z níž vycházel Ústavní soud v nálezu ve věci *Okamura*, nicméně přibyl novelou zákona o volbě prezidenta republiky provedenou zákonem č. 90/2017 Sb. mezi údaje, které musí petent uvést, též požadavek na druh dokladu a jeho číslo. Na rozdíl od dříve požadovaných údajů, které jsou běžně dostupné například ohledně osob zapsaných ve veřejných rejstřících, se jedná o údaj neveřejný. Výrazně se tak zvýšila pravděpodobnost, že pokud jsou údaje uvedeny správně, připojila skutečně podpis v petici uvedená osoba. Skutečnost, že právě to bylo záměrem zákonodárce, potvrzuje i důvodová zpráva k tomuto zákonu: *„Autenticita projevu vůle petenta bude ověřována s využitím čísla občanského průkazu nebo cestovního pasu, což je vedeno snahou vyhovět doporučení (požadavku) Ústavního soudu, tedy minimalizovat riziko falšování podpisů na petici, a zároveň udržet racionální míru administrativní a technické náročnosti sběru a ověřování podpisů a neměnit počet petentů stanovený v Ústavě.“* (sněmovní tisk č. 899, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013 – 2017).

[65] V důsledku dané novely se tak na jednu stranu zvýšila pravděpodobnost, že uvedené osoby petici skutečně podepsaly, avšak zároveň vzrostla pravděpodobnost, že při opisování čísla dokladu dojde k další chybě. Pokud

tedy při vypisování údajů dojde k ojedinělé chybě, ale ostatní údaje jsou správné, je vysoce nepravděpodobné, že by byly osobní údaje získány jinak než právě od petenta. Pokud je však chyb více, je zcela namístě pojmout pochybnost o tom, zda uvedená osoba petici skutečně podepsala. Není tedy možné uznat takové podpisy, u kterých sice lze určitou osobu ztotožnit, ale chybné údaje vzbuzují pochybnosti o tom, zda petici podepsala právě ona. Za chybné údaje zároveň nelze zpravidla považovat jakoukoliv nepřesnost či nestandardnost. Příkladem může být použití zkrácené varianty města („Havl. Brod“), nebo zápis data narození nikoliv v obvyklém formátu den a měsíc, ale v opačném formátu, tedy měsíc a den.

[66] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že samotná pravidla obsažená v pokynu náměstka č. 2 pro vyhodnocování správnosti či nesprávnosti údajů použitá ministerstvem se nepochybně pohybovala v mezích stanovených § 26 odst. 5 zákona o volbě prezidenta republiky. Je proto možné je zohlednit i při soudním přezkumu, a to i s ohledem na zachování rovných šancí všech kandidátů, neboť nebylo nijak zpochybněno, že ministerstvo podle metodiky posuzovalo petice všech kandidátů.

V.2.3 Ověření a potvrzení indicie o chybném postupu ministerstva

[67] Jak již Nejvyšší správní soud shora uvedl, navrhovatel mu předložil jako konkrétní indicii zpochybňující správnost postupu ministerstva to, jak byly vyhodnoceny údaje o jeho vlastní osobě, neboť petici na podporu své kandidatury rovněž sám podepsal. Ministerstvo jej uvedlo mezi neuznanými petenty z důvodu, že uvedl nesprávné číslo občanského průkazu. Nejvyšší správní soud se seznámil se záznamem obsaženým v příslušném petičním archu (petent č. 15007353/2), jakož i s kopií občanského průkazu navrhovatele, a dospěl k závěru, že číslo dokladu totožnosti navrhovatele bylo v petici napsáno tak, že mohlo dojít k záměně první číslice, která je ve skutečnosti „2“, avšak mohla být přečtena i jako „1“. Šlo tedy o případ, kdy číslice mohla být přečtena dvěma způsoby. Pokud jde o adresu místa trvalého pobytu, byla sice vyplněna „ledabyle“, avšak nikoliv nečitelně. Ministerstvo proto mělo (ve shodě s vlastní metodikou) podrobit záznam další kontrole a uznat jej. Ostatně to samo připustilo ve vyjádření k návrhu. V replice k vyjádření ministerstva pak navrhovatel uvedl další takový příklad: osoba uvedená na archu č. 15008524/1 nebyla podle rozhodnutí ministerstva v evidenci nalezena, avšak navrhovatel Nejvyššímu správnímu soudu předložil kopii části občanského průkazu k porovnání údajů uváděných na petičním archu. Z něj soud zjistil, že příjmení této osoby „Halamová“ mohlo být přečteno jako „Malamová“, a proto neztotožněno, ačkoliv lze tuto osobu podle dalších uváděných údajů v evidenci obyvatel nalézt. Soud však nepřehlédl to, že ani podpis této osoby není zcela zřetelný a mohl by být také vyhodnocen jako „Malamová“ namísto „Halamová“. V tomto případě soud dospěl k předběžnému závěru, že ministerstvo mělo dle své vlastní metodiky (pokynu náměstka č. 2) posoudit, zda zmíněné chyby mají vést k neuznání tohoto záznamu (avšak nikoliv z toho důvodu, že osoba se zapsanými údaji v evidenci neexistuje).

[68] S ohledem na tato zjištění přistoupil Nejvyšší správní soud nejprve k namátkové kontrole záznamů, které ministerstvo vyhodnotilo jako nesprávné. V prvním vzorku ministerstvo neuznalo celkem 2 734 a v druhém vzorku 2 549, tj. celkem 5 283 podpisů na petici, přičemž v prvním vzorku ministerstvo uvedlo u 1 879 záznamů, že uvedený občan vůbec nebyl nalezen, a v druhém vzorku takto označilo 1 773 záznamů. Tuto první kategorii neuznaných záznamů Nejvyšší správní soud seřadil podle vzorku a následně vzestupně podle čísla petičního archu a zkontroloval každý stý záznam, tj. celkem 36 záznamů o občanech uvedených na petici. Jednalo se o záznamy uvedené níže v tabulce (v posledních dvou sloupcích je uvedeno, jak údaje o osobách, jež ministerstvo označilo za nenalezené, vyhodnotil Nejvyšší správní soud). Při ověření údajů Nejvyšší správní soud použil informační systém evidence obyvatel.

Pořadí	Číslo vzorku	I d e n t i f i k a c e podpisu (číslo archu / pořadí podpisu)	Osoba v evidenci nalezena / nenalezena	Nesprávné údaje na petici a jejich popis
1	1	15001953/3	nalezena	nesprávná adresa trvalého pobytu (č. p.) a datum narození
2	1	15002846/6	nenalezena	

3	1	15003593/6	nalezena	v datu narození uveden nesprávný měsíc
4	1	15004309/1	nenalezena	
5	1	15005023/2	nenalezena	
6	1	15005578/3	nenalezena	
7	1	15006395/5	nenalezena	
8	1	15007004/4	nenalezena	
9	1	15008087/4	nenalezena	
10	1	15008542/5	nenalezena	
11	1	15008704/2	nenalezena	
12	1	15008874/1	nenalezena	
13	1	15009015/1	nenalezena	
14	1	15009418/3	nenalezena	
15	1	15009617/4	nenalezena	
16	1	15010600/5	nalezena	nesprávné datum narození
17	1	15011212/2	nenalezena	
18	1	15012339/4	nenalezena	
19	2	15000486/5	nenalezena	
20	2	15002330/3	nalezena	nesprávnost v jednom znaku ve jméně
21	2	15003261/5	nalezena	obtížně čitelná číslice v datu narození
22	2	15003775/1	nalezena	nesprávná adresa trvalého pobytu a datum narození
23	2	15004527/4	nalezena	nesprávné datum narození a číslo OP
24	2	15005026/6	nenalezena	
25	2	15005822/3	nenalezena	
26	2	15006845/4	nalezena	nesprávný rok narození
27	2	15007699/4	nalezena	všechny údaje správné
28	2	15008261/3	nenalezena	
29	2	15008608/2	nenalezena	
30	2	15008794/3	nenalezena	
31	2	15008936/2	nenalezena	
32	2	15009391/4	nenalezena	
33	2	15009560/3	nenalezena	
34	2	15010707/6	nenalezena	
35	2	15011427/2	nenalezena	
36	2	15012540/5	nenalezena	

[69] Na rozdíl od ministerstva Nejvyšší správní soud v evidenci obyvatel nalezl ve zkoumaném vzorku celkem 9 osob. Jednoho občana (uveden výše v tabulce pod č. 27), jehož ministerstvo označilo za „v evidenci nenalezen: neexistuje nikdo se zapsanými údaji“, soud v evidenci nalezl a zjistil, že všechny údaje uvedené v petici

zcela odpovídají údajům v evidenci obyvatel, a jsou tedy správné. U dalších tří občanů (ve výše uvedené tabulce pod č. 3 a 20 a 21) soud při porovnání údajů na petici s údaji v evidenci zjistil určitou jednu nesprávnost, která však dle pokynu náměstka č. 2 měla být vyhodnocena ve prospěch správnosti údajů (například na petici uvedeno jméno „Beata“, v evidenci „Beáta“, nebo nesprávné číslo měsíce v datu narození). Soud tak dospěl k závěru, že tyto celkem čtyři záznamy měly být vyhodnoceny jako správné. V případě zbývajících pěti dohledaných občanů byly údaje nesprávné i ve světle metodiky ministerstva (pokynu náměstka č. 2).

V.2.4 Kontrola postupu ministerstva při ověřování a hodnocení správnosti údajů o petentech

[70] Zjištění, podle nichž ze 36 vybraných záznamů soud vyhodnotil jeden jako zcela správný a tři správné dle pravidel obsažených v pokynu náměstka č. 2, potvrdila prvotní indicii předloženou navrhovatelem, a tedy dále prohloubila pochybnost o tom, zda postup ministerstva není zatížen pochybeními ve větším rozsahu. Nejvyšší správní soud proto přistoupil ke kontrole všech záznamů, které byly ministerstvem vyhodnoceny jako nesprávné. Pro úplnost soud uvádí, že ministerstvo zjistilo v obou vzorcích chybovost 5 618 záznamů, avšak toliko 5 283 z důvodu, že podle ministerstva občan nebyl nalezen nebo že uvedl nesprávné údaje. Zbýlých 335 záznamů v obou vzorcích ministerstvo neuznalo z jiných důvodů, totiž že nalezený občan nedosáhl plnoletosti, zemřel před vznikem petice, má neplatný doklad nebo byl ve vzorcích uveden duplicitně. Soud podrobil kontrole všech 5 618 záznamů, které ministerstvo považovalo za chybné a na jejichž základě provedlo „extrapolaci“ vůči zbývajícím částem petice. Každý ministerstvem neuznaný záznam nejprve zkontroloval v petičním archu a v něm uvedené údaje ověřoval v informačním systému evidence obyvatel.

[71] Nejvyšší správní soud již v minulosti uvedl, že kontrola petic musí být založena na presumpci správnosti uváděných údajů, důkazní břemeno k tomu, že údaje jsou neúplné či nesprávné, leží na ministerstvu (usnesení ve věci *Bobošíková*, bod 34). Má-li se brát toto východisko skutečně vážně, pak to ovšem znamená, že nepostačuje, pokud ministerstvo v rozhodnutí uvede, že osoba petenta nebyla v evidencích dohledána, je-li v nich podle uváděných údajů dohledatelná. V takovém případě by mělo totiž uvést konkrétní důvod, v čem spočívá nesprávnost uváděných údajů a proč to vedlo k neuznání podpisu podporujícího občana.

[72] To znamená, že ministerstvo nemělo setrvat pouze na závěru, že osobu nedohledalo („občan v evidenci nenalezen: neexistuje nikdo se zapsanými údaji“), ale tzv. operátor měl v těchto případech přistoupit k manuálnímu dohledání osoby a posouzení, zda jsou zde konkrétní důvody, pro které jsou uváděné údaje nesprávné a pro něž má být záznam neuznaný a nezapočítán. Nejvyšší správní soud přitom vychází z popisu, kterým ministerstvo vysvětlilo svůj postup při neuznání podpisu samotného navrhovatele pod peticí, a z pokynu náměstka č. 2, tedy z vlastní metodiky ministerstva.

[73] Nejvyšší správní soud však neustrnul pouze na tom, že osoby, které na rozdíl od ministerstva v centrální evidenci obyvatel dohledal, existují a že ministerstvo – přísně vzato – neuneslo v těchto případech důkazní břemeno. U každého takto dohledaného záznamu provedl dále i úvahu dle pokynu náměstka č. 2, zda jsou zde i tak důvody pro neuznání tohoto záznamu. Jinak řečeno, zjistil-li Nejvyšší správní soud záznam o dané osobě v evidenci obyvatel navzdory závěru ministerstva, že občan nebyl v evidenci nalezen a že „neexistuje nikdo se zapsanými údaji“, zkoumal dále důvody neuznání tohoto záznamu kvůli nesprávnosti některého z údajů, a to ve světle pokynu náměstka č. 2, tedy dle metodiky samotného ministerstva. Stejně tak v souboru 1 631 záznamů, které ministerstvo vyhodnotilo jako nesprávné, soud uváděný důvod nesprávnosti ověřil, a pokud jej neshledal, dále zjišťoval, zda zde případně existují další důvody pro jeho nezapočtení kvůli jiné nesprávnosti, a to ve všech údajích uváděných petentem. Soud totiž nemá možnost vrátit věc ministerstvu k dalšímu řízení, ale výsledkem přezkumu musí být buď zamítnutí návrhu, nebo rozhodnutí o registraci kandidáta (§ 26 odst. 2 a 7 zákona o volbě prezidenta republiky). Soud tak v této situaci musí sám ověřit, ve spojení s nepochybnými záznamy, zda připojená petice obsahovala alespoň 50 000 podpisů občanů oprávněných volit prezidenta republiky, samozřejmě výpočtem předpokládaným zákonem o volbě prezidenta republiky.

[74] Touto optikou Nejvyšší správní soud zjistil, že se ministerstvo dopustilo chyb ve fázi automatického zpracování údajů z petic a jejich následné manuální kontroly, která neproběhla zcela důsledně. Dle pokynu náměstka č. 2 i samotného vyjádření ministerstva byl v první fázi použit počítačový program, který „strojově“ rozpoznával text na peticích. Na výzvu soudu ministerstvo zaslalo soubor obsahující údaje o všech petentech

uváděných ve dvou kontrolovaných vzorcích. Již zde soud zjistil, že zpravidla došlo k nesprávnému automatickému rozpoznání textu, ačkoli původní údaje uvedené na archu byly zřejmě, případně lidským okem rozpoznatelné a čitelné (například u petentky č. 15005404/4 s příjmením „Pflegerová“, jejíž příjmení bylo na petičním archu bez problému lidským okem čitelné, je software rozpoznal jako „Peleserová“; v případě petenta č. 15003508/3, který uvedl správné a čitelné datum narození „05/11/1945“, jej stroj vyhodnotil jako „05/11/1975“; u petenta č. 15004071/4, který uvedl veškeré údaje správně, stroj „přečetl“ datum narození „09/11/1992“ jako „19/11/1992“). Dále se jednalo o případy chyb v psaní jednoho znaku, způsobené tím, že se pravděpodobně přeslechla osoba, která shromažďovala podpisy a již petent údaje diktoval, nebo že se sám petent takzvaně přepsal, ať již ve jménu, příjmení či dalších údajích. Namátkou lze zmínit případy, kdy petiční arch obsahoval jméno „Richard“ a stroj jej takto i vyhodnotil, namísto jména „Richard“ (petent č. 15001764/1), nebo kdy správné jméno „Štěpán“ je v archu uvedeno jako „Štefan“ (č. 15001448/1), příjmení „Bugala“ jako „Rugala“ (č. 15007683/2), „Matiašková“ jako „Matyášková“ (č. 15001765/2) nebo „Nousek“ jako „Ivousek“ (č. 15002752/5). V jiných případech se petent „upsal“ v jednom znaku čísla občanského průkazu (č. 15003508/3), avšak všechny ostatní uvedené údaje na petici jsou správné.

[75] Použitý software vyhodnotil ve všech uváděných případech tyto záznamy jako „neztotožnitelné“ a, jak Nejvyšší správní soud ověřil z rozhodnutí ministerstva, ministerstvo všechny posoudilo jako „občan v evidenci nenalezen: neexistuje nikdo se zapsanými údaji“. Podle pokynu náměstka č. 2 se však v takových případech měl tzv. operátor pokusit údaje manuálně ověřit a dohledat. Soud v těchto případech ověřil, že osoby v evidencích existují a všechny další údaje uváděné na petici jsou správné, a to buď bez jakýchkoliv pochyb, nebo při použití pravidel obsažených v pokynu náměstka č. 2, tedy v „ministrské“ metodice. Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že neměl k dispozici data, zda se ministerstvo v takových případech skutečně pokusilo manuálně ověřit údaje na petičním archu a dohledat tyto osoby v evidencích. Pro zjištěný výsledek to ovšem není podstatné; soud nemá povinnost zjišťovat, v čem konkrétně tkví příčina chybného postupu ministerstva. Podstatné je to, že závěr ministerstva byl nesprávný.

[76] Nejvyšší správní soud takto znovu vyhodnotil všech 5 618 záznamů, odečetl od nich duplicity, které ověřoval ze souboru strojově čitelných údajů poskytnutých ministerstvem, a na rozdíl od ministerstva zjistil, že 433 z nich mělo být uznáno jako správných a nemělo být promítnuto do zjištěné chybovosti. Všechny tyto správné a ministerstvem chybně neuznané záznamy jsou uvedeny v tabulce níže.

[77] Kandidát však nepřesáhne požadovaných 50 000 podpisů, ani když se při výpočtu průměrné chybovosti obou kontrolních vzorků zohlední nově ověřené záznamy.

[78] Výsledky kontroly ministerstva u vzorku 1, upravené na základě zjištění Nejvyššího správního soudu, jsou následující.

Občan nenalezen	U v e d e n y n e s p r á v n é ú d a j e	Neplatné záznamy (např. neplatný doklad, duplicitní záznam)	Celkem neu- znáno	Uznané záznamy
1 671 (původní údaj ministerstva je 1 879)	831 (původní údaj ministerstva je 855)	111 (původní údaj ministerstva je 113)	2 613 (původní údaj ministerstva je 2 847)	5 887 (původní údaj ministerstva je 5 653)

$$100 \times \left(1 - \frac{5887}{8500}\right)$$

Chybovost vzorku 1 – vypočtená jako – je 30,741 %. Jelikož chybovost vzorku 1 není pod 3 %, je stále namístě v souladu s § 25 odst. 6, větou první, zákona o volbě prezidenta republiky zkoumat i vzorek 2.

[79] Výsledky kontroly ministerstva u vzorku 2, upravené na základě zjištění soudu, jsou následující.

Občan nenalezen	Uvedeny ne- správné údaje	Neplatné záznamy (např. neplatný doklad, duplicitní záznam)	Celkem neuznáno	Uznané záznamy
1 600 (původní údaj ministerstva je 1 773)	750 (původní údaj ministerstva je 776)	222	2 572 (původní údaj ministerstva je 2 771)	5 928 (původní údaj minis- terstva je 5 729)

$$100 \times \left(1 - \frac{5928}{8500}\right)$$

Chybovost vzorku 2 – vypočtená jako – je 30,259 %.

[80] Jelikož chybovost vzorku 2 zjištěná Nejvyšším správním soudem nebyla pod 3 %, postupoval soud podle § 25 odst. 6 věty třetí zákona o volbě prezidenta republiky a odečetl průměrnou chybovost obou vzorků od

$$71\,828 - \left(71\,828 \times \frac{30,741 + 30,259}{200}\right)$$

celkového počtu zjištěných patentů. Výsledný počet patentů – vypočtený jako – činí **49 920**.

[81] Na tomto základě Nejvyšší správní soud konstatuje, že jelikož ke kandidátní listině Karla Janečka nebyla přiložena petice podepsaná alespoň 50 000 občany, ministerstvo ji správně odmítlo podle § 26 odst. 2 písm. d) zákona o volbě prezidenta republiky. (...)

V.2.5 Vypořádání dalších námitek navrhovatele

[83] Konečně Nejvyšší správní soud hodnotil jako nedůvodnou navrhovatelovu námitku, podle níž je z matematického (statistického) hlediska nevysvětlitelné, že u petic podporujících kandidaturu P. Pavla a D. Nerudové byla zjištěna velmi nízká míra chybovosti, a naopak u petic ostatních kandidátů (K. Diviš, T. Březina a navrhovatel) velmi vysoká. Navrhovatel však tuto námitku nepodpořil žádným jiným konkrétním argumentem, kromě spekulativního tvrzení, že tým kandidátky D. Nerudové musel mít přístup do neveřejných registrů a evidencí, s nimiž získané údaje porovnával. Jedná se však pouze o spekulaci, založenou na předpokladu, že podporovatelé jiných kandidátů postupovali nezákonně a nepoctivě.

[84] Nejvyšší správní soud naopak nemohl přehlédnout, co při kontrole záznamů na petičních arších zjistil. Při sběru podpisů navrhovatele si vyplňující osoby údaje zjevně vymýšlely, a na arších jsou tak „podepsány“ neexistující osoby. Pokud navrhovatel opakovaně poukazuje na statistické nemožnosti, pak jistě také není statisticky možné, aby nešlo ztotožnit ani jednu osobu na celém petičním archu. Takových archů se v petici navrhovatele nacházejí desítky. Například jde o archy č. 15000487, 15002670, 15002809, 15002838, 15002842, 15002843, 15002845, 15002846, 15002859, 15002868, 15002948, 15009394, 15009397, 15009385, 15003332, 15003334, 15003577, 15003617, 15004057, 15005261, 15005271, 15008865, 15009334, 15009326, 15009333, 15009385, 15009439, 15009451, 15009454, 15009464, 15009506, 15009540, 15009545, 15009567, 15009585, 15009586, 15009593, 15009596, 15009597, 15009613, 15009617, 15009619, 15009633, 15009786, 15009790, 15009793, 15009809, 15009813, 15009817, 15010714, 15010723, 15010764, 15010779, 15010783, 15010927.

[85] S navrhovatelem pak nelze souhlasit ani v tom, že by bez přístupu do neveřejných databází neměl žádnou možnost ověřit správnost vyplněných petičních archů. Není to samozřejmě možné vždy, ale v mnoha případech ano.

[86] Například na petičním archu č. 15009596 mají všichni tam podepsaní petenti bydlet na adrese Voňavá 71, Jenišov. Takové číslo popisné ani číslo orientační se však v dané ulici nevyskytuje. Totéž platí pro petiční archy,

podle kterých mají všichni petenti shodně bydlet na adrese Stinná 17, Český Krumlov (č. 15005271) nebo na adrese Rooseveltova 19, Český Krumlov (č. 15005261). Na petičním archu č. 15009585 údajně první dva petenti bydlí na adrese Kozinova a poslední dva petenti v ulicích Hřbitovní a Šibeniční v Domažlicích. Tato kombinace je na první pohled podezřelá. Ulice Hřbitovní a Šibeniční v Domažlicích vůbec neexistují. Ulice Kozinova existuje, ale nemá číslo popisné ani orientační 481 označené u druhého petenta. Zbývající dva petenti mají bydlet na adrese Plzeňská, která se opět v Domažlicích vůbec nevyskytuje.

[87] Na petičním archu č. 15010714 údajně všichni petenti bydlí v ulici Jasmínová v Mostě, přičemž postupně první má bydlet v č. p. 3048, další v č. p. 3049, další v č. p. 3050, až po posledního v č. p. 3053. Uvedené údaje tak opět na první pohled vzbuzují pochybnosti, zda si je vyplňující osoba jen nevymyslela. Taková čísla popisná ani orientační se v dané ulici nenachází. Obdobná je situace na archu č. 15010723, kde jsou čísla popisná pro změnu seřazena sestupně od čísla 2764 níže, a má jít o ulici Pionýrů v Mostě. Taková čísla evidenční sice existují, ale jde o garáže.

[88] Petiční archy č. 15008194 a 15008237 pak obsahují duplicitně údaje o dvou stejných petentech (pořadí na archu č. 3 a 4), přičemž je na první pohled podle odlišného rukopisu (i bez znaleckého zkoumání) zřejmé, že u každého údaje se podepisovala jiná osoba. Z archu je současně patrné, že jej předkládal stejný dobrovolník s kódem „RUDF“. U petičního archu č. 15009385 naopak vykazují první tři podpisy nápadně podobné znaky a všichni petenti mají bydlet v ulici K. Kučery v Karlových Varech. Zadaná čísla popisná však v dané ulici neexistují.

[89] Tyto údaje jsou lehce dohledatelné přes mapové servery a veřejně dálkově přístupný registr územní identifikace, adres a nemovitostí provozovaný Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním, případně přes veřejně dostupné údaje katastru nemovitostí. Navrhovatel měl navíc u každého petičního archu uveden kód dobrovolníka. Jakmile by byly zjištěny zjevně chybně vyplněné celé archy u některého z takových dobrovolníků, bylo by namístě se podrobněji zajímat o veškeré archy od takového dobrovolníka.

[90] Je tak nemístné obviňovat jiné kandidáty, že pro kontrolu petic se museli nezákonně dostat k databázím, které nejsou veřejně dostupné. Pokud by navrhovatel provedl kontrolu svých archů, i bez hlubšího zkoumání mohl vyřadit jistě minimálně stovky, ale spíše tisíce podpisů, vedle těch, které navrhovatel kandidátní listiny již sám před jejím podáním proškrtal.

[91] Jak také Nejvyšší správní soud uvedl v bodě 68 usnesení ve věci *Okamura*, zjištěné vady a nedostatky v petici jsou přičitatelné kandidátovi na veřejnou funkci. Je jeho věcí, zda bude na základě dobrovolné spolupráce ověřovat identitu petentů, třebaš i za cenu obtížnějšího získávání podpisů, nebo zda na takové ověřování rezignuje s rizikem výskytu chybových údajů. Roli tak nepochybně mohlo hrát i to, jak který z kandidátů ke sběru podpisů přistoupil.

VI. Závěr a náklady řízení

[92] Výše uvedené skutečnosti svědčí o tom, že zjištěná chybovost v petici na podporu navrhovatelovy kandidatury byla i tak velmi vysoká. Nejvyšší správní soud sice našel závažná pochybení ministerstva při kontrole petičních archů, avšak ani se záznamy, které mělo ministerstvo správně uznat, nedosahuje podpora kandidáta požadovaných 50 000 občanů. Tato pochybení nemohla mít proto vliv na konečné rozhodnutí ministerstva o odmítnutí kandidátní listiny. Nejvyšší správní soud uzavírá, že návrh shledal nedůvodným, a proto ho zamítl.

[93] Vzhledem k nedostatkům, které Nejvyšší správní soud při přezkumu zjistil, vyvstává otázka, zda se jedná toliko o jednotlivá pochybení v nyní projednávaném případě, nebo o systémový nedostatek, svědčící o nevhodnosti (což není totožné s protiústavností) celého systému ověřování občanské podpory kandidáta, jak je nastaven v zákoně o volbě prezidenta republiky. To například s ohledem na jeho technickou náročnost, riziko chybovosti i prostého lidského selhání vlastně všech zúčastněných aktérů, ať už navrhovatelů předkládajících kandidátní listiny, osob podílejících se na sběru podpisů, samotných petentů a konečně i ministerstva.

[94] Ačkoliv soudy v minulosti neshledaly aplikovanou právní úpravu neústavní a tento závěr aproboval i Nejvyšší správní soud v tomto řízení, potvrdily výsledky kontroly dvě neblahé skutečnosti, na jejichž riziko upozornili soudci s odlišným stanoviskem již při přezkumu registrací k první přímé volbě prezidenta v usnesení

ve věci *Okamura*. Systém sběru podpisů občanů a následné kontroly ze strany ministerstva se může omezit nikoliv na snahu získat a prokázat skutečnou občanskou podporu kandidáta, nýbrž jen obstatat co nejvíce přesných osobních údajů o občanech – ber kde ber. Nemusí se tak vůbec jednat o prokázání skutečné občanské podpory, jako spíše o projev schopnosti navrhovatele a kandidáta shromažďovat z různých zdrojů méně či více úplné a přesné osobní údaje, případně je prokládat úplnými falsy. V případě skutečných petentů pak tento systém testuje především jejich schopnost čitelně psát a nedopouštět se nepřesností. A konečně, pokud jde o kontrolu ze strany ministerstva, je pak klíčové to, zda je nasazený stroj schopen ručně psané údaje při automatizované kontrole co nejpřesněji přečíst a jak pečlivě je následně manuální ověření správnosti údajů a jejich interpretace v každém jednom případě. Nejvyšší správní soud pochybuje o tom, že stávající pojetí této procedury je s to naplnit rčení, podle něhož jsou volby jedním ze „svátků demokracie“; je tomu spíše naopak. Takový systém může totiž mít efekt přesně opačný: místo oslavy demokracie prohlubovat deziluzi části společnosti, posilovat nedůvěru v politický a ústavní systém, a napomáhat tak růstu radikálních, extremistických a antisystémových názorů a postojů.

[95] Nejvyšší správní soud proto připomíná, že to byl Ústavní soud (náleze ve věci *Okamura*, bod 68), který již před deseti lety v souvislosti s nedostatkem ověřování pravosti podpisů petentů apeloval na ústavodárce a zákonodárce, aby zvážili změnu právní úpravy v podobě snížení počtu občanů nezbytného k podpoře kandidáta na petici a zavedení nějaké formy ověřování identity občanů již v procesu shromažďování jejich podpisů.

[96] I beze změny Ústavy se však nabízí možnost, jak učinit sběr podpisů na petici transparentnějším a jednodušejí ověřitelným. Například se s ohledem na rozvoj nástrojů eGovernmentu, k němuž v mezidobí došlo, nabízí využít vedle běžných petic podepisovaných na ulici též vyjadřování občanské podpory prostřednictvím elektronických petic, které by šlo podepsat cestou datových schránek, institutu identity občana či Českého podacího ověřovacího a informačního národního terminálu, tzv. Czech Point. Minimálně ohledně těchto podpisů by pak riziko chyby bylo zanedbatelné.

Odlíšné stanovisko soudců Tomáše Langáška, Pavla Molka a soudkyně Michaely Bejčkové k části odůvodnění usnesení dle § 55a s. ř. s.

Hlasovali jsme spolu s ostatními členy senátu pro zamítnutí návrhu. Považujeme však za potřebné připojit odlíšné stanovisko k části odůvodnění dnes přijatého usnesení. Máme totiž za to, že soud ke svým zjištěním, jakkoli jsou závažná, dospěl proto, že sám nerespektoval procesní pravidla, jimiž se měl řídit. Stručně řečeno, návrh Karla Janečka soudu neumožňoval, aby vůbec ke kontrole části petice na podporu jeho kandidatury přistoupil. Jeho návrh měl soud zamítnout bez dalšího.

Ochrana ve věcech registrace je stejně jako většina jiných soudních řízení řízením návrhovým navrhovatel musí uvést nejen, čeho se domáhá, ale i z jakých konkrétních a skutkových důvodů a jaké důkazy má soud provést k jejich prokázání. Pravidelně k tomu navrhovatele soud vyzývá (a když navrhovatel potřebné náležitosti návrhu ani dodatečně nedoplní, návrh dokonce odmítne; tak i letos v jiných řízeních na ochranu ve věci registrace). Říká se tomu dispoziční zásada – navrhovatel disponuje řízením a pro soud závazně vymezuje „hřiště“, tj. to, čím a jak se má soud zabývat, samozřejmě v mezích stanovených zákonem. Soud, až na zákonné výjimky, nemůže konat z vlastní iniciativy a podle svých představ. Toto pravidlo není samoúčelné. Zajišťuje procesní rovnost účastníků a brání arbitrárnímu a selektivnímu prosazování spravedlnosti ze strany soudců, a vyvažuje tak silné pravomoci, které zákon soudy světuje. Soud není advokátem, aby navrhovateli radil nebo za něj domýšlel a volil nejlepší procesní strategii, ani není nejvyšším prokurátorem či nejvyšším dohlížitelem, který ví všechno nejlépe a prosazuje to, co považuje za obecné dobro.

Navrhovatel, kandidát na nejvyšší ústavní funkci, zcela vědomě a advokátem nezastoupen zvolil svou vlastní procesní strategii, s níž se na volební senát Nejvyššího správního soudu obrátil.

Byla totálně neúspěšná. Všechny jeho argumenty a návrhy volební senát jednomyslně vyvrátil pro nedůvodnost, vágnost či z důvodu, že šlo o otázky, na které Nejvyšší správní soud a Ústavní soud již dávno odpověděly (ať už to byl nijak nezdůvodněný návrh na přezkoumání prvotního vyřazení 2 380 podpisů pro jejich neúplnost nebo proto, že byly škrtnuty, absurdní a proti zákonu jdoucí návrh na detailní přezkoumání všech 71 828 uznaných podpisů nebo argumentace rozporu volebního zákona s Ústavou a s tím spojený návrh na přerušení řízení

a podnět k napadení volebního zákona u Ústavního soudu, což by nepochybně vedlo k paralýze prezidentské volby).

Navrhovatel uvedl jedinou konkrétnost (indicii nesprávného postupu ministerstva) u jednoho jediného – svého vlastního – podpisu; ani ta však není k chlubení. Naopak se – překvapivě právě tento navrhovatel – nepokusil jakkoli zpochybnit vyřazení nejméně 452 osob z obou kontrolních vzorků, což byl přesně ten počet, zjiitelný triviální matematickou operací, který by mu po extrapolaci chybovosti podle zákonného mechanismu stačil k dosažení Ústavou požadované hranice 50 000 podporovatelů. Navrhovatel je ani neoznačil, natož aby k nim uvedl alespoň nějakou argumentaci, jíž by se soud mohl chytit; nemyslíme si, že by to bylo tak obtížné, jak většina empaticky popisuje v odstavci 53 odůvodnění.

Navzdory obsahové prázdnotě jeho návrhu nechybělo málo (ztotožnění pouhých dalších 19 osob v kontrolních vzorcích petice), a navrhovatel by dnes u soudu uspěl. Soud mu totiž, obrazně řečeno, udělil „doložku nejvyšších výhod“ a nakládal s jeho návrhem pod dojmem argumentace, která byla věcně a právně přílehavěji obsahem návrhu jiného navrhovatele (kandidáta Karla Divíše). Učinil tak přesto, že zákon nahlíží na kandidáty v registračním procesu jako na konkurenty (politické i procesní), jimž dokonce dává oprávnění napadat u soudu registraci kandidátní listiny jiného kandidáta.

Od každého navrhovatele, který se vážně uchází o nejvyšší státní funkci, bychom očekávali kvalifikovaný návrh na zahájení řízení před soudem, který přílehavou argumentací umožní soudu zaměřit svou pozornost na nejslabší místa napadeného rozhodnutí a efektivně dosáhnout nápravy.

Ano, soud nakonec zjistil, že ministerstvo ve velkém chybovalo tím, že nedodrželo svou vlastní vstřícně se tvářící metodiku ve fázi manuálního ověřování identity občanů podepsaných na petici poté, co se jejich značný počet nepodařilo nalézt automatizovaně. Nevidíme však žádné indicie, natož důkazy, že by šlo o postup zlovolný, záměrně poškozující konkrétního kandidáta na úkor jiných.

Údajně rozdíly v přístupu ministerstva k různým kandidátům, kteří se opírají o občanskou podporu v podobě petic, jsou tak pouhými spekulacemi, odvádějícími pozornost od vlastního selhání.

Aniž by to snižovalo formální právní odpovědnost ministerstva za výsledek registračního řízení, nelze přece nevidět ani pravděpodobné příčiny navrhovatelova neúspěchu u něj samotného. Vysoká chybovost v peticích u jedněch ve srovnání s nízkou chybovostí u jiných má prozaické vysvětlení (žádná statistická nepravděpodobnost, žádné „*ceteris paribus*“, jak jsme od některých kandidátů v médiích slyšeli), ostatně odůvodnění dnešního usnesení uvádí řadu křiklavých příkladů. Již před 10 lety v reakci na obdobné stížnosti jiného kandidáta Nejvyšší správní soud poznamenal, že jde koneckonců o to, jak pečlivě (a poctivě) přistoupí kampaně jednotlivých kandidátů ke sběru podpisů, jejich přípravě, organizaci a načasování. I zde se může projevit síla kandidáta z hlediska vážnosti občanské podpory a jeho „tah na branku“, či v tomto případě na Pražský hrad. Novela volebního zákona z r. 2017, která v reakci na zjištěné problémy při sběru petic pro první přímou volbu stanovila povinnost uvést číslo občanského průkazu nebo cestovního dokladu, mířila právě tímto směrem – zákonodárce logicky předpokládal, že když bude třeba uvést číslo dokladu, které si skoro nikdo nepamatuje, je to skvělá příležitost takový doklad vytáhnout a všechny údaje na něm přesně a pečlivě do petice opsat (a je již notoriou, že údaje z průkazu nemusí do petice přepisovat občan sám, nýbrž že to za něj může udělat řádně proškolený a spolehlivý sběratel, ať už dobrovolník nebo agenturní profesionál, samozřejmě za předpokladu, že o předložení dokladu občana slušně požádá a ten mu jej dobrovolně předloží; a pak už se občan musí jen vlastnoručně podepsat).

Že je třeba psát pečlivě a čitelně a písmenka nemrzačit, se ilustrativně učí nejmenší děti z Ferdova slabikáře od Ondřeje Sekory. „Nahrabané“ a strojově nečitelné číslice na zadávacím archu snižují šance na přijetí na střední školu – o tom se každoročně přesvědčují tisíce žáků základních škol. Nedbalost při psaní jedničky či dvojky v čísle občanského průkazu může nakonec zmařit i nejvyšší politické aspirace; kéž by to bylo alespoň pro dnešní žáky základních škol, budoucí prezidenty, trvalým poučením.

Vůbec nepochybujeme o tom, že naši senátní kolegové, kteří navzdory vágnosti návrhu na zahájení řízení trvali na zevrubném a rozsáhlém přezkoumání záznamů v kontrolním vzorku petice, byli vedeni objektivní pociťovou snahou dobrat se správného výsledku a věst ministerstvo k „lepší“ správě bez ohledu na osobu navrhovatele.

Považujeme však za potřebné upozornit, že i takto dobrými úmysly vydlážděná cesta by nás napříště zavedla do slepých uliček. Tento procesní „nadstandard“, eufemisticky řečeno, byl soud schopen (a ochoten) poskytnout jen proto, že se to letos shodou okolností týkalo jen jednoho navrhovatele (rozsah kontroly ve věci kandidatury Karla Diviše byl nesrovnatelně menší). Soud by si však měl pečlivě hlídat (nemluvě o tom, co vyžaduje zákon), zda je stejný standard schopen poskytnout každému, kdo se na něj obrátí. Dnešní rozhodnutí v tomto směru zakládá neblahý precedens – hrozí, že napříště by mohlo stačit, že navrhovatel – ministerstvem odmítnutý kandidát na prezidenta – v návrhu uvede, že je rozhodnutí ministerstva nesprávné, že ministerstvu nevěří a že má soud vše přezkoumat a rozhodnutí ministerstva zrušit. Skoro tak málo letos vedlo volební senát k tomu, aby rozjel rozsáhlý oficiální přezkum, na úkor jiných stejně naléhavých agend, v jakémsi *kinderprocesu*, v němž za navrhovatele, aspiranta na funkci hlavy státu, s otcovskou trpělivostí všechno odpracoval.

Nicméně ani tak to nestačilo.

Nepořádek v petičních arších kandidáta Karla Janečka byl stále o něco větší než nepořádek při kontrole ze strany Ministerstva vnitra.

4435

Rozšířený senát: podání exekučního návrhu; nezákonný zásah

k § 175 odst. 1 daňového řádu

k § 82 soudního řádu správního

Podání exekučního návrhu správcem daně jako oprávněným podle § 175 odst. 1 daňového řádu, je-li vymáhán daňový nedoplatek, nemůže být zásahem podle § 82 s. ř. s.

(Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2022, čj. 10 As 25/2020-61)

Prejudikatura: č. 603/2005 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2242/2011 Sb. NSS, č. 3324/2016 Sb. NSS, č. 3931/2019 Sb. NSS, č. 4119/2021 Sb. NSS a č. 4178/2021 Sb. NSS.

Věc: M. N. proti Městskému úřadu Vodňany o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného.

Jádrum sporu bylo, zda podání exekučního návrhu [§ 37 a násl. zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů] správním orgánem k vymožení daňového nedoplatku může být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., nebyly-li při podání dodrženy podmínky proporcionality podle § 175 odst. 2 daňového řádu.

Rozhodnutím ze dne 27. 4. 2015 žalovaný uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), a uložil mu pokutu ve výši 2 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

Žalovaný dne 30. 7. 2015 vyzval žalobce k úhradě pokuty uložené tímto rozhodnutím a upozornil jej na možnost vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora a na náklady s tím spojené. Tuto výzvu žalobce převzal. S ohledem na jeho pasivitu žalovaný dále třikrát požádal o součinnost zdravotní pojišťovny žalobce za účelem zjištění zaměstnavatele a zdanitelného příjmu žalobce, který by mohl být předmětem daňové exekuce. Zdravotní pojišťovna žalobce poprvé odpověděla, že žalobce je pojištěncem jiného státu EU, EHP nebo Švýcarska, podruhé uvedla, že je osobou bez zdanitelných příjmů, a potřetí sdělila, že je osobou samostatně výdělečně činnou.

Dne 6. 8. 2019 podal žalovaný exekuční návrh na vymáhání nedoplatku na pokutě a nákladech řízení v celkové výši 3 000 Kč. Ve výzvě ke splnění vymáhané povinnosti pověřený exekutor předběžně stanovil celkovou částku nákladů exekuce v případě, že vymáhaná povinnost nebude do 30 dnů od doručení výzvy splněna, na 6 655 Kč. Peněžitá povinnost včetně nákladů exekuce ke dni vydání této výzvy činila 6 811,50 Kč (z toho

náklady exekuce představovaly částku 3 327,50 Kč včetně DPH a náklady oprávněného, tj. žalovaného, částku 484 Kč, tj. celkem 3 811,50 Kč).

Následně podal žalobce dne 9. 9. 2019 žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného. Podstatou žalobní argumentace byla námitka nepřiměřenosti volby způsobu vymáhání nedoplatku s ohledem na výši nedoplatku (§ 175 odst. 2 daňového řádu). Krajský soud shledal žalobu důvodnou a rozsudkem ze dne 18. 12. 2019, čj. 61 A 6/2019-60, určil, že zásah žalovaného vůči žalobci spočívající ve volbě způsobu vymáhání pokuty ve výši 3 000 Kč uložené žalobci rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 4. 2015 prostřednictvím soudního exekutora byl nezákonný.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Mínil, že § 175 odst. 2 daňového řádu je normou s relativně neurčitou hypotézou. Mimo přiměřenost a hospodárnost je nutné při výběru způsobu vymáhání pokuty vzít v úvahu personální vybavení správního orgánu a jeho aktivitu před podáním exekučního návrhu, jakož i chování povinného. Správní orgány by se měly dlužníka nejprve pokusit vhodným způsobem vyzoomět o výši jeho nedoplatku a upozornit ho na následky spojené s jejich neuhrazením (§ 153 odst. 3 daňového řádu). Stěžovatel tak učinil, nadto se pokusil zjistit postžitelný majetek žalobce. Pokud by lustrace měla pozitivní výsledek, pokusil by se dlužnou částku vymoci prostřednictvím daňové exekuce. Správce daně je povinen postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Bylo by v rozporu s výkonem dobré správy, pokud by náklady na vymáhání daných nedoplatků tížily daňové poplatníky, kteří své povinnosti řádně plní. Většina nákladů je v takových případech nesena ze státního rozpočtu a je zcela netransparentní. U soudních exekutorů naopak nesou náklady na vymáhání převážně samotní dlužníci a jejich výše je transparentní. Podle civilní judikatury nepřiměřenost vymáhané pohledávky ve vztahu k nákladům exekučního řízení nastává, nepřevyšuje-li vymáhaná pohledávka třetinu nákladů exekuce v základní sazbě, tj. třetinu z 6 655 Kč. V projednávané věci proto bylo vymáhání pohledávky soudním exekutorem přiměřené.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel měl možnost požádat o daňovou exekuci celní správou, nemá-li sám k jejímu provedení personální vybavení. Případná pasivita dlužníka je pro výběr způsobu exekuce irelevantní. Zjistil-li stěžovatel, že žalobce nemá žádné postžitelné příjmy, mohl využít další možnosti daňové exekuce. Argumentaci dobrou správou a transparentností považoval za obecnou polemiku s právní úpravou. Odkaz na civilní judikaturu je výtkou správnímu soudnictví, které samo nestanovilo pravidla pro určení povoleného poměru nákladů exekuce k výši nedoplatku. Správní soudy dávají dostatečná vodítka k posouzení poměru mezi náklady exekuce a výší nedoplatku.

Desátý senát při předběžném posouzení věci dospěl k závěru, že volba způsobu vymáhání daňového nedoplatku oprávněným, projevená podáním exekučního návrhu, nemůže být pojmově nezákonným zásahem. Tento právní názor je však odlišný od právního názoru již vyjádřeného v judikatuře Nejvyššího správního soudu, konkrétně v rozsudku ze dne 31. 7. 2015, čj. 8 As 143/2014-47, a v několika dalších. Proto věc předložil podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu. Svůj právní názor podrobně odůvodnil v části III. (body 11 až 42) předkládacího usnesení ze dne 21. 10. 2020, čj. 10 As 25/2020-46.

Desátý senát mínil, že aby nějaký úkon mohl být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., musí jít o individuální úkon veřejné moci namířený přímo proti jednotlivci a přímo zasahující do jeho subjektivních veřejných práv. Akt volby způsobu vymáhání podle § 175 odst. 1 daňového řádu tyto podmínky nespĺňuje. Samotná volba způsobu vymáhání není konáním ani opomenutím. Je vnitřním výsledkem úvahy správního orgánu jak dále postupovat. Navenek se v případech vymáhání daňové pohledávky ve smyslu § 175 odst. 1 daňového řádu projeví až a) nařízením správní exekuce, anebo b) podáním exekučního návrhu, tj. konáním. Jako vnitřní a navenek neprojevená úvaha („vnitřní rozhodnutí“) správního orgánu se však volba způsobu vymáhání práv a povinností nemůže dotknout práv povinného či kohokoli jiného. Z uvedené úvahy plyne, že žaloba měla být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nebyla splněna podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil a žalobu odmítl.

Z odůvodnění:

V.1 Pravomoc rozšířeného senátu

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

[16] Osmý senát v rozsudku čj. 8 As 143/2014-47 v bodě 17 uvedl: „Přestože volba způsobu vymáhání není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., povinnost zvolit způsob co nejméně zatežující povinný subjekt není pouhou proklamací bez normativního obsahu [...]. Pokud správní orgán poruší svou povinnost a pověří vymáháním soudního exekutora, přestože náklady spojené s tímto způsobem vymáhání budou ve zjevném nepoměru k výši dlužné částky, dopustí se nezákonného zásahu, proti kterému je přípustná ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s.“ Svě úvahy opřel i o to, že zvažováním, zda náklady vymáhání daňového nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora nebudou ve zjevném nepoměru k výši dlužné částky, se (v dané době) nezabývaly civilní soudy (bod 18 rozsudku). Jádrem právního názoru osmého senátu nicméně je úvaha, že jednání správního orgánu spočívající v tom, že jako oprávněný se rozhodne zabezpečit vymáhání daňového nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora, je zásahem ve smyslu definice v § 82 s. ř. s., který může podle okolností být nezákonný.

[17] Na závěry uvedeného rozsudku navázala další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudky ze dne 21. 2. 2017, čj. 8 As 26/2016-54 (ten opakovaně posuzoval stejnou věc jako poprvé pod sp. zn. 8 As 143/2014), ze dne 19. 4. 2018, čj. 7 As 310/2017-25, ze dne 4. 7. 2018, čj. 3 As 206/2017-46, ze dne 9. 7. 2019, čj. 7 As 143/2019-23, či ze dne 25. 7. 2019, čj. 9 As 136/2019-23.

[18] Desátý senát má za to, že volba způsobu vymáhání daňového nedoplatku oprávněným, projevená formou podání exekučního návrhu, nemůže být pojmově nezákonným zásahem (viz v podrobnostech zejména body 32 až 37 předkládacího usnesení).

[19] Právní názor desátého senátu je v přímém rozporu s názorem v rozsudku čj. 8 As 143/2014-47, následovaným dalšími rozsudky Nejvyššího správního soudu. Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

V.2 Právní názor rozšířeného senátu

V.2.1 Rozhodná zákonná úprava

[20] Podle § 175 odst. 1 daňového řádu *správce daně může vymáhat nedoplatek daňovou exekucí nebo zabezpečit vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora, popřípadě jej uplatnit v insolvenčním řízení nebo přihlásit jej do veřejné dražby.* Podle jeho odstavce 2 *správce daně zvolí způsob vymáhání nedoplatku tak, aby výše nákladů spojených s vymáháním, které bude daňový subjekt povinen uhradit, nebyla ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku.*

[21] Ze znění § 175 odst. 2 daňového řádu jasně plyne, že správce daně má nepodmíněnou povinnost nedávající mu žádný prostor k úvaze. Nesmí zvolit způsob vymáhání nedoplatku, u něhož by výše nákladů spojených s vymáháním, které bude daňový subjekt povinen uhradit, byla ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku. Naopak o nákladech jiného typu než těch, které bude povinen uhradit daňový subjekt, se nic nestanoví; z pohledu § 175 odst. 2 daňového řádu tedy například náklady státu nebo jiné veřejnoprávní entity vynaložené jakýmkoli způsobem na vymáhání nedoplatku (tj. vynaložené typicky správním orgánem, soudem apod.) nejsou pro volbu způsobu vymáhání rozhodné.

[22] Zabezpečit vymáhání nedoplatku prostřednictvím soudního exekutora může správce daně jediným procesním způsobem, a sice že jako oprávněný podle § 37 exekučního řádu a za splnění podmínek tam uvedených podá exekuční návrh. *Exekuční řízení se zahajuje na návrh* (§ 35 odst. 1 exekučního řádu) *a je zabýváno dnem, hodinou a minutou, kdy exekuční návrh došel exekutorovi* (§ 35 odst. 2). Exekučním titulem správce daně bude typicky *vykonatelné rozhodnutí a jiný exekuční titul orgánu veřejné moci* ve smyslu § 40 odst. 1 písm. e) exekučního řádu. Správce daně v exekučním řízení nemá jiné postavení než účastníka řízení (oprávněného). Orgány veřejné moci s pravomocí rozhodovat, závazně nařizovat a faktickými úkony vymáhat uloženou povinnost jsou

v exekučním řízení v první řadě soudní exekutor a rovněž soudy; rozhoduje se podle exekučního řádu a občanského soudního řádu. *Úkony exekutora se považují za úkony exekučního soudu* (§ 28 věta druhá exekučního řádu).

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

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

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

V.2.2 Podání návrhu na zahájení exekučního řízení jako možný nezákonný zásah

[26] Jak plyne z výše uvedených ustanovení soudního řádu správního, ve správním soudnictví se poskytuje ochrana zásadně veřejným subjektivním právům. To znamená, že musí jít o práva jednotlivce veřejnoprávní povahy, jakkoli se mohou projevat v jeho právní sféře dopadem do práv soukromých (do vlastnického práva, obecné svobody jednat dle libosti, svobody pohybu apod.). Základem práva, které je chráněno správním soudnictvím, tedy musí být veřejnoprávní vztah mezi jednotlivcem a státem.

[27] Pokud jde o samotný nezákonný zásah, musí jít o jednání „správního orgánu“, jak jej definuje soudní řád správní [viz § 4 odst. 1 písm. a), c) a § 82 a § 83 s. ř. s.], tedy entity jednáající v oblasti veřejné správy a mající zákonnou pravomoc v této oblasti jednat tak, že dané jednání může mít nějaký dopad do veřejných subjektivních práv jednotlivců.

[28] Povaha jednání veřejné správy, proti němuž se poskytuje soudní ochrana, je blíže konkretizována v ustanoveních o podmínkách řízení dle jednotlivých žalobních typů, s nimiž soudní řád správní počítá. Soudní ochrana podle soudního řádu správního je – obecně vzato – koncipována tak, že „je-li žaloba, je soudní ochrana; není-li žaloba, není soudní ochrana“. To plyne zejména ze znění § 2 ve spojení s § 4 s. ř. s. Jinak řečeno, soudní ochrana se poskytuje proti takovému způsobům jednání veřejné moci, na něž myslí některý ze žalobních typů. Nejvyšší správní soud setrvale zdůrazňuje, že ustanovení o soudní ochraně ve správním soudnictví je nutno v pochybnostech vykládat ve prospěch přípustnosti takové ochrany (viz např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS, bod 18 a tam uvedená prejudikatura).

[29] Rozšířený senát má setrvale za to, že (nezákonným) zásahem může být jednání správního orgánu nejrůznější povahy. V usnesení ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bod 20, rozšířený senát uvedl, že „**zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu tedy rozšířený senát nesdílí názor [...], že nezákonným zásahem může být toliko konání, ne však opomenutí.**“

[30] Exekuční návrh je v první řadě projevem pravomoci správního orgánu zajistit placení daní daňovým subjektem. V rámci této pravomoci má správce daně zákonem svěřenou možnost volby prostředků, kterými toho dosáhne, samozřejmě v mezích zákonem definovaných podmínek. Exekuční návrh je výsledkem úvahy správního orgánu, jak bude dále postupovat, tedy jakou z alternativ, jež zákon k vymožení daňové pohledávky zná, zvolí. Je zjevné, že exekuční návrh je projevem vůle správního orgánu navenek. Správní orgán „se rozhodne“ jednat způsobem, který vede k určitému následku – podáním exekučního návrhu dojde k zahájení exekučního

řízení. Takové jednání správního orgánu jistě důsledky na povinné má, jde ovšem o důsledky nepřímé, odvislé v podstatné míře až od případného navazujícího jednání soudního exekutora a soudu. Povinný je exekučním návrhem vtažen do exekučního řízení a nemá žádnou možnost se podání exekučního návrhu bránit mimo exekuční řízení. Naopak, obrana je možná právě jen v exekučním řízení. To bude pokračovat typicky pověřením soudního exekutora navrženého oprávněným provedením exekuce a jejím nařízením, anebo případně odmítnutím či částečným odmítnutím exekučního návrhu nebo zastavením exekučního řízení (v podrobnostech viz zejména § 43a exekučního řádu).

[31] Způsob pokračování exekučního řízení závisí na soudním exekutorovi a exekučním soudu, přesněji na tom, jak vyhodnotí zákonné podmínky pro jeho vedení. V průběhu exekučního řízení existují i jiné specifické obranné nástroje povinného, vždy však „uvnitř“ tohoto řízení jakožto komplexního procesního postupu. V jeho rámci jsou oprávněný a povinný „pouhými“ účastníky řízení, kteří mají navzájem procesně rovné postavení a jsou podřízeni vůli třetího (soudního exekutora a soudu), a to bez ohledu na právní povahu a podstatu kteréhokoli z nich i bez ohledu na povahu pohledávky, která je vymáhána.

[32] Samotné vtažení povinného do exekučního řízení předtím, než soudní exekutor získá pověření k provedení exekuce (tj. v mezidobí mezi podáním návrhu oprávněným a získáním tohoto pověření soudním exekutorem), má sice určité právní následky, ty však ještě nemají povahu přímých účinků. Zahájená exekuce je (za běžných okolností) krátce po jejím zahájení, konkrétně k okamžiku, kdy soudní exekutor doručí žádost o pověření soudu (§ 43a odst. 1 věta třetí exekučního řádu), zapsána do rejstříku zahájených exekucí (§ 35a, § 35b téhož zákona). Ten je však neveřejný a přístupný jen velmi omezenému okruhu subjektů podílejících se na exekučním řízení či na doзору nad soudními exekucemi (§ 35a odst. 3 exekučního řádu). Zásadně tedy údaje o povinném v rejstříku nemají pro něho difamační nebo jiné znevýhodňující účinky, pokud je s rejstříkem nakládáno v souladu s právem.

[33] Samotné zahájení exekučního řízení nemá v časovém intervalu od podání návrhu na zahájení exekučního řízení do získání pověření podle § 43a odst. 1 věty první exekučního řádu na povinného jiné zákonem předvídané dopady. Pokud zákon v některých případech vyžaduje bezdlužnost, definuje ji obvykle jako absenci dluhů specifické povahy [viz např. § 6h zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), § 91 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, § 43f zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, § 178e zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, § 24j zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, či třeba § 18 zákona č. 353/2019 Sb., o výběru osob do řídicích a dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu (nominální zákon)]; nevyžaduje „neúčast“ v exekučním řízení v procesní pozici povinného. Ani například předpisy insolvenčního práva s touto fází exekučního řízení nespojují žádné pro povinného nepříznivé účinky.

[34] Je tedy třeba uvážit, zda jednostranný úkon správce daně, jež tento orgán činí, může mít povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., jestliže již samotná skutečnost, že je správce daně učiní, má určité právní dopady, byť jde o dopady ve vztahu k jednotlivci, vůči němuž je namířen, podmíněné něčím dalším (jednotlivec se stává nezávisle na své vůli účastníkem exekučního řízení; vedle toho je v důsledku podání návrhu zanesen údaj o tom, že proti němu jako povinnému byla zahájena exekuce, do neveřejného rejstříku).

[35] Vymáhání daňové pohledávky je nesporně jednáním správního orgánu v oblasti veřejné správy, neboť správní orgán cíleně postupuje v rámci své působnosti na úseku placení daňových nedoplatků podle zákona za účelem vymožení veřejnoprávní pohledávky. To, že po podání návrhu již nevystupuje vůči daňovému subjektu v nadřazeném postavení (svou pravomoc vykonal tím, že se rozhodl podat exekuční návrh a sám sebe pro účely dalšího vymáhání v rámci exekučního řízení zbavit své nadřazené pozice vůči daňovému subjektu), nic nemění na povaze jeho činnosti, která je definována primárně svým účelem a povahou. Výběr a vymáhání daňových pohledávek je v českém vnímání rozdílů mezi veřejným a soukromým právem zjevně činností v oblasti veřejného práva; podrobněji k tomu netřeba argumentovat.

[36] Je v diskreci zákonodárce, jak uspořádá systém zásahů do práv jednotlivce za účelem řešení otázek v oblasti veřejné správy. Je tedy na něm, zda k vymožení veřejnoprávní pohledávky stanoví jeden jediný postup, anebo

zda umožní volbu postupů k vymáhání a případně stanoví pro takovou volbu hmotněprávní podmínky, jakou je i podmínka proporcionality v § 175 odst. 2 daňového řádu. S možností volby postupů k vymáhání zakotvenou v odstavci 1 téhož paragrafu je pak spojena i změna procesní role správce daně pro účely některých z těchto postupů. Občanský soudní řád s tím počítá v § 19, části věty za středníkem, z níž plyne, že účastníkem řízení podle tohoto zákona může být entita bez právní osobnosti, pokud jí zákon přiznává způsobilost být účastníkem řízení. Účastníkem řízení tedy může být za těchto podmínek i správní orgán, jestliže s tím zákon počítá. U správce daně jeho způsobilost být účastníkem exekučního řízení jako oprávněný plyne ze zmocnění v § 175 odst. 1 daňového řádu, podle něhož může správce daně daňový nedoplatek vymáhat prostřednictvím soudního exekutora; je tedy zjevné, že zákon u správce daně počítá s jeho procesní rolí oprávněného v exekučním řízení. Ostatně v obecné rovině s procesní způsobilostí správce daně v rámci občanského soudního řízení výslovně počítá § 10 odst. 3 daňového řádu, podle něhož *právce daně má způsobilost být účastníkem občanského soudního řízení ve věcech souvisejících se správou daní a v tomto rozsahu má i procesní způsobilost.*

[37] Z definičních znaků zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. je pro posouzení věci klíčové kritérium přímosti zaměření jednání správního orgánu vůči jednotlivci či přímosti zasažení jednotlivce. Jednání správního orgánu se k naplnění tohoto kritéria musí ve sféře práv a povinností jednotlivce projevit bezprostředně, byť k přímému zásahu může dojít až v důsledku uvedeného jednání. Podstatné je, zda příčinný řetězec mezi jednáním a přímým zásahem bude zřejmý a natolik „krátký“ a nepodmíněný, aby nemohl být rozdělen jinými důležitými společně působícími příčinami; významná míra odstupe mezi jednáním správního orgánu a jím způsobeným přímým zásahem do práv adresáta však může existovat. Mezi jednáním správního orgánu a jeho následkem v podobě přímého zásahu do práv nemůže tedy být žádný další zprostředkující mechanismus, který by účinky jednání mohl omezit, modifikovat či zcela vyloučit.

[38] V nyní projednávaném případě však právě takový zprostředkující mechanismus existuje – je jím samotné exekuční řízení. V exekučním řízení o tom, zda vůbec bude na základě exekučního návrhu správního orgánu vůči jednotlivci postupováno, rozhoduje jednak exekutor (§ 39 exekučního řádu), jednak soud (v součinnosti se soudním exekutorem). Exekuční návrh se ve sféře povinného projeví až ve chvíli, kdy je na jeho základě pověřen soudní exekutor (pověření má účinky nařízení exekuce a pověření soudního exekutora jejím provedením, viz § 43a odst. 1 věta první, odst. 3 věta první exekučního řádu). Do té doby se projevuje jen jako hrozba, že brzy může být soudní exekutor pověřen, a v podobě zanesení údajů o návrhu na zahájení exekučního řízení do veřejné evidence.

[39] Podání exekučního návrhu tedy patří k těm typům aktů, které samy o sobě (ještě) do práv jednotlivce přímo nezasahují nebo jejichž přímý účinek je natolik nepatrný, že je nelze mít za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (či za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud by měly potřebnou formu; viz k tomu již zmíněné usnesení rozšířeného senátu čj. 7 Aps 3/2008-98, bod 19; viz též usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, zejména body 31 a 32). Podobný náhled zaujal již dříve Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, ve věci výzvy k odezdání cestovního pasu podle § 23 a násl. zákona č. 329/1999 Sb. o cestovních dokladech, ve znění účinném do 31. 12. 2004 (obdobně i ve znění do 31. 12. 2010). V něm mimo jiné uvedl: *„Přípis správního orgánu určité osobě, který obsahuje sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení, přímo nevymutitelnou výzvu, aby něco učinila, a informaci o případných negativních důsledcích, které tuto osobu za určitých zákonem předvídaných podmínek mohou postihnout, ještě nelze považovat za zkrácení subjektivních práv této osoby, jakkoli samozřejmě takovou osobu mohou znejistit v náhledu na její právní pozici a vyvolat v ní pocit jistého ohrožení. Právní řád totiž neposkytuje a ani nemůže poskytovat ochranu před subjektivním (a nezřídka i psychologicky zcela pochopitelným a z lidského hlediska důvodným) pocitem ohrožení či nejistoty, nýbrž jen ochranu subjektivních práv, tedy konkrétních práv určité osoby.“*

[40] Judikatura Nejvyššího soudu vyloučila, jaké všechny rozhodné skutkové a právní otázky zkoumá exekuční soud v rámci exekučního řízení. Mimo jiné odmítla i teze vyslovované některými dřívějšími rozhodnutími soudů v občanském soudním řízení, jejichž nesprávné závěry byly oporou pro právní názor osmého senátu. Nejvyšší soud se touto problematikou zabýval v řízení o dovolání v usnesení ze dne 10. 7. 2019, sp. zn. 20 Cdo 1766/2019. V něm uvedl:

„[N]apadené usnesení závisí na vyřešení otázky procesního práva, zda důvodem pro zastavení exekuce může být skutečnost, že správce daně nerespektoval ustanovení § 175 odst. 1, 2 daňového řádu a namísto vedení daňové exekuce podal exekuční návrh, přestože výše nákladů spojených se zahájením a vedením exekuce podle exekučního řádu je ve zjevném nepoměru k výši vymáhaného nedoplatku. Rozhodnutí odvolacího soudu rovněž závisí na vyřešení otázky procesního práva, zda v rámci posouzení zjevného nepoměru nákladů spojených s případným vedením exekuce podle exekučního řádu má správce daně přihlídnout nejen k poměru očekávaných nákladů realizace exekučního titulu pro případ, že bude vedena exekuce podle exekučního řádu, k vymáhané částce, ale i k tomu, jaké náklady by vznikly v případě, že by byla vedena daňová exekuce. [...]

Zjevným smyslem ustanovení § 175 odst. 1, 2 d. ř. je, aby nedocházelo k zahájení a vedení exekuce v případech, kdy je exekučním titulem vykonatelné rozhodnutí správce daně o nedoplatku a jestliže je zahájení a vedení exekuce konané podle exekučního řádu zcela zjevně neefektivním nástrojem k vymození pohledávky z takového exekučního titulu. Za tím účelem nelze exekučnímu soudu upřít právo a povinnost zvážit, zda exekuce má být zahájena a případně i nadále vedena za situace, kdy je nasnadě, že náklady exekuce konané podle exekučního řádu budou ve zjevném nepoměru k výši nedoplatku. Právo a povinnost této úvahy exekučnímu soudu nelze upřít už jen proto, že správce daně na základě ustanovení § 175 odst. 1 d. ř. následně (jako organizační složka jednající jménem státu) vstupuje do postavení oprávněného, tedy subjektu, který během exekuce konané podle exekučního řádu nemá postavení orgánu veřejné moci a jehož konání, které bylo základem k podání exekučního návrhu, může být posouzeno orgánem, na jehož pokyn se exekuce zahajuje a jenž je oprávněn exekuci zastavit, když tímto orgánem je právě exekuční soud. Z výše uvedeného plyne, že ustanovení § 175 odst. 1, 2 d. ř. ukotvuje specifický předpoklad pro zahájení a vedení exekuce pro případ, že exekučním titulem je rozhodnutí správce daně ve smyslu § 175 odst. 1 d. ř. Úvaha exekučního soudu, zda exekuce, v níž má být vykonán exekuční titul ve smyslu § 175 odst. 1 d. ř., však má své meze předepsané zákonem, konkrétně ustanovením § 175 odst. 2 d. ř. Z tohoto ustanovení se podává, že nikoliv každý údajně nesprávný postup správce daně, který vyústil v podání exekučního návrhu podle § 175 odst. 1 d. ř., je důvodem pro zamítnutí exekučního návrhu, případně pro zastavení již zahájené exekuce. Důvod pro zamítnutí exekučního návrhu nebo pro zastavení exekuce musí být kvalifikovaný v tom smyslu, že výše předpokládaných nákladů spojených s exekucí konanou podle exekučního řádu není ve zjevném nepoměru k výši plnění, jež má být vymozeno.

Úvahu, zda výše nákladů spojených s exekucí konanou podle exekučního řádu je ve zjevném nepoměru k výši vymáhaného plnění, soud zásadně činí k okamžiku podání exekučního návrhu ze strany správce daně. Jestliže exekuce je již vedena, vychází ze situace existující v době, kdy zvažuje zastavení exekuce. Ustanovení § 175 odst. 2 d. ř. je totiž třeba vyložit tak, že nemá být vedena taková exekuce podle exekučního řádu za účelem vymození nedoplatku podle § 175 odst. 1 d. ř., jejíž očekávané náklady jsou aktuálně ve zjevném nepoměru k výši vymáhaného plnění. Opačný přístup by vedl k zastavení exekuce konané podle exekučního řádu v případech, kdy počáteční úvaha, zda je exekuce vedena hospodárně, již neodpovídá aktuálním okolnostem exekuce.“

[41] Nejvyšší soud tedy jako soud dovolací dospěl k závěru, že posuzování podmínky proporcionality (§ 175 odst. 2 daňového řádu) je povinnou součástí úvah exekučního soudu v rámci exekučního řízení, zejména pak při rozhodování o exekučním návrhu. Za této situace tedy není splněn právní předpoklad, z něhož vycházel osmý senát, a sice že v exekučním řízení se podmínka proporcionality neposuzuje. Jestliže exekuční soud tuto podmínku posuzuje, nelze úsudek správce daně (ohledně toho, zda je splněna, jenž se projeví v podání exekučního návrhu a budou-li splněny i další procesní podmínky, v pověření soudního exekutora) považovat za zásah podle § 82 s. ř. s., neboť tento úsudek se projeví ve sféře práv a povinností daňového subjektu jako povinného teprve v exekučním řízení, a to jen za předpokladu, že soudy rozhodujícími v tomto řízení nebude shledán nesprávným. I podle judikatury Nejvyššího soudu tedy samotné podání exekučního návrhu ještě do práv povinného nezasahuje.

[42] V průběhu exekučního řízení otázku přiměřenosti exekuce posuzuje s účinky vůči povinnému exekuční soud. Úkony soudního exekutora a exekučního soudu v průběhu exekučního řízení jsou sice autoritativní (vrchnostenské), avšak již se neodehrávají ve sféře veřejné správy, nýbrž v rámci exekučního řízení, tedy soudního řízení zvláštního typu. Proto již nejsou přezkoumatelné ve správním soudnictví. Pravomocí soudů ve správním soudnictví není kontrolovat soudního exekutora a exekuční soud.

[43] Rozšířený senát setrvalé zastává názor, že v případech, kdy je předmětem výkladu právní otázka, k jejímuž posouzení jsou příslušné oba vnitrostátní nejvyšší soudy, takže mezi těmito vrcholnými soudními orgány může „dojít k interpretačnímu střetu, který nelze jednoduše řešit pomocí existujících mechanismů sjednocování judikatury, je v zájmu zachování jednoty a předvídatelnosti soudního rozhodování, právní jistoty a autority soudní moci na místě maximální zdrženlivost těchto orgánů a snaha vyhnout se neshodám“ (viz např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 11. 2010, čj. 5 Afs 86/2009-55, č. 2242/2011 Sb. NSS, bod 30, shodně též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 15. 10. 2020, čj. 9 Afs 4/2018-65, č. 4119/2021 Sb. NSS, bod 45). Právní názor Nejvyššího soudu nemá rozšířený senát důvod zpochybňovat a ve svých úvahách z něho vychází.

[44] Jestliže v exekučním řízení je posuzována vedle dalších podmínek pro nařízení a provedení exekuce i proporcionalita ve smyslu § 175 odst. 2 daňového řádu, má v něm exekuční soud pravomoc k přezkumu všech podmínek pro posouzení procesního osudu exekučního návrhu. Z podmínek pro posouzení exekučního návrhu nezbývá nic, co by nespadlo do pravomoci soudu v exekučním řízení.

V.3 Shrnutí

[45] Rozšířený senát proto uzavřel, že podání exekučního návrhu správcem daně jako oprávněným podle § 175 odst. 1 daňového řádu, je-li vymáhán daňový nedoplatek, nemůže být zásahem podle § 82 s. ř. s.

V.4 Posouzení věci samé

[46] Krajský soud tedy, opíraje se o judikaturu, jejíž rozhodný právní názor nyní rozšířený senát modifikoval, rozhodl objektivně v rozporu se zákonem, pokud žalobu věcně projednal. Podání exekučního návrhu podle § 37 a násl. exekučního řádu nemůže pojmově být nezákonným zásahem. Krajský soud měl proto žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[47] Jak totiž již vyložil rozšířený senát v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 115, podmínky aktivní procesní legitimity jsou dány, „[j]e-li zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, původci či jiným okolnostem ‚zásahem‘ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., i kdyby byla všechna tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu. Soud zde bude přihlížet též k závěrům ustálené judikatury, jež dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být. Tento závěr formuloval rozšířený senát již v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, věc EUROVIA, bod 63. Byl by tento rozsudek zrušen nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 635/18, důvody zrušení pro protiústavnost se vztahovaly k posuzování včasnosti zásahové žaloby a nijak se nedotýkají právě zmiňované otázky. Tyto Ústavním soudem nijak nezpochybněné závěry rozšířeného senátu se naopak staly základem navazující judikatury (podobně např. rozsudek ze dne 30. 5. 2019, čj. 7 As 44/2019-21, bod 12, naposledy rozsudek ze dne 18. 3. 2021, čj. 10 As 255/2020-34, bod 14).“

[48] Otázka splnění podmínek řízení je s ohledem na právní názor rozšířeného senátu pro věc rozhodná jak v řízení o žalobě, tak v řízení o kasační stížnosti. Rozšířený senát ji posoudil a s ohledem na hospodárnost řízení rozhodl věc sám podle § 71 odst. 1 *in fine* Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

[49] Podle § 110 odst. 1 věty první, části věty za středníkem s. ř. s., *jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud*. Krajský soud měl žalobu odmítnout. Rozšířený senát tedy zrušil rozsudek krajského soudu a žalobu sám podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Odlíšné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce Radovana Havelce

Souhlasím s výrokem rozsudku, nesouhlasím však s důvody, o které se opírá. Podle mého názoru měla být žaloba odmítnuta již z toho důvodu, že tvrzený zásah pojmově nemůže být nezákonným zásahem, neboť nejde o vrchnostenské jednání orgánu veřejné správy.

Mám za to, že (nezákonným) zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. může být pouze úkon realizovaný v rámci výkonu vrchnostenské veřejné správy. Zasažne-li do právní sféry fyzické či právnické osoby úkon správního orgánu při výkonu správy fiskální, či tzv. správy pečovatelské, o nezákonný zásah se jednat nemůže. Jakkoli lze

v doktrinálním vymezení těchto druhů veřejné správy nalézt různé přístupy, doktrína se shoduje v tom, že výkon vrchnostenské správy se realizuje prostředky práva veřejného (typicky vydáním rozhodnutí, ale i různých pokynů, provedením faktických úkonů, atp.), kdy nastolený právní stav není výsledkem vzájemného konsensu orgánů veřejné správy a adresáta veřejné správy, ale důsledkem realizace různých (zákonem předpokládaných) vrchnostenských oprávnění; výkon správy pečovatelské a fiskální se proti tomu realizuje prostředky práva soukromého. Uvedený rozdíl lze velmi jednoduše ilustrovat. Pokud například kraj, jakožto poskytovatel sociálních služeb na svém území (v režimu zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách) vypoví uživateli jím provozovaného domu pro seniory smlouvu o poskytování těchto služeb, nepochybně jde o výkon veřejné správy (v tomto případě pečovatelské), kterým dochází k zásahu do práv tohoto uživatele, děje se tak ale výlučně cestou prostředků soukromého práva a případná soudní ochrana je poskytována pořadem civilního práva v občanském soudním řízení, nikoli před správními soudy.

S názorovou většinou souhlasím v tom, že samotná volba způsobu vymáhání fiskální pohledávky se odehrává ve sféře vrchnostenské veřejné správy. Volba, zda oprávněný takovou pohledávku bude vymáhat sám (zahájením a vedením daňové exekuce), či zda se tohoto vrchnostenského postavení vzdá, neboť podá exekuční návrh na její vymezení soudním exekutorem, je totiž umožněna pouze tím, že ji zákon výslovně dovoluje (podle principu, že veřejnou moc lze vykonávat pouze *secundum et intra legem*). Jestliže se tedy oprávněný rozhodne, že pohledávku bude vymáhat prostřednictvím soudního exekutora, nejde o prvotní předpoklad pro uplatnění subjektivních práv příjemce vymáhané pohledávky, ale o vzdání se do té doby existující pravomoci exekvovat pohledávku sám (tj. postupovat dále vrchnostensky v daňové exekuci).

Předkládající desátý senát nicméně zcela přílehavě poukazuje na to, že tato volba se odehrává *in pectore*, tj. jde o vnitřní úvahu správního orgánu (správce daně), která se odehrává „uvnitř“ tohoto orgánu; navenek se projeví až tím, zda správní orgán zahájí daňovou exekuci, či zda podá exekuční návrh. Teprve tyto úkony, tj. projev vůle správního orgánu projevený navenek, mají potenciál zasáhnout do práv adresáta veřejné správy, tj. daňového dlužníka. Je-li emanací této vnitřní úvahy správního orgánu podání exekučního návrhu, jde o výkon fiskální správy, neboť správní orgán postupuje výlučně prostředky práva soukromého. Je tedy zřejmé, že tento úkon (právě a pouze ten je předmětem posuzování rozšířeného senátu v dané věci) nemůže být z povahy věci vrchnostenským jednáním orgánu veřejné správy, a tudíž ani nezákonným zásahem.

Důvodem, proč podání exekučního návrhu pojmově nemůže být (nezákonným) zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., je tedy charakter tohoto úkonu, který je povahy soukromoprávní. Otázka, zda takový úkon může přímo zasáhnout do práv fyzické či právnické osoby (kterou vzala rozhodující většina za *ratio decidendi* věci) je až otázkou sekundární, kterou, z důvodů výše vyložených, nebylo nutné se zabývat.

Státní občanství: osvědčení o státním občanství

k § 47 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky)

k § 65 odst. 1 soudního řádu správního

Osvědčení o státním občanství vydané dle § 47 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2022, čj. 3 As 15/2022-42)

Prejudikatura: č. 981/2006 Sb. NSS, č. 1900/2009 Sb. NSS, č. 2114/2010 Sb. NSS, č. 2206/2011 Sb. NSS, č. 2813/2013 Sb. NSS, č. 2908/2013 Sb. NSS, č. 3779/2018 Sb. NSS a č. 3931/2019 Sb. NSS; usnesení Ústavního soudu č. 30/2002 Sb. ÚS (sp. zn. IV. ÚS 233/02), náleží Ústavního soudu č. 182/2009 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 385/07).

Věc: A. Ch. D. B. proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje o zjištění státního občanství České republiky a vydání osvědčení o státním občanství České republiky za zemřelou osobu, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 25. 9. 2020 podal žalobce u žalovaného žádost podle § 42 a násl. zákona o státním občanství České republiky, na zjištění státního občanství České republiky a vydání osvědčení o státním občanství České republiky za zemřelou osobu – svého otce R. M. B. Žalobce výslovně požádal o vydání osvědčení „s uvedením údaje o tom, kdy, jakým způsobem a podle jakého právního předpisu R. M. B. československé státní občanství nabyt a pozbyl“. Žalovaný jeho žádosti vyhověl a dne 18. 6. 2021 vydal požadované osvědčení, které bylo žalobci doručeno dne 23. 6. 2021. Osvědčení obsahovalo mj. dovětek, dle kterého R. M. B. „československé státní občanství pozbyl jako osoba německé národnosti na základě ustanovení § 1 odst. 2 Ústavního dekretu prezidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské“. [Obsah osvědčení byl ještě následně dvakrát opravován usneseními žalovaného ze dne 29. 11. 2021 (oprava data narození R. M. B. a doplnění data, kdy došlo k pozbytí jeho státního občanství) a ze dne 24. 2. 2022 (opravení data pozbytí občanství).]

Žalobce se proti osvědčení odvolal. Žalovaný přípisem ze dne 9. 7. 2021 předal toto odvolání podle § 88 odst. 1 správního řádu Ministerstvu vnitra jako svému nadřízenému orgánu. Ministerstvo vnitra ve sdělení ze dne 6. 9. 2021 konstatovalo, že osvědčení o státním občanství nemá povahu správního rozhodnutí podle části druhé správního řádu, ale jde o úkon učiněný podle části čtvrté správního řádu. Jedná se o doklad vydaný podle § 155 správního řádu, který nezakládá, neruší a nemění práva ani povinnosti dotčené osoby, ale pouze deklaruje určitou již existující skutečnost. Odvolání, jako opravný prostředek proti takovému aktu, proto nepřipadá v úvahu, přičemž podle komentáře ke správnímu řádu má správní orgán „odvolání“ proti jiným úkonům, než je rozhodnutí, vyřizovat vydáním pouhého sdělení; tímto způsobem proto ministerstvo postupovalo.

Následně se žalobce u Městského soudu v Praze domáhal vydání rozsudku, kterým by bylo osvědčení zrušeno, a žalovanému uložena povinnost vystavit nové osvědčení, jednak s uvedením správného data narození R. M. B., jednak bez dovětku „československé státní občanství pozbyl jako osoba německé národnosti na základě ustanovení § 1 odst. 2 Ústavního dekretu prezidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské“, nebo s dovětkem „československé státní občanství nepozbyl na základě Ústavního dekretu prezidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské“. Žalobce prvně uvedl, že o vydání předmětného osvědčení žádal proto, že má zájem o získání občanství České republiky, k čemuž musí doložit osvědčení o občanství České republiky svého rodiče nebo prarodiče. Vydané osvědčení mu však získání občanství neumožňuje, neboť potvrzuje občanství jeho otce pouze do roku 1945. Žalobce dále namítl, že Ústavní dekret prezidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské (dále jen „dekret“), nelze na rodinu B. aplikovat, neboť tato byla židovské národnosti a otec žalobce byl Československu dlouhodobě věrný (v srpnu roku 1938 si nechal vystavit československý pas). Žalobce nadto dne 20. 1. 2021 podal žádost k Ministerstvu vnitra podle § 2 odst. 2 dekretu, o neuplatnění tohoto dekretu na svého otce; proti zamítavému rozhodnutí Ministerstva vnitra podal rozklad. Žalobce dodal, že dekret je protiústavní, neplatný a neúčinný, v rozporu se všemi normami a zásadami mezinárodního a evropského práva. Konečně namítl, že proti osvědčení musí být připuštěn opravný prostředek; v osvědčení nicméně (v rozporu se zákonem) absentuje poučení, jaký právní prostředek lze uplatnit.

Usnesením ze dne 11. 10. 2021, čj. 10 A 104/2021-9, Městský soud v Praze postoupil věc k vyřízení Krajskému soudu v Ústí nad Labem. Krajský soud usnesením ze dne 16. 11. 2021, čj. 15 A 30/2021-21, vyzval žalobce, aby uvedl žalobní petit do souladu s příslušnými ustanoveními soudního řádu správního tak, aby odpovídal jednomu ze sedmi typů řízení vyjmenovaných v § 4 s. ř. s., a aby současně doplnil své podání o případné chybějící náležitosti příslušného typu žaloby (návrhu).

Žalobce v reakci ze dne 24. 11. 2021 uvedl, že žalobou napadené osvědčení je rozhodnutím správního orgánu, které zasahuje do jeho práv. Jeho žaloba by tedy měla být chápána jako žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Pokud by s tímto názorem krajský soud nesouhlasil, změnil by žalobce žalobu na žalobu zásahovou, kterou by se domáhal zrušení osvědčení a určení, že jeho sporovaný dovětek je nezákonný.

Krajský soud usnesením ze dne 4. 1. 2022, čj. 15 A 30/2021-40, žalobu s odkazem na § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl. Uvedl, že žaloba podaná podle § 65 a násl. s. ř. s. je ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná,

protože se žalobce domáhá přezkoumání aktu správního orgánu (osvědčení), který není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je proto v souladu s § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučen. Odkázal přitom na konkrétní rozhodnutí Ústavního soudu i komentářovou literaturu, z nichž dle jeho názoru zřetelně vyplývá, že osvědčení je správním aktem vydávaným v procesním režimu části čtvrté správního řádu. Proti tomuto usnesení podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Stěžovatel předně zopakoval svůj názor, že osvědčení je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva stěžovatele, v tomto případě jeho nárok na udělení českého občanství. Zásah do práv stěžovatele je očividný, jelikož mu vydané osvědčení brání právě při nabytí českého občanství.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

[12] V předmětné věci je mezi stěžovatelem a krajským soudem sporné, zda je osvědčení o státním občanství, vydané podle § 42 a násl. zákona o státním občanství České republiky, z materiálního hlediska osvědčením, nebo rozhodnutím (ať již konstitutivní či deklaratorní povahy), ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[13] Nejprve je vhodné uvést, že z hlediska možnosti soudního přezkumu správního aktu v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. je rozhodující definice pojmu (správní) *rozhodnutí* uvedená v § 65 odst. 1 s. ř. s.; soudně může být přezkoumán pouze akt, kterým byl žalobce *na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*.

[14] Judikatura Nejvyššího správního soudu se postupně ustálila na názoru, že definice pojmu „(správní) rozhodnutí“ uvedená v soudním řádu správním je širší, než vymezení tohoto pojmu v § 67 správního řádu, neboť akcentuje obsah, respektive dopad takového aktu do právní sféry jeho adresáta a naopak do pozadí ustupuje procesní režim, ve kterém byl takový akt vydán (tj. nemusí se nutně jednat o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2019-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, vyložil, že správní rozhodnutí (tedy individuální správní akt přezkoumatelný ve správním soudnictví v řízení vedeném dle § 65 a násl. s. ř. s.) musí splňovat jak znaky formální, kterými jsou i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení, tak i znaky materiální, a to: i) správní úkon vydal orgán moci výkonné či jiný z orgánů popsaných v definici; ii) orgán rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob; iii) rozhodování se odehrávalo v oblasti veřejné správy; a iv) činností správního orgánu musela být dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. K tomuto materiálně formálnímu pojetí se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přihlásil i v usnesení ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, kde s odkazy na předcházející judikaturu konstatoval, že „v případě pochybností o naplnění formálního znaku hraničních či nestandardních úkonů pro jejich klasifikaci jako rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. má být upřednostněna právě možnost obrany proti takovým úkonům cestou žaloby proti rozhodnutí, a to proto, že právě toto řízení nejlépe naplňuje principy, na nichž je správní soudnictví v České republice vybudováno [...] K naplnění formálního znaku rozhodnutí tedy zpravidla postačuje to, aby založení, změna, zrušení nebo závazně určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) bylo vtěleno do aktu správního orgánu, u něž je předepsána písemná forma a k jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit.“ Sluší se dodat, že tento právní názor byl vysloven na půdorysu právní úpravy, která při vydávání posuzovaných aktů (souhlasly vydávané podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) explicitně vylučovala použití části druhé a třetí správního řádu (tj. vedení správního řízení ve smyslu § 9 správního řádu). Konečně, pro posouzení povahy správního aktu není rozhodující, jak je tento akt v zákoně označen, rozhodující je jeho povaha (obsah) a účinky, které zakládá (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02, č. 30/2002 Sb. ÚS).

[15] Lze tedy konstatovat, že žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. lze napadnout nejen individuální správní akt, který je *rozhodnutím* ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, ale i jiné, obdobné akty, splňují-li kritéria uvedení v předchozím odstavci. Nelze-li tedy takový žalobou napadený akt považovat za správní rozhodnutí ve smyslu

§ 67 odst. 1 správního řádu, je nutné se zabývat dále tím, zda nejde o rozhodnutí v širším vymezení tohoto pojmu ve smyslu vyloženém v předchozím odstavci.

[16] Pokud jde o pojem „osvědčení“ (tedy správní akt, který není *rozhodnutím*, ale úkonem správního orgánu realizovaným v procesním režimu části čtvrté správního řádu), které nepodléhá soudnímu přezkumu v řízení vedeném dle § 65 a násl. s. ř. s., Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 1. 2010, čj. 5 Ans 4/2009-63, konstatoval, že „[n]a rozdíl od pojmu **rozhodnutí** pojem **osvědčení** soudní řád správní ani jiné právní předpisy (srov. § 154 a násl. správního řádu) blíže nedefinují; právní teorie jím rozumí takové úkony správního orgánu, jimiž se osvědčují (potvrzují) skutečnosti, které jsou v osvědčení uvedeny, a to jak skutečnosti právní, tak i skutkové (viz např. Vopálka, V.; Mikule, V.; Šimůnková V.; Šolín, M.: *Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 185; Hendrych D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 267). Uvedené prameny shodně uvádějí, že osvědčení je velmi blízké deklaratorním správním rozhodnutím; v jejich případech by ale o osvědčovaných skutečnostech nemělo být pochybností nebo sporu, mělo by se jednat o skutečnosti úředně zřejmé“, a to zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává. V rozsudku ze dne 29. 3. 2006, čj. 1 Ans 8/2005-165, č. 981/2006 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud upozornil, že uvedenou teoretickou úvahu nelze absolutizovat; osvědčení se vydává, jde-li o věci, o něž by nemělo být sporu, nebo o kterých zpravidla nemůže být sporu.*

[17] Obdobně se Nejvyšší správní soud v otázce povahy osvědčení vyjádřil v rozsudku ze dne 31. 5. 2010, čj. 2 Ans 1/2009-71, č. 2114/2010 Sb. NSS, kde uvedl, že „[t]ento typ aktů veřejné správy nezakládá (respektive neruší či nemění) práva a povinnosti svých adresátů, jako je tomu v případě správních rozhodnutí. Na rozdíl od jim blízkých deklaratorních rozhodnutí není ani prostředkem k řešení sporných skutečností či autoritativnímu odstraňování pochybností. Správní orgány jimi osvědčují existenci **nesporných skutečností**, které jsou jim z jejich úřední činnosti známy; nepředpokládá se zde provádění dokazování, aplikace diskrečního oprávnění či výklad neurčitých právních pojmů. Správní orgán osvědčení vydá (popřípadě postupuje dle § 155 odst. 3 správního řádu), lze-li skutečnosti, které mají být osvědčeny, ověřit pouhým nahlédnutím do spisového materiálu, evidence či databáze, vyplývají-li **nepochybně** z dokladů předložených žadatelem apod.“

[18] Hlavním rozlišovacím kritériem mezi deklaratorním rozhodnutím a osvědčením je podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, fakt, že osvědčení potvrzuje skutečnosti v něm uvedené sice úředně, ale nezávazně z důvodu vyvratitelnosti jinými důkazy, zatímco deklaratorní rozhodnutí závazně stanoví, že určitá osoba má nebo nemá určitá práva či povinnosti. Osvědčení je tedy (jen) důkazním prostředkem (který lze vyvrátit důkazem opaku), zatímco deklaratorní rozhodnutí je závazným aktem (pro účastníky správního řízení, správní orgány i pro další osoby v zákonem stanoveném rozsahu), který lze odklidit jen k tomu určenými prostředky správního řízení či rozhodnutím správního soudu. Pomocným kritériem při rozlišení osvědčení a deklaratorního rozhodnutí je, do jaké míry jsou skutečnosti jimi deklarované „zřejmé“; osvědčení by mělo být vydáváno v případech, kdy (jak již bylo uvedeno výše) jeho vydání nemusí předcházet obsáhlé šetření.

[19] Povahou osvědčení o státním občanství se správní soudy v minulosti již opakovaně zabývaly. Na půdorysu tehdy účinné právní úpravy (zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky) dospěly opakovaně k závěru, že *osvědčení* o státním občanství (§ 20 písm. c) zákona č. 40/1993 Sb.] je „pouhým“ osvědčením vydaným dle části čtvrté správního řádu, které lze přezkoumat pouze postupem dle § 156 odst. 2 správního řádu (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2008, čj. 9 Ca 12/2007-45, č. 1900/2009 Sb. NSS); ke stejnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud pokud jde o *potvrzení* o státním občanství (§ 20 písm. c) zákona č. 40/1993 Sb.], vydávané dle § 24 zákona č. 40/1993 Sb. (viz rozsudek NSS ze dne 25. 1. 2013, čj. 5 As 61/2011-133, č. 2813/2013 Sb. NSS). Také Ústavní soud v nález ze dne 12. 8. 2009, sp. zn. I. ÚS 385/07, č. 182/2009 Sb. ÚS, konstatoval, že osvědčení o státním občanství (vydané dle tehdejší úpravy) není deklaratorním rozhodnutím, ale jen důkazním prostředkem - osvědčením. Charakter tehdejšího osvědčení o státním občanství, jakožto správního aktu vydaného dle části čtvrté správního řádu, potvrzuje taktéž důvodová práva k zákonu č. 40/1993 Sb.

[20] Výše uvedené judikatorní závěry ovšem nejsou přenositelné na recentní úpravu, neboť nyní účinný zákon o státním občanství České republiky neupravuje osvědčení o státním občanství identicky.

[21] Shoda mezi dřívější právní úpravou a nyní účinným zákonem o státním občanství České republiky panuje **v účelu osvědčení**, které slouží k prokazování státního občanství [§ 20 písm. c) zákona č. 40/1993 Sb. a § 41 písm. c) zákona o státním občanství České republiky]. Tento fakt by nasvědčoval závěru, že i dle současné úpravy je osvědčení o státním občanství jen veřejnou listinou sloužící jako důkaz o státním občanství, tedy osvědčením ve smyslu části čtvrté správního řádu.

[22] Relevantní odlišnosti mezi nyní účinnou a dřívější úpravou nicméně existují, pokud jde o samotný proces vydávání osvědčení o státním občanství.

[23] Zákon č. 40/1993 Sb. implicitně rozlišoval případy „nesporné“, kde (s výjimkou společného ustanovení § 25, o kterém bude pojednáno dále) upravoval pouze místní příslušnost úřadu (správního orgánu) a způsob podání žádosti (§ 20 odst. 2 až 4), a případy sporné, kde se *provádí zjišťování státního občanství* (§ 24). V těchto *sporných případech* (§ 24 odst. 1) se žadateli vystavilo *potvrzení o výsledku provedeného šetření* (§ 24 odst. 2), které, jak již bylo uvedeno, sloužilo taktéž k prokazování státního občanství. Ať již se jednalo o vydání *osvědčení* či *potvrzení*, podle § 25 platilo, že *vyhovuje-li se podle tohoto zákona v plném rozsahu podání žadatele, nevydává se s výjimkou § 12 odst. 3 rozhodnutí ve správním řízení*.

[24] Z předchozí úpravy tak explicitně vyplývalo, že bylo-li možné žádosti (ať již se jednalo o případy nesporné, kde nebylo třeba provádět žádné zjišťování, či případy sporné, kde se po provedeném zjišťování vydávalo potvrzení) plně vyhovět, žádné správní rozhodnutí se nevydávalo, tzn. že vydané osvědčení či potvrzení bylo aktem vydaným dle části čtvrté správního řádu. Konsekventně lze dovodit, že v opačném případě se vydávalo zamítavé správní rozhodnutí.

[25] Oproti tomu (nyní účinný) zákon o státním občanství České republiky již nikterak nerozlišuje mezi spornými a nespornými případy a předpokládá, že se ve věci žádosti provede bez rozdílu *potřebné šetření* (§ 46 věta první). Především pak v § 47 výslovně stanoví, že *zjistí-li krajský úřad po provedeném šetření, že podmínky pro vydání osvědčení jsou splněny, osvědčení žadateli vydá; rozhodnutí se v takovém případě písemně nevyhotovuje. V opačném případě žádost zamítne. Obdobně v § 48 uvádí, že krajský úřad příslušný k vydání osvědčení na žádost vydá osvědčení o tom, že fyzická osoba není k datu jeho vydání státním občanem České republiky; rozhodnutí se v takovém případě písemně nevyhotovuje*.

[26] Z ustanovení citovaných v předchozím odstavci je dle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že oproti předchozí úpravě, která výslovně vylučovala, že by se v případě vyhovění žádosti vydávalo (jakékoli) správní rozhodnutí (tzn. že osvědčení o státním občanství nebylo rozhodnutím, ale osvědčením dle části čtvrté správního řádu), **současná úprava předpokládá, že i v případech, kdy je takové žádosti vyhověno, se správní rozhodnutí (tj. rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 s. ř. s.) vydává, pouze se písemně nevyhotovuje. Z tohoto pohledu je tedy osvědčení o státním občanství pouze listinou nahrazující deklaratorní správní rozhodnutí v jeho materializované podobě**.

[27] Taková právní konstrukce sice není zcela obvyklá, v principu nicméně neodporuje obecné úpravě správního řízení, neboť správní řád v § 67 odst. 2 na takové případy pamatuje. Ze zmíněného ustanovení vyplývá, že *rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě. Rozhodnutí se písemně nevyhotovuje, stanoví-li tak zákon; výroková část takového rozhodnutí, podstatné části jeho odůvodnění a poučení o opravném prostředku se pouze vyhlásí a do spisu se učiní záznam, který obsahuje výrokovou část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby*.

[28] Zákonodárce v určitých případech nepočítá s tím, že by o určité žádosti muselo být vydáno správní rozhodnutí v materializované podobě, ale umožňuje, aby rozhodnutí správního orgánu, ve smyslu konečného vyústění jeho úvah o vyřízení podané žádosti, bylo vyjádřeno navenek jiným způsobem. V těchto případech tedy dochází k rozdělení samotného rozhodnutí a jeho materializované podoby, která je nahrazena jiným aktem, neboť zákonodárce považuje takový výstup za efektivnější. Jakkoli důvodová zpráva k zákonu o státním občanství České republiky o důvodech, pro které bylo přijato toto řešení, mlčí, lze mít důvodně za to, že zákonodárce právě takové řešení zamýšlel. Žádá-li totiž někdo o vydání aktu, potvrzujícího jeho občanství, činí tak proto, aby mohl svůj státoobčanský vztah k České republice prostřednictvím tohoto aktu dále prokazovat (viz bod [20] výše). Pro tyto potřeby je nepochybně vhodnější forma osvědčení (obsahující jen údaje týkající se státního občanství), než

písemně vyhotovené správní rozhodnutí, obsahující všechny zákonem stanovené náležitosti, včetně odůvodnění apod.

[29] Stejný záměr ostatně vedl zákonodárce i k zakotvení obdobné úpravy, kterou je *vydání dokladu* podle § 151 správního řádu. Z § 151 odst. 1 správního řádu vyplývá, že ***pokud správní orgán zcela vyhoví žádosti o přiznání práva, jež existence se osvědčuje zákonem stanoveným dokladem, lze místo písemného vyhotovení rozhodnutí vydat pouze tento doklad.*** V těchto případech (upravených ve zvláštních právních předpisech) zákonodárce z racionálních důvodů zjednodušuje jak samotné správní řízení (není nutné písemně vyhotovovat rozhodnutí se všemi zákonem vyžadovanými náležitostmi), tak i situaci adresátů takových (tacitních) rozhodnutí, kteří mohou přiznané právo prokazovat uživatelsky komfortnějším způsobem (pro sebe i veřejnou správu), než je materializované správní rozhodnutí. I existence tohoto legislativního řešení (jakkoli se týká konstitutivních, nikoli deklaratorních rozhodnutí) tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu podporuje správnost úvah o povaze osvědčení o státním občanství uvedených v předchozích odstavcích.

[30] Závěr, že řízení o žádosti o vydání osvědčení o státním občanství je podle současné úpravy zakončeno vydáním správního rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu (a nikoli jen provedením úkonu dle části čtvrté správního řádu) podporuje i fakt, že zákon o státním občanství České republiky předpokládá, že o každé žádosti se *provede potřebné šetření za účelem ověření, zda lze žadateli osvědčení s požadovanými údaji vydat* (viz bod [24] výše), čemuž odpovídá i fakt, že správní orgán může v rámci prováděného šetření vyzvat žadatele k předložení (dalších) potřebných dokladů (§ 45 odst. 2 zákona o státním občanství České republiky) a *lhůta pro vydání osvědčení ve složitých případech vyžadujících archivní šetření činí 180 dní* (§ 46 věta druhá téhož zákona). Zákon tedy předpokládá, že vyřízení žádosti o osvědčení o státním občanství nebude zpravidla představováno jen prostým převzetím nepochybných, bezrozporných skutečností zjištěných nahlédnutím do vnitřních evidencí a zdrojů správního orgánu, bez nutnosti provádění dokazování a hodnocení důkazů, jako je tomu u osvědčení vydávaných dle části čtvrté správního řádu, tedy jednoduchých úkonů ryze administrativní povahy (srov. body [15] až [17] výše). Tento fakt ostatně ilustruje i nyní projednávaná věc, kdy žalovaný požádal Ministerstvo vnitra o provedení komplexního archivního šetření, které zahrnovalo šetření v Národním archivu, Státním oblastním archivu v Litoměřicích, Archivu města Ústí nad Labem, Archivu Ministerstva zahraničních věcí a Vojenském historickém archivu; žalovaný se s žádostí o provedení archivního šetření obrátil též na Ministerstvo vnitra Slovenské republiky a k součinnosti (tj. předložení dalších dokladů) vyzval i stěžovatele. Toto šetření přitom probíhalo po dobu zhruba deseti měsíců. Nadto žalovaný musel takto shromážděné podklady vyhodnotit v kontextu právního předpisu (dekrety); kromě samotného šetření (tj. zjišťování skutkového stavu) tak bylo nutné provést i jeho právní kvalifikaci.

[31] Vzhledem k tomu, že judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že ve výjimečných případech nemusí být správní rozhodnutí (tj. individuální správní akt ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu) samostatně soudně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 správního řádu (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 7. 2013, čj. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013 Sb. NSS), lze pro úplnost dodat, že rozhodnutí o žádosti o vydání osvědčení o státním občanství (představované v případě úplného vyhovění této žádosti osvědčením) splňuje i všechny formální a materiální znaky správního rozhodnutí vymezené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 79/2019-41 (viz bod [14] výše). Co se týče znaků formálních, zákon o státním občanství České republiky stanoví obsahové náležitosti osvědčení (§ 43), osvědčení je vydáváno ve *formalizovaném procesním postupu* (ve věci je vedeno *správní řízení* zahajované *na žádost* podle § 42), o tomto postupu a jeho výsledku je pořizována dokumentace a výsledek řízení je žadateli oznamován (doručením osvědčení či zamítavého rozhodnutí; § 151 odst. 3 správního řádu *per analogiam*, § 72 správního řádu). Za naplněné lze považovat i znaky materiální: jde o emanaci orgánu veřejné moci při výkonu veřejné správy (§ 44 zákona o státním občanství České republiky) a je rozhodováno o právu fyzických osob (o státoobčanském svazku) způsobem, který se dotýká jejich veřejných subjektivních práv (závazná deklarace tohoto svazku).

[32] Lze tedy uzavřít, že osvědčení o státním občanství České republiky vydané podle § 47 zákona o státním občanství České republiky není osvědčením ve smyslu části čtvrté správního řádu, ale materializovanou podobou deklaratorního správního rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, a tedy i rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nahrazujícím jeho písemně vyhotovení. Proti rozhodnutí o vydání takového osvědčení se

proto lze bránit opravným prostředkem (odvoláním) ve správním řízení a případně následně proti rozhodnutí o odvolání i žalobou podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního.

[33] Z toho, co bylo uvedeno výše, je zřejmé, že krajský soud pochybil při právním hodnocení povahy osvědčení o státním občanství, a proto jeho premisa, ze které vycházel [jde o správní akt, jehož přezkum je ze soudního přezkumu vyloučen podle § 68 písm. e) s. ř. s., ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s., a žaloba je proto podle § 46 odst. 1 písm. d) nepřijatelná jako důvod pro odmítnutí nemůže obstát. I přesto ale není důvod napadené usnesení krajského soudu rušit, neboť samotný výrok o odmítnutí žaloby z hlediska zákona obstojí; žaloba je skutečně nepřijatelná podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ovšem z důvodu uvedeného v § 68 písm. a) s. ř. s.

4437

Volba prezidenta republiky: návrh kandidáta skupinou poslanců či senátorů

k § 21 a § 26 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky)

Navrhovat kandidáta na prezidenta republiky může nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů jen společně a současně (§ 21 zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky). Jakmile je návrh podán, nemohou se k němu připojovat další navrhovatelé. Podá-li kandidátní listinu menší počet zákonodárců, Ministerstvo vnitra ji odmítne, aniž předtím musí vyzývat navrhovatele k odstranění vad (§ 26 citovaného zákona).

(Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2022, čj. Vol 17/2022-26)

Prejudikatura: č. 3716/2018 Sb. NSS.

Věc: Ing. Libor Hrančík proti Ministerstvu vnitra o registraci kandidátní listiny.

Ing. Libor Hrančík chtěl kandidovat na funkci prezidenta republiky ve volbě konané ve dnech 13. a 14. 1. 2023 (proto je dále označován jako „kandidát“). Ministerstvo vnitra však jeho kandidátní listinu odmítlo (rozhodnutím ze dne 25. 11. 2022). Zjistilo totiž, že kandidátní listinu podali jen dva senátoři (Daniela Kovářová a Jaroslav Doubrava) namísto potřebných nejméně deseti. Navíc Jaroslav Doubrava nebyl v říjnových senátních volbách opětovně zvolen, a mandát mu tak zanikl již dne 15. 10. 2022. Ke dni podání kandidátní listiny (7. 11. 2022) tedy nebyl senátorem.

Kandidát se obrátil na Nejvyšší správní soud. Tvrdil, že ministerstvo v jeho věci nepostupovalo správně. Když svou kandidátní listinu odevzdával, ministerští úředníci mu sdělili, že k ní není přiložen dostatek podpisů senátorů a že podpisy lze doplnit jen do následujícího dne, tedy do 8. 11. Až po čtrnácti dnech telefonovali navrhovatel z ministerstva, že ve skutečnosti může podpisy doplňovat až do 24. 11. Ať už se úředníci spletli, nebo chtěli kandidáta záměrně poškodit coby nepohodlného uchazeče o funkci, byl pro něj výsledek stejný: v důsledku nesprávného poučení neměl čas doplnit ostatní potřebné podpisy. Proto se kandidát bránil u soudu a měl za to, že jeho kandidátní listina měla být zaregistrována.

Ministerstvo s návrhem nesouhlasilo. K odstranění všech vad své kandidátní listiny byl kandidát řádně písemně vyzván dne 16. 11. 2022, žádnou z vad však neodstranil.

Nejvyšší správní soud návrh zamítl.

Z odůvodnění:

[4] Návrh není důvodný. Ministerstvo sice nemělo vyzývat kandidáta k tomu, aby dodatečně předložil další podpisy senátorů, ale samotným odmítnutím jeho kandidátní listiny nepochybil.

2.1 Kandidát dostal možnost odstranit vady kandidátní listiny, a nebyl tak zkrácen na právech

[5] Kandidát podal svou kandidátní listinu (přesněji řečeno doručil ministerstvu návrhy dvou senátorů podávajících jeho kandidátní listinu) včas, ale nikoli bezvadně. Sám tvrdí, že při podání kandidátní listiny dne 7. 11. byl ústně upozorněn na některé vady: jednak na chybějící údaj o zmocněnci (který prý mohl doplnit dodatečně, do 24. 11.), jednak na nedostatečný počet podpisů senátorů (tam byl poučen, že podpisy musejí být kompletní do následujícího dne, tedy do 8. 11.). Kandidát dodává, že dne 18. 11. volal na ministerstvo a ptal se, zda by přece jen nemohl oslovit další senátory; dostalo se mu ale stejné odpovědi jako předtím. Až 21. 11. mu telefonoval úředník z ministerstva a omlouval se mu: prý se předtím spletli a podpisy lze sbírat i v dodatečné lhůtě, konkrétně do 24. 11. (K tomu kandidát zaslal soudu zvukový záznam.) To ale pro kandidáta bylo bohužel už pozdě.

[6] Ministerstvo se nijak nevyjádřilo k tomu, zda tento kandidátův popis odpovídá skutečnosti. Soudu to však v právním posouzení nebrání, protože všechny podstatné okolnosti registračního řízení jsou zachyceny ve spisu.

[7] Z něj plyne, že kandidátní listina skutečně trpěla třemi vadami: nebyl zde uveden zmocněnec; na prohlášení kandidáta chyběla obec trvalého pobytu; a především nebylo na kandidátní listině uvedeno jméno, příjmení a podpis nejméně deseti navrhujících senátorů. Ministerstvo proto vyzvalo kandidáta k odstranění těchto tří vad ve lhůtě do 24. 11.; mj. tak dalo najevo, že kandidát může a má do tohoto data doplnit i chybějící podpisy (resp. návrhy) senátorů. Výzva byla jednak zaslána kandidátovi (doručena mu byla dne 22. 11.), jednak vyvěšena na úřední desce ministerstva (dne 16. 11.). Za doručenou se výzva považuje dnem vyvěšení (§ 26 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky).

[8] Kandidátovi se tedy nestala žádná újma. S účinky k 16. 11. (tedy 58 dní přede dnem volby prezidenta, jak to žádá právě zmíněný § 26 odst. 1) byl písemnou výzvou informován o tom, že je třeba (jak to on sám formuluje) „*dobírat podpisy*“. Je bez právního významu, kdy se kandidát skutečně seznámil s obsahem výzvy (a že se tak možná stalo až dne 22. 11., kdy mu byla doručena listovní zásilka). Pro právní účinky výzvy je dále nepodstatné, co případně ministerští úředníci řekli kandidátovi osobně či telefonicky (proto soud nepokládal za potřebné provadět důkaz zvukovým záznamem, který mu kandidát zaslal). Kandidát by teoreticky mohl být zkrácen na svých právech jen tehdy, pokud by mu ministerstvo nedalo příležitost napravit to, co považovalo za odstranitelnou vadu – tedy včas by jej nevyzvalo k jejímu odstranění a pak by jeho kandidátní listinu odmítlo. To se nestalo. Ministerstvo kandidátovi ve výzvě z 16. 11. sdělilo, co má dělat, ovšem nápravy se nedočkal. Soud nyní ponechává stranou otázkou, zda výzva tohoto obsahu vůbec měla být vydána. Vydána byla – a zůstala bez reakce. Kandidáta tedy nenavrhlo minimálně deset senátorů, a proto musela být kandidátní listina odmítnuta.

2.2 Ministerstvo nemělo kandidáta vůbec vyzývat k doplnění navrhujících senátorů, protože potřebný počet zákonodárců jako navrhovatelů musí být shromážděn již před uplynutím lhůty pro podání návrhu

[9] Jinou otázkou ale je, zda kandidát skutečně měl být vyzván i k doplnění chybějících senátorů jako navrhovatelů. Soud je přesvědčen, že nikoli.

[10] Podle § 26 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky platí, že *není-li kandidátní listina podána v souladu s § 21, nemá-li náležitosti uvedené v § 25 odst. 1 a 2 nebo obsahuje-li nesprávné nebo neúplné údaje, vyzve Ministerstvo vnitřní zmocněnce navrhujících poslanců, navrhujících senátorů nebo navrhujícího občana, a pokud ten nemá zmocněnce, pak přímo navrhujícího občana, nejpozději 58 dnů přede dnem volby prezidenta, aby vady odstranil do 50 dnů přede dnem volby prezidenta*. V § 21 se stanoví, kdy lze kandidátní listinu podat a že tak může učinit nejméně deset senátorů, nejméně dvacet poslanců nebo občan, který připojí petici podpořenou nejméně 50 000 občany. Ustanovení § 25 odst. 1 vypočítává údaje, které musí kandidátní listina obsahovat, § 25 odst. 2 pak upravuje náležitosti prohlášení kandidáta.

[11] Z úřední činnosti je soudu známo, že ministerstvo před nadcházející volbou prezidenta republiky odmítlo kandidátní listiny i několika dalších kandidátů buď proto, že je ke kandidatuře nenavrhlo dostatečný počet poslanců či senátorů, nebo proto, že návrh občana nebyl podpořen dostatečným počtem občanů na připojené petici (§ 21 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky). Kandidáti z první skupiny byli vyzýváni k tomu, aby v dodatečné lhůtě napravili vadu spočívající v nedostatečném počtu podepsaných poslanců či senátorů. Naproti tomu kandidátům z druhé skupiny ministerstvo v rozhodnutích psalo, že podpisy občanů dodatečně doplňovat

nelze; k tomu je odkazovalo na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, čj. Vol 8/2012-28, *Světnička*, a ze dne 7. 12. 2017, čj. Vol 85/2017-78, *Toman*.

[12] V těchto usneseních se Nejvyšší správní soud zabýval rozdílem mezi náležitostmi kandidátní listiny (§ 21 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky) a náležitostmi petice s podpisy občanů, která je její přílohou (§ 21 odst. 3 tohoto zákona). Dospěl k závěru, že povinnost ministerstva vyzvat k odstranění vad se vztahuje jen na akt podání samotné listiny, ale nevztahuje se k její příloze. Takové rozlišení má význam pro to, aby vůbec mohla řádně proběhnout časově náročná kontrola petice s nejméně 50 000 podpisy. Pokud by ministerstvo mělo vyzývat k odstranění vady spočívající v nepředložení petice nebo předložení petice s nedostatečným počtem podpisů, nebylo by v krátké zákonné lhůtě vůbec možné petici zkontrolovat a vydat rozhodnutí ve věci registrace (usnesení NSS ve věci *Světnička*, body 21 až 23). Nejvyšší správní soud se zmínil i o tom, že „*pod akt podání kandidátní listiny lze zařadit též požadavky na osobu jejího podatele, resp. podatelů*“. To dále upřesnil: vyzvat k odstranění vady by bylo třeba, pokud by navrhuující poslanci, senátoři či navrhuující občan nerespektovali, že mohou podat jen jednu kandidátní listinu (§ 21 odst. 2 zákona o volbě prezidenta republiky) a podali jich více (usnesení NSS ve věci *Světnička*, body 21 a 24, a také usnesení NSS ze dne 13. 12. 2017, čj. Vol 84/2017-175, *Holovská*, č. 3716/2016 Sb. NSS, body 80 a 85).

[13] Je pravda, že při úvahách o tom, zda je možno po podání kandidátní listiny dodatečně napravit určité vady, se usnesení Nejvyššího správního soudu ve věci *Světnička* omezilo jen na dva argumenty. Především poukázalo na formální rozdíl mezi kandidátní listinou a její přílohou (které jsou v zákoně upraveny v samostatných odstavcích). Krom toho zdůraznilo, že stihnout kontrolu podpisů občanů, pokud by mohly být dodatečně doplňovány, je nemožné. Tato argumentace ale vědomě nebyla komplexní: reagovala jen na tehdy řešený dílčí problém a na úmysl tehdejšího kandidáta sbírat (další) podpisy občanů i po uplynutí lhůty k podání kandidátní listiny.

[14] Nyní před soudem leží otázka, zda lze dodatečně doplňovat další navrhovatele z řad senátorů (poslanců). Bylo by zjednodušující a nesprávné odpovídat na ni argumentem opaku k úvahám formulovaným v usnesení Nejvyššího správního soudu ve věci *Světnička*. (Třeba takto: jestliže nelze dodatečně odstraňovat vady přílohy ke kandidátní listině, ale vady samotné listiny ano, platí, že vadu spočívající v nedostatečném počtu navrhuujících senátorů odstraňovat lze, protože jména, příjmení a podpisy senátorů jsou vlastní součástí kandidátní listiny. A jestliže je zapovězeno dodatečně doplňovat podpisy občanů, protože při jejich velkém počtu by je nebylo možné včas zkontrolovat, nic naopak nebrání doplňování podpory zákonodárců, protože spočítat deset či dvacet jmen je věcí okamžiku.) Místo toho je třeba zaměřit se na zvláštní postavení kvalifikovaných navrhovatelů, jimiž zákonodárci jsou, a na význam senátorských či poslaneckých návrhů kandidátů na funkci prezidenta republiky.

[15] Senátoři (či poslanci) totiž nejsou jen nějakou vyšší kastou *podporovatelů* prezidentské kandidatury, jejichž postavení (být privilegované) by bylo srovnatelné s podporovateli petice tzv. občanského kandidáta, tedy s oněmi nejméně 50 000 občany. (Ačkoli to tak někdy chápá nejen veřejnost, ale i zákonodárci a také samotní kandidáti: ostatně kandidát v této věci nadepsal připojené listiny s podpisy dvou senátorů jako „*petice na podporu kandidatury Ing. Libora Hrančíka*“.) Naopak senátoři či poslanci mají postavení *navrhovatelů*, kteří svým podpisem pro určitého kandidáta dávají najevo své dlouhodobé politické (či obecněji hodnotové) postoje a i touto formou reprezentují své voliče (usnesení NSS ve věci *Holovská*, bod 92).

[16] Zvláštností senátorského či poslaneckého návrhu je jeho kolektivní povaha. Právo navrhnout prezidentského kandidáta svědčí každému jednotlivému zákonodárci; aby však zákonodárci mohli toto své právo uplatnit, musí je vykonat společně s ostatními (usnesení NSS ve věci *Holovská*, body 85 a 89). Tato podmínka má svůj věcný i časový aspekt. Kandidátní listina tak nejen že musí obsahovat nejméně deset (dvacet) jmen, příjmení a podpisů, ale také tam musejí být všechny. Podpisy zde nejsou projevem podpory návrhu jiné osoby, ale představují projev vůle podepsaných zákonodárců stát se sami navrhovateli. Protože návrhové právo se před shromážděním projevů vůle minimálně deseti (dvaceti) zákonodárců vůbec neaktivuje, musí být návrh v tomto ohledu bezvadný, a to již při podání kandidátní listiny. Je-li návrh podán méně než deseti senátory, znamená to, že kandidátní listina bude nevyhnutelně odmítnuta. Lhůta k uplatnění návrhového práva marně uplynula a to, co se nevykonalo dosud, už nelze dohnat.

[17] Platí, že obecně lze vady kandidátní listiny odstraňovat dodatečně, až do 50. dne přede dnem volby (§ 26 odst. 1 zákona o volbě prezidenta republiky). Neznamená to ale, že lze takto doplnit *cokoliv* z náležitostí vyjmenovaných v § 25 odst. 1 tohoto zákona. Výzva by měla typicky mířit na nedostatky typu formalit, které nejsou určující pro totožnost osoby – upřesňující údaje o kandidátovi (pohlaví, věk, zaměstnání, pobyt, politická příslušnost) či o navrhujícím občanovi (datum narození, pobyt). Doplnovat lze i datum, kdy bylo poprvé možné podepsat petici (u občanského kandidáta). Stejně tak je možné doplňovat veškeré údaje o zmocněnci – zde i včetně jména a příjmení, protože zmocněnec má v registračním řízení jen pomocnou procesní roli a ani bez něj není průběh řízení ohrožen. Naproti tomu už v okamžiku podání kandidátní listiny musí být zřejmá totožnost jak kandidáta, tak jeho navrhovatelů. Neoznačit některého z navrhovatelů (tedy neoznačit jmenovitě *všechny* ty, kterých je k podání návrhu třeba) je stejně neodčitelnou vadou jako neuvést jméno a příjmení kandidáta.

[18] Neprojeví-li potřebný počet senátorů či poslanců *společně a současně* svou vůli navrhnout pro volbu prezidenta určitou osobu, musí registrační řízení skončit odmítnutím kandidátní listiny. Tento následek bude zřejmý už z kandidátní listiny samotné a žádná výzva k odstraňování vad tu není namístě. Jednotliví senátoři (poslanci), kteří mají v úmyslu navrhnout svého kandidáta, se totiž nemohou teprve dodatečně, natožpak na výzvu, postupně trosit k podpisu návrhu do podatelny ministerstva – jako to dělají prostí občané, když přicházejí podepisovat petiční archy u předvolebních stánků prezidentských kandidátů. Kandidatura, kterou svým návrhem podpořili zákonodárci v předepsaném minimálním počtu, má být promyšleným a koordinovaným aktem (i proto zákon počítá s tím, že za zákonodárce bude v registračním řízení jednat zmocněnec). Je odpovědností navrhovatelů zajistit, aby k návrhu byly připojeny podpisy všech z nich. S ohledem na význam aktu lze na navrhovatele jistě klást požadavek, aby takto nízké množství podpisů správně spočetli už před podáním návrhu. Případně by podpisy zákonodárců mohl správně spočítat sám kandidát (pokud v této věci fakticky vystupuje jako jejich zmocněnec).

[19] Situace v nyní projednávané věci a také veřejně známé okolnosti provázející jiná registrační řízení však ukazují, že některým kandidátům a zákonodárcům patrně příliš neleží na srdci nejen správné počítání do deseti či do dvaceti, ale ani vážnost aktu, jakým je kandidatura na funkci prezidenta republiky. Místo aby nominace senátorských či poslaneckých kandidátů byly podloženy důkladnou úvahou (k tomu opět usnesení NSS ve věci *Holovská*, bod 92), stávají se sídla zákonodárných sborů petičními stánky, u nichž se může podepsat každý právě přítomný, a to každému náhodně kolemjdoucímu.

[20] Nejvyšší správní soud se musí pozastavit nad postupem kandidáta na funkci prezidenta republiky, který se obrátil na soud v nynější věci. Kandidát měl po vyhlášení termínu prezidentské volby několik měsíců na to, aby si obstaral dostatečný počet navrhovatelů z řad zákonodárců pro svou kandidaturu. Za celou dobu však získal jen dva (druhá senátorka podepsala návrh v den, kdy byla kandidátní listina podána); navíc jejich návrh přinesl na ministerstvo až v době, kdy už jednomu z podepsaných senátorů zanikl mandát. Nyní si před soudem stěžuje, že nedostal osm dní na to, aby sehnal zbývajících devět navrhovatelů; k tomu dodává, že telefonoval na ministerstvo ještě šest dní před koncem dodatečné lhůty a snažil se v tomto směru smlouvat. Soudu není jasné, proč kandidát – měl-li vážný úmysl kandidovat – nezískával pro tuto myšlenku potřebné navrhovatele, jak se zdá, s předstihem a systematicky. Nelze vyloučit, že kandidát vyvíjel potřebné úsilí dlouhodobě, a přesto neuspěl. Pak by ale možná bylo rozumnější realisticky zhodnotit své šance a smířit se s nezdarem. I pro společnost jako celek by bylo vhodnější, aby volba prezidenta a proces jí předcházející byly standardním soubojem veřejně aktivních osobností, které jsou voličům aspoň nějak známé, požívají podpory a důvěry svých spoluobčanů a nevyužívají možnosti kandidovat jen jako prostředku ke zviditelnění.

[21] Je samozřejmě právem každého, kdo touží kandidovat, aby se o kandidaturu ucházel i za pomoci návrhu zřetelně nedostatečného počtu zákonodárců. Nejvyšší správní soud zde však (jako už dříve v usnesení ve věci *Holovská*) apeluje na senátory a poslance nadané návrhovým oprávněním. Zájemci o funkci prezidenta mohou sledovat kandidaturou i své soukromé cíle – ovšem zákonodárci, kteří jako navrhovatelé své podpisy rozdávají nikoli soukromě, nýbrž jako představitelé jedné ze státních mocí, by tak neměli činit lehkovážně (jako už zmínění občané na procházce, které někdo oslovil u petičního stánku), ale naopak uvážlivě: nejen v zájmu svých voličů, ale i ve snaze nesnižovat celkový význam volby hlavy státu.

3. Závěr a náklady řízení

[22] Soud neshledal podmínky pro to, aby zrušil rozhodnutí, jímž byla odmítnuta kandidátní listina Ing. Libora Hrančíka. Tento kandidát nesplnil zákonné podmínky kandidatury, i když mu ministerstvo (ani nikdo jiný) v jejich splnění nebránilo. Současně by je nemohl splnit ani dodatečně, protože odstraňování vad kandidátní listiny nemůže sloužit ke shánění návrhů zákonodárců na poslední chvíli. Proto soud návrh zamítl.